

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Herne
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Herne	9
Strukturelle Situation	9
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Herne	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	13
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
GPA-Kennzahlenset	15

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne

Managementübersicht

Die Stadt Herne nimmt seit 2012 an der 2. Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen teil. Der insoweit zu erstellende Haushaltssanierungsplan 2012 sowie die Fortschreibungen 2013 und 2014 wurden von der Bezirksregierung Arnsberg genehmigt.

Die städtischen Haushalte in Herne sind seit 1991 defizitär. Der Stadt gelang es bereits im kameralen System nicht den strukturellen Ausgleich darzustellen.

Nach der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement in 2009, konnte die Stadt Herne ihren Haushalt lediglich für ein Jahr (fiktiv) ausgleichen. Bereits 2010 war die Ausgleichsrücklage vollständig aufgezehrt. Seit 2010 verringert sie jährlich die allgemeine Rücklage und lebt von ihrer Substanz. Sie verzehrt ihr Eigenkapital in so hohem Maße, dass die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes erforderlich wurde. Auf annähernd 300 Mio. Euro summiert sich der Werteverzehr bereits in den ersten fünf NKF-Jahren (2009 – 2013). Dies bedeutet, dass die Stadt Herne bis zum Jahr 2013 bereits über 70 Prozent ihres in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals verzehrt hat. Für das Jahr 2017 erwartet Herne die bilanzielle Überschuldung.

Die Gründe hierfür sind schwerpunktmäßig ertragsseitig zu finden. Von erheblichem, strukturellem Nachteil für die Stadt ist die schwache Ausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln. Herne weist im Vergleich der kreisfreien Städte das drittniedrigste Volumen aus. So zeigen sich beispielsweise die Einnahmen bei der Gewerbesteuer nicht nur stark schwankend, sondern auch deutlich rückläufig.

Daneben treffen die Stadt Herne auf der Aufwandsseite kaum beeinflussbare negative Entwicklungen. Die Sozialtransferaufwendungen steigen ungebremt weiter. Zwar verfügt die Stadt Herne über ein vergleichsweise nur gering überdurchschnittliches Infrastrukturvermögen. Dieses belastet den Haushalt gleichwohl mit Abschreibungen und kreditfinanzierten Reinvestitionen jedoch stark. So schafft es Herne nicht dem Werteverzehr mit entsprechenden Investitionen zu begegnen. Das Vermögen kann nicht erhalten werden.

Schulden und Finanzlage verschlechtern die Situation für die Stadt Herne weiter. Sie konnte ihre Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen zwar marginal reduzieren. Aufgrund der unzureichenden Selbstfinanzierungskraft, sind die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten jedoch um rd. 223 Mio. Euro bis 2013 angewachsen. In Folge steigen Zinslast und Zinsrisiko für den städtischen Haushalt erheblich. Aus der aktuellen Entwicklung bei Kreditgeschäften in Schweizer Franken entstehen möglicherweise weitere Belastungen für die Stadt.

Haushaltssanierungsplan und Fortschreibung zeigen grundsätzlich eine solide und konservative Planung beim Aufwand. Die Stadt Herne berücksichtigt in ihren Planungen Aufwandssteigerungen bei maßgeblichen Positionen. Hieraus lässt sich aus Sicht der GPA NRW kein erhöhtes Risiko zum aktuellen Zeitpunkt ableiten. Ertragsseitig plant die Stadt Herne risikobehafteter, da sie optimistisch mit einer starken Entwicklung der Gewerbesteuererträge rechnet. Die aktuell

(nach unten) korrigierte Prognose zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erschwert das weitere Vorgehen. Es muss bei sich noch weiter verschlechternden Rahmenbedingungen davon ausgegangen werden, dass die bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen nicht ausreichen.

Insoweit empfiehlt die GPA NRW der Stadt Herne zusätzlich Maßnahmen festzulegen. Herne wird mit hoher Wahrscheinlichkeit weiteren Konsolidierungsnotwendigkeiten in kürzer werdenden Zeiträumen (Ziele 2018/2021) gegenüber stehen. Es ist davon auszugehen, dass deutliche Einschnitte in Leistungsangebot und –umfang in allen kommunalen Bereichen vorzunehmen sind.

Aus den Betrachtungen der GPA NRW ergeben sich Handlungsmöglichkeiten die zu einer nachhaltigen Konsolidierung beitragen können. Die vorgenommenen KIWI-Indexierungen im entsprechenden Abschnitt dieses Berichtes zeigen jedoch, dass es überwiegend kleinere Handlungsspielräume sind. Einzig im nicht KIWI-relevanten Prüfbereich Soziales zeigen sich in einzelnen Aufgabenbereichen deutlich Auffälligkeiten aus dem Verhältnis Personaleinsatz zu Fallaufkommen. Die Stadt Herne zeigt sich insgesamt in den analysierten Prüfbereichen weitestgehend gut aufgestellt. Grundsätzliche Möglichkeiten sind erkannt und realisiert oder befinden sich, wie beispielsweise im Schulsektor, in der Umsetzungsplanung.

Die Analysen der betrachteten Schulflächen durch die GPA NRW verdeutlichen, dass die Stadt Herne über eine sehr gute Daten- und Erkenntnislage in diesem Bereich verfügt. Neben den für die Grund- und weiterführenden Schulen vorhandenen, detaillierten Schulentwicklungsplänen, verfügt sie über differenzierte und objektbezogene Schulraumbilanzen. Diese waren und sind Planungsgrundlage der Stadt Herne für die Maßnahmen im Schulbereich. Herne befindet sich in einer ähnlich schwierigen Situation wie viele andere Kommunen. Die Stadt versucht nach derzeitigem Sachstand erfolgreich dem aktuellen und künftigen Überhang an Schulflächen aktiv zu begegnen.

Dennoch zeigen sich aktuell und perspektivisch Flächenüberhänge. Die Stadt Herne hat bereits fünf Grundschulen geschlossen und plant den Auslauf von zwei weiteren Standorten. So vermag sie den bereits für das Schuljahr 2001/12 festgestellten Überhang annähernd abzubauen. Weiterhin sinkende Schülerzahlen führen jedoch in der Perspektivbetrachtung Schuljahr 2018/19 zu erneuten Flächenpotenzialen. Die bislang vorgenommenen und geplanten Schließungen reichen daher nicht aus das Angebot bedarfsgerecht zu gestalten. Herne muss bei zukünftigen Planungen einzügige Standorte nach Möglichkeit aufgeben.

Bei den Hauptschulen geht Herne den richtigen Weg: Fünf von sechs Standorten sind geschlossen oder werden auslaufend gestellt. Die Stadt erzielt hierdurch auch künftig ein nachfragegerechtes Angebot. Die Situation bei den vier Realschulen und den drei kommunalen Gesamtschulen der Stadt muss vor dem Hintergrund baulicher Gegebenheiten bewertet werden. Es ergeben sich nach GPA Systematik (deutliche) rechnerische Flächenüberhänge. Diese relativieren sich jedoch im Abgleich mit den Herner Raumbilanzen. Insoweit ist hier die ineffiziente Flächenstruktur der Gebäude ursächlich. Das Raumangebot deckt demnach auch künftig den Bedarf. Hier sollte die Stadt Herne in der künftigen Planung mögliche Standortalternativen bewerten. Die städtischen Gymnasien zeigen sich im Schuljahr 2011/12 stark ausgelastet. Insoweit wird der Schülerrückgang hier eher zu einer Entspannung der Raumsituation und weniger zu Standortfragen führen.

Übergreifend zeigt sich, dass trotz der stark rückläufigen Schülerzahlen die Anstrengungen der Stadt Herne in Sachen „Schulstandortbereinigung“ nicht ins Leere laufen. Die Prognoseberechnungen für 2018/19 sehen – bei Berücksichtigung der eingeleiteten und umgesetzten Maßnahmen – deutlich reduzierte Überhänge vor. Dennoch: Auch zusätzliche schulinhaltliche Anforderungen (Inklusion) oder aber gesellschaftliche Entwicklungen (aktuell starke Zunahme von Flüchtlingsströmen) kompensieren diesen Flächenüberhang nicht. Zwar sinkt das für das Schuljahr 2011/12 errechnete Flächenpotenzial deutlich. Für das Jahr 2018/19 auf eine monetäre Größenordnung von rd. 2,2 Mio. Euro jährlich. Die Verpflichtung der Stadt zur weiteren Standortbereinigung bleibt gleichwohl erhalten.

Der von der GPA NRW ermittelte Bedarf an Schulturnhallen entspricht im Vergleichsjahr in etwa dem Bedarf. Die demografische Entwicklung wird künftig auch hier Neuplanungen erfordern.

Beim Themenfeld Schulsekretariate stellen wir fest, dass sich das intern entwickelte Personalbemessungsverfahren etabliert hat. Das Berechnungsmodell orientiert sich am so genannten „Oberhausener Modell“. Es ist gut und umfassend nachvollziehbar, führt jedoch nicht zu den niedrigsten Aufwendungen im Vergleich. Insoweit sollte die Stadt Herne aufgrund der angespannten Finanzlage prüfen, inwieweit pauschalere Verfahren zu anderen Ergebnissen führen.

Schülerbeförderung und Schülerspezialverkehr sind gut organisiert. Die Aufwendungen je Schüler sind im Vergleich der kreisfreien Städte die geringsten. Die Vertragsgestaltung mit dem Verkehrsunternehmen führt jedoch zu einer nicht offenkundigen, möglichen Subventionierung des ÖPNV. Die Vereinbarung sollte nach Möglichkeit modifiziert und die Finanzierung transparenter gestaltet werden.

Die Stadt Herne weist bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag für das Jugendamt aus. Hervorzuheben ist, dass sie die Bereiche Jugend und Schule in einem Dezernat zusammengeführt hat. Hieraus erwachsen eine vereinfachte Zusammenarbeit sowie verbesserte Steuerungsmöglichkeiten bei übergreifenden Themen- und Aufgabenstellungen. Obwohl die Stadt Herne bereits die Anforderungen an eine ziel- und kennzahlen-gestützte Steuerung erfüllt, hat sie für die Jahre 2013 – 2018 einen Zielentwicklungsprozess gestartet und Ziele formuliert. Ein solcher Prozess stärkt die inhaltliche Ausrichtung.

Im Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder sind die Planungsleistungen der Stadt Herne gut. Platzstruktur und Bedarfe werden kleinräumlich geplant und mit den freien Trägern kontinuierlich abgestimmt. Dennoch positioniert sich die Stadt Herne beim finanziellen Aufwand deutlich über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte. Hier zeigen sich in Herne nahezu sämtliche Wirkungsparameter als belastend. Zwar hält die Stadt entlastend einen vergleichsweise unterdurchschnittlichen Anteil an kommunalen Plätzen vor. Andere Faktoren kompensieren diesen Vorteil jedoch. So zahlt die Stadt Herne überdurchschnittlich hohe Zuschüsse an die freien Träger, weist eine überdurchschnittlich hohe U-3 Versorgungsquote aus, erzielt eine vergleichsweise niedrige Elternbeitragsquote und verzeichnet einen überdurchschnittlich hohen Anteil an 45 Stunden Betreuungen. Nicht ausschließlich aufgrund der schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen der Stadt, sieht die GPA NRW Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Finanzlage. Die bereits aktuell gute Bedarfssteuerung kann durch ein zentrales, elektronisches Verfahren verbessert werden. Gleichzeitig gilt es die Platzstruktur zu analysieren, um womöglich dem sehr starken Anstieg der 45 Stunden Betreuung zu begegnen. Die Elternbeitragsregelungen können überarbeitet werden, um ein höheres Beitragsaufkommen zu erreichen. Auch sollte Ziel der Stadt Herne sein, die freiwilligen Zuschüsse zu begrenzen, besser zu reduzieren.

Beim Fehlbetrag für das Produkt Kinder- und Jugendarbeit erzielt die Stadt Herne den viert höchsten Wert der kreisfreien Städte in NRW. Dieses ist nach den Erkenntnissen der GPA NRW auch auf Besonderheiten in der Angebotsstruktur der städtischen Einrichtungen zurückzuführen. Im Ergebnis muss davon ausgegangen werden, dass die Personalkosten maßgebliche Ursache für die Positionierung beim Fehlbetrag sind. Übergreifend hervorzuheben sind das Verfahren zur Aufstellung sowie die inhaltliche Ausgestaltung des Kinder- und Jugendförderplanes.

Die Stadt Herne hat in den letzten Jahren in den Ausbau der Offenen Ganztagschule kontinuierlich investiert. Das hat im Ergebnis zu einem flächendeckenden Angebot geführt, welches in Herne durch anerkannte Träger der freien Jugendhilfe sichergestellt wird. Die Zahl der Teilnehmer steigt. Allerdings sind die sich deutlich entwickelnden Teilnehmerquoten überwiegend auf den Rückgang der Schülerzahlen zurückzuführen. Für das Schuljahr 2011/2012 bleiben die Quoten unterhalb des interkommunalen Durchschnitts.

Die GPA NRW sieht im Prüfbereich Soziales Handlungsnotwendigkeiten. Diese können nicht unmittelbar aus den übergeordneten Transferaufwendungen abgeleitet werden. Sie stellen sich in Herne heterogen dar. So wendet die Stadt beispielsweise im Bereich Asyl deutlich überdurchschnittliche, in den Bereichen Grundsicherung und Eingliederungshilfe interkommunal unterdurchschnittliche Mittel auf.

Handlungsoptionen ergeben sich aus Sicht der GPA NRW jedoch dringend und nachhaltig aus der Methodik des Stellenvergleichs in einzelnen Aufgabenfeldern des Sozialamtes. Bei den durch uns ermittelten Personalkennzahlen zeigen sich durchgängig hohe Werte. So erreicht die Stadt Herne durch ihren Personaleinsatz in keinem der betrachteten Arbeitsbereiche den Benchmark. Berücksichtigt man den Bereich Asyl aufgrund der aktuellen Entwicklungen nicht, so zeigen die durch uns ermittelten Leistungswerte („Fälle je Mitarbeiter“) in den anderen Aufgabenfeldern zum Teil beträchtliche, rechnerische Potenziale. Dies gilt insbesondere für die Hilfe zur Pflege und das Wohngeld.

Das Sozialamt sollte die interkommunalen Vergleichswerte nutzen, um tiefere Betrachtungen in den einzelnen Arbeitsfeldern vorzunehmen. In Anbetracht der zwischenzeitlichen Entwicklung in einzelnen Arbeitsfeldern kann durchaus auch die Umsetzung von Personal in andere Aufgabenbereiche eine Möglichkeit sein. In erster Linie gilt es jedoch, die sich aus dem Haushaltssanierungsplan der Stadt Herne ergebenden, finanziellen Restriktionen bezüglich der Personalkosten zu beachten/erfüllen.

Im Bereich Sicherheit und Ordnung positioniert sich die Stadt Herne heterogen. In den betrachteten Aufgabenbereichen zeigen Personalaufwand und Leistungswerte kein einheitliches Bild. Hiervon sind sämtliche betrachteten Bereiche - Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen und Kraftfahrzeugzulassung, Führerscheinswesen sowie Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - betroffen.

Der Bereich Einwohnermeldewesen positioniert sich hierbei im Verhältnis Aufwand zu Leistung positiv. Die Stadt Herne erreicht in den Jahren 2011 und 2012 den Benchmark. Dies ist das Ergebnis einer guten Steuerungsleistung. Demgegenüber lassen die Analyseergebnisse beim Personenstandswesen Potenziale erkennen. Hier empfiehlt die GPA NRW Prozesse anzupassen und den Personaleinsatz zu flexibilisieren.

In der KFZ Zulassung stellt die GPA NRW einen vergleichsweise durchschnittlichen Aufwand fest. Auffällig sind die unterdurchschnittlichen Leistungswerte. Für 2015 sind organisatorische Anpassungen geplant, die sich auf Personalstärke bzw. Fallzahlenaufkommen auswirken werden. Im Führerscheinwesen erzielt die Stadt Herne beim Fallaufkommen je Stelle den zweitniedrigsten Wert der Vergleichskommunen.

Auch bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten positioniert sich die Stadt Herne personalintensiv. Sie erreicht lediglich Leistungswerte in der Nähe des interkommunalen Minimums.

Die Stadt Herne hält die notwendigen Daten zur Betrachtung und Analyse ihrer Verkehrsflächen lediglich in Ansätzen vor. So verfügt sie weder über eine Straßendatenbank, noch über eine Fortschreibung der in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Verkehrsflächen. Eine aktuelle Darstellung des Straßenvermögens in Schadensklassen liegt nicht vor. Der Fachbereich verfügt nicht über eine Kosten- und Leistungsrechnung. Ein längerfristiges Bauprogramm erst in der Entwicklung. Aus den vorhandenen Daten lässt sich lediglich erkennen, dass aktuell noch keine Überalterung der Verkehrsflächen gegeben ist. Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt sich unauffällig. Erkennbar ist ebenso, dass die Stadt Herne aufgrund der finanziellen Restriktionen kaum mehr als ihren Verkehrssicherungspflichten nachkommt. Verstetigt sich der geringe Mitteleinsatz der letzten Jahre, so droht auch hier mittel- bis langfristig ein erhebliches Risiko für den städtischen Haushalt.

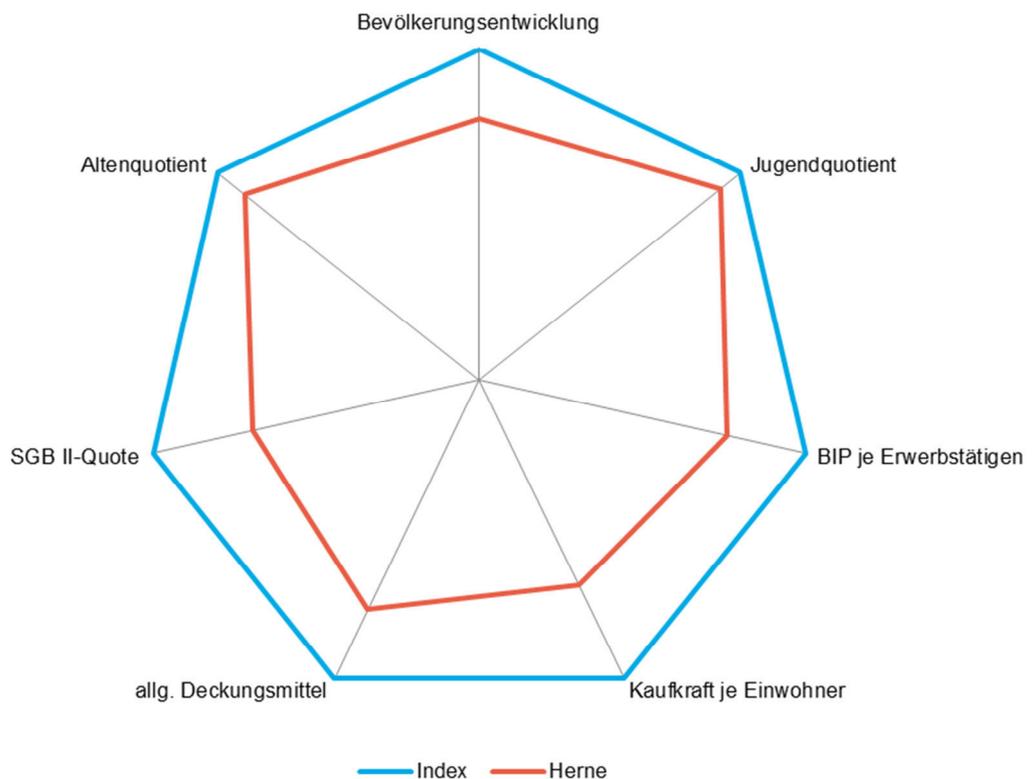
Der Gesamtaufwand für die Straßenbeleuchtung ist vergleichsweise durchschnittlich. Der Energieverbrauch konnte in den letzten Jahren vor 2011 geringfügig gesenkt werden. Nachhaltige Energiesparmaßnahmen wurden erst später, ab dem Jahr 2012 realisiert. Die so erzielten Effekte zeigen sich erst in späteren Betrachtungsjahren. Insoweit liegt die Stadt Herne beim Energieverbrauch je Leuchtenstandort im Betrachtungszeitraum oberhalb des interkommunalen Durchschnitts. Konsolidierungspotenziale ergeben sich aus Sicht der GPA NRW durch energiesparende Leuchtmittel sowie angepasste Beleuchtungszeiten und Intensitäten.

Die Grünflächen erscheinen den finanziellen Rahmenbedingungen der Stadt Herne angepasst. Der Pflegestandard ist als vergleichsweise gering zu bewerten. Dennoch ist das Ergebnis augenscheinlich gut. Beim Themenfeld der Park- und Gartenanlagen fallen Datenlage und Steuerungsqualität positiv auf. Lediglich punktuelle Verbesserungsansätze bei den betriebswirtschaftlichen Instrumentarien schmälern das sehr gute Ergebnis nicht. Trotz deutlich unter dem Benchmark liegenden Unterhaltungsaufwendungen, erzielt die Stadt Herne ein sehr gutes optisches Ergebnis. Insoweit sind die Aufwendungen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune angepasst. Bei den Spiel- und Bolzplätzen zeigt sich die Stadt Herne vergleichsweise durchschnittlich. Die Möglichkeiten beim Unterhaltungsaufwand sind erkannt – Standardreduzierungen sind vorgesehen und im Haushaltssicherungsplan ausgewiesen. Der Aufbau eines Spielgerätekatasters wird empfohlen. Trotz der dichten Herner Bebauung verfügt die Stadt über ein vergleichsweise überdurchschnittliches Begleitgrün. Die Positionierung am Benchmark bei den Aufwendungen sowie die pflegearme Bepflanzung zeigen die Folgen finanzieller Restriktionen. Es verdeutlicht eine Orientierung an Verkehrssicherungspflichten.

Ausgangslage der Stadt Herne

Strukturelle Situation

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



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

Die Werte der Stadt Herne zeigen ein eindeutiges Bild. In der Gesamtsicht ergeben sich im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten ausschließlich belastende Rahmenbedingungen. Die Stadt Herne wird nach den Bevölkerungsprognosen 2011 bis 2030 von IT.NRW und der Bertelsmann Stiftung eine deutlich sinkende Einwohnerzahl zu erwarten haben. Lediglich zwei kreisfreie Städte in NRW verlieren im maßgeblichen Zeitraum mehr Einwohner. Zudem weist Herne einen deutlich unterdurchschnittlichen Jugendquotienten³ auf. Der Altenquotient⁴ liegt

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

³ Unter 20-Jährige im Vergleich zur Altersgruppe 20 bis 64.

über dem Landesdurchschnitt. Im Zusammenspiel mit den anderen strukturellen Faktoren erwächst insbesondere aus der demografischen Entwicklung eine der großen Herausforderungen für die Stadt.

Mit dem vergleichsweise deutlich überdurchschnittlichen Anteil an Empfängern von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II gehen entsprechende finanzielle Mehrbelastungen für die Stadt einher.

Die Kaufkraft je Einwohner ist die niedrigste der kreisfreien Städte in NRW. Beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigen liegen lediglich zwei Kommunen darunter. Insoweit geben die Strukturmerkmale deutliche Hinweise auf die wirtschaftliche Stärke der Kommune bzw. ihrer Einwohnerschaft.

Die allgemeinen Deckungsmittel aus Steuern und Zuweisungen stellen die finanzielle Grundausstattung einer Kommune dar. Auch hier verzeichnet die Stadt Herne einen der geringsten Werte der Vergleichskommunen (dritt niedrigster). Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Teilbericht Finanzen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

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

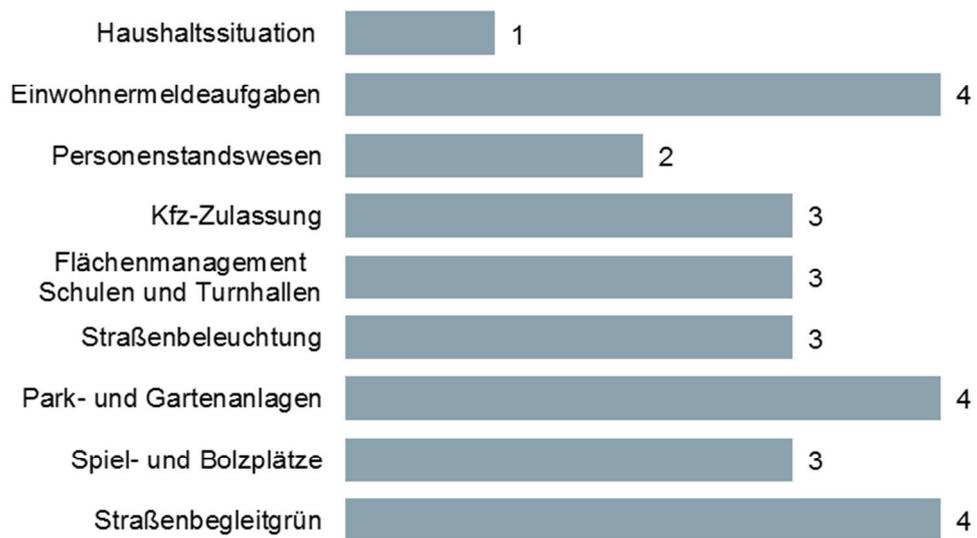
KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushaltssituation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

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

⁴ Ab 65-Jährige im Vergleich zur Altersgruppe 20 bis 64.

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Herne

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Herne wurde von 2012 bis 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde das Jahr 2011 zugrunde gelegt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thorsten Mindel
Finanzen	Martin Bamberger
Sicherheit und Ordnung	Anne Huppert
Jugend	Thomas Junker
Soziales	Frauke Holm
Schulen und Sport	Mathilde Winkelhorst
Verkehrsflächen	Sabine Ewald
Grünflächen	Sabine Ewald
Vermessungs- und Katasterwesen (GPA-Kennzahlenset)	Sandra Kowalewski
Öffentlicher Gesundheitsdienst (GPA-Kennzahlenset)	Michael Essler

Zu den Themenfeldern Informationstechnik und Gesamtabschluss erfolgt ein gesonderter Bericht.

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

Die Prüfungsergebnisse wurden zudem mit den Vorstandsmitgliedern für den jeweiligen Verantwortungsbereich besprochen.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

Um einen landesweiten Vergleich zu ermöglichen, haben wir Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert. Unterhalb der Produktbereichsebene gibt es keine landeseinheitliche Festlegung, so dass in den Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und in den Produkten unterschiedliche Leistungen enthalten sind.

Im Vergleich von Kommunen werden bei den Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt. Hierdurch ist der eigene Kennzahlenwert in die Verteilung der Ergebnisse einzuordnen.

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden bis zu 23 kreisfreie Städte einbezogen.

Die GPA NRW bezeichnet die Ergebnisse ihrer Analyse im Bericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Zu ihnen fordert die GPA NRW eine gesonderte Stellungnahme an und kennzeichnet dies im Bericht mit einem Zusatz.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale finden sich im Bericht als **Empfehlung** wieder.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

Unter Strukturmerkmalen versteht die GPA NRW zunächst grundsätzlich die von außen auf die Kommune einwirkenden Einflussfaktoren. Faktoren, die aufgrund kommunalpolitischer Beschlüsse auf die Kommune einwirken, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Gesamtbild einer Kommune, so dass - so-

weit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ darauf eingegangen wird.

Benchmarking

Die GPA NRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist die Suche nach guten Werten durch eine vergleichende Analyse und die Beantwortung der Frage, warum das so ist. Als Benchmark wird ein Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist. Die Aufgabenerfüllung ist in diesen Kommunen vollständig und rechtmäßig erfolgt. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit weitere Kriterien zugrunde gelegt werden, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

Konsolidierungsmöglichkeiten

Die GPA NRW versteht sich als Einrichtung, die den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht und Ansätze für Veränderungen aufzeigt.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die GPA NRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial). Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

Nicht jeder der so ermittelten Beträge kann durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklicht werden: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Bericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die Kommunen sollen damit unterstützt werden, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte eine Änderung der Praxis nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen angegangen werden. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggfls. dargestellten Potenziale in den Berichten nur als „Teilmenge“ der Konsolidierungsmöglichkeiten zu verstehen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

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

Herne, den 13.03.2015

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Thorsten Mindel

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Herne im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamt Betrachtung der Haushaltssituation	16
Haushaltswirtschaftliche Risiken	19
Risikoszenario	20
Haushaltskonsolidierung	22
Kommunaler Steuerungstrend	22
Beiträge	24
Gebühren	26
Steuern	27
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	29
Vermögenslage	29
Schulden- und Finanzlage	36
Ertragslage	43

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der GPA NRW beantwortet folgende Fragen sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken gibt es?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?

Die GPA NRW orientiert sich hierbei an dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft. Nachhaltige Haushaltswirtschaft vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital. Sie begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander. Dadurch können Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangt werden.

Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert. Ergänzend bezieht sie die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabchlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen diese Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Sie erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht die GPA NRW die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Stadt zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation zum einen danach, ob die Stadt den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

Haushaltsausgleich

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

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Herne hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 01. Januar 2009 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresergebnisse 2009 bis 2012 testiert und vom Rat der Stadt festgestellt vor. Daten des vom Oberbürgermeister bestätigten Entwurfs des Jahresabschlusses 2013 hat die GPA NRW ebenfalls berücksichtigt.

Für das erste nach NKF-Vorschriften geplante Haushaltsjahr 2009 hat die Stadt Herne einen Fehlbetrag geplant. Der Haushalt galt dennoch durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage als fiktiv ausgeglichen. In Folge weiterer im maßgeblichen Ausgleichszeitraum geplanter Fehlbeträge hat die Stadt ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Das HSK war jedoch nicht genehmigungsfähig. Die Stadt hat daher die Vorschriften der vorläufigen Hausführung zu beachten.

Seit dem Jahr 2010 verringern die jährlichen Fehlbeträge fortlaufend die allgemeine Rücklage. Die Ausgleichsrücklage wurde im Jahr 2010 vollständig aufgezehrt. Auch die für die Jahre 2010 und 2011 vorgelegten HSK waren nicht genehmigungsfähig. Die Stadt befand sich weiterhin in der vorläufigen Haushaltsführung.

Seit dem Jahr 2012 nimmt die Stadt freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen teil. Der Haushalt bzw. der Haushaltssanierungsplan (HSP) 2012 sahen erstmals wieder ein positives Jahresergebnis im Jahre 2017 vor. Der HSP 2012 wurde von der Bezirksregierung Arnsberg genehmigt.

Die Haushaltssatzung 2013 in Verbindung mit der Fortschreibung des HSP sieht den Ausgleich des Ergebnishaushalts nunmehr für das Jahr 2018 vor. Die Stadt Herne erfüllte damit die Voraussetzung des Stärkungspaktgesetzes (StPaktG) bis spätestens 2018 einen ausgeglichenen Haushalt unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfen nachzuweisen. Ab dem Jahr 2021 konnte die Stadt zudem den Haushaltsausgleich auch ohne Konsolidierungshilfen nachweisen. Die Bezirksregierung hat die HSP-Fortschreibungen der Jahre 2013 und 2014 genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Bereits in den kameralen Haushaltsjahren seit 1991 konnte die Stadt Herne den strukturellen Ausgleich des Verwaltungshaushaltes nicht mehr darstellen. Mit dem Übergang in das NKF setzten sich die negativen Jahresergebnisse auch unter den geänderten Rahmenbedingungen fort.

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

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013*
Jahresergebnis		-56.406	-83.097	-66.482	-57.421	-72.726
Höhe der allgemeinen Rücklage	349.570	349.912	325.135	258.120	199.300	126.475
Höhe der Ausgleichsrücklage	75.296	18.889	0	0	0	0

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013*
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		keine Verringerung	7,1	20,6	22,8	36,5
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent		13,3	22,5	20,4	22,2	36,5

* Für das Jahr 2013 liegen Daten aus dem Entwurf des Jahresabschlusses vor.

Die Ergebnisrechnungen 2009 bis 2013 weisen durchgehend negative Ergebnisse aus. In den ersten fünf NKF-Jahren hat sich das Eigenkapital der Stadt um 298 Mio. Euro verringert. Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem negativen Jahresergebnis 2010 vollständig verbraucht. Die allgemeine Rücklage wird seitdem anteilig reduziert. Die jeweilige Verringerung der allgemeinen Rücklage liegt oberhalb des Schwellenwertes nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 der Gemeindeordnung (GO) von fünf Prozent.

Die ordentlichen Aufwendungen sind seit 2009 in allen Jahren gestiegen. Die ordentlichen Erträge hingegen schwankten im Zeitverlauf. Zwar sind sie ebenfalls insgesamt gestiegen. Der Anstieg konnte jedoch die Steigerung der ordentlichen Aufwendungen nicht kompensieren.

Insbesondere die Entwicklung der Transferaufwendungen, der sonstigen ordentlichen Aufwendungen sowie der Personalaufwendungen belasten den Haushaltsausgleich.

Ertragsseitig konnte die Stadt zwar Zuwächse bei den Zuwendungen verzeichnen. Auffällig ist, dass die Steuererträge in Herne nicht, wie bei den meisten Städten, die größte Ertragsposition darstellen. Die Höhe der Steuererträge hat innerhalb des Betrachtungszeitraumes zum Teil erheblich variiert. Im Eckjahrevergleich 2009/2013 liegen sie nahezu auf gleichem Niveau.

In den Jahren 2011 und 2012 konnte die Stadt die Jahresfehlbeträge reduzieren. 2013 hat sich die Haushaltssituation der Stadt hingegen wieder deutlich verschlechtert. Negativ haben sich verschiedene nicht absehbare und kaum beeinflussbare Entwicklungen ausgewirkt:

- Im Jahr 2013 hat der Landesgesetzgeber die Konsolidierungshilfe neu berechnet. Infolgedessen erhält die Stadt Herne weniger Mittel.
- Die Erträge aus der Gewerbesteuer sind auf einem bereits niedrigen Niveau erheblich gesunken.
- In Folge der Energiewende hat die Stadt niedrige Erträge aus den Beteiligungen der Energiesparte erzielen können.
- Die Sozialtransferaufwendungen sind weiter ungebremst gestiegen.

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-44.945	-44.121	-28.785	-9.727	6.911	7.056	11.061	9.980
Höhe der allgemeinen Rücklage	81.530	37.409	8.624	0	0	0	0	0
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	5.807	12.863	23.924	33.904
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	1.103	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	35,5	54,1	76,9	112,8	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung

Haushaltsansatz 2014 sowie Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2021, Stand: Haushaltsplan und HSP 2014 Beschlussfassung vom 28. Januar 2014

Im Planungszeitraum bis 2021 geht die Stadt Herne davon aus, dass insbesondere Erträge aus Steuern und Zuwendungen deutlich steigen werden. Eingerechnet hat sie erwartete Ergebnisverbesserungen von HSP-Maßnahmen wie die Erhöhung der Grundsteuer B. Des Weiteren rechnet die Stadt Verbesserungen ein, die sich aus Sonderfaktoren ergeben. Als Sonderfaktoren bezeichnet die Stadt Entlastungen, die seitens politischer Entscheidungsträger wiederholt angekündigt, bisher aber vom Gesetzgeber nicht umgesetzt wurden.

HSP-Maßnahmen sowie die Erwartung, dass der Bund die Kosten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (teilweise) übernimmt, sollen den fortschreitenden Anstieg der Aufwendungen bremsen. Insgesamt sollen die geplanten Ertragszuwächse die weiteren Aufwandssteigerungen kompensieren.

Die positive Entwicklung der Ertragsseite soll zudem maßgeblich dazu beitragen, dass die Stadt Herne im Jahr 2018 erstmals wieder einen Überschuss ausweisen kann. In Folge der geplanten Fehlbeträge bis 2017 wird das Eigenkapital der Stadt Herne allerdings im Jahr 2017 vollständig aufgezehrt sein. Das Eigenkapital soll jedoch nur temporär aufgebraucht sein. Im Jahr 2018 wird die Stadt – soweit die Planung eintritt - bereits wieder ein positives Eigenkapital ausweisen können.

→ **Feststellung**

Der Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs im Rahmen des HSP muss zunächst oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben. Ziel der Stadt muss es auch sein, langfristig ihr Eigenkapital zu erhalten.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2011 und 2012

Jahr	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-405	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20
2012	-350	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19

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

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Die Kommunen müssen dazu geeignete Maßnahmen finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf). Die Basis zur Ermittlung des nachhaltigen Konsolidierungsbedarfs ist

- die aktuelle strukturelle Haushaltssituation,
- verbunden mit der voraussichtlichen Entwicklung wesentlicher haushaltswirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Planungszeitraum.

Strukturelles Ergebnis

Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - ausgegangen werden kann.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2013 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs¹ und der allgemeinen Umlagen² abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW in der Regel durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte.

Grund dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich³ und der allgemeinen Umlagen beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

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

² Landschaftsumlage und RVR-Umlage

³ Das Land beabsichtigt aus diesem Grunde die Datenbasis zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs mit dem GFG 2015 auf mehrere Jahre zu erweitern.

Zu bereinigende Sondereffekte hat die GPA NRW für das Jahr 2013 nicht festgestellt.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013⁴

Herne	
Jahresergebnis	-72.726
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	185.187
Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-257.912
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	177.571
= strukturelles Ergebnis	-80.341

→ Feststellung

Bezogen auf das Jahr 2013 weist die Stadt Herne ein strukturelles Defizit von 80 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Herne ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2013 mit dem geplanten Jahresergebnis 2021. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2013 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Herne ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Für die zweite Fortschreibung des HSP hat die Stadt bestehende Konsolidierungsmaßnahmen überprüft. Sofern die Stadt absehen konnte, dass die im HSP 2013 beschlossenen Ergebnisverbesserungen nicht aufrechterhalten werden können, hat sie Anpassungen vorgenommen.

In der Fortschreibung des HSP 2014 geht die Stadt Herne davon aus, dass sie im Jahr 2021 einen Jahresüberschuss von zehn Mio. Euro erreicht. Sofern die Planung eintritt, wäre die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2013 geschlossen. Die HSP-Fortschreibung 2014 enthält folgende wesentliche Maßnahmen:

⁴ Der Kämmerei hat die GPA NRW die zu Grunde liegende Berechnung im Detail zur Verfügung gestellt.

- Einbeziehung der Beteiligungen in die Haushaltskonsolidierung sowie Optimierung des Beteiligungsportfolios,
- Reduzierung des Personals durch Ausnutzung der Fluktuation,
- pauschale Einsparungen durch restriktive Mittelbewirtschaftung,
- Steuererhöhungen,
- Vermarktung von Grundstücken und Gewerbeflächen,
- Reduzierung der Gebäudereinigungskosten sowie
- Anpassung Schulinfrastruktur.

Zwar hat die Stadt für die Fortschreibung des HSP 2014 neue Konsolidierungsbeiträge entwickelt. Sie kann das Konsolidierungsziel jedoch nur erreichen, indem sie mit folgenden Sonderfaktoren plant:

- (Teil-)übernahme der Kosten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung durch den Bund,
- erhöhte Landesbeteiligung an SGB 2-Kosten durch Absenkung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung,
- erhöhte Schlüsselzuweisung nach Auslaufen der Landesbeteiligung am Solidarpakt.

Konkrete Beschlüsse seitens des Gesetzgebers stehen aus.

Die Bezirksregierung Arnsberg akzeptiert die erwarteten Ergebnisverbesserungen durch die Sonderfaktoren nicht. Sie hält es lediglich für akzeptabel, ab 2015 den Anteil der Stadt Herne an der im Vorfeld des Bundesteilhabegesetzes angekündigten Entlastung der Kommunen im HSP zu berücksichtigen. Ohne die ursprünglich geplanten Ergebnisverbesserungen rechnet die Stadt in den Jahren 2018 bis 2021 mit Defiziten von ca. drei Mio. Euro.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2013 und dem Planergebnis 2021⁵ im Wesentlichen zusammensetzt:

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	39.934*	59.183	19.249	5
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	49.750*	69.465	19.715	4
Andere Steuern - standardbereinigt	24.885**	30.868	5.984	3

⁵ Planergebnis 2021 lt. Beschlussfassung vom 28. Januar 2018

	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Schlüsselzuweisungen	118.604*	169.992	51.388	5
Zuwendungen und allgemeine Umlagen - standardbereinigt	39.561**	45.970	6.410	2
Finanzerträge	10.869**	15.536	4.667	5
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	119.821**	124.715	4.894	1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	51.898**	52.544	646	0
Steuerbeteiligungen	6.292*	4.179	-2.113	-5
Allgemeine Umlagen	35.363*	38.902	3.539	1
Transferaufwendungen - standardbereinigt	99.157**	110.582	11.425	1
Sonstige ordentliche Aufwendungen	85.121**	85.746	625	0

* Mittelwert 2009 bis 2013; ** Ergebnis 2013

Die Planung bzw. Ergebnisprognosen des HSP 2014 hat die Stadt Herne auf den folgenden Grundlagen erstellt:

- Orientierungsdaten des Landes 2014 bis 2017,
- Ausführungserlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) vom 07. März 2013 zu § 76 GO,
- Ergebnisse des Jahresabschlusses 2012.

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuererträge sollen laut Planung der Stadt Herne mit 19 Mio. Euro zur Konsolidierung bis 2021 beitragen. Dies entspricht einer jährlichen Steigerungsrate von fünf Prozent gegenüber dem strukturellen Ergebnis.

Ausgehend vom Rechnungsergebnis 2012 hat die Stadt Herne den Ansatz der Gewerbesteuererträge für das Jahr 2014 um sechs Prozent gesenkt. Damit hat sie versucht, dem abzusehenden Rückgang der Erträge im Jahr 2013 Rechnung zu tragen.

Unterschiedliche Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung der Gewerbesteuererträge 2014

Basis	Vergleichsbasis in Tausend Euro	Steigerungsrate in Prozent
Ergebnis 2012	46.135	-5,9
Strukturelles Ergebnis 2013 (Mittelwert der Jahre 2009 bis 2013)	39.934	17,4

Basis	Vergleichsbasis in Tausend Euro	Steigerungsrate in Prozent
Ergebnis 2013	31.995	35,6

Hätte sie das strukturelle Ergebnis 2013 als Grundlage zur Ermittlung des Haushaltsansatzes 2014 genommen, würde die Steigerungsrate 17 Prozent betragen. Insofern wird deutlich, dass die für 2014 erwarteten Erträge erheblich über dem Mittelwert der letzten Jahre liegen. Hätte die Stadt das Ergebnis des Jahres 2013 zu Grunde gelegt, ergibt sich sogar eine Steigerungsrate von 36 Prozent.

Bei den Haushaltsansätzen der Gewerbesteuer handelt es sich unbestritten um eine rechnerisch zu ermittelnde Erwartungshaltung. Sie sind maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Die Erträge werden daher von der Stadt jährlich neu kalkuliert. Sie hat den Ansatz für die HSP-Fortschreibung 2014 sowie für den Planungszeitraum bis 2021 sogar noch im Beschlussverfahren angepasst. Sie hat die Ansätze gegenüber dem Haushaltsplanentwurf reduziert. Dennoch hat sie aus Sicht der GPA NRW eine hohe Basis gewählt.

→ **Feststellung**

Den Ansätzen für die Gewerbesteuer im Haushaltsplan 2014 liegt eine optimistische Annahme zu Grunde.

Die Steigerungsrate für das Jahr 2015 entspricht den Orientierungsdaten des Landes. Für das Jahr 2016 weicht die Stadt von den Orientierungsdaten ab. Herne hat neue Gewerbeflächen erschlossen. Die Stadt rechnet damit, dass sich insbesondere Unternehmen aus dem Logistikbereich ansiedeln werden. In Folge der Gewerbeansiedlungen erwartet die Stadt, dass die Gewerbesteuererträge sprunghaft steigen. Im Jahr 2017 rechtfertigt die Anhebung des Hebesatzes um 20 Punkte die Planung höherer Erträge. Ab dem Jahr 2018 plant die Stadt mit moderaten Steigerungsraten von drei Prozent.

Die Erwartung, im Planungszeitraum mit einem kontinuierlichen Wachstum zu rechnen, ist nach Einschätzung der GPA NRW risikobehaftet. Das Gewerbesteueraufkommen war in der Vergangenheit großen Schwankungen ausgesetzt. Die Ursachen für die Veränderungen des Gewerbesteueraufkommens sind vielfältig und liegen zum Teil außerhalb der Steuerungsmöglichkeiten der Stadt. Im Abschnitt „Risikoszenario“ wird dieses Risiko aufgegriffen.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Anteile der Stadt Herne an der Einkommens- und Umsatzsteuer hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Sie können von der Stadt nicht gesteuert werden. In den von der Stadt angesetzten Steigerungsraten sieht die GPA NRW kein zusätzliches Risiko.

Andere Steuererträge

Neben den Erträgen aus der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern rechnet die Stadt auch bei anderen Steuerpositionen mit höheren Erträgen. Der HSP sieht insbesondere vor, dass der Hebesatz der Grundsteuer B im Jahr 2016 auf 600 vom Hundert (v. H.) und in 2018 auf 695 v. H. angehoben werden soll.

Der Handlungsbedarf für die Stadt besteht darin, die im HSK formulierte Absicht umzusetzen und die beabsichtigten Hebesatzerhöhungen zu beschließen.

Bei den Steuererträgen hat die Stadt im Haushalt 2014 den Sonderfaktor „erhöhte Landesbeteiligung an SGB 2-Kosten durch Absenkung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung“ eingeplant. Die Berechnung der erwarteten Steuererträge ist dem Grunde nach plausibel. Ungewiss ist jedoch, ob das Land eingesparte Wohngeldleistungen tatsächlich an die Kommunen weitergibt. Im Haushalt 2015 wird die Stadt daher nicht mehr mit diesen Erträgen rechnen.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen für 2014 hat die Stadt auf Basis der zweiten Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2014 kalkuliert. Für die Folgejahre hat sie die Orientierungsdaten des Landes berücksichtigt. Zudem hat sie im Jahr 2015 sowie in den Folgejahren pauschal Beträge abgezogen. Hierüber hat sie den erhöhten Ansatz der Gewerbesteuer ertragsmindernd berücksichtigt. Dem Risiko, dass sie geplante Gewerbesteuererträge nicht erzielen kann, wirkt die Stadt insofern über den kompensatorischen Effekt der Schlüsselzuweisungen entgegen. Den Auswirkungen des Zensus 2011 mit den damit verbundenen Einwohnerverlusten hat sie damit ebenfalls Rechnung getragen.

Die Planung der Schlüsselzuweisungen führt aus Sicht der GPA NRW zu einem nachvollziehbaren Ergebnis. Ein über das allgemeine Planungsrisiko hinausgehendes Risiko sieht die GPA NRW nicht.

Zuwendungen und allgemeine Umlagen - standardbereinigt

Neben den Schlüsselzuweisungen betrachtet die GPA NRW auch die Planung der anderen Positionen der Zeile Zuwendungen und allgemeine Umlagen. Maßgeblich für die Entwicklung dieser Erträge sind Zuwendungen, die die Stadt vom Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) erhält. Im Zusammenhang mit dem U3-Ausbau rechnet die Stadt mit steigenden Zuwendungen für die Tagesbetreuung von Kindern vom LWL.

Finanzerträge

Für die Fortschreibung des HSP 2014 hat die Stadt die erwarteten Ergebnisverbesserungen korrigiert. Insbesondere negative Auswirkungen der Energiewende reduzieren den Gewinn der Energie- und Wasserversorgung Mittleres Ruhrgebiet GmbH (ewmr). Zudem rechnet die Stadt mit einer verminderten Gewinnabführung der Sparkasse Herne. Erst ab dem Jahr 2018 erwartet die Stadt, dass die im HSP 2013 beschlossenen Beiträge erzielt werden können.

Die Stadt Herne beschreibt im HSP, unter welchen Rahmenbedingungen die einzelnen Unternehmen, wann und in welcher Höhe Konsolidierungsbeiträge erbringen werden. Die Höhe der veranschlagten Ergebnisverbesserungen hat die GPA NRW nicht geprüft. Da die Stadt die Rahmenbedingungen nicht oder nur sehr eingeschränkt beeinflussen kann, besteht ein Risiko für den Konsolidierungsprozess.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen plant die Stadt mit einer durchschnittlichen Steigerung von jährlich einem Prozent. Die kommunalen Spitzenverbände prognostizieren bis 2017 hingegen höhere

Steigerungsraten: Für 2014 3,6 Prozent, für 2015 2,2 Prozent sowie für 2016 und 2017 1,6 bzw. 1,7 Prozent.⁶

Die Orientierungsdaten des Landes sehen jährliche Steigerungsraten von einem Prozent vor. Nach dem Erlass des MIK sind die Orientierungswerte jedoch keine Prognosen, sondern Zielwerte. Zudem wird seitens des MIK formuliert, dass die Zielwerte von Stärkungspaktgemeinden noch unterschritten werden sollten.

Die Stadt Herne hat den Ansatz für 2014 anhand der folgenden Grundlagen kalkuliert:

- Aufwendungen für Tarifbeschäftigte im September 2013,
- Aufwendungen für Beamte im November 2013,
- jeweils abgesehen von einzelnen notwendigen Korrekturen.
- Mögliche Höhergruppierungen und Beförderungen hat die Stadt mit ihren finanziellen Auswirkungen in die Ansätze eingerechnet.
- Die zurückliegenden Abschlüsse für die Tariflich Beschäftigten hat sie mit linearen Erhöhungen zum 01. Januar 2013 mit 2,65 Prozent und zum 01. Januar 2014 mit 2,95 Prozent berücksichtigt.
- Für den Bereich der Beamten hat sie durchschnittliche Steigerungsraten zu den vorgenannten Terminen von 1,76 bzw. 1,95 Prozent angenommen
- Für die Folgejahre hat sie die folgenden Steigerungsraten in der mittel- und langfristige Planung berücksichtigt:
 - 2014 bis 2015 2,0 Prozent,
 - 2016 bis 2018 1,5 Prozent und
 - 2019 bis 2021 1,0 Prozent.
- In der Gesamtkalkulation der Ansätze für 2014 hat die Stadt zudem Einsparungen aus dem Personalkostenquotierungsverfahrens berücksichtigt.

Die Stadt Herne pflegt ein strategisches Personalplanungssystem. Bestandteile sind eine strategische Personalbedarfsplanung und eine wiederkehrende Fluktuationsanalyse. Im HSP hat die Stadt festgelegt, dass in den Jahren 2014 bis 2017 30 Prozent der Personalkosten der im Rahmen der altersbedingten Fluktuation freiwerdenden Planstellen eingespart werden sollen. Ab 2018 soll der Anteil auf 40 Prozent steigen. In der Fortschreibung des HSP dokumentiert die Stadt weggefallene Planstellen.

In die Entwicklung der Personalaufwendungen hat sie Stadt zudem konkrete Einzelmaßnahmen eingepreist. Durch die folgenden Maßnahmen kann die Stadt ihren Personalbedarf reduzieren:

- Neuorganisation der Bereiche Finanzen, IT und Kinder-Jugend-Familie,

⁶ Finanzprognose DStGB 2014 - 2017 vom 23. Juni 2014

- Neuorganisation des Krisenmanagements bei der Feuerwehr,
- Optimierung der Stadtbibliothek,
- Interkommunale Zusammenarbeit in IT-Projekten mit der Stadt Dortmund,
- Weiterentwicklung des Betriebskonzepts „Stadtgrün“,
- Neubau eines gemeinsamen Betriebshofes für die Fachbereiche Tiefbau und Stadtgrün,
- Erweiterung des elektronischen Baugenehmigungsverfahrens.

Die Planung der Personalaufwendungen ist plausibel. Allgemeine Risiken für den geplanten Haushaltsausgleich sieht die GPA NRW, wenn

- die Stadt HSK-Maßnahmen nicht konsequent umsetzt oder ausfallende Konsolidierungsbeiträge nicht anderweitig kompensiert sowie tarifliche Lohn- und Gehaltssteigerungen höher ausfallen, als von der Stadt angenommen.

Als Risiken für die eigene Personalaufwandskalkulation sieht die Stadt Herne zudem die angekündigten Klagen bezüglich der verminderten Übernahme bzw. Nichtübernahme des Tarifabschlusses auf Teile der Beamtenschaft.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen plant die Stadt bis zum Jahr 2021 nur einen leichten Anstieg von weniger als einer Million Euro.

Die Prognose der kommunalen Spitzenverbände für die Sach- und Dienstleistungen liegt sowohl über den Orientierungsdaten des Landes als auch über den von der Stadt angesetzten Steigerungsraten. Inwieweit es der Stadt Herne gelingt, die von ihr geplante Steigerung zu realisieren, ist zum einen abhängig von der Umsetzung der HSP-Maßnahmen. Zum anderen kann sie das Ziel über eine restriktive Haushaltsführung erzielen.

Steuerbeteiligungen

Auf Grundlage des Solidarpakts 2 werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. 2019 läuft der Solidarpakt 2 aus. Die Stadt Herne plant insofern, dass sich die Steuerbeteiligungen ab dem Jahr 2020 um vier Mio. Euro reduzieren werden.

Allgemeine Umlagen

Die Landschaftsumlage orientiert sich an der Steuerkraft der kreisfreien Städte im Verbandsgebiet und am Umlagebedarf des LWL. Die Stadt Herne hat für die Planung der Landschaftsumlage die zweite Modellrechnung zum GFG 2014 berücksichtigt.

Als Sonderfaktor hat die Stadt Herne darüber hinaus die im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierungsparteien vorgesehene Beteiligung des Bundes an Kosten der Eingliederung für Menschen mit Behinderung eingerechnet. Das über den Koalitionsvertrag angekündigte Bundesteilhabegesetz sieht mittelfristig eine Entlastung der Kommunen von fünf Mrd. Euro pro Jahr vor.

Bereits vor Verabschiedung dieses Gesetzes sollen die Kommunen mit einer Mrd. Euro jährlich entlastet werden.

Der LWL hat eine jährliche Entlastungswirkung für die Stadt Herne mit rund 10,5 Mio. Euro jährlich kalkuliert. Die Stadt geht in der Fortschreibung des HSP 2014 von einer vollständigen Entlastungswirkung ab dem Jahr 2017 aus. Eine Vorwegentlastung von zwei Mio. Euro erwartet sie bereits ab 2015.

Im Juli 2014 teilt das MIK mit⁷, dass die Bundesregierung die Kommunen ab dem 01. Januar 2015 mit einer Mrd. Euro entlasten wird. Die Entlastung soll hälftig durch einen höheren Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft (KdU) und hälftig durch einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer erfolgen. Nach der vorläufigen Berechnung kann die Stadt Herne mit zusätzlichen Erträgen von insgesamt 2,4 Mio. Euro rechnen.

Ungewiss ist hingegen derzeit, wann und in welcher Ausgestaltung der Bundestag ein Bundesteilhabegesetz beschließt.

Der Rat der Stadt Herne hat im Juli 2014 eine ergänzende Erklärung zum HSP 2014 beschlossen: „Sollte die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Eingliederungshilfe ab 2018 nicht zum notwendigen Ausgleich führen und die wirtschaftliche Situation keine anderen Ausgleichsperspektiven bieten, erklärt der Rat der Stadt Herne, eine Erhöhung der Grundsteuer B in 2017 mit Wirkung für die Jahre 2018 ff. um bis zu 80 Hebesatzpunkte zu beschließen.“⁸

Andere Transferaufwendungen

Die anderen Transferaufwendungen steigen laut Planung der Stadt Herne jährlich durchschnittlich um ein Prozent. Die Höhe dieser Transferaufwendungen wird im Wesentlichen durch die Entwicklung der Sozialtransferaufwendungen bestimmt. Die aktuellen Orientierungsdaten des Landes sehen hierfür Steigerungsraten von jährlich zwei Prozent vor.

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

Sonstige ordentliche Aufwendungen

Die Stadt Herne plant, die sonstigen ordentlichen Aufwendungen bis zum Jahr 2021 nahezu auf dem aktuellen Niveau zu halten. Sie rechnet dabei ein, dass sich die Ansiedlung von Gewerbeunternehmen auf den neu erschlossenen Gewerbeflächen positiv auswirkt. Positive Effekte erwartet sie für die Hilfen für Langzeitarbeitslose insbesondere für die KdU.

⁷ Landtag Nordrhein-Westfalen: Drucksache 16/6259, vom 07. Juli 2014

⁸ Stadt Herne, Vorlage-Nr. 2014/0444

→ **Feststellung**

Die von der GPA NRW betrachteten Planungswerte des Haushaltsplans sowie des HSP 2014 bis zum Jahr 2021 sind zu einem großen Teil nachvollziehbar.

Optimistisch geplant hat die Stadt Herne die Gewerbesteuererträge.

Inwieweit die eingeplanten Sonderfaktoren tatsächlich Ergebnisverbesserungen nach sich ziehen, ist ungewiss. Es besteht insoweit ein Risiko, dass sich die Planungen der Stadt nicht realisieren und zusätzlicher Konsolidierungsbedarf entsteht.

Der Rat der Stadt Herne hat sich bereit erklärt, dieses Risiko bei Bedarf durch eine zusätzliche Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B aufzufangen.

Auch bei verschiedenen anderen Ertrags- und Aufwandspositionen hat die Stadt noch Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen. Insofern besteht konkreter Handlungsbedarf.

Die in der Planung liegenden Risiken und die damit ggf. verbundenen Konsequenzen werden im Berichtsabschnitt „Risiken der Haushaltswirtschaft“ zum Teil exemplarisch aufgegriffen.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie einwohnerbezogene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Herne.

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herne
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,1	98,0	92,0	83,8
Eigenkapitalquote 1	-27,8	66,7	16,8	17,0
Eigenkapitalquote 2	-10,4	81,0	37,1	39,1
Fehlbetragsquote	1,8	56,0	19,9	20,4
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	20,0	48,9	31,6	33,9
Abschreibungsintensität	3,7	11,1	6,9	8,2
Drittfinanzierungsquote	24,1	77,2	47,6	32,6
Investitionsquote	28,7	139,2	77,5	71,9
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	20,8	94,7	66,9	73,7
Liquidität 2. Grades	4,1	123,2	21,2	16,6
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	159	165	162	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,6	37,3	19,0	13,8
Zinslastquote	0,7	6,5	3,7	3,6

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herne
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	25,6	58,3	39,8	34,4
Zuwendungsquote	8,9	64,7	29,3	41,5
Personalintensität	16,8	27,7	20,9	23,8
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,3	25,6	17,5	12,0
Transferaufwandsquote	23,6	54,8	36,8	30,5

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herne
Jahresergebnis je Einwohner	-788	-102	-310	-405
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-627	29	-160	-236
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.315	2.201	1.628	1.433

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herne
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	82,9	101,0	94,9	88,3
Eigenkapitalquote 1	-29,5	66,2	15,0	13,3
Eigenkapitalquote 2	-12,7	80,2	34,7	35,1
Fehlbetragsquote	1,1	92,9	23,2	22,2
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	19,9	48,4	31,2	33,7
Abschreibungsintensität	3,9	9,8	6,7	8,0
Drittfinanzierungsquote	30,6	75,2	46,8	33,0
Investitionsquote	25,3	478,4	91,5	72,1
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	17,7	93,4	65,9	69,7
Liquidität 2. Grades	4,9	109,1	20,8	14,2
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	47	18.743	2.464	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,5	36,6	20,0	15,4
Zinslastquote	0,8	5,9	3,5	3,6
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	22,8	57,9	38,7	32,6
Zuwendungsquote	9,5	66,4	29,4	43,7
Personalintensität	15,9	25,1	20,4	24,6

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herne
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,0	26,5	17,1	11,4
Transferaufwandsquote	27,4	56,1	40,0	31,5

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herne
Jahresergebnis je Einwohner	-603	-25	-219	-350
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-546	84	-82	-117
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.542	2.201	1.736	1.606

Die Erträge der Stadt Herne können bisher in keinem Jahr seit der Umstellung auf das NKF die Aufwendungen decken. Negative Jahresergebnisse führen zu einem fortlaufenden Verzehr des Eigenkapitals. Die Jahresergebnisse je Einwohner der Stadt Herne liegen in allen Jahren unter dem Mittelwert der Vergleichsstädte. Sie gehören zudem zu den schlechtesten in Nordrhein-Westfalen. Die Eigenkapitalausstattung der Stadt ist durchschnittlich.

Die Ergebnisrechnung der Stadt Herne wird stärker durch Abschreibungsaufwendungen belastet als dies bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen der Fall ist. Die hohe Abschreibungsintensität korrespondiert mit der überdurchschnittlich hohen Infrastrukturquote. Die Drittfinanzierungsquote zeigt an, wie viel Prozent der Abschreibungen auf Anlagevermögen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt sind. Die entlastende Wirkung durch die Auflösung von Sonderposten ist in Herne vergleichsweise niedrig. In den Jahren 2008 bis 2013 konnte die Stadt Herne den Werteverzehr ihres Anlagevermögens nur zu etwa Dreiviertel über neue Investitionen kompensieren.

Die Stadt Herne verfügte bisher in keinem Jahr seit Umstellung auf das neue Rechnungswesen über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Die angespannte Situation der Haushaltswirtschaft wird zudem über die Kennzahlen zur Finanzlage deutlich:

- Die Stadt kann ihr Anlagevermögen nicht mehr vollständig aus langfristigem Kapital finanzieren.
- Sie muss ihr laufendes Geschäft über Kredite zur Liquiditätssicherung finanzieren.
- Sie kann ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten nur in äußerst geringem Maße durch liquide Mittel und kurzfristig erwartete Liquidität decken.

Die Stadt verfügt nur über sehr geringe allgemeine Deckungsmittel je Einwohner. Insbesondere die eigene Steuerkraft ist unterdurchschnittlich. Über die hohe Zuwendungsquote wird die Abhängigkeit vom kommunalen Finanzausgleich deutlich. Der Anteil der Transferaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen ist in Herne unterdurchschnittlich. Es besteht eine Wechselwirkung zur geringen Steuerkraft.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- HSK-Pflicht besteht seit dem Jahr 1991. In den Jahren 2009 bis 2011 befand sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung.
- Die Ausgleichsrücklage war in 2010 vollständig verbraucht. Von 2009 bis 2013 fand ein Werteverzehr von 298 Mio. Euro statt.
- Das strukturelle Ergebnis 2013 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 80 Mio. Euro aus.
- Der HSP 2014 sieht den Haushaltsausgleich erstmalig wieder im Jahr 2018 vor. Bis dahin wird jedoch das Eigenkapital der Stadt verbraucht sein.
- Das Erreichen des Haushaltsausgleichs setzt voraus, dass notwendige Konsolidierungsmaßnahmen mit den geplanten Ergebnisverbesserungen konsequent umgesetzt werden.
- Zudem ist die Stadt darauf angewiesen, dass die von ihr formulierten Sonderfaktoren zu Ergebnisverbesserungen führen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Herne mit dem Index 1.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Höhe der Gewerbesteuererträge	Strukturelle Haushaltssituation
Erhöhte Landesbeteiligung an SGB 2-Kosten durch Absenkung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung	Strukturelle Haushaltssituation
Konsolidierungsbeiträge der Beteiligungen	Strukturelle Haushaltssituation
Entwicklung der Personalaufwendungen in Abhängigkeit von Tarifabschlüssen und dem Umsetzen der HSP-Maßnahmen	Strukturelle Haushaltssituation
Entwicklung der Landschaftsumlage: abhängig von der Beteiligung des Bundes an Kosten der Eingliederung für Menschen mit Behinderung	Strukturelle Haushaltssituation
Entwicklung der Sozialtransferaufwendungen	Strukturelle Haushaltssituation
Fortschreitender Werteverzehr des Anlagevermögens dem nur in geringem Umfang durch Investitionen begegnet wird sowie Risiko, dass Vermögen zunehmend außerplanmäßig abzuschreiben ist.	Vermögenslage sowie Schulden- und Finanzlage
Geringe Selbstfinanzierungskraft	Schulden- und Finanzlage

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Zinsänderungsrisiko	Schulden- und Finanzlage
Liquiditätsrisiko	Schulden- und Finanzlage

Risikoszenario

Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten.

Die GPA NRW möchte die Stadt Herne für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Stadt nicht ersetzen.

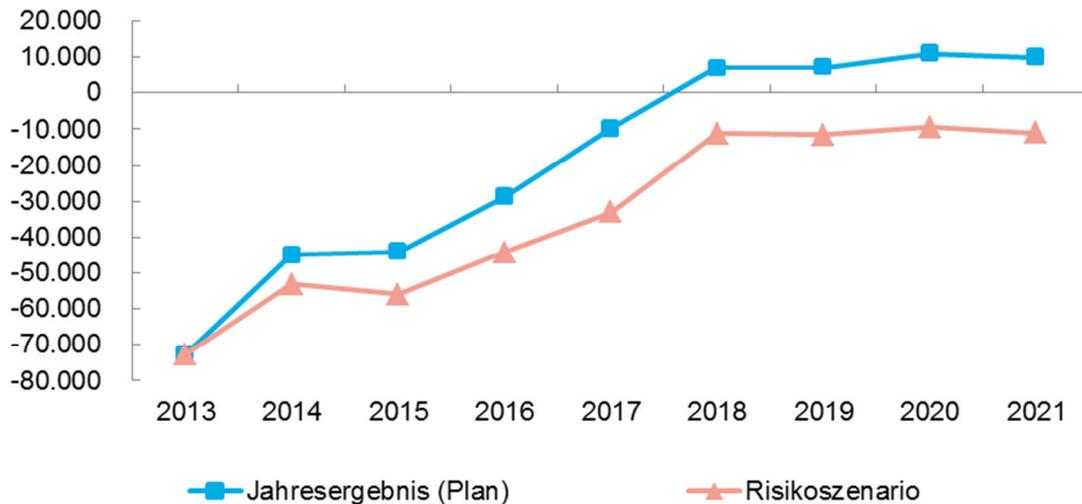
Im Risikoszenario stellt die GPA NRW ausgewählte Ertrags- und Aufwandspositionen mit abweichenden Planungsdaten sowie deren Auswirkung auf das geplante Jahresergebnis 2021 dar.

Planergebnis und Risikoszenario bis 2021 in Tausend Euro

Position und Erläuterung	Risikoszenario 2021	Planergebnis 2021	Abweichung
Gewerbesteuer: Die GPA NRW legt beispielhaft folgende Annahmen zu Grunde: Ausgehend vom Jahresergebnis 2013 steigen die Erträge im Jahr 2014 (nur) um 10 Prozent. Die Ansiedlung von Unternehmen auf den erschlossenen Gewerbeflächen erfüllt die Erwartungen nicht in vollem Umfang. Für das Jahr 2016 setzt die GPA NRW daher exemplarisch anstelle der Steigerungsrate von 11 Prozent eine Rate von sieben Prozent an.	46.373	59.183	12.810
Schlüsselzuweisungen: Die GPA NRW simuliert die Auswirkung, wenn die erwartete Ergebnisverbesserung aus dem Sonderfaktor „erhöhte Schlüsselzuweisung nach Auslaufen der Landesbeteiligung am Solidarpakt“ nicht erzielt werden kann.	168.692	169.992	1.300
Allgemeine Umlagen: Die GPA NRW simuliert die Auswirkung, wenn die erwartete Ergebnisverbesserung aus dem Sonderfaktor „(Teil-)übernahme der Kosten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung durch den Bund“ erst mit dem Verzug von einem Jahr erzielt werden kann.	38.902	38.902	0
Transferaufwendungen (ohne allgemeine Umlagen und Steuerbeteiligungen): Die GPA NRW unterstellt eine Steigerungsrate von zwei Prozent für die Sozialtransferaufwendungen ab dem Jahr 2015.	117.439	110.582	6.857

Unter Berücksichtigung dieser Annahmen stellt sich das Risikoszenario für die Zeitreihe bis 2021 wie folgt dar:

Risikoszenario und Haushaltsplanung



Die von der GPA NRW gemachten Annahmen sollen beispielhaft aufzeigen, wie sich Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Insofern erhebt das Risikoszenario der GPA NRW keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Risiken für die Stadt, die jedoch nicht konkret beziffert werden, sieht die GPA NRW in Sachverhalten, die im Bericht beschrieben sind. Zudem können bei nicht betrachteten Haushaltspositionen Verschlechterungen auftreten. Hingegen können an anderen Stellen ungeplante Ergebnisverbesserungen Risiken abmildern oder aufheben.

Im Vorbericht zum Haushalt sowie im Jahresabschluss beschreibt die Stadt Risiken, die sie für die eigene Haushaltswirtschaft sieht. Ein rechnungslegungsbezogenes internes Kontroll- und Risikomanagementsystem baut sie auf. Das Risikomanagement soll den Bereich Finanzsteuerung unterstützen, Risiken zu erkennen. Es soll, wenn möglich, dem Eintritt von Risiken entgegenwirken und Chancen nutzen.

Aus Sicht der GPA NRW ist es nicht nur wichtig, Risiken zu identifizieren. Entscheidend ist, dass die Stadt für sich festlegt, ob und wie einzelne Risiken minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Dies könnte geschehen, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Um für die Zukunft und eventuell eintretende Risiken gerüstet zu sein, sollte die Stadt ständig eine individuelle und aktuelle Risikoabschätzung vornehmen. Sie kann hierdurch ihre Reaktionsgeschwindigkeit erhöhen.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Herne ihre individuelle Risikoabschätzung weiterzuentwickeln. Die Stadt sollte prüfen, inwieweit sie einzelne Risiken abmildern kann.

Zur Risikominimierung sollte sie festlegen, welcher Teil der von ihr zu ermittelnden Risikосumme mit der Vorbereitung zusätzlicher Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt wird.

Haushaltskonsolidierung

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, müssen die Kommunen freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Jede Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind die geringen Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

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

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Erhöhung der Anteile der Beitragspflichtigen bei den Straßenbaubeiträgen nach KAG	Haushaltskonsolidierung - Beiträge
Erhöhung der Kostendeckungsgrade in den Gebührenhaushalten	Haushaltskonsolidierung - Gebühren

Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Umlagen und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert. Auch die Konsolidierungshilfe aus dem StPaktG überlagert den kommunalen Steuerungstrend. Die Erträge, die die Stadt hieraus erzielt, werden nicht von ihr selbst erwirtschaftet.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Umlagen und des Finanzausgleichs sowie der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt.

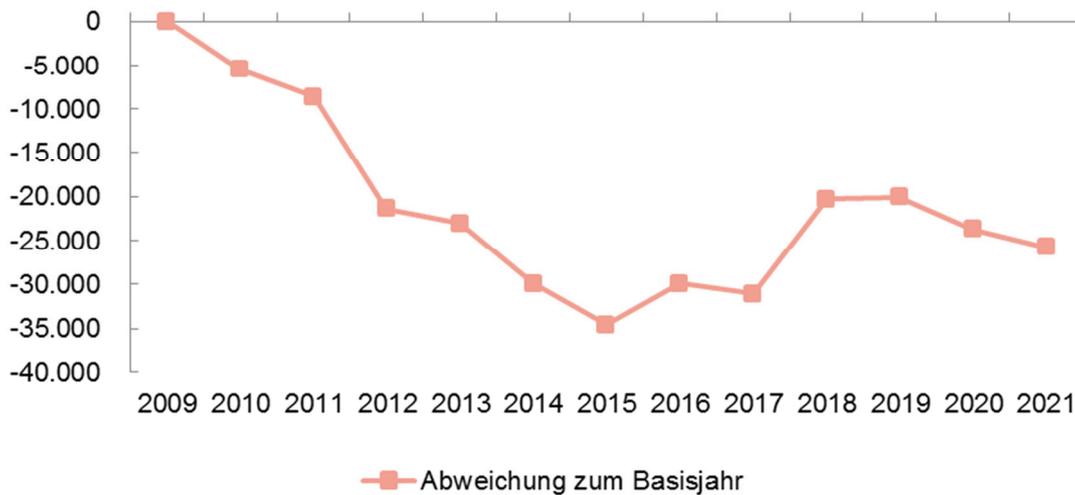
Folgende Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, hat die GPA NRW bereinigt:

- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen sowie

- Aufwendungen, die die Stadt in den Jahren 2010 und 2011 auf Grund von Kursschwankungen von Fremdwährungskrediten gebucht hat.

Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2009 weist die GPA NRW in der Zeitreihe bis 2021 als kommunalen Steuerungstrend aus.⁹

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Die Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich. Ausgehend vom Basisjahr 2009 stellt die GPA NRW insgesamt einen negativen Steuerungstrend fest.

Der negative Trend ist maßgeblich durch den Anstieg der Sozialtransferaufwendungen, aber auch durch Personalaufwendungen beeinflusst.

Durch das Anheben des Hebesatzes der Grundsteuer B in den Jahren 2016 und 2018 wirkt die Stadt dem negativen Trend entgegen. Im Planungszeitraum 2014 bis 2021 wird sich - sofern die Planung zutrifft - das bereinigte Jahresergebnis dennoch um drei Mio. Euro verschlechtern. Die Stadt kann insofern bestenfalls einen Status Quo sichern. Das Ziel „Haushaltsausgleich“ wird unterstützt. Es zeigt sich jedoch auch, dass der Haushaltsausgleich von der Entwicklung der Positionen abhängig ist, die die GPA NRW im kommunalen Steuerungstrend bereinigt hat.

Im Zeitraum 2014 bis 2021 erwartet die Stadt insgesamt eine Ergebnisverbesserung von 83 Mio. Euro. Die Planung basiert insbesondere auf den Ertragserwartungen bei der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen. Positive Effekte erwartet die Stadt zudem bei den Steuerbeteiligungen sowie der Landschaftsumlage. Diese Positionen werden im kommunalen Steuerungstrend bereinigt. Hieran zeigt sich, dass der künftige Haushaltsausgleich maßgeblich durch kaum von der Stadt beeinflussbare Faktoren geplant wird. Die Planung der Stadt ist in hohem Maße von der gesamtwirt-

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

schaftlichen Entwicklung abhängig. Bei Bedarf hat die Stadt Kompensationsmaßnahmen zu ergreifen.

Beiträge

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

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent

	2009	2010	2011	2012	2013
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	730	731	749	754	784
Abschreibungen auf das Straßennetz	13.605	14.139	14.241	14.271	14.685
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	5	5	5	5	5

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

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	380	256	468	524	506	995	760	555	560
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	5.958	3.047	4.800	10.660	6.151	4.445	4.071	3.024	4.257
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau ¹¹	233	291	614	74	38	450	0	0	0
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	6	8	9	5	8	20	19	18	13

Straßenbaumaßnahmen werden in der Regel nicht im Jahr des Ausbaus sondern erst in den vier darauf folgenden Jahren abgerechnet. Ein direkter Zusammenhang zwischen investiven Auszahlungen und den Einzahlungen aus Beiträgen besteht jahresbezogen nicht. Die GPA NRW begegnet diesem Umstand, in dem sie einen mehrjährigen Zeitraum betrachtet.

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

¹¹ Konkrete Mittel für den Erwerb von Grundstücken für den Straßenbau enthält die städtische Planung nicht. Die Stadt rechnet mit Kleinbeträgen von 20 bis 50 Tausend Euro.

Im Zeitraum 2009 bis 2017 errechnet sich insgesamt eine Beitragsquote von zehn Prozent. Diese liegt über der Drittfinanzierungsquote des Jahresabschlusses 2013. Insofern plant die Stadt damit, dass Abschreibungen künftig in höherem Umfang durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Beiträgen gedeckt würden. Die Ergebnisrechnung würde entlastet.

Umgang mit rechtlichen Rahmenbedingungen

Erschließungsbeiträge nach BauGB

Die Stadt Herne verfügt aktuell über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB, zuletzt geändert am 28. Juni 2011. Die Satzung setzt die rechtlich zulässige Höchstgrenze von 90 Prozent umlagefähigem Aufwand um. Dabei wird der beitragsfähige Erschließungsaufwand mit Ausnahme des beitragsfähigen Aufwands für Beleuchtungseinrichtungen und Entwässerungskanäle nach den tatsächlich entstandenen Kosten ermittelt. Bei der Abrechnung von Einrichtungen zur Straßenbeleuchtung und Oberflächenentwässerung wird ein Einheitssatz angewendet.

Die Stadt Herne versucht, im Rahmen der Veräußerung städtischer Grundstücke vertraglich auch die Ablösung der Beiträge zu vereinbaren. Im Übrigen werden Vorausleistungen erhoben. Die Beitragsabrechnung erfolgt in der Regel innerhalb eines Jahres nach Fertigstellung der Maßnahmen. Fremdfinanzierungskosten bezieht die Stadt Herne derzeit allerdings nicht in den beitragsfähigen Erschließungsaufwand ein.

Neuerschließungen werden von Vorhabenträgern und über den Abschluss von Erschließungsverträgen abgewickelt. Sofern eigene Flächen betroffen sind, werden diese nicht selbst sondern über städtische Gesellschaften vermarktet.

Straßenbaubeiträge nach dem KAG

Die Stadt Herne verfügt über eine Satzung über Beiträge für straßenbauliche Maßnahmen, die sich hinsichtlich des Anlagenbegriffs auf das Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes bezieht.

Die von der Stadt angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen unterhalb der Höchstsätze des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. Beispielsweise empfiehlt die Mustersatzung für die Fahrbahn von Anliegerstraßen einen Höchstsatz von 80 Prozent. Die Satzung der Stadt Herne sieht hier jedoch nur 60 Prozent vor. Die Stadt Herne könnte sich an den Satzungen der Städte Münster und Hamm orientieren, die in ihren Satzungen höhere Anteilssätze festgelegt haben.

Am Beispiel der in den Jahren 2012 und 2013 abgerechneten KAG-Maßnahmen zeigt die GPA NRW ein mögliches Potenzial für die Stadt Herne auf:

Einzahlungen aus Beiträgen in Tausend Euro

Teileinrichtung	Anliegeranteil gem. städtischer KAG-Satzung	Anliegeranteil (Höchstsatz)	Potenzial
Beleuchtung	40	80	193
Fahrbahn	40	60	169
Gehweg	60	80	74
Parkstreifen	60	80	18
Radweg	20	40	58
			512

Höhere Anteile der Beitragspflichtigen werden zu höheren Einzahlungen führen. Hierdurch wird zunächst die Liquiditätssituation der Stadt verbessert. Die jährlichen Auswirkungen auf die Ergebnisrechnung sind durch die Auflösung der zu bildenden Sonderposten wesentlich geringer, können jedoch über einen langen Zeitraum erzielt werden.

Organisatorische Rahmenbedingungen

Die Beitragsabteilung ist amtsintern in die städtebaulichen Fragen eingebunden. Somit ist sichergestellt, dass Refinanzierungsmöglichkeiten zeitnah auch unter strategischen Aspekten berücksichtigt werden können. Zudem ist gewährleistet, dass Straßenbaubeiträge, die im Zuge von Kanalbaumaßnahmen¹² entstehen, erhoben und dem städtischen Haushalt zugeführt werden.

→ Feststellung

Die Stadt Herne verfügt über Satzungen zur Erhebung von Beiträgen nach dem BauGB und dem KAG. Konkrete Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Organisation der Beitragsabrechnung und der Einbindung in die Bauleitplanung waren im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht ersichtlich.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Herne, Fremdfinanzierungskosten wieder konsequent in den beitragsfähigen Erschließungsaufwand einzubeziehen.

Des Weiteren empfiehlt die GPA NRW, das Anheben der Anteile der Beitragspflichtigen zu prüfen. In Anlehnung an rechtlich zulässige Höchstsätze sollte die Stadt nach eigenem Ermessen eine Anpassung der Straßenbaubeitragsatzung vornehmen.

Gebühren

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW die Gebührenaushalte Rettungsdienst, Straßenreinigung, Wochenmärkte und Friedhöfe intensiv betrachtet.

Die GPA NRW hatte festgestellt, dass im Bereich Rettungsdienst die Gebühren die Kosten nicht decken. Sie hatte der Stadt daher empfohlen, die Kostenunterdeckungen aus Vorjahren bei den

¹² Erneuerung von Kanälen, die der Straßenentwässerung dienen

Gebührenkalkulationen der Folgejahre zu berücksichtigen. Belastungen des städtischen Haushaltes sollten vermieden werden.

Der Stadt Herne gelingt es noch immer nicht, kostendeckende Gebühren für den Rettungsdienst zu erzielen. Die Aufwandsdeckungsgrade des Produkt Rettungsdiensts sind in den Jahresabschlüssen 2009 bis 2013 von 87 auf 73 Prozent gesunken.

Auch für die Wochenmärkte und die Friedhöfe erhebt die Stadt keine kostendeckenden Gebühren. Die Aufwandsdeckungsgrade sind ebenfalls im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2013 gesunken. Insgesamt haben die Produkte Bestattungswesen, Wochenmärkte und Rettungsdienst den städtischen Haushalt im Jahr 2013 mit fünf Mio. Euro belastet.

Im Bericht der überörtlichen Prüfung 2008 hatte die GPA NRW der Stadt Herne zudem empfohlen:

- eine Verringerung des Anteils für „öffentliches Grün“ zu prüfen sowie
- die Kosten für die Pflege und Unterhaltung der Grünanlagen, Wege und Parkplätze zu reduzieren.

Die Senkung des Anteils öffentliches Grün im Bereich der Friedhöfe hat die Stadt Herne als HSP-Maßnahme beschlossen.

Das Reduzieren von Kosten in den Gebührenhaushalten entlastet – sofern der Kostendeckungsgrad nicht erhöht wird - die Gebührenschuldner. Der städtische Haushalt profitiert hiervon nur in geringem Maße.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die Kostendeckungsgrade insbesondere im Bestattungswesen zu erhöhen. Langfristig sollte die Stadt Kosten deckende Gebühren erheben. In der Fortschreibung des HSP sollte die Stadt festschreiben, in welcher Höhe sie Kostendeckungsgrade anstrebt.

Steuern

Die Stadt Herne hat mit dem HSP verschiedene Maßnahmen beschlossen, um Steuererträge zu steigern:

- Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer,
- Erhöhung der Vergnügungssteuer,
- Erhöhung der Steuer für Gewinnspielautomaten,
- Erhöhung der Hundesteuer,
- Überprüfung des Hundbestands und
- Wegfall der Hundesteuerbefreiung für vermittelte Tierheimhunde.

Seit der Umstellung auf das NKF zu Beginn des Jahres 2009 hat die Stadt Herne ihre Realsteuerhebesätze wie folgt angehoben:

- Grundsteuer B im Jahr 2011 von 500 v. H. auf 520 v. H. und 2013 auf 560 v. H.,
- Gewerbesteuer im Jahr 2011 von 460 v. H. auf 480 v. H.

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

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

	Herne	fiktiver Hebesatz	Mittelwert der kreisfreien Städte im Regierungsbezirk Arnsberg	Mittelwert kreisfreie Städte ¹³	Maximum kreisfreie Städte ¹³
Grundsteuer A	240	209	250	239	375
Grundsteuer B	560	413	572	545	750
Gewerbesteuer	480	411	484	469	520

Der HSP sieht vor, dass der Hebesatz der Grundsteuer B nach einer Erhöhung im Jahr 2016 auf 600 v. H. dem Jahr 2018 auf 695 v. H. angehoben werden soll.

Der Hebesatz der Gewerbesteuer soll im Jahr 2017 auf 500 v. H. steigen.

Unmittelbare jährliche Auswirkungen von Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Hebesatz 2014 [v. H.]	240	560	480
geplantes Aufkommen 2014 in Euro	21.000	20.900.000	43.400.000
Mehrertrag aus Hebesatzanhebung um ein v. H. in Euro	88	37.321	90.417

Die GPA NRW ermittelt exemplarisch, wie hoch der Hebesatz der Grundsteuer B sein müsste, um das für 2014 geplante Defizit auszugleichen. Bei ansonsten unveränderten Planungsaufnahmen wäre ein Hebesatz von 1.765 v. H. notwendig. Entsprechend den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung, die in der GO verankert sind, sollte die Stadt jedoch vorrangig andere Konsolidierungsmöglichkeiten ausschöpfen.

Sollten die von der Stadt Herne beschriebenen Sonderfaktoren nicht zu den erhofften Ergebnisverbesserungen führen, hätte die Stadt Kompensationsmaßnahmen zu beschließen. Beispielsweise könnte sie den Hebesatz der Grundsteuer B weiter anheben.

¹³ ohne Städteregion Aachen

Würde der Bund die Kosten der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung langfristig nicht übernehmen, entstünde ein zusätzlicher Konsolidierungsbedarf. Die Stadt Herne erwartet in diesem Fall ein Jahresdefizit von ca. drei Mio. Euro. Die Lücke könnte über ca. 80 zusätzliche Hebesatzpunkte der Grundsteuer B aufgefangen werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne ist dringend auf zunehmende Steuererträge angewiesen, wenn ungeplante Risiken eintreten, HSP-Maßnahmen nicht in vollem Umfang umgesetzt werden können oder die eingerechneten Sonderfaktoren den erhofften Erfolg nicht bringen.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Stadt können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die GPA NRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte, die Vermögensstruktur und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	1.473.646	1.468.874	1.481.135	1.470.744	1.460.024	1.444.701
Umlaufvermögen	56.921	60.529	58.744	36.284	34.510	34.620
Aktive Rechnungsabgrenzung	6.228	7.196	7.455	9.330	8.145	10.427
Bilanzsumme	1.536.795	1.536.600	1.547.335	1.516.358	1.502.680	1.489.748

Die Anlagenintensität der Stadt Herne beträgt 97 Prozent. Diese hohe Anlagenintensität ist für den kommunalen Bereich typisch. Sie zeigt die Bedeutung des Anlagevermögens für die Stadt.

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

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

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

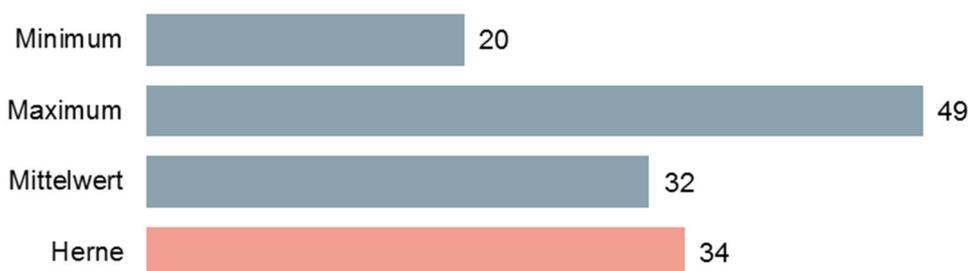
Diskussionen über den Standard des Vermögens sind umso intensiver zu führen, je angespannter die Haushaltssituation der Stadt ist.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	150.662	154.134	153.257	151.947	150.831	150.248
Kinder- und Jugendeinrichtungen	17.373	17.148	17.223	17.084	16.759	17.440
Schulen	279.870	275.677	268.798	269.339	266.150	260.852
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	123.023	129.070	133.036	132.335	130.461	129.791
Infrastrukturvermögen	531.729	536.757	524.169	513.904	505.792	495.375
davon Straßenvermögen	431.461	438.494	427.911	419.650	413.429	405.027
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	0	0	0	0	0	0
sonstige Sachanlagen	49.231	31.992	33.384	34.907	39.717	41.770
Summe Sachanlagen	1.151.887	1.144.778	1.129.867	1.119.516	1.109.710	1.095.476
Immaterielle Vermögensgegenstände	742	1.193	1.305	1.807	1.763	1.582
Finanzanlagen	321.016	322.904	349.963	349.421	348.552	347.643
Anlagevermögen gesamt	1.473.646	1.468.874	1.481.135	1.470.744	1.460.024	1.444.701

Das Sachanlagevermögen hat einen Anteil von 76 Prozent am gesamten Anlagevermögen der Stadt Herne. Das Gebäudevermögen (insbesondere Schulen und sonstige Geschäftsgebäude) sowie das Infrastrukturvermögen (insbesondere Straßen) stellen die größten Einzelpositionen des Sachanlagevermögens dar. Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen führt die Stadt nicht im Kernhaushalt. Dieses Infrastrukturvermögen hat sie ausgegliedert. Die Stadtentwässerung Herne GmbH & Co. KG hat die Abwasserbeseitigung von der Stadt übernommen. Der Stadtentwässerung Herne Anstalt des öffentlichen Rechts wurden die Gebührenhoheit sowie die Altanlagen übertragen.

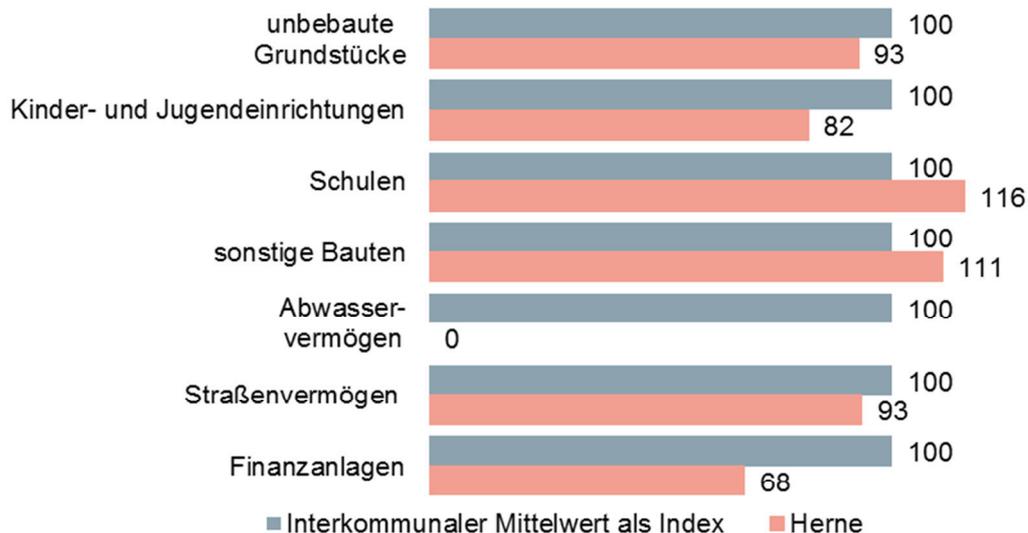
Infrastrukturquote 2011 in Prozent



In der Regel weisen Städte, die ihre Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen ausgegliedert haben, unterdurchschnittliche Infrastrukturquoten aus. Das städtische Straßenvermögen ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich, siehe Vermögensbild. Insofern lässt sich die überdurchschnittliche Infrastrukturquote nicht über ein hohes Straßenvermögen

erklären. Vielmehr wird deutlich, dass die Stadt Herne insgesamt niedrige Vermögenswerte besitzt.

Vermögensbild 2011



Für das Vermögensbild hat die GPA NRW Vermögenswerte je Einwohner ermittelt. Zu den sonstigen Bauten zählen Wohnbauten, sonstige Dienst- und Geschäftsgebäude und sonstige Bauten auf fremdem Grund und Boden. Das Straßenvermögen umfasst Grund und Boden, Brücken und Tunnel sowie Straßen, Wege und Plätze.

→ Feststellung

Die Stadt Herne besitzt ein vergleichsweise niedriges Anlagevermögen. Sie hat mit den Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen eine große Vermögensposition ausgliedert. Dennoch hat das Infrastrukturvermögen eine höhere Bedeutung für die Stadt als dies bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte der Fall ist.

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

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

Investitionen

Einen Hinweis darauf, ob die Stadt Herne im Betrachtungszeitraum dem Werteverzehr durch Investitionen in gleicher Höhe begegnet ist, gibt die Investitionsquote. Die Investitionsquote

stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar.

Investitionsquote in Prozent

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012	2013
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	28.099	51.940	28.164	27.656	23.768
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro					
Abgänge AV	777	1.444	3.529	2.876	3.288
+ Abschreibungen AV	32.141	38.258	35.026	35.500	35.803
= Werteverzehr AV gesamt	32.918	39.702	38.555	38.376	39.091
Investitionsquote	85	131	73	72	61

In die Berechnung der Investitionsquote sind Vorgänge eingeflossen, die keine Investitionen im eigentlichen Sinne darstellen. Die GPA NRW hat Sachverhalte der Jahre 2009 bis 2011 bereinigt, auf Grund derer die Stadt in der Eröffnungsbilanz festgesetzte Wertansätze korrigiert hat.

Korrigierte Investitionsquote in Prozent

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012	2013
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	28.099	51.940	28.164	27.656	23.768
- Korrektur	284	21.564	0	0	0
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro					
Abgänge AV	777	1.444	3.529	2.876	3.288
+ Abschreibungen AV	32.141	38.258	35.026	35.500	35.803
- Korrektur	0	1.903	533	0	0
= Werteverzehr AV gesamt	32.918	37.799	38.022	38.376	39.091
Investitionsquote	84	80	74	72	61

→ Feststellung

Die Investitionsquote der Stadt Herne sinkt im Zeitverlauf. In den Jahren 2008 bis 2013 konnte sie den Werteverzehr ihres Anlagevermögens nur zu etwa 74 Prozent über Investitionen kompensieren.

Die investiven Auszahlungen der Stadt von 130 Mio. Euro, verteilen sich auf folgende Positionen:

- Baumaßnahmen: 91 Mio. Euro,
- Erwerb von beweglichem Anlagevermögen: 29 Mio. Euro,
- Erwerb von Finanzanlagen: zwei Mio. Euro,
- Auszahlungen für aktivierbare Zuwendungen: zwei Mio. Euro,
- Erwerb von Grundstücken und Gebäuden: zwei Mio. Euro sowie

- Sonstige Investitionsauszahlungen: fünf Mio. Euro.

Die folgende Tabelle zeigt, in welche Vermögenspositionen die Stadt Herne überwiegend investiert hat.

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent 2009 bis 2013

Vermögensposition	Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	Differenzierte Investitionsquote
Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen	30.362	42
Schulen	18.307	49
Sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude	17.234	112
Betriebs- und Geschäftsausstattung	16.371	75
Grünflächen	13.431	122

Bei der differenzierten Betrachtung sind nicht nur die im Anlagenspiegel ausgewiesenen Bruttoinvestitionen zu berücksichtigen. Die unter „geleistete Anzahlungen/Anlagen im Bau“ bilanzierten investiven Auszahlungen müssten den künftigen Vermögenspositionen zugeordnet werden. Immerhin hat die Stadt Herne in den Jahren 2009 bis 2013 20 Mio. Euro und damit 15 Prozent der Zugänge beim Anlagevermögen zunächst als sogenannte geleistete Anzahlungen/Anlagen im Bau bilanziert. Daten, die eine Zuordnung ermöglichen, lagen für die Prüfung nicht vor. In der Regel sind die Vermögenspositionen des Gebäude- und Straßenvermögens berührt.

→ Feststellung

In den Jahren 2009 bis 2013 hat die Stadt Herne vorrangig in ihre Verkehrsflächen sowie in ihr Gebäudevermögen investiert. Über die getätigten Investitionen kann sie den Wert dieser Vermögenspositionen jedoch nicht erhalten.

Altersstruktur des Vermögens

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

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat längst mögliche Gesamtnutzungsdauern für die Gebäude festgelegt. Für das Straßenvermögen hat sie eher mittlere Gesamtnutzungsdauern gewählt.

Grundsätzlich besteht für lange Nutzungsdauern eine gesteigerte Wahrscheinlichkeit, dass Vermögensgegenstände außerplanmäßig abzuschreiben sind.

In der Eröffnungsbilanz hat die Stadt bis dato unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen wertmindernd berücksichtigt. Über diese Vorgehensweise konnte sie zumindest in den ersten Jahren nach Aufstellung der Eröffnungsbilanz das Risiko senken, außerplanmäßige Abschreibungen buchen zu müssen. Außerplanmäßige Abschreibungen hätte die Stadt zu buchen, wenn sich der Wert von Vermögensgegenständen in Folge unterlassener Instandhaltung dauerhaft

mindert. Soweit die Stadt weiterhin nur die dringend notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen durchführen kann, ist damit zu rechnen, dass der Wert des Sachanlagevermögens sinkt. Das Risiko, zukünftig außerplanmäßige Abschreibungen vornehmen zu müssen, steigt.

Lang gewählte Zeiträume können sich nachhaltig negativ auf zukünftige Ergebnisse auswirken. Dies hängt davon ab, ob vor Ablauf der Nutzungsdauer mit Ersatzinvestitionen gerechnet werden muss. Der Anlagenabnutzungsgrad sowie eine tiefergehende Betrachtung der Altersstruktur können Hinweise darauf geben,

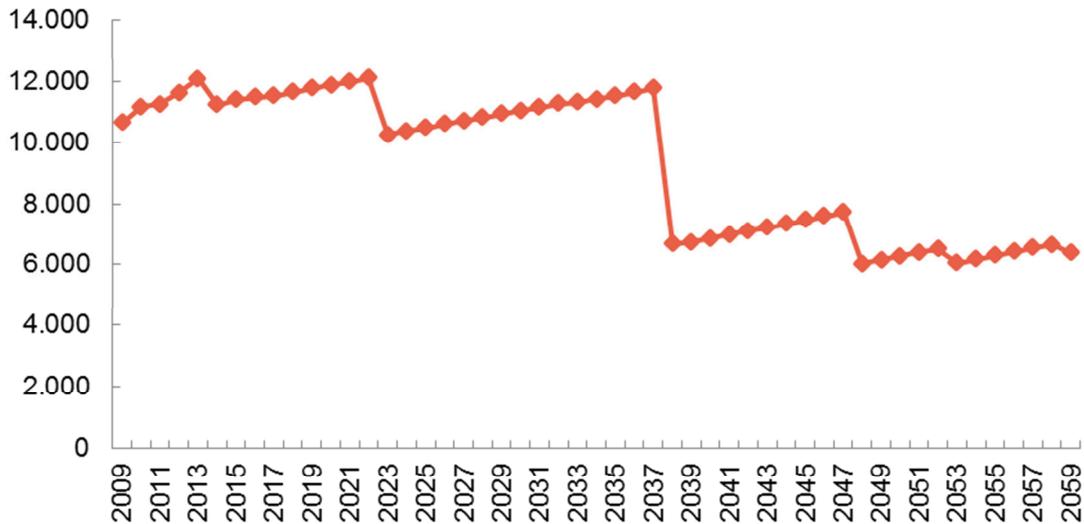
- inwieweit bereits ein Investitionsstau eingetreten ist und
- ob Ersatzinvestitionen in naher Zukunft mit den entsprechenden haushaltswirtschaftlichen Belastungen absehbar sind.

Die GPA NRW hat für das Straßenvermögen einen Anlagenabnutzungsgrad von 54 Prozent ermittelt. Ein Anlagenabnutzungsgrad größer als 50 Prozent würde auf eine Überalterung des Vermögens hindeuten. Neben der Investitionstätigkeit müsste auch der Umfang von Instandhaltungsmaßnahmen in die Betrachtung einbezogen werden. Hierdurch würde die Betrachtung, inwieweit tatsächlich ein Investitionsstau vorliegt, vervollständigt. Auf den Teilbericht „Verkehrsflächen“ wird verwiesen.

Die GPA NRW hat bezogen auf das Straßenvermögen betrachtet, wie sich die Investitionstätigkeit der Stadt auf die Ergebnisrechnung auswirkt. Dabei legt sie folgende Annahmen zu Grunde:

- Für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 hat die Stadt Herne ihr Straßenvermögen erfasst und bewertet. Des Weiteren hat sie den Zustand der Straßen ermittelt. Die Straßenabschnitte hat sie auf dieser Basis in fünf Zustandsklassen eingeteilt, denen sie jeweils eine Restnutzungsdauer zugeordnet hat.
- Die Restnutzungsdauern der Straßenabschnitte zum Stichtag 31. Dezember 2012 werden erreicht. D.h. der Abschreibungsaufwand des Produkts verringert sich in den Jahren, in denen Straßenabschnitte ihre Nutzungsdauer von 50 Jahren erreichen und mithin vollständig abgeschrieben sein werden.
- Der Abschreibungsaufwand nimmt in Folge der laufenden Investitionstätigkeit zu.
- Die investiven Auszahlungen des Produkts 5401 „Öffentliche Verkehrsflächen“ entsprechen den Investitionen ins Straßenvermögen.
- Das jährliche fortlaufende Investitionsvolumen entspricht dem Mittelwert der Jahre 2009 bis 2017 von ca. sechs Mio. Euro.

Abschreibungsaufwendungen Straßen, Wege u. Plätze in Tausend Euro



2009 bis 2013 Ist-Ergebnisse, 2014 bis 2017 Werte aus der Haushaltsplanung der Stadt, ab 2018 Modellrechnung

Die Zickzack-Bewegung beruht auf der Bewertungssystematik für die Eröffnungsbilanz. In Folge dessen gibt es in den ersten 50 Jahren nach dem Eröffnungsbilanzstichtag bestimmte Stichtage, in denen Straßen vollständig abgeschrieben sein werden. Entsprechend sprunghaft verringern sich die Abschreibungsaufwendungen im jeweiligen Folgejahr.

Das erste Jahr, in dem sich dieser Effekt in geringem Umfang auswirken wird, wird das Jahr 2014 sein. Danach werden die Aufwendungen durch die laufende Investitionstätigkeit bis zum Jahr 2022 erneut ansteigen.

Ende 2037 wird knapp die Hälfte der Straßenabschnitte ihre Restnutzungsdauer erreicht haben. Sofern sich bis dahin keine Änderungen ergeben, würden sich im Jahr 2038 die Abschreibungen auf das Straßenvermögen erheblich verringern. Ein niedriger Abschreibungsaufwand kommt zudem langfristig einem Werteverzehr gleich.

Erkenntnisse zum Zustand der Straßen erhält die Stadt über regelmäßige Bestandsaufnahmen. Die in der Anlagenbuchhaltung hinterlegten Restnutzungsdauern könnten mit der technischen Nutzungsdauer der Straßenabschnitte abgeglichen werden. Über die Bestandsaufnahme erhält die Stadt zudem Informationen, ob die Voraussetzungen für die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen erfüllt sind. Ebenso, ob Vermögen als Folge einer dauerhaften Wertminderung außerplanmäßig abzuschreiben ist.

Im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit sollten die Ergebnisrechnungen der Stadt im Zeitverlauf gleichmäßig durch Abschreibungen belastet werden. Die GPA NRW hält es daher für unumgänglich, dass die Stadt eine langfristige Investitions- und Finanzierungstrategie entwickelt. Hierüber könnte die Stadt langfristig steuern, dass Belastungen für einzelne Jahre vermieden werden.

➔ **Feststellung**

Die Altersstruktur des Straßenvermögens der Stadt Herne offenbart derzeit keinen höheren Investitionsbedarf. Jedoch zeigt die GPA NRW auf, dass das Straßenvermögen langfristig nur über deutlich höhere Investitionen erhalten werden kann.

➔ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Herne den Investitionsbedarf ins Straßenvermögen langfristig zu ermitteln. Hieraus sollte sie das jährlich notwendige Investitionsvolumen ableiten. Dabei sollte sie die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Stadt im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel könnten Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht durch die erforderlichen Liquiditätskredite die Schulden.

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)/(PLAN)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-35.150	-46.014	-38.822	-19.246	-45.852	-17.076	-17.053	-5.645	4.473
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	2.969	3.528	-3.986	-10.319	-10.424	-8.164	-7.417	-6.131	-3.958
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-32.182	-42.485	-42.808	-29.566	-56.275	-25.240	-24.469	-11.776	516
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	40.768	43.587	27.850	45.049	53.488	1.858	764	-1.200	-3.763
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	8.586	1.102	-14.959	15.484	-2.787	-23.382	-23.706	-12.976	-3.247

Ist-Werte der Jahresabschlüsse 2009 bis 2013 und Planwerte aus dem Haushaltsplan 2014 einschließlich der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2017

Seit der Umstellung auf das NKF konnte die Stadt Herne bisher weder ihre laufenden Auszahlungen noch die ordentliche Kredittilgung aus dem laufenden Geschäft heraus finanzieren. In den Jahren 2009 bis 2013 führten negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie aus Investitionstätigkeit zu Finanzmittelfehlbeiträgen von insgesamt 203 Mio. Euro.

Die geplanten Finanzmittelfehlbeträge werden zu einem weiteren Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung führen. Im Jahr 2017 plant die Stadt erstmals Finanzmittelüberschüsse. Allerdings wird es ihr auch dann noch nicht möglich sein, die ordentliche Kredittilgung sowie zumindest teilweise investive Auszahlungen über den Saldo aus Verwaltungstätigkeit zu finanzieren.

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

Haushaltsjahr	IST/PLAN*)	Saldo in Euro je Einwohner
2009	-35.150	-212
2010	-46.014	-279
2011	-38.822	-236
2012	-19.246	-117
2013	-45.852	-280
2014	-17.076	-104
2015	-17.053	-104
2016	-5.645	-34
2017	4.473	27

Ist-Werte der Jahresabschlüsse 2009 bis 2013 und Planwerte aus dem Haushaltsplan 2014 einschließlich der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2017

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2011 und 2012

Jahr	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-236	-627	29	-160	-206	-132	-55	20
2012	-117	-546	84	-82	-115	-91	42	19

→ **Feststellung**

Die Stadt verfügt über keine stabile Liquiditätslage. Die geringe Selbstfinanzierungskraft stellt ein erhebliches Haushaltsrisiko dar. Laufende Auszahlungen und notwendige Investitionen muss die Stadt über Fremdkapital finanzieren.

Die Stadt Herne hat ihre Liquiditätssituation mit Nachdruck zu verbessern.

Die Stadt hat jede sich bietende Möglichkeit zu nutzen, Kredite zur Liquiditätssicherung zurück-zuzahlen. Nur so lassen sich der Aufwand für Zinsen und Risiken durch Zinsänderungen minimieren.

Verbindlichkeiten

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

Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	184.770	186.260	189.136	190.137	189.607	183.842
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	285.317	330.698	377.922	412.242	450.951	508.613
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.488	1.394	1.411	1.223	1.030	899
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	238	970	3.509	2.440	1.060	1.042
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	13.421	126	4.822	4.057	13.099	14.809
Sonstige Verbindlichkeiten)	16.186	9.986	19.633	17.863	15.249	15.819
Verbindlichkeiten gesamt	501.420	529.435	596.433	627.962	670.995	725.024
Rückstellungen	266.147	273.747	278.083	281.694	289.311	298.091
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0
Schulden gesamt	767.567	803.181	874.516	909.657	960.306	1.023.115
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	3.027	3.196	3.620	3.823	4.093	4.423

Die Schulden der Stadt Herne sind zum Schlussbilanzstichtag 2013 erstmals über die Grenze von einer Milliarde Euro gestiegen. Der Stand an Verbindlichkeiten im Jahresabschluss 2013 hat sich gegenüber der Eröffnungsbilanz um 224 Mio. Euro erhöht. Zwar haben sich die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen nur marginal verändert. Jedoch ist die Höhe der Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten um 223 Mio. Euro gestiegen. Dieser Entwicklung liegt maßgeblich die unzureichende Liquiditätslage der Stadt zu Grunde.

In ihrem Portfolio führt die Stadt Kreditgeschäfte in Schweizer Franken (CHF)¹⁴. Diese Verbindlichkeiten hat sie im Jahresabschluss 2010 neu bewertet. Sie musste den Wert dieser Verbindlichkeiten erheblich erhöhen. Die zugrundeliegende Aufwandsbuchung hat das Jahresergebnis mit ca. sieben Mio. Euro belastet. Die Stadt Herne geht jedoch davon aus, dass sie den Buchverlust nicht realisieren muss. Als Dauerschuldner beabsichtigt sie, den Fremdwährungskredit bei schlechter Wechselkursentwicklung zu verlängern.

¹⁴ Der Anteil der CHF-Kredite am Portfolio beträgt ca. sieben Prozent. In einer Dienstanweisung hat die Stadt geregelt, dass sie Fremdwährungsgeschäfte bis zu 30 Prozent des Gesamtnominalvolumens in CHF aufnehmen kann.

Es ist zu erwarten, dass die Stadt Herne auch in der Zukunft Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen muss. Sofern die in der Haushaltsplanung fixierten Annahmen zutreffen, ist mit einem weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten bis zum Jahr 2016 um mehr als 60 Mio. Euro zu rechnen. Mit dem Anstieg der Verbindlichkeiten wäre dem Grunde nach ein Anstieg der Zinsaufwendungen verbunden. Hierdurch würden die Bemühungen zum Haushaltsausgleich belastet.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Herne betragen zum 31.12.2010 857 Mio. Euro. Die Gesamtverschuldung (Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich) beliefen sich auf 1,176 Mrd. Euro, dies entspricht 7.140 Euro je Einwohner.

Da die GPA NRW noch nicht über genügend Zahlen für einen interkommunalen Vergleich verfügt, kann sie zurzeit keinen interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vornehmen.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagendeckungsgrad 2	79	77	73	74	70	67
Liquidität 2. Grades	13	23	20	17	14	11
Kurzfristige Verbindlichkeitenquote	20	15	19	14	15	20
Zinslastquote		5	4	4	4	3

Der Anlagendeckungsgrad 2 der Stadt ist seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz stetig gesunken. Ihr Anlagevermögen kann sie Ende 2013 nur noch zu etwa Zweidrittel aus langfristig gebundenem Kapital finanzieren.

Der Stadt war es zu keinem der Betrachtungszeitpunkte möglich, ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten über liquide Mittel und kurzfristigen Forderungen zu decken.

Die kurzfristige Verbindlichkeitenquote der Stadt liegt unterhalb des Mittelwertes der Vergleichsstädte. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten beinhalten dennoch auch für Herne ein Risiko. Sollte sich das derzeit niedrige Zinsniveau ändern, müsste die Stadt kurzfristig mit steigenden Zinsaufwendungen kalkulieren.

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

Die Stadt Herne hält in ihrem Portfolio Fremdwährungskredite in CHF. Mit den Krediten in CHF nutzt sie das in der Schweiz traditionell niedrigere Zinsniveau. Diese Geschäfte beinhalten jedoch Wechselkursrisiken. Rückzahlungsbeträge und anfallende Zinsbeträge hat die Stadt in

CHF zu zahlen. Die Stadt Herne ist auf absehbare Zeit Dauerschuldner. Sie geht daher davon aus, die Fremdwährungskredit bei schlechter Wechselkursentwicklung verlängern zu können.

Die Stadt Herne hat klar geregelt, welche Produkte eingesetzt werden können. Neue Produkte bedürfen der Zustimmung des Kämmerers in einem vorgegeben Verfahren. Finanzgeschäfte dürfen grundsätzlich nur abgeschlossen werden, wenn diese von mindestens zwei unterschiedlichen, wirtschaftlich unabhängigen Kontrahenten angeboten werden.

Positiv bewertet die GPA NRW, dass die Stadt Herne in ihrer Dienstanweisung für das Schulden- und Zinsmanagement Risiken definiert hat. Sie hat einzelne Risiken detailliert beschrieben. Die entsprechenden Festlegungen überwacht der Bereich Finanzsteuerung über ein Risikosteuerungssystem in Form eines Limitsystems. Das Limitsystem umfasst die Überwachung von Konzentrationsrisiken, Zinsänderungsrisiken, Devisenrisiken sowie Bonitätsrisiken. Die Stadt hat Risikokennzahlen festgelegt. Diese überwacht sie laufend und unterstützt durch ein Ampelsystem. Hierdurch versucht sie Risiken systematisch zu begrenzen. Ihr Zins- und Schuldenmanagement betreibt die Stadt in Kooperation mit der NRW.Bank.

In den zurückliegenden Jahren hat die Belastung der Jahresergebnisse durch Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen abgenommen. Ausschlagend für den deutlichen Rückgang der Zinsaufwendungen in 2010 gegenüber 2009 waren günstigere Kreditkonditionen. Die Zinslastquote der Stadt Herne ist durchschnittlich.

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

Fazit zur Finanzlage der Stadt Herne

Die Finanzlage der Stadt Herne wird sich in Folge der geplanten Finanzmittelfehlbeträge bis 2016 weiter verschlechtern. Zusätzlich könnten höhere Fehlbeträge als geplant zu einem steigenden Liquiditätsbedarf führen. Dieser könnte die Aufnahme weiterer Kredite zur Liquiditätssicherung erfordern. Positiv bewertet die GPA NRW, wie die Stadt ihr Zins- und Schuldenmanagement betreibt. Als positiv erachtet sie zudem, dass die Stadt regelmäßig über ihre Aktivitäten berichtet.

Unabhängig von den positiven Bemühungen der Stadt sieht es die GPA NRW als unerlässlich an, dass die Stadt Herne folgende Zielsetzungen konsequent weiter verfolgt:

- Liquidität aus dem laufenden Geschäft sicherstellen und
- Verbindlichkeiten, insbesondere kurzfristige reduzieren.

→ Feststellung

Die geplanten Finanzmittelfehlbeträge werden zu einem weiteren Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung führen.

Die Stadt Herne betreibt ein aktives Zins- und Schuldenmanagement. Hierin hat sie ein Risikomanagement implementiert. Diese Anstrengungen erachtet die GPA NRW als gut. Allerdings werden sie erst dann ausreichend sein, wenn die Stadt (dauerhaft) wieder über eine stabile Liquiditätsslage verfügt.

Die Stadt Herne hat ihre Liquiditätssituation weiterhin konsequent zu verbessern.

Rückstellungen

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

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	244.502	249.448	255.601	259.819	264.072	272.782
Rückstellungen Depo- nien und Altlasten	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungs- rückstellungen	9.801	8.188	3.075	0	0	0
sonstige Rückstellun- gen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	11.844	16.110	19.407	21.876	25.239	25.309
Summe	266.147	273.747	278.083	281.694	289.311	298.091

Der größte Teil der Rückstellungen entfällt auf die Pensionsrückstellungen. Die Pensionsrückstellungen steigen kontinuierlich an. Die sonstigen Rückstellungen bestehen zum größten Teil aus weiteren Personalarückstellungen: Rückstellungen für Altersteilzeit Beschäftigte, Rückstellungen für ausstehenden Urlaub/Mehrarbeit; Rückstellungen Versorgungssplitting nach Beamtenversorgungsgesetz sowie Rückstellungen für Leistungsprämien.

Instandhaltungsrückstellungen hat die Stadt Herne bisher lediglich für die Eröffnungsbilanz gebildet. Die Bildung dieser Rückstellungen war ihr nur auf Grundlage des Zukunftsinvestitionsgesetzes (Konjunkturpaket 2) möglich. Das Land hatte hierüber zusätzliche Investitionsmaßnahmen gefördert. Über den zusätzlichen Liquiditätszufluss war es der Stadt möglich, unterlassene Maßnahmen nachzuholen. Maßnahmen, die aus dem Konjunkturpaket 2 gefördert wurden, hat die Stadt im Jahr 2011 abgeschlossen.

Die Stadt Herne profitiert von der Förderung aus Mitteln des Konjunkturpaketes 2 in den Jahren 2009 bis 2011 in zweifacher Hinsicht. Zum einen konnte sie Investitionsmaßnahmen aus Drittmitteln finanzieren. Zum anderen konnte sie die Rückstellung ergebniswirksam in Anspruch nehmen bzw. Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen buchen. Ohne diese einmaligen Effekte des Konjunkturprogramms 2 wären die Jahresergebnisse 2009 bis 2011 insgesamt um knapp zehn Mio. Euro schlechter ausgefallen.

In den Jahresabschlüssen 2009 bis 2013 hat die Stadt keine ergebniswirksamen Zuführungen zur Rückstellung gebucht. Zwar besteht weiterer Instandhaltungsbedarf. Der Stadt fehlen jedoch Finanzierungsmittel, die notwendigen Maßnahmen mittelfristigen durchführen zu können.

Sonderposten

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

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. Das Eigenkapital ist darüber hinaus ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	424.866	368.801	325.135	258.120	199.300	126.475
Sonderposten	331.159	351.009	334.221	334.872	329.078	324.973
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	331.159	350.680	333.709	334.377	328.366	321.888
Rückstellungen	266.147	273.747	278.083	281.694	289.311	298.091
Verbindlichkeiten	501.420	529.435	596.433	627.962	670.995	725.024
Passive Rechnungsabgrenzung	13.204	13.609	13.463	13.709	13.996	15.185
Bilanzsumme	1.536.795	1.536.600	1.547.335	1.516.358	1.502.680	1.489.748
Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	28	24	21	17	13	8
Eigenkapitalquote 2	49	47	43	39	35	30

Die negativen Jahresergebnisse seit der Umstellung auf das NKF gehen zu Lasten des Eigenkapitals. Sie führen zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten. Ziel der Stadt Herne sollte sein, ihr Eigenkapital langfristig zu erhalten.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2011

	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	17,0	-27,8	66,7	16,8	6,4	16,7	27,2	20
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	39,1	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20

Im Gesamtabschluss 2010 weist die Stadt für den „Konzern Stadt Herne“ eine Eigenkapitalquote 1 von 20 Prozent sowie eine Eigenkapitalquote 2 von 38 Prozent aus. Da die GPA NRW noch nicht über genügend Vergleichszahlen für einen interkommunalen Vergleich verfügt, kann sie zurzeit noch keinen interkommunalen Vergleich der Eigenkapitalquoten vornehmen.

→ **Feststellung**

Die zu erwartenden, negativen Jahresergebnisse werden das Eigenkapital der Stadt Herne weiter reduzieren. Sofern Vermögen nicht im selben Umfang aufgegeben werden kann, führt dies zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten. Die GPA NRW sieht dringenden Handlungsbedarf.

Ertragslage

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

Erträge

Erträge in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	123.001	110.304	127.249	131.913	122.779
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	149.529	150.675	148.268	175.518	173.416
Sonstige Transfererträge	2.858	2.589	3.662	3.304	2.893
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	18.868	16.549	17.737	18.151	18.555
Privatrechtliche Leistungsentgelte	3.403	4.308	4.365	3.955	3.852
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	18.220	19.790	26.294	28.963	32.247
Sonstige ordentliche Erträge	25.415	28.719	28.552	28.631	24.197
Aktiviert Eigenleistungen	1.224	422	983	1.332	850
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	342.517	333.357	357.110	391.768	378.789
Finanzerträge	6.395	9.955	17.835	10.489	10.869

Insgesamt konnte die Stadt Herne im Zeitraum 2009 bis 2013 ihre Erträge um 41 Mio. Euro steigern. Diese Entwicklung basiert im Wesentlichen auf gestiegenen Zuwendungs- und Steuererträgen sowie höheren Kostenerstattungen und Kostenumlagen. Im Jahr 2011 trägt die hohe Gewinnausschüttung des Eigenbetriebs Bäder zu einem positiven Finanzergebnis bei.

Die Entwicklung der Erträge aus Steuern und Zuwendungen betrachtet die GPA NRW im nachfolgenden Abschnitt zu den „allgemeinen Deckungsmitteln“.

Die Kostenerstattungen und Kostenumlagen sind in Folge der stufenweisen Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gestiegen.

Die GPA NRW stellt fest, dass einzelne Positionen der sonstigen ordentlichen Erträge Schwankungen unterworfen waren. Betroffen waren die Kontengruppen „nicht zahlungswirksame ordentliche Erträge“ und „andere sonstige ordentliche Erträge“. Den Schwankungen liegt folgendes zu Grunde:

- Die Stadt hat Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen gebucht. Voraussetzungen für gebildete Rückstellungen waren entfallen.
- Im Jahr 2012 hat die Stadt Schadensersatz für das Ende 2011 abgebrannte Schwimmbad „Wananas“ erhalten.

Die beiden Sachverhalte sowie die zusätzliche Gewinnausschüttung des Eigenbetriebs Bäder im Jahr 2011 sind Einmaleffekte in den jeweiligen Haushaltsjahren. Sie werden von der GPA NRW für die Darstellung des „Kommunalen Steuerungstrend“ bereinigt.

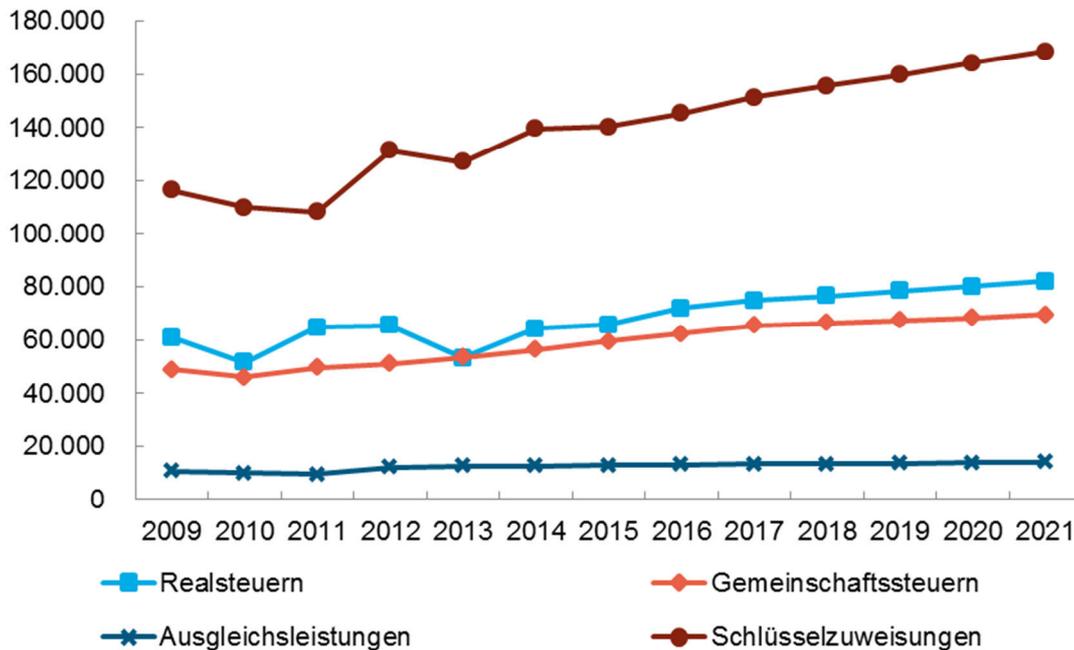
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,
- die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie
- die Schlüsselzuweisungen.

Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Stadt Herne.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro (IST/PLAN)



Ist-Werte 2009 bis 2013, Plan-Daten ab 2014

Die Grafik zeigt auf, dass insbesondere die Realsteuern und die Schlüsselzuweisungen in der Vergangenheit Schwankungen unterworfen waren. Auch zukünftig wird die Stadt damit rechnen müssen, dass die allgemeinen Deckungsmittel von Jahr zu Jahr schwanken.

Die Stadt Herne verfügt nur über sehr geringe allgemeine Deckungsmittel. Dies zeigt der interkommunale Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner. Ursache hierfür ist die geringe Steuerkraft der Stadt. Dies wird bei einer tiefergehenden Analyse der allgemeinen Deckungsmittel deutlich:

- Der Anteil der Realsteuern an den allgemeinen Deckungsmitteln ist in Herne am niedrigsten. Nur bei etwa einem Drittel der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen ist dieser Anteil kleiner als der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den allgemeinen Deckungsmitteln. Diese Konstellation ist insbesondere in Städten des Ruhrgebiets und bei Städten, die sich in der Haushaltssicherung/-sanierung befinden, anzutreffen. Die Stadt Herne erzielt geringe Realsteuererträge trotz überdurchschnittlicher Hebesätze.
- In Nordrhein-Westfalen gibt es zudem keine kreisfreie Stadt, bei der der Abstand zwischen den Erträgen aus den Realsteuern und Gemeinschaftssteuern so gering ist wie in Herne.
- Die Schlüsselzuweisungen sind mit deutlichem Abstand die größte Ertragsposition im Ergebnishaushalt der Stadt Herne. Keine kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen ist in höherem Maße auf Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich angewiesen.

In den vergangenen Jahren hat die Stadt Herne von Änderungen in den GFG des Landes profitiert. Auch wurden den Kommunen in den letzten Jahren jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Inwieweit auch zukünftig hohe Schlüsselmassen erwartet werden können, bleibt abzuwarten. Die Schlüsselzuweisungen sind von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts abhängig. Auf die Verpflichtung des Landes, die Schuldenbremse einzuhalten weist die GPA NRW hin.

Aufwendungen

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

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	EB 2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	100.797	103.264	101.301	109.142	119.821
Versorgungsaufwendungen	14.194	11.731	15.294	13.824	9.290
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	48.101	53.999	51.289	50.811	51.898
Bilanzielle Abschreibungen	32.141	34.765	35.026	35.500	35.803
Transferaufwendungen	116.029	123.108	129.950	139.675	145.720
Sonstige ordentliche Aufwendungen	73.462	85.003	93.230	94.916	85.121
Ordentliche Aufwendungen	384.724	411.869	426.091	443.868	447.654
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	20.595	14.539	15.336	15.810	14.731

Die Aufwendungen der Stadt Herne sind im Zeitraum 2009 bis 2013 um 57 Mio. Euro gestiegen. Insbesondere die Sozialtransferaufwendungen, die sogenannten aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen sowie die Personalaufwendungen sind zum Teil erheblich gestiegen.

Die aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen umfassen ebenfalls soziale Leistungen: Leistungen an Arbeitssuchende einschließlich der KdU sowie Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket. Sie werden jedoch bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen gebucht.

Den Sozialtransferaufwendungen und den aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen stehen Erstattungen gegenüber: Erträge aus dem Ersatz von sozialen Leistungen sowie aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen. Diese Erträge sind 2009 bis 2013 ebenfalls gestiegen. Der Saldo hat sich im Zeitverlauf jedoch zu Lasten der Stadt verschlechtert.

→ Feststellung

Die Ertragslage der Stadt Herne wurde im Zeitraum 2009 bis 2013 maßgeblich durch gestiegene Soziallasten geprägt.

Die GPA NRW stellt fest, dass einzelne Aufwandspositionen Schwankungen unterworfen waren. Betroffen waren die Kontengruppen „Steuern, Versicherungen, Schadensfälle“, „Wertveränderungen bei Vermögensgegenständen“ und „besondere ordentliche Aufwendungen“. Den Schwankungen liegt folgendes zu Grunde:

- In den Jahren 2010 und 2011 haben hohe Pauschalwertberichtigungen von Forderungen die Ergebnisse belastet.
- Im Jahr 2012 hat die Stadt Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Brand im Schwimmbad „Wananas“ gebucht.
- Im Jahr 2010 ist der CHF-Kurs erheblich gesunken. In Folge der Kursverschlechterung hatte die Stadt Zuschreibungen vorzunehmen. Im Jahresabschluss 2011 hatte die Stadt auf Grund des weiteren Kursverfalls eine weitere Wertkorrektur zu buchen.

Die beiden letztgenannten Sachverhalte sind nach Einschätzung der GPA NRW Einmaleffekte in den jeweiligen Haushaltsjahren. Sie werden von ihr daher für die Darstellung des „Kommunalen Steuerungstrend“ bereinigt.

Bilanzielle Abschreibungen

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

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

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

	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Aufwendungen	384.724	411.869	426.091	443.868	447.654
Abschreibungen auf Anlagevermögen	32.141	38.258	35.026	35.500	35.803
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	11.094	12.236	11.435	11.712	11.366
Netto-Ergebnisbelastung	21.047	26.021	23.591	23.788	24.437
Abschreibungsintensität	8	9	8	8	8
Drittfinanzierungsquote	35	32	33	33	32

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

¹⁵ Einzahlungen aus Zuwendungen und Beiträge

Investive Ein- und Auszahlungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	18.471	15.089	18.679	13.984	10.778	12.930	9.076	9.447	8.832
Einzahlungen aus Beiträgen u.ä. Entgelten	564	388	513	623	506	995	760	555	560
Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	233	291	614	74	560	762	564	564	564
Auszahlungen für Baumaßnahmen	18.692	16.022	20.166	20.895	15.191	14.424	10.133	9.722	8.388
Auszahlungen für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen	5.473	5.361	6.295	5.581	6.056	6.854	7.713	7.040	5.264
Alternative Drittfinanzierungsquote in Prozent	78	71	71	55	52	63	53	58	66

Ist-Werte 2009 bis 2013, ab 2014 Plan-Daten

Im Zeitraum 2009 bis 2017 ergibt sich eine Quote, die über der Drittfinanzierungsquote des Jahresabschlusses 2013 liegt.

→ **Feststellung**

Die Stadt plant eine steigende Drittfinanzierungsquote. Abschreibungen würden in Zukunft in höherem Umfang durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt. Die Ergebnisrechnung würde entlastet.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Herne im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	8
Personenstandswesen	8
Gesamtbetrachtung	14
Kfz-Zulassung	14
Gesamtbetrachtung	19
Führerscheinwesen	19
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	23
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	25

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

Einwohnermeldeaufgaben

Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Herne in 2011 mit 14,20 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 2,20 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Stellenausstattung des Overheads blieb in 2012 konstant während noch 13,84 sachbearbeitende Stellenanteile zur Verfügung standen.

Berücksichtigt wurden nur die Anteile, die für Einwohnermeldeaufgaben zur Verfügung standen. Durch die Stadt Herne wurden je Stelle der Bürgerzentren 60 Prozent für Einwohnermeldeaufgaben veranschlagt.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 35.120 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. In 2012 reduzierten sich die gewichteten Fallzahlen auf 34.114. Zudem werden in 2011 Personalaufwendungen in Höhe von 759.635 Euro berücksichtigt.

Personalaufwendungen Einwohnermeldeaufgaben je Fall 2011

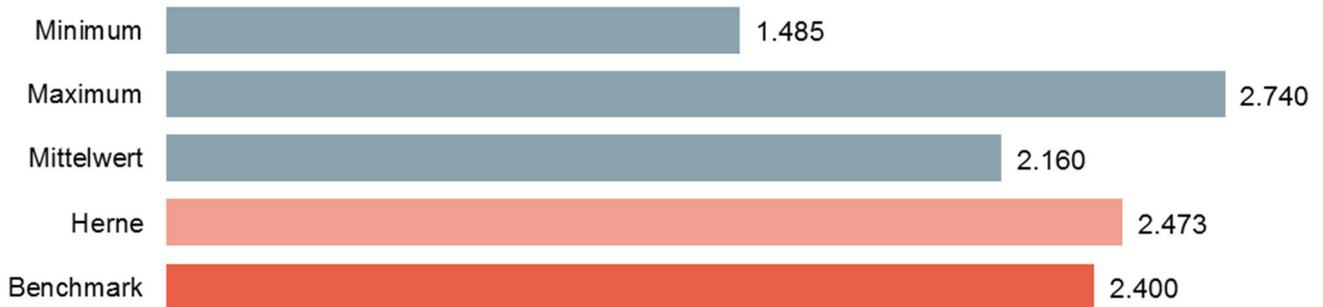
Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
21,63	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22

Der Anteil der Overheadstellen an den Gesamtstellen beträgt im Einwohnermeldebereich der Stadt Herne 13,4 Prozent. Dieser Anteil liegt deutlich über dem Mittelwert von 8,7 Prozent. Für die obige unterdurchschnittliche Positionierung kommt ein geringer Personaleinsatz ebenso in Frage wie auch eine günstigere Vergütungs- und Besoldungsstruktur.

Mit 46.319 Euro Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle wird durch die Stadt Herne der Mittelwert von 47.710 Euro unterschritten. Eine Überprüfung der Stellenbewertung war nicht Bestandteil dieser überörtlichen Prüfung. Die Bewertung der Stellen hängt von den jeweils zugeordneten Aufgaben und dem zeitlichen Anteil der Aufgaben ab. Dabei werden in Herne geringere Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle verursacht.

In der folgenden Kennzahl betrachten wir den stellenmäßigen Personaleinsatz im Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldewesen 2011



Vergleichsjahr	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.473	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	2.465	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

→ Feststellung

Die Stadt Herne erreicht in beiden Betrachtungsjahren den Benchmark. Die Stadt Herne setzt zur Aufgabenbewältigung im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben wenig Personal ein.

Die Fallintensität (Fälle je 100.000 Einwohner) der Stadt Herne ist im Vergleich unterdurchschnittlich. Diesen geringen Antragszahlen im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen begegnet die Stadt Herne mit entsprechend niedrigem Personaleinsatz.

Die Antragszahlen für die Einwohnermeldeaufgaben unterliegen insbesondere bei den beantragten Ausweisdokumenten regelmäßigen Schwankungen. Wie in allen Vergleichskommunen sinken die Fallzahlen für die beantragten Personalausweise ab dem Jahr 2010 deutlich. Die in Herne beantragten Personalausweise im Eckvergleich 2010 und 2012 um rund 5.600 Anträge.

Der interkommunale Vergleich über zwei Jahre stellt somit lediglich eine Momentaufnahme dar. Insbesondere die mittelfristigen Auswirkungen von Fallschwankungen bei den Ausweisdokumenten können so nicht dargestellt werden. Auch ersetzt dieser Vergleich keine analytische Personalebemessung.

→ Empfehlung

Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW, die Kennzahlen in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz über das Fallvolumen zu steuern.

In Herne werden die Einwohnermeldeaufgaben an zwei Standorten in den so genannten Bürgerzentren angeboten. Am zentralen Standort in der Herner Innenstadt (Bürgerzentrum Herne-Mitte) werden dabei die Hintergrundtätigkeiten (wie z.B. Melderegisterauskünfte u.ä.) wahrgenommen. Zusätzlich zu den beiden Bürgerzentren gibt es eine mobile Bürgerberatung, die jeweils einmal monatlich in verschiedenen örtlichen Pflege- und Seniorenheimen Leistungen anbietet. Die mobile Bürgerberatung wird durch die Mitarbeiter der Bürgerzentren sichergestellt. Hierüber sollen insbesondere Leistungen für Bürger in entsprechenden Einrichtungen und aus der Umgebung angeboten werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne erfasst Daten und Zahlen zu der Auslastung der mobilen Bürgerberatung. Es wird kontinuierlich betrachtet und bewertet, ob das Angebot angenommen wird unter weiterhin zielführend ist.

Das Angebot der mobilen Bürgerberatung wurde eingerichtet, da sich die Stadt Herne in der Vergangenheit von einer stärker dezentralen Struktur der Einwohnermeldeaufgaben trennte. In 2006 wurden zwei Bürgerzentren geschlossen. Um weiterhin in allen Stadtbezirken präsent zu sein, wurde die mobile Bürgerberatung eingerichtet. Im Notfall wird hierüber auch ein Hausbesuch ermöglicht.

→ **Empfehlung**

Wie bereits üblich, sollten die Daten und Zahlen der mobilen Bürgerberatung fortgeschrieben werden und eine Entscheidung über das Fortbestehen und den Umfang dieser Leistung vorbereiten.

Andere Städte agieren bei den Einwohnermeldeaufgaben mit mehr Nebenstellen, was häufig auch ungünstigere Positionierungen zur Folge hat. Bezogen auf die Einwohner sind in Herne je Bürgerzentrum mehr Einwohner zugeordnet (82.112 Einwohner je Haupt/Nebenstelle) als im interkommunalen Durchschnitt (63.725 Einwohner je Haupt/Nebenstelle). Auch werden jeweils mehr Fälle bearbeitet als im Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Die Öffnungszeiten liegen mit 36 Stunden leicht unterhalb der durchschnittlichen Öffnungszeiten von 38,8 Stunden (jeweils Hauptanlaufstelle). Die durchschnittlichen Öffnungszeiten von Haupt- und Nebenstellen liegen bei 34,1 Stunden/Woche.

Das Bürgeramt gibt mögliche Bußgeldverfahren an die zentrale Bußgeldstelle ab. Die zugrundeliegenden Sachverhalte der Bußgeldverfahren wegen fehlender Ausweise oder Verletzung der Meldepflicht sind einfach gelagert und die Sachbearbeiter sind durch das vorangegangene Verwarnungsverfahren in der Regel bereits im Fall involviert. Eine Weiterbearbeitung durch das Bürgeramt kann daher wirtschaftlich sein. Die Übergabe des Falls an die Bußgeldstelle sollte kritisch geprüft werden.

Nach der Prüfungssystematik sollten die Stellenanteile für die Kfz-Zulassung aus dem Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben bereinigt und andererseits die Stellenanteile der Bußgeldstelle hinzugezogen werden. Diese Stellenanteile sind nach den Erfahrungen der GPA NRW insgesamt gering und werden sich nahezu ausgleichen. Hiervon wurde auch für die Stadt Herne ausgegangen. Eine Schätzung der Stellenanteile war durch die Stadt Herne nicht möglich.

Die Wartezeiten der Kunden sind nach Angaben der Stadt Herne mit acht Minuten gering. Der Mittelwert liegt hier bei dreizehn Minuten. Allerdings konnten lediglich vierzehn Städte hierzu Angaben machen. Die Steuerung der Kunden erfolgt über die Informationstheke. Hier werden die Unterlagen vorgeprüft und Dokumente ausgegeben. Im Verlauf der Prüfung stiegen die Wartezeiten leicht an.

Bislang wird in den Bürgerzentren nicht mit Terminvergaben gearbeitet. Dies erscheint derzeit auch aufgrund der geringen Wartezeiten nicht angezeigt.

→ **Empfehlung**

Bei regelmäßig längeren Wartezeiten, kann über eine Terminvergabe nachgedacht werden. Dies würde eine verbesserte Steuerung der Kundenströme ermöglichen. In der Folge können positive Effekte für Bürger (Wartezeiten) und Mitarbeiter (Belastung) erzielt werden. Derzeit würde eine Terminvergabe vermutlich keine wesentlichen positiven Effekte bewirken.

In Herne können die Mitarbeiter des Front-Office-Bereichs überall eingesetzt werden. Front- und Backofficebereiche helfen sich bei Bedarf gegenseitig aus. Die Informationstheke ist mit einem Mitarbeiter fest besetzt, ein weiterer Mitarbeiter kommt hinzu. Dieser kommt rollierend aus dem übrigen Front-Office-Bereich.

Neben dieser Einheitssachbearbeitung wurden einige Mitarbeiter als so genannte Koordinatoren geschult, die bei schwierigeren Fällen hinzugezogen werden können.

→ **Feststellung**

Die Rotation der Mitarbeiter an der Informationstheke sowie die weitgehende Einheitssachbearbeitung sind begrüßenswert. Hierdurch werden die Mitarbeiter flexibel einsetzbar und der Dienstbetrieb kann weitestgehend nach den aktuellen Erfordernissen ausgerichtet werden.

In den kommenden Jahren wird sich die Aufgabenstruktur in vielen Bereichen wandeln. Die Anzahl an Bürgern nimmt ab und die Automatisierung wird zunehmen. Hiervon ist insbesondere der Bereich der Einwohnermeldeaufgaben betroffen. So wird es im Rahmen von E-Government zu Entlastungen kommen, wie z.B. dass Ummeldungen schneller bearbeitet werden können. Auch kommen teilweise Aufgaben hinzu oder verändern sich.

So können Bürger mit eID-Funktion im Personalausweis ihre Führungszeugnisse direkt beim Bundesamt für Justiz bestellen. Die Stadtverwaltung muss hier nicht mehr tätig werden.

Die Kundenvorsprachen werden im Einwohnermeldebereich nach und nach zurückgehen oder durch technische Neuerung unterstützt werden. Diese Neuerungen gilt es zu integrieren und den Aufgabenbereich bestmöglich zu strukturieren.

→ **Empfehlung**

Möglichkeiten die sich durch das E-Government ergeben, sollte die Stadt Herne frühzeitig in die Planungen mit einbeziehen. Bereits absehbare Änderungen sollten bewertet werden. Auf dieser Grundlage ist die Personalbemessung ggf. anzupassen.

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

Der Einsatz von Internet-Anträgen wird sich durch die gesetzlichen Vorgaben im E-Government zukünftig noch verstärken. Es ist noch ungewiss, inwieweit die Einwohner diese Möglichkeit nutzen oder weiterhin persönlich in das Bürgerbüro kommen. Die Kommunen können dies nur insoweit steuern, als sie die Angebote schaffen und hierüber aktiv informieren.

→ **Empfehlung**

Das E-Government wird direkten Einfluss auf die Geschäftsprozesse haben. Die Prozesse müssen entsprechend in Teilen neu definiert und aufgestellt werden. Die Rahmenbedingungen (Nebenstellen, mobile Bürgerberatung, Öffnungszeiten, Terminvergaben, Personalbedarf etc.) sind hierauf abzustimmen.

Die Stadt Herne stellte im Jahr 2014 eine besondere Belastungssituation in den Bürgerzentren fest. Diese lag insbesondere an zusätzlichen Fallzahlen, die durch die EU-Osterweiterung entstanden.

→ **Empfehlung**

Besondere Belastungssituationen sollten bei Prozessbetrachtungen einfließen und intern bewertet werden. Hierdurch wandeln sich Prozesse und insbesondere Prozesszeiten ggf. erheblich. Eine kontinuierliche Fortschreibung der Entwicklungen ist daher sinnvoll und bildet die Basis für die Planungen der organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Herne erreicht sowohl in 2011 als auch in 2012 den Benchmark der Einwohnermeldeaufgaben.
- Die an Einwohnerstärke und Nachfrage ausgerichtete Anzahl an Nebenstellen für Einwohnermeldeaufgaben trägt zu dem niedrigen Personaleinsatz der Stadt Herne bei. Dieses Ergebnis wird mit geringen Wartezeiten erreicht.
- In Zukunft werden insbesondere durch das E-Government Veränderungen in der Aufgabenwahrnehmung der Einwohnermeldeaufgaben entstehen. Diese sollte die Stadt Herne frühzeitig in den weiteren Planungen berücksichtigen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Herne mit dem Index 4.

Personenstandswesen

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Herne mit 10,56 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,63 Vollzeit-Stellen den Overhead. Im Jahr 2012 reduzierte sich der Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung auf 10,09 Stellen. Der Overhead blieb konstant.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 1.919 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. Für das Jahr 2012 werden 1.954 gewichtete Fälle berücksichtigt.

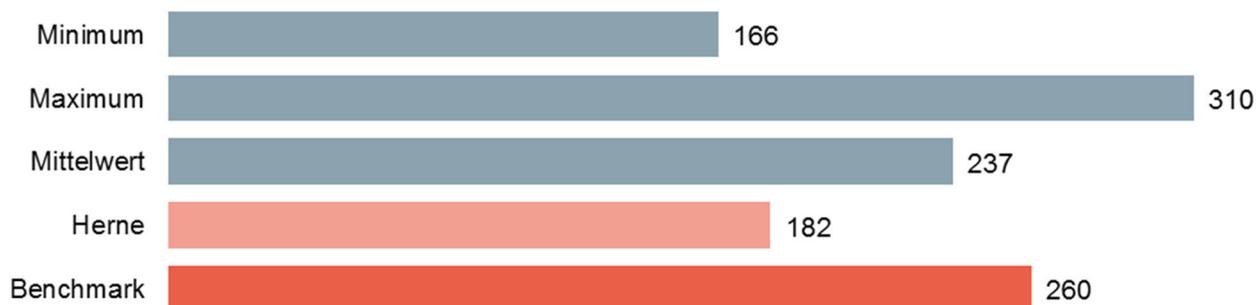
Personalaufwendungen in Höhe von 590.434 Euro werden zugrunde gelegt.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
308	199	373	252	225	242	258	22

Der Overheadanteil ist mit 5,6 Prozent unterdurchschnittlich und hat insofern keinen übermäßigen Einfluss auf die obige Betrachtung. Auch die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen sind unterdurchschnittlich. Weder die hierarchische Struktur noch die Besoldungs- und Vergütungsstruktur hat übermäßigen Einfluss auf die Kennzahl. Somit beeinflusst der Personaleinsatz als wesentlicher Faktor die Personalaufwendungen je Fall.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011 (Ausländerbeteiligung nur bei den Eheschließungen)



Vergleichsjahr	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	182	166	310	237	217	235	260	22
2012	194	191	300	240	224	243	267	22

→ Feststellung

Gemessen am Benchmark ergibt sich im Jahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von 3,2 Vollzeit-Stellen und rund 160.000 Euro. In 2012 sinkt dieses Potenzial auf 2,6 Vollzeit-Stellen und rund 130.000 Euro.

Ausgehend von den Fallzahlen werden in Herne je Vollzeit-Stelle weniger Fälle bearbeitet, als dies im Durchschnitt der Vergleichsstädte der Fall ist. Das Fallaufkommen sollte die entscheidende Größe für die personelle Ausstattung sein. Jedoch nehmen die örtlichen Rahmenbedingungen ebenfalls großen Einfluss auf die personelle Ausstattung.

Die Personalausstattung im Personenstandswesen wird bisher nicht durch Leistungskennzahlen oder Personalbemessungen gesteuert.

→ Empfehlung

Die Personalausstattung des Personenstandswesens sollte in Zukunft verstärkt am Fallvolumen und Bearbeitungszeiten ausgerichtet werden. In einem ersten Schritt sollten hierzu entsprechende Daten erhoben werden, um Kennzahlen zu generieren und regelmäßig fortzuschreiben.

Die Fallzahlen können insgesamt durch die Stadt nicht oder nur bedingt gesteuert werden. Daher gilt es:

- die Rahmenbedingungen zu gestalten, um wirtschaftliches und effizientes Handeln zu ermöglichen und
- die Fallzahlen möglichst verlässlich zu prognostizieren.

Die derzeitige Steuerung bezieht sich insbesondere auf die Auswertung von Zeitkonten und dem Verlauf absoluter Fallzahlen. Mangels entsprechender Auswertemöglichkeiten (Aufrufanlage) kann z.B. die Anzahl und Dauer von Kundenkontakten nicht betrachtet werden. Bisher lässt nur die absolute Fallzahl einen Schluss über die Auslastung der gesamten Stellenanteile zu. Konkrete Zielwerte wurden entsprechend bislang nicht definiert oder festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollten die hier dargestellten Kennzahlen fortschreiben und als weiteren Indikator für die Situation des Aufgabenbereiches heranziehen. Eine Verknüpfung von Fallzahlen und personellem Einsatz erhöht die Belastbarkeit von Schlussfolgerungen über die Auslastung einzelner Aufgabengebiete.

Die Hinzunahme von Wirtschaftlichkeitskennzahlen würde die Dokumentations- und Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik ergänzen. Die Daten zu den bearbeiteten Fallzahlen und dem eingesetzten Personal konnte die Stadt Herne liefern. Hierzu ist jedoch derzeit teilweise die Auswertung des Traukalenders notwendig. Automatisierte Auswertungen der Daten aus dem Fachverfahren können in Zukunft bedarfsgerechte Auswertungen vereinfachen.

Die Ausländerbeteiligung bei den Geburten konnte durch die GPA NRW nicht in der Kennzahl berücksichtigt werden, da keine ausreichende Vergleichsbasis vorhanden war. Gleichwohl war im Vorfeld eingeschätzt worden, dass bei Beurkundung einer Geburt mit Ausländerbeteiligung (einer der Elternteile oder beide) ein zusätzlicher Arbeitsaufwand von 0,6 Fallzahlen angerechnet werden kann. Dies entspräche bei der Stadt Herne insgesamt zusätzlichen 103 Fällen in 2011. Der obige Kennzahlenwert der Stadt Herne würde auf 191 Fälle je Vollzeit-Stelle ansteigen. Diese Daten konnten wir von 13 kreisfreien Städten betrachten. Dadurch steigt der 3. Quartilswert auf 300 Fälle je Vollzeit-Stelle an.

Der Anteil der beurkundeten Geburten mit Ausländerbeteiligung ist mit 16 Prozent deutlich unterhalb des Mittelwertes von 34 Prozent. Dabei bestehen im Gebiet der Stadt Herne zwei Krankenhäuser mit Geburtsabteilungen. Die Eltern sprechen persönlich bei der Stadt Herne vor, um die Geburt des Kindes anzumelden.

Bei anderen Städten bestehen Dienste vom Krankenhaus bzw. eigenem Personal (Fahrer), die alle für die Beurkundung benötigten Unterlagen der Eltern einsammeln und zum Standesamt bringen. Die Urkunden werden nach Beurkundung auch wieder vom Krankenhausdienst abgeholt, so dass die Kindeseltern nicht persönlich im Standesamt erscheinen müssen. Nur im Falle einer Ausländerbeteiligung ist ein persönlicher Kontakt notwendig.

Daher empfiehlt die GPA NRW eine Kontaktaufnahme mit den ansässigen Geburtskliniken, um Prozessänderungen erwirken zu können. Andere Städte haben zudem gute Erfahrungen gemacht, wenn Informationsmaterialien des Standesamtes über die Krankenhäuser an die Eltern

übergeben wurden. So können werdende Eltern bereits bei Besichtigung der Geburtsstationen über die später erforderlichen Unterlagen informiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte versuchen, die Beurkundungen von Geburten zu optimieren. Wo möglich sollte versucht werden, auf die persönliche Vorsprache der Kindeseltern zu verzichten. Die Unterlagen sollten hierzu zeitnah im Rahmen eines Geburtenservice vorliegen und die Beurkundung während des Krankenhausaufenthalts der Mutter erfolgen. Angesichts der Quote der Ausländerbeteiligung sollte dies auch für die Stadt Herne von Vorteil sein.

Die Fallintensität bei den Geburten (Geburtsanmeldungen je 100.000 Einwohner) liegt in Herne deutlich unter dem Mittelwert. Gemeinsam mit vier weiteren Städten hat Herne die geringsten Beurkundungszahlen der Geburten im Verhältnis zu den Einwohnern.

Eine geringe Fallintensität weisen auch die Trauungen im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen auf. Sowohl die Anzahl der geschlossenen Lebenspartnerschaften, als auch die erfolgten Eheschließungen, mit und ohne Anmeldeverfahren sind unterdurchschnittlich. Eine Ausnahme bildet die Beurkundung von Sterbefällen. Diese Fallintensität war im Jahr 2012 deutlich erhöht.

→ **Feststellung**

Gemessen an den Einwohnerzahlen weist die Stadt Herne in den Betrachtungsjahren insgesamt ein niedriges Fallaufkommen auf.

In Herne wurde im Jahr 2011 das elektronische Personenstandsregister (nachfolgend ePR genannt) eingeführt. Auch andere Kommunen hatten dies bereits bzw. haben dies in den Vergleichsjahren eingerichtet.

Die Überführung der Personenstandsfälle ab dem 01.01.2009 in das ePR ist abgeschlossen. Zunächst war in Herne weder eine anlassbezogene noch eine systematische Nacherfassung vorgesehen. Alle Fälle die vor dem 01.01.2009 angelegt wurden, standen elektronisch nicht zur Verfügung.

Mittlerweile ist die anlassbezogene Nacherfassung der Altregister in den Standesämtern üblich. So auch bei der Stadt Herne, da das eingesetzte System keine andere Möglichkeit bietet. Die systematische Nacherfassung des Geburtenregisters ist bisher noch nicht der Regelfall.

Die Nacherfassung der Personenstandsregister ist nicht verpflichtend. Sie ist aber Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit zukunftsfähige Prozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann die Produktivität im Standesamt erhöht werden.

Elektronisch erfasste Erstbeurkundungen sind für alle Sachbearbeiter direkt verfügbar und erleichtern die Bearbeitung von Folgebeurkundungen, Hinweisen und Urkundenausstellungen. Damit entfällt die Fortschreibung der in der Vergangenheit geführten Papierregister. Eine Fortschreibung kann durch die Nutzung des elektronischen Mitteilungsverkehrs „xpersonenstand“ zukünftig medienbruchfrei erfolgen.

Die Benchmark-Städte führten überwiegend schon während des Betrachtungszeitraumes das elektronische Personenstandsregister. Sie führen mindestens anlassbezogene Nacherfassungen durch. Es gibt auch Benchmark-Kommunen die eine systematische Nacherfassung der Geburtenregister mit dem betrachteten Personal durchführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte prüfen, ob eine systematisch Nacherfassung zu einer Prozessvereinfachung beitragen kann und der Nutzen zum Aufwand in einem angemessenen Verhältnis steht. Sollte sich die Stadt Herne in der Folge zu einer systematischen Nacherfassung entschließen, sollten zunächst die Jahrgänge nacherfasst werden, aus deren Nacherfassung frühestmöglich profitiert werden kann (bspw. Jahrgänge 1980 und jünger).

Das Standesamt Herne ist örtlich in Herne-Mitte angesiedelt und zentral organisiert. Die Mitarbeiter sind jeweils auf ein spezifisches Aufgabenspektrum geschult und werden ausschließlich in diesem eingesetzt. Die Aufgaben sind klar abgegrenzt. Gerade in kleinen Organisationseinheiten führen personelle Ausfälle nicht selten zu Engpässen in der Aufgabenerledigung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte abwägen und einschätzen, ob entsprechende Engpässe durch die Organisation bestehen und/oder in der Vergangenheit durch z.B. längerfristige Erkrankungen bereits aufgefangen werden mussten. Ggf. können Überlegungen zu einer Einheits-sachbearbeitung oder flexibleren Mitarbeiterinsatz das Risiko reduzieren.

Auch mit Blick auf die Größe der Organisationseinheit kann die stärkere Flexibilisierung sinnvoll sein. Durch Fluktuationen und längere Abwesenheitszeiten wäre somit die Aufgabenerledigung leichter sicherzustellen.

Mögliche Auswirkungen auf die Stellenbewertungen sollten bei diesen Überlegungen mit einbezogen werden.

Die Beurkundung von Sterbefällen erfolgt bei der Stadt Herne in der Regel direkt bei der Vorsprache des jeweiligen Bestatters. Viele Städte haben eine Regelung mit den örtlichen Bestattern getroffen. Diese geben bis zu einer vereinbarten Uhrzeit ihre Unterlagen ab und können sie dann zu einem festen Termin in den Nachmittagsstunden oder nach Information durch die Stadt wieder abholen. Hierdurch wird Wartezeit für die Bestatter vermieden. Darüber hinaus muss die Beurkundung nicht sofort erfolgen, sondern die Stadt kann den Prozess auf das tatsächliche Kundenaufkommens ausrichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte sich mit den örtlichen Bestattern abstimmen, um eine Prozessvereinfachung und –verbesserung zu erzielen.

Die Öffnungszeiten betragen für das Standesamt Herne 26,5 Stunden/Woche. Damit positioniert sich die Stadt Herne am Mittelwert von 27,6 Stunden wöchentlich. Diese Öffnungszeiten stehen den Spontankunden zur Verfügung. Eine Terminvergabe findet nur in Ausnahmefällen bei schwierigen Sachverhalten statt. Diese können dann auch innerhalb der Öffnungszeiten terminiert werden.

→ **Feststellung**

Die Öffnungszeiten des Standesamtes sind ausreichend. Zu den stark frequentierten Zeiten zwischen 10 und 12 Uhr vormittags regelt eine Dienstanweisung die Anwesenheit aller Mitarbeiter.

Aus Sicht der Stadt Herne ist die derzeitige Organisation für das Publikum angemessen. Sowohl die Öffnungszeiten als auch das Bedienen nach der Reihenfolge wird seitens des Publi-

kums akzeptiert. Daher ist eine Veränderung dieser Organisation nicht angezeigt. Eine Auswertung von Kundenströmen o.ä. erfolgte bislang nicht.

→ **Empfehlung**

Eine Auswertung der Kundenströme könnte die Transparenz der Arbeitsauslastung während der Öffnungszeiten erhöhen. In der Folge könnten die Kundenströme bei Bedarf durch Terminvergaben stärker gesteuert werden. Dies erhöht die Planbarkeit für Kunde wie Mitarbeiter. Diese Empfehlung käme insbesondere bei sich ändernden Rahmenbedingungen in Betracht. Auch bietet es sich an, hierüber die Stoßzeiten zu entzerren.

Trautermine und Trauzeiten sollten so gebündelt werden, dass sich Rüstzeiten, Wege-/Fahrzeiten je Standesbeamten in einem akzeptablen Rahmen halten. Zudem sollte das Angebot so gestaltet werden, dass das mögliche Kontingent an durchgeführten Trauungen auch ausgeschöpft wird.

Im Betrachtungszeitraum wurden fünf Trauorte in Herne vorgehalten. Mittlerweile werden noch drei Trauorte in Herne angeboten, hierbei handelt es sich um das Rathaus in Herne, das Rathaus in Wanne und Schloss Strünkede.

Die Anzahl der angebotenen Trauorte ist entsprechend der Kundenanfragen gestaltet worden. Die vergleichsweise geringen Trauungszahlen verteilen sich somit auf weniger Orte. Vielerorts werden mehr Trauorte angeboten, jedoch in der Regel auch mit einer höheren Anzahl an durchgeführten Trauungen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die Reduzierung der Trauorte und deren Planung anhand der Kundenanfragen. Hierdurch werden Kosten für Fahrten (Zeit und Strecke) so gering wie möglich gehalten.

Die Eheschließungen finden in Herne unter der Woche von Dienstag bis Freitag statt. Zusätzlich werden einmal im Monat Trauungen an einem Samstag angeboten. Dabei finden diese in der Regel an einem Ort statt, so dass Trauungen komprimiert werden.

Die Stadt Herne erhebt die Gebühren nach der allgemeinen Gebührenordnung. Es wurden keine abweichenden Gebührensätze durch Satzung beschlossen. Die Erträge sind durchschnittlich.

Weitere Entwicklung im Personenstandswesen haben Auswirkungen auf die Prozesse und den Personalbedarf:

- Im Personenstandswesen wird mit xpersonenstand der elektronische Datenaustausch zwischen Standesämtern, Meldeämtern und anderen Stellen verstärkt. Die Daten werden zukünftig elektronisch versandt. Somit entfallen der Papierausdruck und Zeitanteile für den Versand.
- Perspektivisch würden sich Arbeitserleichterungen ergeben, wenn angebotene Tools zur elektronischen Datenübersendung durch Bestatter und Krankenhäuser genutzt würden.
- Die mit dem Testamentsregister noch wahrgenommenen Aufgaben entfallen mittelfristig. Das Testamentsregister wird zukünftig zentral in Berlin geführt. Für Herne wurde die Überführung nach Berlin für März 2015 terminiert.

- Die fallbezogene Steuerung im Personenstandswesen erfordert derzeit noch einige manuelle Fallerhebungen. Eine stärkere Nutzbarkeit des Fachverfahrens für Auswertungen (Fallzahlen mit Ausländerbeteiligung/Migrationshintergrund) könnte das Fachcontrolling mit bedarfsgerechten Auswertungen verbessern und beschleunigen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die leistungsbezogenen Kennzahlen eröffnen zum Benchmark ein rechnerisches Potenzial.
- In Abstimmung mit den örtlichen Krankenhäusern könnten im Aufgabenbereich der Geburtsbeurkundungen sowohl die Stadt Herne als auch die Bürger von einem Geburtenservice profitieren.
- Auch mit den örtlichen Bestattern ist eine Absprache zur Prozessvereinfachung denkbar.
- Die Stadt Herne kann in der Sachbearbeitung den Personaleinsatz durch eine Einheits-sachbearbeitung flexibilisieren.
- Weitere Handlungsmöglichkeiten werden sich durch die für alle Standesämter geltenden Veränderungen der Prozesse ergeben. Insbesondere durch den Wegfall manueller Tätigkeiten und dem Ausbau elektronisch abgebildeten Prozesse und Kommunikation werden sich weitere Optimierungsmöglichkeiten zeigen.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Personenstandswesen der Stadt Herne mit dem Index 2.

Kfz-Zulassung

Die für die Kfz-Zulassung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Herne mit 15,69 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,81 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 wurden 14,52 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,69 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingesetzt.

Für 2011 werden 40.990 Fälle berücksichtigt, für das Jahr 2012 42.579 Fälle. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt.

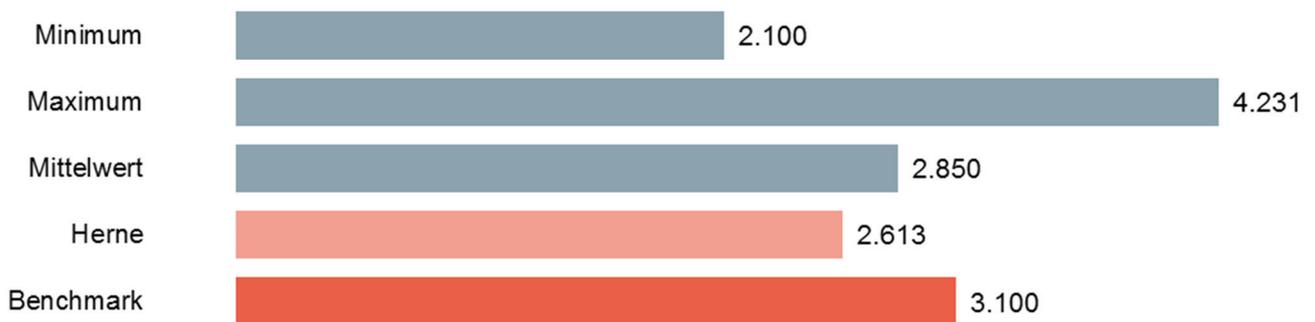
Personalaufwendungen werden in Höhe von 750.198 Euro zugrunde gelegt.

Personalaufwendungen je Fall KZF-Zulassung in Euro 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,30	11,88	23,67	18,10	16,22	17,99	19,24	21

Je Fall entsprechen die Personalaufwendungen in Herne nahezu dem Mittelwert. Der Overheadanteil an den Gesamtstellen ist mit 4,9 Prozent sehr gering (Mittelwert 7,1 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind leicht unterdurchschnittlich und tragen gemeinsam mit dem geringen Overheadanteil zur günstigen Positionierung der Kennzahl bei.

Fälle je Vollzeit-Stelle KFZ-Zulassung 2011



Vergleichsjahr	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.613	2.100	4.231	2.850	2.599	2.773	3.128	21
2012	2.932	2.204	4.320	2.921	2.695	2.958	3.099	20

→ Feststellung

Die Stadt Herne nähert sich von 2011 nach 2012 dem Benchmark. In 2011 bestand ein rechnerisches Potenzial in Höhe von 2,5 Stellen und 125.000 Euro. Aufgrund ansteigender Fallzahlen und Stellenreduzierungen/Stellenvakanzen reduziert sich dieses in 2012 auf 0,8 Stellen und 40.000 Euro.

Die Leistungskennzahl erhöht sich im Jahr 2012 durch steigende Fallzahlen. Die Fallzahlen unterliegen Schwankungen, sie werden aufgrund von Erfahrungswerten prognostiziert. Es ist sinnvoll die Kennzahlen jährlich fortzuschreiben, um die weitere Entwicklung zu dokumentieren. Insbesondere aufgrund des derzeitigen Personalbestands wäre ein Vergleich mit den Fallzahlen interessant.

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

- Die Fallintensität (Fälle je 100.000 Einwohner) ist in Herne leicht erhöht. Dies liegt insbesondere an den besonderen Zulassungen. Hier ist der Wert der Stadt Herne in beiden Jahren (2011 und 2012) im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen der Maximalwert. Auch

absolut gibt es bei den besonderen Zulassungen nur drei Städte im Vergleich, die über höhere Fallzahlen verfügen.

- Die Anzahl der Neu-, Wieder- und Erstzulassungen im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen ist hingegen unterdurchschnittlich.
- Die Außerbetriebsetzungen konnten nicht in der Leistungskennzahl berücksichtigt werden, da einige Städte nicht zwischen den selbst und von anderen Zulassungsstellen durchgeführten Außerbetriebsetzungen trennen konnten. Die Stadt Herne hat hier eine erhöhte Fallintensität, d.h. bearbeitet im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen mehr Außerbetriebsetzungen als die Vergleichsstädte.

Maßgebliche Größe für den Personaleinsatz sind grundsätzlich die Fallzahlen. Die jeweilige Stadt gestaltet die Rahmenbedingungen, die ebenfalls Einfluss auf das benötigte Personal haben. Das Fallaufkommen der KFZ-Zulassung ist nicht durch die Stadt Herne steuerbar.

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

Die KFZ-Zulassung ist in Herne zentral organisiert. In den Bürgerbüros können lediglich Datenänderungen vorgenommen werden. Eine konkrete Sachbearbeitung von Zulassungsvorgängen findet dort nicht statt.

→ **Feststellung**

Die zentrale Organisation der KFZ-Zulassung ist bei den kreisfreien Städten verbreitet und wird durch die GPA NRW begrüßt.

Die Vorgänge werden in Herne gescannt und stehen in der Folge zur elektronischen Verarbeitung zur Verfügung. Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass die so archivierten Daten deutlich schneller für weitere Nutzungen zur Verfügung stehen. Die Einrichtung eines Dokumentenmanagementsystems ist geplant.

→ **Feststellung**

Die Vorteile der elektronischen Datenverarbeitung werden durch die Stadt Herne bereits genutzt. Geplant wird durch die Stadt Herne, die Möglichkeiten auszubauen und die Prozesse weiter elektronisch zu unterstützen.

Einige Städte verbinden die Aufgaben der KFZ-Zulassung und des Führerscheinwesens miteinander und haben eine Einheitssachbearbeitung eingeführt. Die GPA NRW hat festgestellt, dass dieses zu günstigen Positionierungen im interkommunalen Vergleich führt.

In Herne bestehen für die Kfz-Zulassung und die Führerscheinstelle zwei Organisationseinheiten. Bisher besteht kein flexibler Personaleinsatz zwischen diesen Bereichen. Nur im Ausnahme- und Bedarfsfall wird temporär die Informationstheke durch Mitarbeiter aus der Führerscheinstelle besetzt, damit alle geschulten Mitarbeiter für die KFZ-Zulassung zur Verfügung stehen (sonst rollierende Besetzung der Informationstheke).

Einige Städte haben den Personaleinsatz für die Kundenanträge zu einer Einheitssachbearbeitung zusammengefasst. Andere Städte sind so vorgegangen, dass im Rahmen von Personalentwicklungsmaßnahmen einzelne Personen in beiden Bereichen eingesetzt werden. Sollte die Stadt Herne eine Flexibilisierung des Personals anstreben, könnte dies schrittweise erfolgen.

Zum Beispiel indem in einem ersten Schritt nur die Beschäftigten der Zulassungsstelle oder ein Teil dieser entsprechend fortgebildet werden.

Die Wochenöffnungszeiten der KFZ-Zulassung liegen in Herne bei 37 Stunden. Interkommunal sind die Hauptstellen für KFZ-Zulassung durchschnittlich 33,8 Stunden geöffnet (Median 34 Stunden). Herne muss somit wöchentlich rund drei zusätzliche Stunden personell abdecken.

Generell sollten die Öffnungszeiten so gestaltet sein, dass sie ausreichend für die Kundenanfragen sind und gleichzeitig wenig unproduktive Zeiten für die Mitarbeiter bedeuten.

In Herne wird zwischen Front-Office und Back-Office unterschieden. Diese Bereiche sind klar voneinander abgegrenzt. Insofern fallen im Front-Office-Bereich keine Hintergrundarbeiten an. Gleichzeitig bestehen höheren Öffnungszeiten als bei dem Durchschnitt der kreisfreien Städte.

Die Kennzahlenpositionierung unterhalb von Benchmark und arithmetischen Mittel lässt jedoch vermuten, dass nicht die gesamten Öffnungszeiten ausgelastet sind. Wie vielerorts gibt es täglich Zeiten mit vermehrtem Kundenaufkommen und Zeiten mit niedrigerem Kundenaufkommen.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen der Stadt Herne, die Kundenströme zu messen und in Abstimmung hierauf den Personaleinsatz zu planen. Ggf. könnte die Zusammenfassung von Front- und Back-office reduzierte Öffnungszeiten ermöglichen.

Reduzierte Öffnungszeiten bedeuten Back-Office-Tätigkeiten in der verbleibenden Arbeitszeit. So könnte ggf. Personal reduziert werden und die Fallzahlen je Vollzeit-Stelle entsprechend ansteigen. Dies muss dabei abgestimmt auf die Fallzahlen erfolgen. In 2012 wurde der Benchmark nahezu erreicht.

Bezogen auf die Bearbeitung von Händlerzulassungen würde am bisherigen Vorgehen festgehalten werden können. Mitarbeiter können sich zurückziehen und dort diese Vorgänge bearbeiten, stünden in Notfällen jedoch auch für das laufende Geschäft zur Verfügung.

Das Fallaufkommen und die Zeiten für Kundenanfragen können durch die Städte nicht eindeutig geplant werden. Aus den Erfahrungen können Annahmen abgeleitet werden und Situationen prognostiziert werden. Gleichzeitig müssen steigende Fallzahlen nicht zwangsläufig zu ausweiteten Öffnungszeiten führen.

Termine bieten eine höhere Planbarkeit sowohl für den Kunden (Wartezeiten) als auch für die Stadt Herne (Organisation, Personaleinsatz, Verlässlichkeit). Derzeit werden in der KFZ-Zulassung keine Termine vergeben.

Für die Zukunft ist zu erwarten, dass weniger Personal insgesamt zur Verfügung stehen wird. Gleichzeitig ist nicht absehbar, ob eine geringe Einwohneranzahl auch geringere Fallzahlen der KFZ-Zulassung mit sich bringen wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die Möglichkeiten prüfen, die in einer Terminvergaben für Zulassungsvorgänge liegt. Z.B. könnten in einem Pilotversuch zunächst einzelne Tage oder Tagesabschnitte mit Terminen belegt werden. Hierüber ließe sich ggf. der Personaleinsatz zu diesen Zeiten konkreter planen.

In Herne ist es bisher noch nicht möglich, Zulassungen online vorzubereiten. Eine persönliche Vorsprache wäre grundsätzlich auch bei einem solchen Verfahren erforderlich. Der Online-Service bereitet jedoch den Zulassungsvorgang vor, nennt die benötigten Unterlagen und verkürzt die Wartezeiten. In manchen Städten bekommt der Kunde am Ende des online-Vorgangs einen Termin. Diese Termine könnten dann isoliert, z.B. an der Informationstheke bearbeitet werden (da bereits vorbereitet). Für den Kunden entstehen so gut wie keine Wartezeiten.

→ **Empfehlung**

Eine online-Vorbereitung von Zulassungsvorgängen könnten die Prozesse in Zukunft unterstützen und beschleunigen. Für den Kunden kann dies zudem eine Zeitersparnis bedeuten. Die Stadt Herne sollte die Möglichkeiten prüfen.

Zukünftig können Fahrzeuge über ein Internet-Portal des Kraftfahrtbundesamtes mithilfe von Sicherheitscodes abgemeldet werden. Diese Sicherheitscodes auf den Prüfplaketten der Kennzeichen sowie in den Zulassungspapieren werden erst ab Mitte 2014 bei den Zulassungen vergeben, so dass das Online-Verfahren für Außerbetriebsetzungen erst mittelfristig in größerem Umfang genutzt werden kann. Zunächst müssen die Zulassungsbehörden das Zulassungsverfahren umstrukturieren, um die fahrzeugbezogenen Sicherheitscodes bei der Zulassung zu vergeben. Über die Einführung von weiteren Online-Zulassungsverfahren wird der Gesetzgeber erst zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden.

→ **Feststellung**

Der Ausbau elektronischer Prozesse und elektronischer Kommunikation wird auch im Bereich der KFZ-Zulassung zu einem Wandel der Aufgabenerledigung beitragen. Die konkreten Maßnahmen und deren Auswirkungen sind derzeit noch nicht absehbar. Es wird schrittweise zu Prozessveränderungen kommen. Diese sollten kontinuierlich bewertet werden und die prognostizierten Prozesszeiten Grundlage für die Personalplanung und –entwicklung sein.

Das in Herne für die KFZ-Zulassung gewählte Software-Tool wurde in 2013 umgestellt. Seither ist ein neues Verfahren im Einsatz. Von dem Software-Wechsel versprach sich die Stadt Herne verbesserte und vereinfachte Prozesse.

Der erwartete positive Effekt blieb bislang jedoch weitestgehend aus. Die Anbindung an das Kassenverfahren, die angestrebt war und den Prozess vereinfachen sollte (wurde vom vorherigen System nicht unterstützt) wurde intern noch nicht umgesetzt.

→ **Feststellung**

Die Anbindung an das Kassenverfahren wird den Prozess in Zukunft vereinfachen. Wegfallen wird die manuelle Eingabe des Vorgangs in das Kassenverfahren. Sobald die beiden Systeme miteinander kommunizieren können, wird das Ziel des Softwarewechsels erreichbar sein.

Durch die Einführung des Extra-Kennzeichens für Herne-Wanne (Ende 2012) und die Umstellung auf ein neues Software-Produkt wurde nach Auskunft der Stadt Herne in den letzten Jahren häufig an der Grenze der Belastung gearbeitet. Diese besonderen Belastungen spiegeln sich nicht in den Fallzahlen wider, fanden nach dem Betrachtungszeitraum statt.

→ **Feststellung**

Sondereffekte und Projekte beeinflussten ggf. die Arbeitssituation vor Ort und können im interkommunalen Vergleich nur bedingt berücksichtigt werden. Eine Erhebung von Zahlen, Daten und Bearbeitungszeiten als Referenzpunkt sollte Sondereffekte berücksichtigen bzw. außerhalb solcher Zeiten erfolgen.

Die Mitarbeiter der KFZ-Zulassung wurden in Herne innerhalb des Aufgabenbereichs flexibel eingesetzt. So wird die Informationstheke, wo Unterlagen auch vorgeprüft werden, rollierend besetzt. Bei hohem Kundenaufkommen wurde auch durch Mitarbeiter des Führerscheinwesens ergänzt. Feststellung

Die Prozesse in der KFZ-Zulassung der Stadt Herne sind in den vergangenen Jahren starken Veränderungen unterworfen. Diese mussten durch die Mitarbeiter integriert und umgesetzt werden.

In Zukunft beabsichtigt die Stadt Herne, die Voraussetzungen und Vor- /Nachteile des Einsatzes eines Kassenautomaten zu prüfen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Personalaufwendungen je Fall sind in der KFZ-Zulassung durchschnittlich.
- Die leistungsbezogene Kennzahl erreicht in 2011 nicht das arithmetische Mittel. Durch steigende Fallzahlen in 2012 wird durch die Stadt Herne der Mittelwert überschritten. Zum Benchmark besteht ein rechnerisches Potenzial.
- In der KFZ-Zulassung der Stadt Herne sind in der Vergangenheit verschiedene Projekte durchgeführt wurden (Einführung Kennzeichen Wanne-Eickel, Umstellung Software), die Einfluss auf die hinterlegten Prozesse hatten. Form und Ausmaß können dabei durch die GPA NRW nicht beurteilt werden.
- Während der erneuten organisatorischen Umstellung die für 2015 vorgesehen ist, sollten die Empfehlungen zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes, zu Terminvergaben und Öffnungszeiten berücksichtigt werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld KFZ-Zulassung der Stadt Herne mit dem Index 3.

Führerscheinwesen

Die für das Führerscheinwesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Herne mit 6,59 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,79 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 wurden 6,26 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,67 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingesetzt.

Für 2011 werden 6.716 Fälle berücksichtigt, in 2012 6.474 Fälle. Die erteilten Fahrerlaubnisse für begleitetes Fahren mit 17 Jahren wurden zweifach gewichtet, im Übrigen wurde auf eine Gewichtung verzichtet. Die Städte erheben keine bzw. sehr unterschiedliche Daten für die Fallbearbeitung in der „Überprüfung der Kraftfahreignung“. Daher wurden diese Fallzahlen nicht einbezogen.

Personalaufwendungen werden in Höhe von 378.957 Euro berücksichtigt.

Personalaufwendungen Führerscheinen je Fall in Euro 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
56,43	25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21

→ Feststellung

Bei der Stadt Herne entstehen je Fall Führerscheinen hohe Personalaufwendungen im interkommunalen Vergleich.

Der Overheadanteil ist bei der Stadt Herne mit 10,7 Prozent überdurchschnittlich (Mittelwert 9,5 Prozent). Auch die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 51.342 Euro erhöht (Mittelwert 50.363 Euro). Somit haben sowohl die Vergütungs- und Besoldungsstruktur als auch der Overhead einen höheren Einfluss auf die Personalaufwendungen je Fall als in den Vergleichsstädten.

Jedoch ist dieser Einfluss zu relativieren. Die erhöhten Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle bedeuten je Fall höheren Personalaufwendungen in Höhe von 1,28 Euro und haben somit auf das Delta zwischen dem Wert der Stadt Herne und dem Mittelwert kaum Einfluss. Das Verhältnis von 10,7 Prozent zu einem Overheadanteil von 9,5 Prozent entspricht 0,1 Vollzeit-Stellen und somit rund 5.000 Euro. Der erhöhte Overheadanteil hat somit einen Einfluss von 0,87 Euro je Fall.

→ Feststellung

Lediglich 2,15 Euro der Personalaufwendungen je Fall sind auf den höheren Overheadanteil und die höheren Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle zurückzuführen. Das rechnerische Delta zum Mittelwert als Orientierung wird daher maßgeblich durch die Höhe des Personaleinsatzes beeinflusst.

Von der Sachbearbeitung sind in beiden Jahren 1,13 Vollzeit-Stellen für Aufgaben zur Überprüfung der Kraftfahreignung u.a. (nachfolgend OV-Sachbearbeitung genannt)² zugeordnet worden. Nicht alle Städte konnten diese Stellenanteile gesondert ausweisen. Da keine fallbezogene Kennzahl möglich war, wird zur Einschätzung die Personalintensität abgebildet.

² Die Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung für OV-Verfahren sind wie folgt definiert worden: Entzug der Fahrerlaubnis wegen Nichteignung, Überprüfung Kraftfahreignung, Verfahren Wiedererteilung nach Entzug Fahrerlaubnis, Versagung der Wiedererteilung Fahrerlaubnis und Auswertung Strafverfahren, "gelbe" Karte oder ähnliche Projekte. Klageverfahren. Nicht enthalten in dieser Sonderbetrachtung sind hier die Anteile für die Verfahren „Führerschein auf Probe“ und „Mehrfachtätersystem“.

Vollzeit-Stellen für OV-Sachbearbeitung (Krafftfahreignung) je 100.000 Einwohner

Vergleichsjahr	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
2011	0,69	0,64	1,50	0,93	18
2012	0,69	0,64	1,50	0,95	18

Bei den Fallzahlen für die Überprüfung der Krafftfahreignung können lediglich die Entzüge und Wiedererteilungen von Fahrerlaubnissen verglichen werden. Hier weist die Stadt Herne unterdurchschnittliche Fallintensitäten auf. Die Fallintensitäten entstehen indem die Anzahl an Fällen mit den Einwohnerzahlen in Beziehung gesetzt wird. Da sich der Personaleinsatz ebenfalls im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen am Minimum positioniert, korrespondieren Personaleinsatz und Fallzahlen scheinbar miteinander.

Nicht jede Überprüfung der Krafftfahreignung führt zu einem Entzug der Fahrerlaubnis. Manche Verfahren enden mit dem freiwilligen Verzicht oder auch mit dem Nachweis der Krafftfahreignung. Daher wären die Fallzahlen zu den Verfahren wie Anzahl der bearbeiteten Meldungen von Hinweisen, Anordnungen für ärztliche Untersuchungen und Gutachten sowie die Verkichte eine relevante Bezugsgröße zur Beurteilung des Personaleinsatzes. Auch die Verfahren zur Wiedererteilung können mit Antragsrücknahme, Versagung oder Wiedererteilung enden. Die Erhebung von einheitlichen Fallzahlen war hier aufgrund der Datenlage in den Städten nicht möglich.

Die nachfolgende Kennzahl enthält alle Sachbearbeitungsstellen. In einer weiteren Betrachtung werden die Stellenanteile für die OV-Sachbearbeitung abgezogen, um so den übrigen Stellenanteil betrachten zu können.

Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen

Vergleichsjahr	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (alle Stellen)								
2011	1.019	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.035	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011	1.230	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	1.263	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

Bezogen auf die Fallzahlen hat die Stadt Herne einen hohen Personaleinsatz im Führerscheinwesen. Letztlich positioniert sich nur eine Stadt ungünstiger als die Stadt Herne.

Die Fallintensität ist insgesamt niedrig. Im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen besteht somit eine geringe Anzahl an Fällen im Führerscheinwesen. Die Fälle Führerscheinwesen je 100.000 Einwohner der Stadt Herne stellen nahezu den Minimalwert.

In Herne ist die Führerscheinstelle wöchentlich 37 Stunden geöffnet. Im interkommunalen Vergleich sind Führerscheinstellen durchschnittlich an 30 Stunden wöchentlich geöffnet.

Wenn der Personaleinsatz beispielsweise verstärkt nach den Öffnungszeiten bemessen wird, so sind wöchentlich sieben Stunden mehr abzudecken als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Bei einem Beamten mit 41 Wochenstunden entsprechen diese sieben Stunden einem Stellenanteil von rund 0,2. Je nachdem in welcher personellen Ausstattung die Öffnungszeiten abgedeckt werden, wird hierdurch ein höherer Personaleinsatz nötig.

→ **Feststellung**

Ein Teil des höheren Personaleinsatzes kann auf längere Öffnungszeiten zurückgeführt werden.

Bisher wird im Führerscheinwesen nicht mit einer Terminvergabe gearbeitet.

Eine bessere Steuerung zwischen Personaleinsatz und Öffnungszeiten könnte durch eine gebundene Terminvergabe erfolgen. Dieses Modell hätte den Vorteil, dass die Stadt durch die freigeschalteten Termine den Umfang besser steuern kann und nur die für die Terminkunden notwendigen Sachbearbeitungs-Stellen zu diesen Zeiten anwesend sein müssen. Insofern wird auf die Ausführungen zu Terminvergaben in der KFZ-Zulassung verwiesen.

Herne hatte zum Zeitpunkt der Prüfung keine elektronische Anbindung für die Bestellung von Führerscheinen. Die anderen kreisfreien Städte verfügen teilweise über eine Schnittstelle für die elektronische Bestellung bei der Bundesdruckerei (z.B. DIGANT). In Herne erfolgt dies noch in Papierform auf dem Postweg. Damit wird deutlich, dass Herne auch noch nicht mit einer elektronischen Akte arbeitet. Die Einführung von DIGANT ist vorgesehen.

Wie im Berichtsteil der Kfz-Zulassung ausgeführt, könnte die Flexibilisierung des Personaleinsatzes zwischen Kfz-Zulassung und Führerscheinstelle zu Personaloptimierungen auf beiden Seiten führen.

Die Führerscheinstelle ist auch für die Erteilung von Fahrlehrer-Erlaubnissen und die Überprüfung von Fahrschulen zuständig. Die Überprüfung führt die Stadt Herne mit eigenem Personal durch. Diese Überprüfungen finden in einem regelmäßigen Turnus von zwei Jahren statt.

Die Überprüfung der Fahrschulen wurde vielerorts fremd vergeben. Dies war in der Vergangenheit auch in Herne der Fall, wurde jedoch wieder zurückgeführt. Die Erfahrungen mit dem derzeitigen Modell sind positiv. Allerdings wurde Vergleich mit der vorherigen Fremdvergabe unter der damaligen Organisation vorgenommen. Bei Außendienst wurde der externe Prüfer durch einen Mitarbeiter der Stadt Herne begleitet. Dies ist interkommunal nicht der Regelfall. Wenn die Städte diese Aufgabe fremd vergeben, werden sämtliche Informationen durch Dritte gesammelt und zur Verfügung gestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte prüfen, ob eine Fremdvergabe der Überprüfung von Fahrschulen unter diesen Voraussetzungen ggf. wirtschaftlicher erfolgen kann als die Überprüfung durch eigenes Personal.

Somit sind im obigen Vergleich Stellenanteile enthalten, die andere Städte ggf. fremd vergeben haben. Der Anteil für die Überprüfung der Fahrschulen ist gering, in 2011 wurden beispielsweise sieben Fahrschulen überprüft.

→ **Empfehlung**

Durch eine Analyse der Geschäftsprozesse können für die betrachteten Aufgabenbereiche mittlere Bearbeitungszeiten ermittelt werden. Hierauf basierend kann eine Personalbedarfsplanung erfolgen. Verschiedene organisatorische Szenarien (KFZ-Zulassung und Führerscheinwesen mit Schnittstellen und/oder isoliert, Terminvergaben o.ä.) sollten beschrieben und mit ihren Auswirkungen bewertet werden.

Aus Sicht der GPA NRW ist es unerlässlich, vor personalwirtschaftlichen Maßnahmen, die Geschäftsprozesse zu analysieren und ggf. zu optimieren.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Herne mit 7,82 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 1,15 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind in 2011 3.927 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. In 2012 wird von 4.393 gewichteten Fällen ausgegangen.

Personalaufwendungen werden in Höhe von 473.342 Euro berücksichtigt.

Personalaufwendungen je Fall in Euro

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
121	39	121	60	46	50	66	21

Bei allen anderen Städten entstehen je gewichtetem Fall geringere Personalaufwendungen. Der Overheadanteil ist mit 12,8 Prozent erhöht (Mittelwert 9,9 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle dieses Aufgabenbereichs sind mit 52.769 Euro unterdurchschnittlich (Mittelwert 53.952 Euro).

Die Tatsache, dass ein höherer Overheadanteil eingesetzt wird, bedeutet zum prozentualen Mittelwert, dass im Schnitt rund 0,26 Vollzeit-Stellen weniger im Overhead vorgehalten werden. 0,26 Stellen entsprechen rund 13.000 Euro. Je Fall somit 3,31 Euro. Insofern ist nur ein marginaler Anteil des Deltas zwischen dem Wert der Stadt Herne und dem Mittelwert auf die erhöhten prozentualen Anteile des Overheads zurückzuführen. Die Besoldungs- und Vergütungsstruktur hat keinen überproportionalen Einfluss auf die obige Positionierung.

Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Fall resultieren somit aus einem höheren Personaleinsatz in der Sachbearbeitung.

Die Aufgabenstruktur bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist sehr vielschichtig. Zum einen werden in standardisierten Verfahren Anträge bearbeitet. Zu anderen fallen noch Zeiteanteile für Überwachungstätigkeiten, ordnungsbehördliche Verfahren sowie Bußgeldverfah-

ren an. Die Intensität der Aufgabenwahrnehmung ist hier unterschiedlich. Die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit konnten durch die meisten Städte benannt werden.

Die nachfolgende Leistungskennzahl berücksichtigt zunächst alle Sachbearbeiter-Stellen. In einer weiteren Betrachtung werden die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit bereinigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle

Vergleichsjahr	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten								
2011	502	502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012	561	468	1.270	1.012	862	1.119	1.192	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Schwarzarbeit								
2011	815	796	1.552	1.195	998	1.315	1.374	20
2012	910	689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

→ Feststellung

Bei Einbeziehung der Fallzahlen ist der Personaleinsatz in den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten bei der Stadt Herne erhöht.

Obschon drei Vollzeit-Stellen für die Bekämpfung der Schwarzarbeit bereinigt wurden, stellt der Kennzahlenwert der Stadt Herne in 2011 und 2012 ohne diese Tätigkeit nahezu den Minimalwert dar. Im Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen wird somit fast der größte Personaleinsatz im interkommunalen Vergleich betrieben.

Der berücksichtigte Stellenanteil für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ist mit drei Vollzeit-Stellen höher als der Durchschnitt der Vergleichsstädte (rd. einer halben Stelle). Einige Städte wenden sogar deutlich geringere Zeitanteile auf, da die Zuständigkeit überwiegend bei den Zollämtern liegt.

Stellenanteile für ordnungsbehördliche Verfahren und Bußgeldverfahren konnten in den meisten Städten nicht differenziert werden. Daher erfolgte in der Prüfung keine weitere Aufteilung der einzelnen Aufgabenblöcke, zumal auch die entsprechenden Leistungsdaten nicht in valider Form vorlagen. Insgesamt zeigt der interkommunale Vergleich eine personalintensive Aufgabenwahrnehmung in Herne.

→ Feststellung

Für die Bekämpfung der Schwarzarbeit wird bei der Stadt Herne mehr Personal eingesetzt als in den übrigen kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen. Für die verbleibenden Aufgaben zeigt sich ebenfalls ein erhöhter Personaleinsatz.

Das Gefährdungspotenzial und damit die Fallintensität der Verstöße können regional unterschiedlich sein. Ob die Maßnahmen in Herne letztlich in der Ahndung von Verstößen münden und in der Folge Verwarn- und Bußgelder verhängt werden, kann auch mangels Ertragszahlen nicht eingeschätzt werden. Eine Auswertung der Erträge war durch die Stadt Herne nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die erzielten Erträge aufbereiten und auch mit Hilfe dieser Angaben feststellen, wo Gefährdungslagen bestehen. Die Erträge dienen als Indikatoren für feststellbare Verstöße und damit für die Gefahrenwahrscheinlichkeit.

Ertragsmaximierung ist dabei kein Ziel der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Übergeordnetes Ziel ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Hierin enthalten sind unter anderem der Schutz der Bevölkerung, der anderen Gewerbetreibenden, der Sozialsysteme sowie des Einzelnen.

→ **Empfehlung**

Die Auswertung und Verknüpfung von Personalaufwendungen, Personaleinsatz und Erträgen verdeutlicht, ob ein ggf. erhöhter Personaleinsatz zur Ahndung von Verstößen und entsprechender Gefahrenabwehr beiträgt. Auch können Aussagen über die Verhältnisse dieser Positionen zueinander Anhaltspunkte für die weitere Arbeitsplanung geben.

Ausgehend vom übergeordneten Ziel (Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) zeigt die Prüfung, dass die Städte den Handlungsspielraum regelmäßig nicht konkretisieren und überprüfen. Auch in Herne gibt es für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten keine konkretisierten Zielsetzungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die Standards in der Überwachung überprüfen und konkrete Ziele festlegen. Hierauf abgestimmt ist der Personalbedarf zu kalkulieren.

Die überörtliche Prüfung umfasst keine detaillierte und umfassende Analyse der Prozesse. Im Rahmen der geführten strukturierten Interviews wurden Einzelaspekte abgefragt und verglichen. Hier ergaben sich im Vergleich zu anderen kreisfreien Städte keine messbaren Besonderheiten.

Betrachten wir die absoluten Fallzahlen im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen, so wird in den meisten Fallarten der Mittelwert unterschritten. Lediglich bei der Erteilung von Reisegewerbekarten hat die Stadt Herne eine deutlich höhere Fallintensität als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Insgesamt ist jedoch die Fallintensität (Zahl der Fälle je 100.000 Einwohner) die niedrigste in Nordrhein-Westfalen.

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	6.178	6.552	4.325	4.586
Ummeldung	0,4	12.202	12.325	4.881	4.930
Abmeldung	0,3	5.966	6.002	1.790	1.801
Personalausweis	1,0	19.122	17.616	19.122	17.616
Reisepass	0,9	5.559	5.757	5.003	5.181
Gesamt				35.120	34.114

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,4	1.078	1.107	431	443
Beurkundung Sterbefall	0,3	2.331	2.459	699	738
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	593	580	593	580
Eheschließung: nur Trauung	0,5	37	36	19	18
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	95	97	57	58
Zwischensumme:				1.799	1.837
bearbeitete Anmeldeverfahren zur Eheschließung mit Auslandsbeteiligung - Zusatzfaktor	0,9	133	130	120	117
Zwischensumme:				1.919	1.954
Geburtsbeurkundungen mit Auslandsbezug - Zusatzfaktor	0,6	172	180	103	108
Gesamt				2.022	2.062

KFZ-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Neu-, Wieder und Erstzulassungen	1,0	5.078	4.875	5.078	4.875
Umschreibungen	1,0	14.990	15.075	14.990	15.075
besondere Zulassungen (Ausfuhr, Saison, Oldtimer, Händler-rote Kennzeichen, Kurzzeit)	1,0	13.525	14.974	13.525	14.974
technische Änderungen von Fahrzeugen	1,0	755	1.047	755	1.047
Änderungen	1,0	2.836	2.577	2.836	2.577

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Name/Anschrift					
Anzahl der erteilten Erlaubnisse nach § 13 EG EGV	1,0	0	0	0	0
eingegangene Anzeigen für Versicherungs-, Steuer und Mängel	1,0	3.806	4.031	3.806	4.031
Gesamt				40.990	42.579

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse einschließlich begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	2.098	1.973	2.098	1.973
davon begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	562	551	562	551
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	0	0	0	0
Ersatzführerschein	1,0	2.012	2.052	2.012	2.052
Umschreibungen Führerschein	1,0	84	123	84	123
internationale Führerscheine	1,0	467	323	467	323
"Führerschein auf Probe" - Anzahl der Anordnungen für ein Aufbauseminar und Anzahl an Verwarnungen	1,0	162	168	162	168
Mehrfachtäter-Punkte-System: Anzahl der eingegangenen "Erstmaßnahmen"	1,0	399	423	399	423
Mehrfachtäter-Punkte-System: Anzahl der eingegangenen "Zweitmaßnahmen"	1,0	102	78	102	78

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
erteilte Personenbeförderungsscheine	1,0	48	72	48	72
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	78	47	78	47
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	704	664	704	664
Gesamt				6.716	6.474

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbebeanmeldungen	1,0	1.491	1.404	1.491	1.404
Gewerbeummeldungen	1,0	559	495	559	495
Gewerbeabmeldungen	0,3	1.262	1.341	379	402
gewerberechtliche Erlaubnisse	10,0	43	103	430	1.030
erteilte Gaststät- tenerlaubnisse	12,0	61	58	732	696
erteilte Gestat- tungen nach dem Gaststättenge- setz	2,0	168	183	336	366
Gesamt				3.927	4.393

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Jugend der Stadt Herne im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Jugend	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	4
Kinder- und Jugendeinwohner	4
Organisation und Steuerung	5
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	6
Kinder- und Jugendarbeit	8
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren	9
Tagesbetreuung für Kinder	13
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	14
Organisation und Steuerung	14
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	15
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	16
Wirkungszusammenhänge	16
Angebotsstruktur/Versorgungsquoten	17
Elternbeitragsquote	20
Plätze in kommunaler Trägerschaft	23
Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	24
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	27
Kindertagespflege	28
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	30
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	30
Wirkungszusammenhänge	31
Offene Ganztagschule	32
Organisation und Steuerung	33
Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler	33
Elternbeitragsquote	35
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule	37
Kinderschutzverfahren	39
Anforderungen an die Verfahrensstandards	39
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	42

→ Jugend

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

² verbindlich nach § 4 GemHVO

³ verbindliche Meldepflicht zur Finanzstatistik

⁴ Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

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

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

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Kinder- und Jugendeinwohner

Einwohner nach Altersgruppen

	2008	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	166.924	165.632	164.762	164.244	163.928	160.696	155.971	151.434	146.829
0 bis unter 3	3.716	3.662	3.647	3.624	3.666	3.511	3.483	3.349	3.084
3 bis unter 6	3.917	3.784	3.747	3.745	3.735	3.614	3.547	3.499	3.309
6 bis unter 10	5.944	5.821	5.563	5.328	5.143	4.957	4.714	4.675	4.573
0 bis unter 21	32.665	31.906	31.347	30.803	30.291	28.872	26.591	24.996	24.034
6 bis unter 21	25.032	24.460	23.953	23.434	22.890	21.747	19.561	18.148	17.641

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

Die Stadt Herne ist stark vom Bevölkerungsrückgang betroffen. Dies zeigt nicht nur die Entwicklung der letzten Jahre, sondern auch die Prognose bis zum Jahr 2030. Grund ist vor allem, dass jedes Jahr erheblich weniger Kinder geboren werden als Einwohner sterben. Der Wanderungssaldo ist seit 2010 positiv. Dies gilt auch für die Altersgruppen von 0 bis unter 6 Jahre und von 0 bis unter 21 Jahre. Der positive Wanderungssaldo kann die natürliche Bevölkerungsbewegung nicht ausgleichen. Die Wanderungen sind zudem maßgeblich davon gezeichnet, dass Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit mehr zuziehen als fortziehen. Diese Tendenz hat sich durch den Zuzug aus dem südosteuropäischen EU-Raum ab 2013 noch deutlich verstärkt. Die dargestellte Prognose bis 2030 berücksichtigt diese Problematik nicht. Bei den deutschen Staatsangehörigen ist ein negatives Wanderungssaldo festzustellen.

Anzumerken ist, dass die Bevölkerungszahl zum 31.12.2012 bereits eine Abweichung zur Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW aus 2011 aufweist. Die Gesamtbevölkerungszahl ist um 1.255 (+ 0,77 Prozent) höher. Die Abweichung in der Altersgruppe der 0 bis unter 3-jährigen beträgt 129 Kinder (+ 3,52 Prozent) mehr als prognostiziert. Trotz dieser positiven Abweichung weist Herne beim Anteil der Kinder von 0 bis unter 3 Jahre an der Gesamtbevölkerung den drittniedrigsten Wert aller 23 Vergleichsstädte auf. Die abweichende Entwicklung zeigt, wie

⁵ z-B. Jahres-/Ergebnisrechnungen, interne Finanz- und Leistungsdaten, Controllingberichte, Jahres-/Geschäftsberichte, Kindergartenbedarfspläne, Kinder- und Jugendförderpläne, Förderrichtlinien, Satzungen, Dienst- und Arbeitsanweisungen, Rats- und Ausschussvorlagen etc.

wichtig es ist, örtliche Besonderheiten in der Jugendhilfeplanung zu berücksichtigen. Sie zeigt aber auch die Notwendigkeit, die Jugendhilfeplanung regelmäßig zu aktualisieren.

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

Organisation und Steuerung

Die Stadt Herne bündelt die wichtige Schnittstelle Jugend und Schule im Dezernat III. Der Fachbereich Kinder-Jugend-Familie (FB 42) gliedert sich in folgende sechs Abteilungen:

- 42/1 – Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten
- 42/2 – Rechtliche und wirtschaftliche Hilfen der Jugendhilfe
- 42/3 – Jugendförderung
- 42/4 – Erziehungshilfen
- 42/5 – Familien- und Schulberatungsstelle
- 42/6 – Kindertagesbetreuung

Zentrale Service- und Anlaufstelle für Eltern mit ihren Kindern ist das Familienbüro. Dieses gehört zur Abteilung Erziehungshilfen. Die Jugendhilfeplanung und das Fachcontrolling/Qualitätsentwicklung sind der Fachbereichsleitung direkt zugeordnet.

Die Stadt Herne hat die grundlegende Bedeutung der kommunalen Familienpolitik für die Entwicklungschancen der Stadt schon vor längerer Zeit erkannt. Um mehr über die Lebenslage und die Zufriedenheit der in Herne lebenden Familien zu erfahren, beauftragte sie das Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung (ZEFIR) an der Ruhr-Universität Bochum einen Familienbericht zu erstellen. Der erste Herner Familienbericht wurde im März 2008 veröffentlicht. Er stellt bis heute eine wichtige Grundlage für familienpolitische Aktivitäten in Herne dar. Die Erkenntnisse aus dem Familienbericht und der ersten Herner Familienkonferenz im November 2008 flossen in das Handlungsprogramm „Kommunale Familienförderung in Herne“ ein. Dieses beschloss der Rat am 30. Juni 2009.

Die Anforderungen an eine ziel- und kennzahlengestützte Steuerung sind nach Feststellung der GPA NRW in der letzten Prüfung überwiegend erfüllt. Gleichwohl startete der Fachbereich Kinder-Jugend-Familie 2013 einen Zielentwicklungsprozess. Das Landesjugendamt moderierte diesen Prozess. Zwölf strategische Ziele wurden als Leitziele 2013 bis 2018 erarbeitet. Diese beschloss der Jugendhilfeausschuss am 26. Juni 2013. Zu den Leitzielen entwickelten die Abteilungen Handlungsziele und hinterlegten diese mit Maßnahmen. In der Abteilung Erziehungshilfen steht dieser Prozess aus. Dort wurde zunächst eine Organisationsuntersuchung durch das Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung (INSO) vorgenommen. Diese führte zu einer Fortschreibung des Qualitätshandbuches und zur Neuaufteilung der Sozialraumbezirke. Seit Anfang 2014 wird mit Unterstützung der Gesellschaft für Beratung sozialer Innovation

und Informationstechnologie mbH & Co KG (GEBIT) ein integriertes Berichtswesen im Fachbereich Kinder-Jugend-Familie aufgebaut.

Basis für ein funktionierendes integriertes Berichtswesen und die Planungs- und Steuerungsleistungen ist ein optimierter Workflow durch Anwendungsverfahren. Die Fachsoftware sollte das Finanz- und das Fachcontrolling verknüpfen und die Qualitätsstandards abbilden. In dieser Hinsicht besteht Verbesserungsbedarf.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte den Workflow durch den Einsatz einer geeigneten Fachsoftware optimieren. Darauf aufsetzend sollte ein Management-Informationen-System implementiert werden. Ein solches System hält die GPA NRW bei der Größenordnung der Stadt Herne für unverzichtbar.

Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre

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

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

Fehlbetrag Jugendamt in Euro

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	33.948.889	43.141.790	44.617.801	48.526.064
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre	1.064	1.376	1.448	1.602

2009 sind noch keine internen Leistungsverrechnungen berücksichtigt.

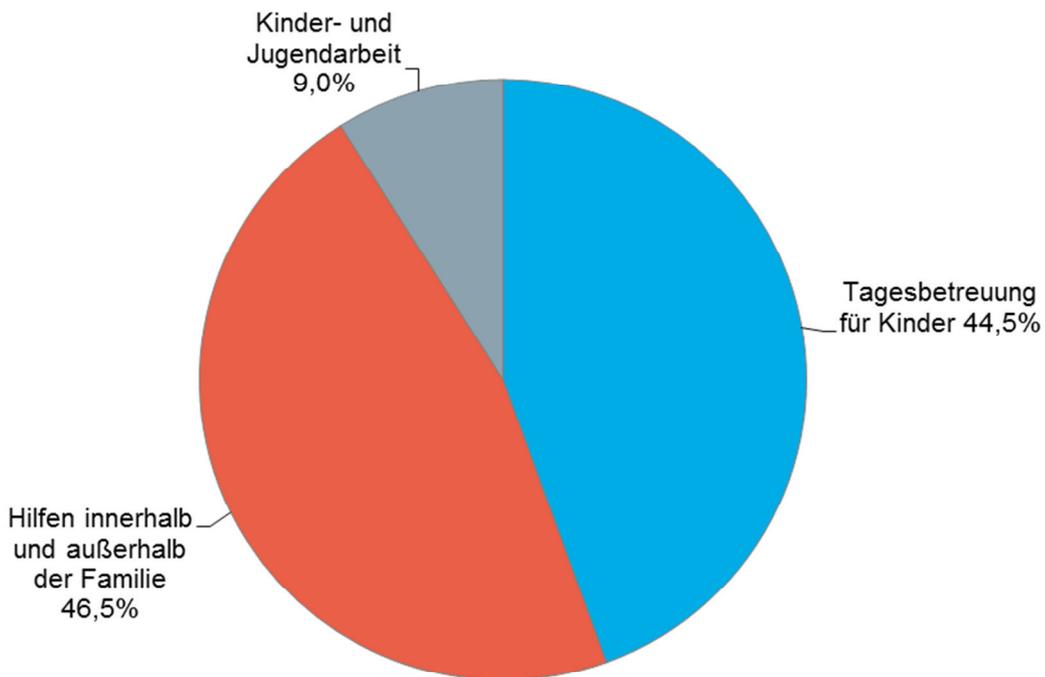
Der steigende Fehlbetrag hat unterschiedliche Ursachen. 2010 ist maßgeblich geprägt von steigenden Aufwendungen für die Tagesbetreuung für Kinder und die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familien. Wegen nicht gebuchter Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen in 2009 ist der Fehlbetrag des Vorjahres zudem um rund 100 Euro je Einwohner bis unter 21 Jahre zu niedrig ausgewiesen. 2011 steigt der Fehlbetrag in allen drei Produktgruppen leicht. Der Anstieg des Fehlbetrages 2012 ist ausschließlich auf die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familien zurückzuführen. Die Entwicklungen in der Tagesbetreuung für Kinder und der Kinder- und Jugendarbeit werden nachfolgend näher analysiert.

Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.448	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

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

Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011



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

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert
Tagesbetreuung für Kinder	44,5	27,4	51,7	39,8
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	46,5	39,1	67,4	52,3
Kinder- und Jugendarbeit	9,0	4,3	13,2	7,8

Kinder- und Jugendarbeit

Der rechtliche Rahmen für die Leistungen der Kinder- und Jugendarbeit findet sich in den §§ 2, 11 bis 14, 74, 79, 79a, 80 SGB VIII, dem Kinder- und Jugendfördergesetz NRW (3. AG KJHG NRW – KJFöG) nebst Kinder- und Jugendförderplan NRW (KJFP NRW) und den hierzu erlassenen Förderrichtlinien (KJP NRW) sowie den kommunalen Kinder- und Jugendförderplänen.

Diese Regelungen räumen der Kinder- und Jugendarbeit im Kontext der Jugendhilfe einen hohen Stellenwert ein. Die Kinder- und Jugendarbeit ist eine pflichtige Aufgabe, deren Ausgestaltung der Gesetzgeber den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe überlässt. Im Rahmen ihrer Gesamt- und Planungsverantwortung haben sie unter anderem

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

Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sind auf örtlicher Ebene durch einen Kinder- und Jugendförderplan zu konkretisieren und von der Politik zu beschließen. Der aktuelle Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Herne erfasst den Zeitraum von 2010 bis 2014.

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

Organisation und Steuerung

Die Kinder- und Jugendarbeit ist in der Abteilung Jugendförderung verortet. Diese war bis 2007 nach unterschiedlichen Arbeitsfeldern organisiert. Am 12. Juni 2007 beschloss der Jugendhilfeausschuss die Abteilung sozialraumorientiert umzustrukturieren. Daraufhin bildete die Stadt Herne auf Ebene der vier Herner Stadtbezirke vier Stadtbezirksteams und bündelte die personellen und sachlichen Ressourcen vor Ort. Bei der Personalausstattung der Stadtbezirksteams berücksichtigte sie auch soziale Belastungsfaktoren und das hauptamtliche pädagogische Personal der freien Träger. Mit den Leitungen der Stadtbezirksteams entstand eine neue Leitungsebene. Der Fachbereich Kinder-Jugend-Familie rechtfertigt dies damit, dass die Leistungen mit der sozialraumorientierten Kinder- und Jugendarbeit bedarfsgerechter erbracht werden können. Nach dortiger Auffassung können dadurch außerdem die Aufgabenfelder der Jugendhilfe besser mit anderen Akteuren im Sozialraum vernetzt und die Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule gestärkt werden. Die Leitungen der Stadtbezirksteams fungieren deshalb auch als Stadtbezirkskoordinatoren.

Eine Besonderheit ist das Spielezentrum. Dieses ist keinem Stadtbezirksteam zugeordnet und wird als Betrieb gewerblicher Art betrieben. Das städtische Spielezentrum ist eine Einrichtung rund um das Gesellschaftsspiel. Hier können Brettspiele gespielt oder ausgeliehen werden. Das Spielezentrum organisiert auch Turniere (zum Teil bundesweit), veranstaltet jeweils im Mai im

Herner Kulturzentrum den Spielewahnsinn, eine Veranstaltung rund um das Gesellschaftsspiel, und ist jedes Jahr auf Europas größter Spielmesse in Essen vertreten.

Zentrales Planungs- und Steuerungsinstrument der Kinder- und Jugendarbeit ist der Kinder- und Jugendförderplan. Dieser gilt für die Dauer einer Wahlperiode der Vertretungskörperschaft. Die Stadt Herne beteiligt die freien Träger bei der Erarbeitung. Für das Verfahren hat sie einen Erarbeitungs- und Abstimmungsprozess festgelegt. Zur Abwicklung der mit dem Förderplan verbundenen Arbeitsschritte setzte der Jugendhilfeausschuss die Projektgruppe „Förderplan“ ein. Dieser gehören neben den Vertretern des Fachbereichs Kinder-Jugend-Familie der Vorstand des Herner Stadtjugendrings (SJR) und der Geschäftsführer der Gesellschaft freie Sozialarbeit e.V. an. Im SJR haben sich nahezu alle in Herne bekannten und geförderten Träger der Jugendarbeit zusammengeschlossen. Der von der Projektgruppe erarbeitete Förderplanentwurf wird vor Einbringung in die politischen Gremien vom Vorstand des SJR verabschiedet und abschließend in der Mitgliederversammlung des SJR abgestimmt.

Derzeit bereitet die Stadt Herne die Fortschreibung des Förderplanes vor. Dabei berücksichtigt sie die aktuellen Entwicklungen. Der Rat der Stadt Herne soll den Kinder- und Jugendförderplan für die neue Wahlperiode nach Vorberatung im Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie Ende 2014 beschließen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bewertet das Verfahren zur Aufstellung und die inhaltliche Ausgestaltung des Kinder- und Jugendförderplans der Stadt Herne positiv. Die Stadt Herne beteiligt die freien Träger bei der Erstellung des Kinder- und Jugendförderplans umfassend.

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

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

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

Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit in Euro

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	2.984.229	3.586.130	4.009.908	3.889.485
Fehlbetrag je EW von 6 bis unter 21 Jahre	122	150	171	170

2009 sind noch keine internen Leistungsverrechnungen berücksichtigt.

Die Steigerung des Fehlbetrages je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in 2010 ist ausschließlich auf die internen Leistungsverrechnungen zurückzuführen. Ab 2011 sind steigende Aufwendungen bei gleichzeitig sinkenden Erträgen zu verzeichnen.

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

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
171	83	408	162	116	157	178	23

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

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

Schwerpunkte sind Offene Kinder- und Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit. In Herne gibt es 34 Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Diese befinden sich überwiegend in freier Trägerschaft und verfügen nicht über hauptamtliches pädagogisches Personal. Die Stadt Herne ist Träger von sechs Einrichtungen, darunter das Spielezentrum. In drei der städtischen Einrichtungen sind Stadtbezirksteams angesiedelt. Das Stadtbezirksteam Herne-Mitte ist in einem Gebäude am Abenteuerspielplatz untergebracht. Jedes der vier Stadtbezirksteams bietet mobile Arbeit mit Kindern (Spielbusangebot) und aufsuchende Jugendarbeit (Streetwork). Auch der Kinder- Jugendschutz, die Spielraumplanung, die Gesamtorganisation der Ferienangebote und die internationalen Jugendbegegnungen sind dort angesiedelt. Die Sozialraumkoordination und die Betreuung von Projekten gehören ebenfalls zu den Aufgaben. Einen städtischen Jugendtreff überführte die Stadt bereits 2008 in einen ehrenamtlich geführten Treffpunkt an den Jugendverband „Die Falken“, der eine andere Einrichtung schließen musste.

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

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag eigene Einrichtungen	88	115	129	128
Fehlbetrag ohne eigene Einrichtungen	32	33	40	39
Fehlbetrag gesamt	120	148	169	168

2009 sind noch keine internen Leistungsverrechnungen berücksichtigt.

Die Steigerung des Fehlbetrages in 2010 bei den eigenen Einrichtungen und somit auch beim gesamten Produkt Jugendarbeit sind ausschließlich auf die internen Leistungsverrechnungen zurückzuführen. Auch der Anstieg des Fehlbetrages ohne eigene Einrichtungen in 2011 steht im Zusammenhang mit Verschiebungen bei den internen Leistungsbeziehungen. Der ab 2011

gestiegene Fehlbetrag bei den eigenen Einrichtungen ist verursacht durch steigende Personalaufwendungen bei gleichzeitig sinkenden Zuweisungen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat das Angebot in der offenen Kinder- und Jugendarbeit nicht an die rückläufige Bevölkerungsentwicklung der maßgeblichen Altersgruppe angepasst. Dies begründet sie im Kinder- und Jugendförderplan damit, dass die größte Herausforderung die veränderte soziale Zusammensetzung in der kleiner werdenden maßgeblichen Bevölkerungsgruppe ist. Es entspricht auch der im Handlungsprogramm „Kommunale Familienförderung in Herne“ aufgeführten Maßnahme „Verbesserung der Teilhabe von Kindern aus armen und von Armut bedrohten Familien durch die vermehrte Schaffung von mehr kostenlosen und günstigeren Freizeitangeboten für Familien mit Unterstützungsbedarf“.

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

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fehlbetrag eigene Einrichtungen							
129	9	165	64	29	49	90	20
Fehlbetrag ohne eigene Einrichtungen							
40	23	134	72	40	69	103	21
Fehlbetrag des Produktes Kinder und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre gesamt							
169	63	278	125	88	109	149	23

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne erzielt beim Fehlbetrag des Produktes Kinder- und Jugendarbeit von 6 bis unter 21 Jahre den vierthöchsten Wert.

Maßgeblichen Einfluss auf den Fehlbetrag haben die Personalkosten. Der hohe Fehlbetrag für eigene Einrichtungen wird daher teilweise auf einen überdurchschnittlichen Personaleinsatz in den städtischen Einrichtungen zurückzuführen sein. Beeinflusst wird dies von der Anzahl der Jugendfreizeiteinrichtungen mit hauptamtlichen Personal und dem Umfang des eingesetzten hauptamtlichen Personals. In Herne waren im Vergleichsjahr 2011 in sechs Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit 27,3 hauptamtliche Fachkräfte eingesetzt. Dies sind durchschnittlich rund 4,5 Fachkräfte in jeder städtischen Einrichtung. Der Mittelwert liegt hier bei knapp 3,0 Fachkräften je Einrichtung. Zu beachten ist allerdings, dass die Fachkräfte in den städtischen Einrichtungen in Herne bzw. in den Stadtbezirksteams sämtliche Aufgaben der Jugendarbeit und des Kinder- und Jugendschutzes wahrnehmen. Die Streetwork erfüllt zudem auch Aufgaben der Jugendsozialarbeit. Die Personalausstattung der städtischen Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit ist daher nicht unmittelbar vergleichbar. Der überdurchschnittliche Fehlbetrag lässt allerdings vermuten, dass sie eher hoch ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte prüfen, ob die Personalausstattung in den städtischen Einrichtungen unter Berücksichtigung der sozialen Belastungsfaktoren und präventiver Gesichtspunkte angemessen ist.

Anteil der Zuschüsse an freie Träger

Die freien Träger erhalten für geleistete Kinder- und Jugendarbeit Zuschüsse von der Stadt Herne. Die Förderkriterien sind im Kinder- und Jugendförderplan und ergänzend in Richtlinien geregelt. Die Bereitstellung der Finanzmittel ist daran gebunden, dass die Träger mindestens einen zehnpromzentigen Eigenanteil für die Angebote der Offenen Kinder- und Jugendarbeit bereitstellen.

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

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

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,6	9,5	86,1	42,5	27,5	40,6	59,2	23

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

Anteil der Zuweisungen

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

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

2009	2010	2011	2012
15,1	18,0	13,5	14,6

Die Stadt Herne erhielt neben den Zuweisungen des Landes für die offene Kinder- und Jugendarbeit auf der Grundlage des Kinder- und Jugendförderplanes NRW erhebliche Projektmittel vom Bund und von der EU. Hervorzuheben sind die Projekte „Jugend stärken“ und das Stadtteilprojekt „Bickern / Unser Fritz“. Die Schwankungen sind auf Unterschiede bei den Projektmitteln zurückzuführen.

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

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,5	5,2	30,6	12,9	9,6	11,5	15,1	23

Anteil der Jugendsozialarbeit

Die Stadt Herne als öffentlicher Träger der Jugendhilfe reduzierte schon vor Jahren die Aktivitäten in der Jugendsozialarbeit auf ein Minimum. Die Aufgabe nehmen ausschließlich drei freie Träger wahr. Aus Mitteln des Jugendamtes werden lediglich die gleichbleibenden städtischen Zuschüsse an die drei freien Träger von zusammen 51.100 Euro pro Jahr geleistet.

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

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

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

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

Tagesbetreuung für Kinder

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

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

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

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

Neben den rechtlichen Änderungen hatte die Stadt Herne zu berücksichtigen, wie sich die Zahl der Kinder bis unter 6 Jahre entwickeln wird. Diese ging im Betrachtungszeitraum von 2008 bis 2011 zurück. 2012 stieg sie leicht an, erreichte aber nicht das Niveau der Jahre vor 2010. Nach der Prognose ist in den nächsten Jahren aber ein weiterer leichter Rückgang zu erwarten, der sich ab 2025 deutlich verstärkt. Den Zuzug aus dem südosteuropäischen EU-Raum berücksichtigt diese Prognose nicht. Die Stadt Herne war also gefordert, dass Angebot an U3-Betreuungsplätzen auszubauen. Demgegenüber stand das Erfordernis, Ü3-Betreuungsplätze abzubauen.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Die Stadt Herne hat die Empfehlung der GPA NRW zum Ausbau der Kindertagespflege aufgegriffen. Der Anteil lag im Jahre 2006 bei 1,9 Prozent. Bis zum Kindergartenjahr 2013/2014 konnte das Angebot auf 5,0 Prozent gesteigert werden (nähere Ausführungen siehe weiter unten zu den Themen „Versorgungsquote U3“ und „Kindertagespflege“).

Weitere Empfehlungen enthält der Prüfbericht zur letzten Prüfung zur Tagesbetreuung für Kinder nicht. Im Prüfzeitraum galt noch das GTK.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Herne fasst die Aufgaben der Kindertagesbetreuung in der Abteilung Kindertagesbetreuung zusammen. Lediglich die Erhebung der Elternbeiträge ist in der Abteilung Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten angesiedelt. Die Kindergartenbedarfsplanung ist Teil der Jugendhilfeplanung. Diese ist direkt der Leitung des Fachbereiches Kinder-Jugend-Familie zugeordnet.

Die Stadt Herne analysiert die Bedarfe in der Kindergartenbedarfsplanung kleinräumig auf Ebene der vier Stadtbezirke und 18 Wohnbereiche. Sie bezieht die Kindertagespflege ein. Die freien Träger beteiligt sie in einem festgelegten Planungsprozess. Dazu gehört ein trägerübergreifendes Abstimmungsgespräch. Das Instrument der Elternbefragung wurde für die Ermittlung des Betreuungsbedarfs für unter dreijährige Kinder einmal genutzt.

Anzumelden sind die Kinder direkt in den Kindertageseinrichtungen. Kinder, die in diesem Verfahren keinen Platz erhalten, werden vom Fachbereich Kinder-Jugend-Familie zentral erfasst und gezielt vermittelt. Ein elektronisches Anmeldesystem setzt die Stadt Herne bislang nicht ein. Es ist geplant, ein solches Verfahren ab Herbst 2015 einzuführen.

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

→ **Empfehlung**

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

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Euro

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	14.592.537	19.360.962	19.839.156	19.539.689
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	1.960	2.618	2.692	2.640

2009 sind noch keine internen Leistungsverrechnungen berücksichtigt.

Wegen nicht gebuchter Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen in 2009 ist der Fehlbetrag um rund 200 Euro je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre zu niedrig ausgewiesen. Der bis 2011 steigende Fehlbetrag absolut ist darauf zurückzuführen, dass die Aufwendungen stärker steigen als die Erträge. 2012 wirken sich steigende Zuweisungen vom Land für Betriebskostenzuschüsse und die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr positiv aus.

Ab 2014 werden die Haushalts-Konsolidierungsmaßnahmen „Erhöhung des Verpflegungsentgeltes in Kindertagesstätten“ und „Rückerstattung von Verpflegungsentgelten in Kindertagesstätten erst ab dem sechsten Abwesenheitstag“ das Ergebnis geringfügig verbessern. Die neue Entgeltordnung trat zum 01. November 2014 in Kraft. Weitere Konsolidierungsmaßnahmen bei der Tagesbetreuung für Kinder liegen nicht vor.

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

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.692	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro

2009	2010	2011	2012
3.503	4.197	4.246	3.761

Die Entwicklung des Fehlbetrages der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz zeigt eine ähnliche Verlaufskurve wie der zuvor dargestellte Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre. 2012 sinkt der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz allerdings deutlich stärker als der Fehlbetrag für die gesamte Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre. Der Grund: Der absolute Fehlbetrag sinkt bei den Kindertageseinrichtungen stärker als in der Tagesbetreuung für Kinder insgesamt.

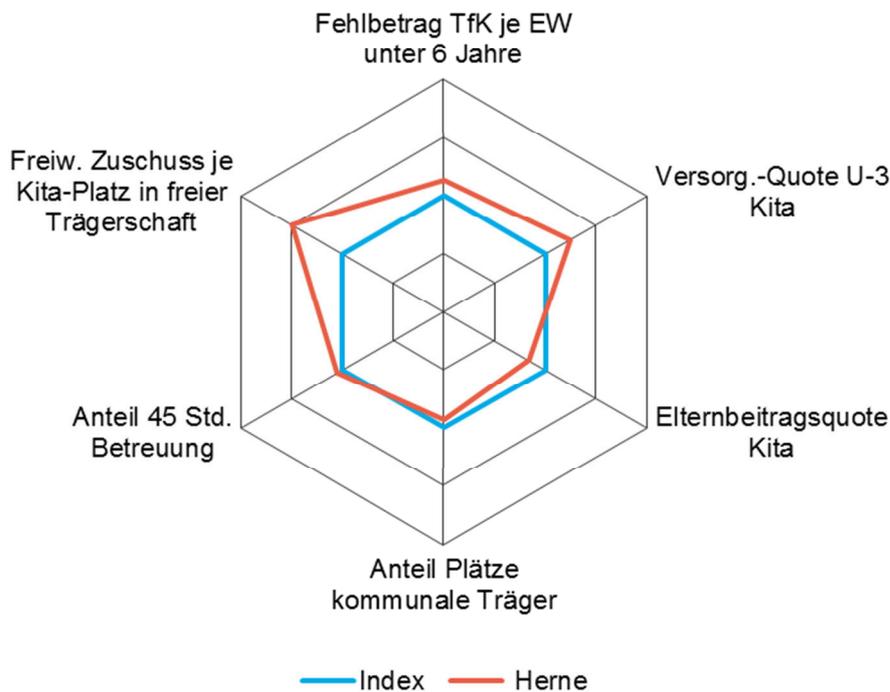
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.246	3.027	4.999	3.807	3.348	3.720	4.225	22

Wirkungszusammenhänge

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

Wirkungszusammenhänge bei der Tagesbetreuung für Kinder 2011



→ Feststellung

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

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

Angebotsstruktur/Versorgungsquoten

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

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote mit dem prozentualen Verhältnis der in der Jahresplanung vorgesehenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe. Dabei zählen Betreuungsplätze sowohl in Kindertageseinrichtungen, als auch in der Kindertagespflege. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember.

Die von der Stadt Herne selbst errechneten Versorgungsquoten weichen aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen von den in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Versorgungsquoten ab.

Die Stadt Herne hat zunächst die vom Land NRW angestrebte Versorgungsquote von 32 Prozent bei den Ausbauplanungen als zu erreichende Versorgungsquote ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 zugrunde gelegt. Nach dem Ergebnis der Elternbefragung 2012 korrigierte die Stadt Herne das Ausbauziel auf 42 Prozent. Dieses Ziel soll nach dem Beschluss des Jugendhilfeausschusses vom 26. September 2013 stufenweise bis zum Jahr 2018 erreicht werden.

Angebotsstruktur in der Tagesbetreuung für Kinder (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege)

Kennzahl	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot						
Plätze in Tageseinrichtungen	4.420	4.453	4.527	4.566	4.560	4.703
davon für Kinder unter 3 Jahre	385	450	670	769	786	969
angebotene Plätze der Kindertagespflege*	77	77	103	148	230	250
davon für Kinder unter 3 Jahre	42	48	80	111	134	230
Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent *						
0 bis unter 3 Jahre	11,5	13,6	20,6	24,3	25,1	32,7
Versorgungsquoten nur in Kindertageseinrichtungen						
0 bis unter 3 Jahre	10,4	12,3	18,4	21,2	21,4	26,4
3 bis unter 6 Jahre	104,9	106,6	103,6	101,6	101,0	103,3

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

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

Die Stadt Herne baute die U3-Betreuung kontinuierlich aus. Sie setzte dabei sowohl auf Kindertageseinrichtungen als auch auf Kindertagespflege.

Zum Kindergartenjahr 2013/2014 erreicht die Stadt Herne mit den in der Bedarfsplanung vorgesehenen Plätzen die vom Land NRW angestrebte U3-Versorgungsquote von 32 Prozent. Um das zu erreichen, machte sie auch von der Möglichkeit der Überbelegung Gebrauch. Die Möglichkeit, bestehende Gruppen der Gruppenform II⁶ befristet von 10 auf 15 U3-Kinder aufzustocken, nutzte die Stadt Herne nicht. Derartige Modelle gehen ihrer Meinung nach zu Lasten des gesetzlichen Bildungsauftrages. Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass eine befristete Platzaufstockung durchaus sinnvoll sein kann. Flexible Lösungsansätze bieten die Möglichkeit, Verzögerungen beim geplanten U3-Ausbau zu überbrücken und Bedarfsspitzen abzufangen. Nach der Bevölkerungsprognose von IT.NRW ist auch unter Berücksichtigung der aktuell posi-

⁶ Gruppenform II: Kinder im Alter von unter 3 Jahren (Krippengruppe)

verer Entwicklung davon auszugehen, dass die Zahl der Kinder von 0 bis unter 3 Jahre spätestens ab 2025 weiter zurückgeht. Dies spricht ebenfalls für flexible Lösungsansätze. Der Qualitätsverlust kann durch zusätzliches Betreuungspersonal und räumliche Mindeststandards begrenzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte erwägen, die Platzzahl in Gruppen der Gruppenform II auch durch befristete Platzaufstockungen zu erhöhen.

Anzumerken ist, dass sich Baumaßnahmen verzögern. Nicht alle geplanten Plätze stehen daher bereits zum Beginn des Kindergartenjahres zur Verfügung. Nach den tatsächlich vorhandenen U3-Plätzen liegt die Quote zum 01. August 2013 daher etwas niedriger als die in der vorstehenden Tabelle angegebenen 32,7 Prozent.

Die Versorgungssituation in den einzelnen Stadtteilen stellt sich unterschiedlich dar. Für einige Einrichtungen bestehen Wartelisten. Bei Bedarf vermittelt der Fachbereich Kinder-Jugend-Familie einen Betreuungsplatz. Die Vermittlungstätigkeit half, dass Klagen gegen die Stadt Herne wegen Nichterfüllung des Rechtsanspruches auf einen U3-Betreuungsplatz bislang nicht eingereicht wurden.

→ **Feststellung**

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

Das festgelegte Ausbauziel von 42 Prozent zu erreichen, fordert die Stadt Herne weiterhin.

Bei den Ü3-Betreuungsplätzen bestand rechnerisch mit einer Versorgungsquote von 106,6 Prozent zum Beginn des Kindergartenjahres 2009/2010 eine deutliche Überversorgung. Die Stadt Herne wandelte in den folgenden Kindergartenjahren Ü3-Betreuungsplätze in U3-Betreuungsplätze um. Im Kindergartenjahr 2013/2014 gibt es 270 Ü3-Betreuungsplätze weniger als noch im Kindergartenjahr 2009/2010. Neuer Bedarf ergibt sich aktuell aus dem Zuzug aus Südosteuropa.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte beim weiteren U3-Ausbau darauf achten, dass keine über den Bedarf hinausgehende Versorgung mit Ü3-Betreuungsplätzen entsteht. Soweit noch U3-Betreuungsplätze zu schaffen sind, sollte sie vorrangig Kindergartengruppen (Gruppenform III)⁷ in altersgemischte Gruppen (Gruppenform I)⁸ umwandeln (siehe hierzu auch Ausführungen zum Thema „Gruppenformen“). Sofern dies erforderlich wird, sollte sie nicht mehr benötigte Kindergartengruppen schließen.

Schulkinder wurden im Betrachtungszeitraum nur noch vereinzelt und ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 gar nicht mehr in Kindertageseinrichtungen betreut. Parallel zum Abbau der Betreuungsplätze für Schulkinder in Kindertageseinrichtungen wurde das Betreuungsangebot an offenen Ganztagschulen ausgebaut (siehe auch Kapitel „Offene Ganztagschule“).

⁷ Gruppenform III: Kinder im Alter von 3 Jahren und älter (Kindergartengruppe und Hortgruppe)

⁸ Gruppenform I: Kinder im Alter von 2 Jahren bis zur Einschulung (altersgemischte Gruppe)

➔ **Feststellung**

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

Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011/2012

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

➔ **Feststellung**

Die überdurchschnittliche U3-Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen wirkt sich im interkommunalen Vergleich negativ auf den Fehlbetrag aus. Der fortgeschrittene U3-Ausbau hat den Fehlbetrag bereits weiter erhöht. Diese Entwicklung wird sich noch fortsetzen.

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege ist in der Elternbeitragssatzung der Stadt Herne vom 15. Februar 2008 geregelt. Die Satzung und die dazugehörige Elternbeitragstabelle stimmte die Stadt Herne mit anderen Städten des mittleren Ruhrgebietes ab. Einige dieser Städte haben zwischenzeitlich Änderungen vorgenommen. Deshalb bestehen mittlerweile Unterschiede.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Herne näher betrachtet. Diese enthält folgende wesentliche Festlegungen:

- Die in der Beitragstabelle festgelegten Elternbeiträge sind seit dem 01. August 2008 unverändert.
- Die Höhe des Elternbeitrages richtet sich neben dem Betreuungsumfang und der Einkommenshöhe nach dem Alter des Kindes. Dabei unterscheidet die Elternbeitragstabelle zwischen Kinder unter und über 2 Jahre.
- Die höchste Einkommensstufe ist auf ein Einkommen von über 125.000 Euro festgelegt.
- Die Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung betragen 646,00 Euro für ein Kind unter 2 Jahre und 434,00 Euro für ein Kind über 2 Jahre.
- Geschwisterkind-Regelung: Beitragsfreiheit für das zweite und jedes weitere „Geschwisterkind“, das zeitgleich ein Angebot in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege nutzt (der höchste Beitrag ist zu zahlen).

- Die Geschwisterkind-Regelung gilt nicht systemübergreifend für die OGS. Die Elternbeitragsatzung OGS enthält allerdings eine gesonderte Regelung für die OGS (nähere Ausführungen siehe im Kapitel „Offene Ganztagschule“ zum Thema „Elternbeiträge“).

Die Elternbeitragsatzung regelt nicht, dass Geschwisterkinder auch befreit sind, wenn ein Kind aufgrund der Regelung des § 23 Abs. 3 KiBiz beitragsbefreit ist. Deshalb war nach der gültigen Satzung bis zum 31. Juli 2014 zumindest für eines von mehreren Geschwisterkindern ein Elternbeitrag zu leisten. Durch das zweite KiBiz-Änderungsgesetz wurde mit Wirkung vom 01. August 2014 in § 23 Abs. 5 KiBiz ein Satz angefügt. Danach sind Kinder im beitragsfreien Jahr so zu berücksichtigen, als ob für diese ein Beitrag zu leisten wäre. Für das nicht im beitragsfreien Jahr befindliche Geschwisterkind sind nach der Satzung aber dann noch Elternbeiträge zu erheben, wenn die Betreuung dieses Kindes teurer ist als die Betreuung des Kindes im beitragsfreien Jahr. Die Stadt Herne verzichtet wegen der Ausgleichszahlung des Landes NRW auf den Elternbeitrag für ein Geschwisterkind. Sie sieht die Zahlung eines Beitrages als erfüllt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne erhebt entgegen der Regelung in der Elternbeitragsatzung keinen Elternbeitrag für Geschwisterkinder, wenn ein Kind nach § 23 Abs. 3 KiBiz beitragsbefreit ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die Elternbeitragsatzung und die Erhebungspraxis in Einklang bringen.

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

- Mehr als ein Drittel der kreisfreien Städte verlangen für Kinder unter 3 Jahre einen höheren Elternbeitrag als für ältere Kinder. Sie erhalten dadurch ein Jahr länger die höheren Elternbeiträge als die Stadt Herne.
- Die höchste Einkommensstufe und die zu zahlenden Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung sind im Vergleich hoch, aber nicht Maximum.
- Die in Herne zu zahlenden Elternbeiträge bei einem Einkommen zwischen 40.000 und 60.000 Euro liegen je nach Konstellation mehr oder weniger im Bereich des jeweiligen Mittelwertes.
- Die Geschwisterkind-Regelung mit einer Befreiung für das zweite und jedes weitere „Geschwisterkind“ ist der Regelfall. In einigen Städten wird die OGS in die Geschwisterkind-Regelung einbezogen.

→ **Feststellung**

Die Elternbeitragsatzung der Stadt Herne kann noch optimiert werden, um ein höheres Elternbeitragsaufkommen zu erreichen.

Positiv bewertet die GPA NRW die höchste Einkommensstufe von über 125.000 Euro und die zu zahlenden Höchstbeträge.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Herne die Elternbeitragstabelle zu ändern. Darin sollte die Differenzierung nach dem Alter von 2 auf 3 Jahre angehoben werden. Außerdem sollten

die Elternbeiträge erhöht werden. Diese sind seit sechs Jahren unverändert. Demgegenüber haben sich die an die Träger der Einrichtungen zu zahlenden Kindpauschalen erhöht. Die durchschnittliche Höhe der zu zahlenden Elternbeiträge bei einem Einkommen zwischen 40.000 und 60.000 Euro rechtfertigt eine Erhöhung.

Denkbar ist auch, für das zweite Geschwisterkind einen ermäßigten Elternbeitrag zu erheben.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr⁹.

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

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

2009	2010	2011	2012
10,6	8,7	9,7	9,9

2010 sanken die Erträge aus Elternbeiträgen gegenüber dem Vorjahr geringfügig. Gleichzeitig stiegen die ordentlichen Aufwendungen erheblich. Dies führte zu einer deutlich niedrigeren Elternbeitragsquote. In den Folgejahren verzeichnete die Stadt Herne stärker steigende Elternbeiträge bei ebenfalls weiter steigenden ordentlichen Aufwendungen. Dies hängt mutmaßlich zusammen mit steigenden Betreuungszeiten, einem Anstieg der Betreuung von Kindern unter zwei Jahren und den Ausgleichszahlungen des Landes NRW für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr. Im Ergebnis steigt die Elternbeitragsquote in 2011 und 2012.

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

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,7	5,6	17,0	11,6	10,2	11,2	13,1	22

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

⁹ Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Kommunen erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

→ **Feststellung**

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

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

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Kind pro Jahr in Euro

2009	2010	2011	2012
695	676	780	810

Der durchschnittliche Elternbeitrag je Kind steigt insbesondere wegen der Ausgleichszahlungen des Landes NRW für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr ab 01. August 2011.

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Kind pro Jahr in Euro 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
780	683	1.302	875	809	848	859	18

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Auch der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag. Das Land NRW gewährt für sie einen geringeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger. Daher bringen die Kommunen als Träger der kommunalen Kindertageseinrichtungen den höchsten Eigenanteil pro Platz auf¹⁰.

In Herne befinden sich traditionell viele Kindertageseinrichtungen in kirchlicher Trägerschaft, insbesondere im Stadtbezirk Mitte. Im Kindergartenjahr 2011/2012 sind die Kirchen bei 53,1 Prozent der Kindertageseinrichtungen Träger (Mittelwert = 40,2 Prozent). Die Stadt selbst verfügt über 19 Kindertageseinrichtungen. Dies entspricht einem Anteil von 29,7 Prozent (Mittelwert = 29,8 Prozent). Beim Platzangebot ist der Anteil etwas höher.

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

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
33,5	5,5	58,1	36,1	25,9	36,2	48,9	23

→ **Feststellung**

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

¹⁰ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten

Die Träger von Kindertageseinrichtungen erhalten die Förderung nach dem KiBiz in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den Gruppenformen und Betreuungszeiten¹¹. Besonders letztere haben damit einen großen Einfluss auf die Kostenstruktur.

Anteil der Kindpauschalen nach Gruppenformen in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Gruppenform I						
Kommunale Einrichtungen	21,5	22,4	23,7	25,1	27,7	33,4
Einrichtungen freier Träger	13,0	12,7	16,6	21,2	23,2	28,0
Alle Einrichtungen	15,9	16,0	20,1	22,5	24,7	29,8
Gruppenform II						
Kommunale Einrichtungen	7,4	8,6	8,6	9,2	9,3	9,2
Einrichtungen freier Träger	3,4	6,5	9,1	10,7	11,1	13,7
Alle Einrichtungen	4,8	7,2	8,8	10,2	10,5	12,2
Gruppenform III						
Kommunale Einrichtungen	71,1	69,0	67,8	65,7	63,0	57,4
Einrichtungen freier Träger	83,6	80,8	74,2	68,1	65,6	58,3
Alle Einrichtungen	79,4	76,8	71,1	67,3	64,8	58,0

Gruppenform I: Kinder im Alter von 2 Jahren bis zur Einschulung (altersgemischte Gruppe)

Gruppenform II: Kinder im Alter von unter 3 Jahren (Krippengruppe)

Gruppenform III: Kinder im Alter von 3 Jahren und älter (Kindergartengruppe und Hortgruppe)

Die Stadt Herne hat den U3-Ausbau in Kindertageseinrichtungen überwiegend durch die Einrichtung neuer Krippengruppen vorgenommen (+ 364 Kindpauschalen nach Jugendhilfeplanung). Diese Gruppenform ist ein wichtiger Bestandteil des U3-Ausbaus. Nur in Krippengruppen können Kinder betreut werden, die jünger als zwei Jahre sind. Diese Gruppenform erfordert aber einen Gruppenwechsel beim Übergang von U3 nach Ü3. Dies bringt zusätzliche Herausforderungen mit sich, weil die Kinder in der gleichen Einrichtung verbleiben sollen. Die Stadt Herne schuf auch neue U3-Betreuungsplätze, indem sie Kindergartengruppen in altersgemischte Gruppen umwandelte. Die Zahl der Plätze in altersgemischten Gruppen erhöhte sich im Be-

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

trachtungszeitraum um 700. In dieser Gruppenform werden 20 Kinder betreut, davon in Herne in der Regel sechs U3-Kinder. Diese Gruppenform ermöglicht grundsätzlich eine durchgängige Betreuung ohne Gruppenwechsel beim Übergang von U3 nach Ü3. Nach den in der Jahresplanung vorgesehenen Plätzen werden im Kindergartenjahr 2013/2014 in Herne immer noch deutlich mehr Kinder in traditionellen Kindergartengruppen als in altersgemischten Gruppen betreut.

Dem Subsidiaritätsprinzip in § 4 Abs. 2 SGB VIII entsprechend, bezog die Stadt Herne beim U3-Ausbau die freien Träger ein. Dies wird vor allem bei der Gruppenform II sichtbar. Der Anteil dieser Gruppenform ist bei den Einrichtungen der freien Träger bereits seit dem Kindergartenjahr 2010/2011 höher als bei den kommunalen Kindertageseinrichtungen. Möglich war diese Entwicklung, weil insbesondere kirchliche Träger Räume zur Verfügung stellen konnten und sich die Stadt Herne finanziell am Ausbau beteiligt. Sie übernimmt für zusätzlich eingerichtete Gruppen der Gruppenform II den Trägeranteil für Investitions- und Betriebskosten (nähere Ausführungen hierzu siehe Thema „Freiwillige Zuschüsse an freie Träger“).

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

Gruppenform	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform I	22,5	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23
Gruppenform II	10,2	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
Gruppenform III	67,3	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

In Herne werden überdurchschnittlich viele Kinder in Gruppenform II betreut. Das liegt neben den zuvor genannten Gründen auch daran, dass in Herne schon vor Inkrafttreten des KiFöG U3-Kinder in städtischen Kindertageseinrichtungen betreut wurden.

→ **Feststellung**

Der immer noch hohe Anteil der Gruppenform III zeigt auf, dass für den weiteren U3-Ausbau noch Ü3-Betreuungsplätze umgewandelt werden können. Es gibt in Herne auch noch einige Kindertageseinrichtungen, die ausschließlich Betreuungsplätze der Gruppenform III für Ü3-Kinder anbieten. Dabei handelt es sich überwiegend um kirchliche Einrichtungen.

Anteil der wöchentlichen Betreuungszeiten in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
25 Stunden/Woche						
Kommunale Einrichtungen	11,1	9,0	7,4	5,8	5,0	3,7
Einrichtungen freier Träger	6,9	6,9	4,8	4,3	3,8	2,5
Alle Einrichtungen	8,3	7,6	5,6	4,8	4,2	2,9

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
35 Stunden/Woche						
Kommunale Einrichtungen	49,3	51,3	52,8	51,5	51,2	49,6
Einrichtungen freier Träger	57,8	51,6	50,1	44,6	41,8	37,5
Alle Einrichtungen	54,9	51,5	50,3	46,9	45,0	41,5
45 Stunden/Woche						
Kommunale Einrichtungen	39,6	39,7	39,8	42,7	43,9	46,6
Einrichtungen freier Träger	35,3	41,5	45,1	51,0	54,4	60,0
Alle Einrichtungen	36,7	40,9	44,0	48,2	50,8	55,6

Im Betrachtungszeitraum ist ein steiler Anstieg der 45-Stunden-Betreuung zu verzeichnen. Dabei sind deutliche Unterschiede zwischen kommunalen Einrichtungen und Einrichtungen freier Träger festzustellen. Der Anteil steigt bei den Einrichtungen freier Träger erheblich und bei den kommunalen Einrichtungen moderat. Dies ist auch deshalb bemerkenswert, weil die Öffnungszeit der meisten Einrichtungen freier Träger lediglich 45 Stunden in der Woche (montags bis freitags von 7:30 bis 16:30 Uhr) beträgt. Mindestens bei diesen Einrichtungen ist die tatsächliche Inanspruchnahme der gebuchten Betreuungszeit kritisch zu hinterfragen.

Der kontinuierlich steigende Betreuungsumfang hat wie die steigende U3-Versorgungsquote zur Folge, dass der Fehlbetrag steigt. Deshalb ist ein bedarfsgerechtes Angebot wichtig. Grundlage für die Entscheidung der Stadt Herne zur Angebotsstruktur sind die Bedarfsmeldungen der Einrichtungen. Die Stadt Herne ermittelt den notwendigen Betreuungsumfang nicht selbst. Lediglich für U3-Kinder führte sie im Frühjahr 2012 eine Elternbefragung durch. Diese ergab, dass die Eltern häufiger eine 45-Stunden-Betreuung buchen (müssen), als sie sich wünschen. Es ist anzunehmen, dass dies auch für Ü3-Kinder gilt. Nach Auskunft der Stadt Herne haben sich dort Eltern beschwert, dass sie gedrängt werden, 45 Stunden pro Woche zu buchen. Die Stadt Herne reagierte darauf. Im Kindergartenjahr 2014/2015 stieg der Anteil der Ganztagsplätze nicht mehr so stark an.

Problematisch ist, dass freie Träger eine Betreuungszeit von 35 Wochenstunden häufig nur im geteilten Modell ohne Übermittagsbetreuung anbieten. Benötigen die Eltern eine Übermittagsbetreuung, müssen sie in diesen Einrichtungen 45 Wochenstunden buchen. Grund für das geringe Interesse freier Träger, eine Betreuungszeit von 35 Wochenstunden mit Übermittagsbetreuung (Blockmodell) anzubieten, ist die Finanzierungsstruktur des KiBiz. Danach ist die Höhe der Kindpauschale unabhängig davon, ob die 35 Stunden geteilt oder am Block angeboten werden. Die mit dem 2. KiBiz-Änderungsgesetz eingeführte Verfügungspauschale soll Abhilfe schaffen.

→ **Feststellung**

Das Betreuungsangebot der freien Träger an 35-Stunden-Plätzen im Blockmodell ist mutmaßlich unzureichend. Das für diese Betreuungszeit häufig angebotene geteilte Modell ist

nicht bedarfsgerecht. Es ist anzunehmen, dass Eltern deshalb oft die eigentlich nicht benötigten 45 Wochenstunden buchen.

Deutlich bedarfsgerechter und flexibler ist das Angebot der kommunalen Einrichtungen. Dort ist es bei einer Betreuungszeit von 35 Wochenstunden sogar möglich, dass das Kind an einzelnen Tagen nachmittags betreut wird. Der Anteil der 35-Stunden-Betreuung ist in kommunalen Einrichtungen auch deshalb deutlich höher als in Einrichtungen freier Träger.

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

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

→ **Feststellung**

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte den Betreuungsumfang entsprechend dem in § 3a KiBiz verankerten Wunsch- und Wahlrecht noch stärker bedarfsgerecht steuern. Eine umfassende Elternbefragung könnte hilfreich sein. Eine bessere Steuerung des Betreuungsangebotes ermöglichen zudem das weiter oben empfohlene zentrale Anmeldeverfahren und die zu erwartenden zusätzlichen Erkenntnisse aus einem elektronischen Anmeldesystem.

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Herne außerdem mit den in Frage kommenden freien Trägern zu vereinbaren, dass eine 35-Stunden-Betreuung im Regelfall als Blockmodell angeboten werden soll. Gleichzeitig sollte das Angebot an Ganztagsplätzen entsprechend dem tatsächlichen Bedarf bestimmt werden. In einer Vergleichskommune konnte durch diese Vorgehensweise der Anteil der 45-Stunden-Betreuung im Kindergartenjahr 2014/2015 erstmals reduziert werden.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Viele Städte gewähren neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen. Die Zuschussgewährung hat nicht nur in Herne eine lange Tradition. Sie hängt zusammen mit der Finanzsituation der Träger und ihrem Engagement, Kinder mit Betreuungsplätzen zu versorgen. Die Träger tragen damit wesentlich zur Erfüllung der Rechtsansprüche auf einen Kinderbetreuungsplatz bei. Grundlage für die Übernahme von Trägeranteilen, die Zahlung weiterer freiwilliger Zuschüsse und die vertragliche Absicherung sind in Herne Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses. Danach übernimmt die Stadt Herne den Trägeranteil für ab dem 01. August 2009 zusätzlich eingerichtete Gruppen der Gruppenform II. Darüber hinaus erhalten kirchliche Träger für den überwiegenden Teil ihrer Einrichtungen freiwillige Zuschüsse in Form einer Pauschale von 1.000 Euro pro Monat und Einrichtung. Andere Träger bekommen zum Teil Mietzuschüsse.

2014 eröffnete die erste von einem Investor neu gebaute Kindertageseinrichtung. Träger dieser Einrichtung ist der PlanB Ruhr e.V. Die Stadt Herne hat die Vermieter insofern abgesichert, als sie als Mieter eintreten würde, falls der Verein nicht mehr Mieter sein könnte.

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

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

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
291	0	670	194	72	197	282	20

→ Feststellung

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

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte auch in Zukunft regelmäßig überprüfen, ob und in welcher Höhe an wen freiwillige Zuschüsse gezahlt werden müssen. Ziel sollte angesichts der Haushaltssituation sein, die Zuschüsse zu verringern. Nach Auffassung der GPA NRW sollten die freien Träger für jeden Betreuungsplatz einen angemessenen Eigenanteil leisten müssen.

Kindertagespflege

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

Die Betreuungsform der Kindertagespflege entwickelte sich in Herne kontinuierlich weiter. Sie wurde quantitativ und qualitativ ausgebaut und in den U3-Ausbau einbezogen. Sie bietet Eltern eine qualifizierte und verlässliche Betreuung. Die Stadt Herne nahm auch am Aktionsprogramm „Kindertagespflege“ teil. Dieses wurde aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Bundes finanziert.

Die Aufgaben nimmt der Fachbereich Kinder-Jugend-Familie zusammen mit dem Verein Herner Tageseltern e.V. wahr. Dieser übernimmt die Akquise neuer Tagespflegepersonen sowie deren Qualifizierung und Fortbildung, Beratung und Begleitung und die Vermittlung von Kindern. Für die Qualifizierungsmaßnahmen besteht eine Kooperation mit der Katholischen Bildungsstätte

Dortmund. Aktuell erarbeitet die Stadt Herne gemeinsam mit dem Verein Herner Tageseltern e.V. neue Richtlinien für die Kindertagespflege.

Platzangebot Kindertagespflege

Kennzahlen	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot						
angebotene Plätze der Kindertagespflege	110	160	190	210	230	250
Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW	77	77	103	148	*	*
Anteile der Kindertagespflegeplätze an den Kindertagesbetreuungsplätzen in Prozent						
angebotene Plätze der Kindertagespflege	2,4	3,5	4,0	4,4	4,8	5,0
Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW	1,7	1,7	2,2	3,1	*	*

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

Die zusätzlichen Kindertagespflegeplätze schuf die Stadt Herne für den Ausbau der U3-Betreuung, um den ab 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch erfüllen zu können. Seit 2013 setzt sie dabei auch auf Großtagespflegestellen. Der Anteil der Kinder in Kindertagespflege an den U3-Betreuungsplätzen ist auf über 12,6 Prozent im Kindergartenjahr 2011/2012 gestiegen. Nach dem Platzangebot im Kindergartenjahr 2013/2014 beträgt der Anteil 19,2 Prozent. Der Wert liegt deutlich unter dem Anteil von 30 Prozent, der von Bund und Ländern empfohlen wurde. Er wird in den nächsten Jahren sinken. Das U3-Ausbaukonzept 2013 sieht eine Erweiterung des Kindertagespflegeangebotes nicht vor. Der weitere Ausbau soll in Kindertageseinrichtungen erfolgen.

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

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

→ Feststellung

Die Kindertagespflege ist im interkommunalen Vergleich 2011/2012 noch schwach ausgeprägt. Der Ausbau der Kindertagespflege hat aber dazu beigetragen, dass die Stadt Herne den ab dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz erfüllen kann. Für Kinder ab 3 Jahre ist die Kindertagespflege insbesondere zur Betreuung von Randzeiten eine wichtige Ergänzung zur Kindertageseinrichtung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte das Angebot an Kindertagespflegeplätzen als flexible Betreuungsform weiter bedarfsgerecht ausbauen. Sie sollte auf eine hohe Akzeptanz und Auslastung dieses Betreuungsangebotes hinwirken.

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

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,7	0,0	14,6	6,4	4,1	5,8	8,9	20

→ **Feststellung**

Die Kindertagespflege belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder unterdurchschnittlich.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

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

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Die Hilfen zur Erziehung bildeten den Schwerpunkt der letzten überörtlichen Prüfung der GPA NRW. Nach der getroffenen Feststellung können Ergebnisverbesserungen erzielt werden, wenn

- präventive Leistungen frühzeitig und auf die Stadtteile hin ausgerichtet stärker ausgeprägt werden,
- die Schnittstelle von Jugendhilfe und Schule effizienter und effektiver ausgestaltet wird und
- die sozialen Dienste ausreichend personalisiert sind.

Der Rat der Stadt Herne beschloss am 30. Juni 2009 das Handlungsprogramm „Kommunale Familienförderung in Herne – Zukunft für Familien in Herne“. Dieses enthält verschiedene Maßnahmen zum Themenschwerpunkt „Frühe Hilfen / Prävention / Kinderschutz“. Dazu gehören die Erarbeitung eines Präventionskonzeptes, die Einrichtung einer Koordinierungsstelle Prävention und Willkommensbesuche für Neugeborene. Mit diesen und weiteren Maßnahmen stärkte die Stadt Herne präventive Leistungen. Ein wichtiger Bestandteil des Herner Präventionskonzeptes ist die Familienbildung.

Das Zusammenwirken von Jugendhilfe und Schule wurde ausgeweitet. Der Fachbereich Kinder-Jugend-Familie ist beteiligt bei der Entwicklung von Maßnahmen zu den Handlungszielen zum Leitbild Bildung, der Bildungsberichterstattung und der Schulentwicklungsplanung. Er ist auch in den Steuerungsgremien und Arbeitskreisen für das Bildungsmanagement und Quali-

tätszirkeln vertreten. Mehrmals jährlich stimmen die Fachbereichsleitungen, die Abteilungsleitungen und das Bildungsbüro Projekte und Aufgaben an den Schnittstellen ab. Es werden gemeinsame Projekte initiiert und weiterentwickelt. Die Einzelförderung von Kindern in der OGS durch den Fachbereich Kinder-Jugend-Familie ist ausbaufähig. Das positive Klima der OGS könnte von der Jugendhilfe unter präventiven Gesichtspunkten noch stärker genutzt werden.

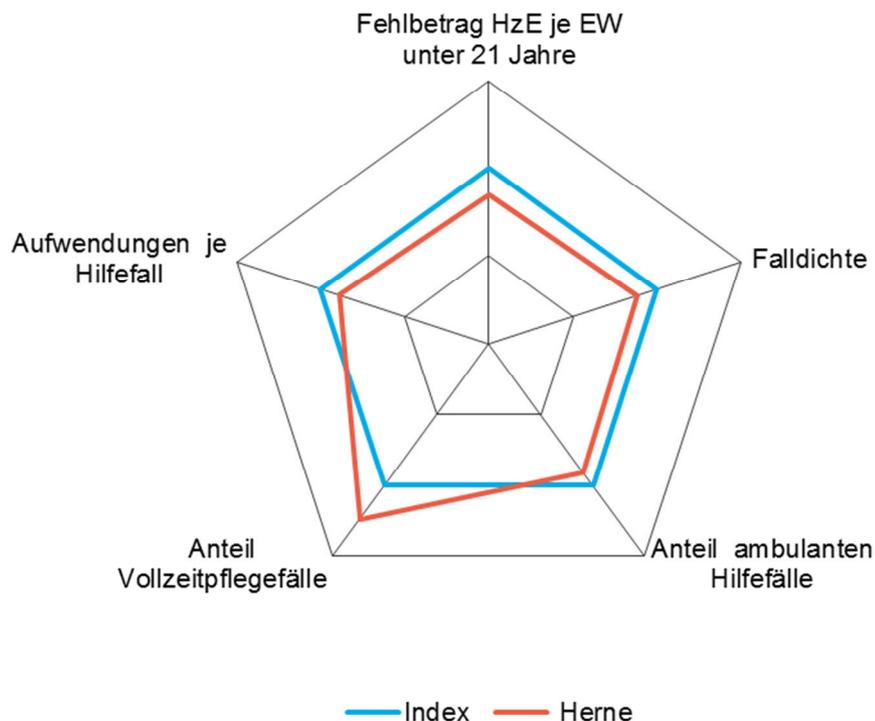
Ob die sozialen Dienste ausreichend personalisiert sind, überprüfte das Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung (INSO) bei der 2013 vorgenommenen Organisationsuntersuchung. Die Personalbedarfsbemessung ergab folgende zusätzliche Personalbedarfe:

- Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) = 0,35 Vollzeit-Stellen
- Pflegekinderdienst (PKD) = 0,50 Vollzeit-Stellen
- Jugendgerichtshilfe (JGH) = 1,00 Vollzeit-Stellen
- Eingliederungshilfe = 0,50 Vollzeit-Stellen

Wirkungszusammenhänge

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

Wirkungszusammenhänge bei den Hilfen zur Erziehung 2011



Anzumerken ist, dass die fachlichen Standards durch den Veränderungsprozess im Prüfungszeitraum weiterentwickelt wurden. Nach den heute geltenden fachlichen Standards der Stadt Herne sind Hilfefälle zum Teil anders zu bewerten oder zuzuordnen. Die Kennzahlenwerte werden sich deshalb in Zukunft anders darstellen. Sie werden nach Auskunft der Stadt Herne unter anderem dazu führen, dass der bislang hohe Anteil der Vollzeitpflegefälle sinkt. Im Betrachtungszeitraum war die Zahl der Verwandtenpflege-Verhältnisse hoch.

Entwicklung der Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung

Handlungsfeld / Kennzahl	Einheit	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag PrGr Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie je Einwohner bis unter 21 Jahre	Euro	-	513	644	674	829
Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung je Hilfefall in Euro mit § 35a SGB VIII	Euro	-	18.873	20.341	19.434	20.978
Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 36 und § 35a SGB VIII in Prozent	Prozent	38,7	40,6	44,5	46,8	49,2
Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen nach § 36 SGB VIII in Prozent	Prozent	54,4	55,9	53,4	51,5	49,8
Falldichte (Anzahl der Hilfeplanfälle je 1.000 EW bis zum 21. Lebensjahr) mit § 35a SGB VIII	Anzahl	18,0	19,6	22,8	25,7	29,4

Keine Angaben zu den Finanzkennzahlen 2008 wegen der Einführung des NKF zum 01. Januar 2009. 2009 sind beim Fehlbetrag der Produktgruppe noch keine internen Leistungsverrechnungen berücksichtigt.

Offene Ganztagsschule

Die Offene Ganztagsschule (OGS) umfasst das außerunterrichtliche Angebot in der Primarstufe (Grundschule und Förderschule). Die Teilnahme ist freiwillig. Bei einer Anmeldung besteht in der Regel die Pflicht zur regelmäßigen, schultäglichen Teilnahme jeweils für die Dauer eines Schuljahres.

Es gibt mehrere gesetzliche Regelungen zur Kooperation von Schule und Jugendhilfe¹². Sie stellen die Bildung, Förderung, Erziehung und Betreuung in den Mittelpunkt der außerunterrichtlichen Angebote. Grundlage für die Umsetzung der außerunterrichtlichen Angebote ist der Runderlass zur „Offenen Ganztagsschule im Primarbereich“.¹³

Die GPA NRW hat das Produkt Offene Ganztagsschule für die vergleichende Prüfung definiert. Allerdings sind die Städte überwiegend nicht in der Lage, alle auf die OGS entfallenden Leis-

¹² im Schulgesetz NRW (§§ 5, 9, 80), im Sozialgesetzbuch VIII (§ 80) und dem Kinder- und Jugendfördergesetz des Landes NRW (3. AG-KJHG KJFöG, § 7)

¹³ Runderlass zur „Offenen Ganztagsschule im Primarbereich, RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 (ABl. NRW. 1/11 S. 38, berichtigt 2/11 S. 85)

tungen konkret zu beziffern. Daher beschränkt sich die nachfolgende Betrachtung auf die Erfassung der Zuweisungen und Elternbeiträge, die Personalaufwendungen und die Zuschüsse an die Betreuungsträger.

Der Rat der Stadt Herne beschloss am 24. Juni 2003 ein Aufbauprogramm für die OGS. Danach sollten bis zum Schuljahr 2007/2008 an 21 Schulstandorten 1.450 OGS-Plätze eingerichtet werden. Parallel sollten aus Kostengründen die vorhandenen Hortgruppen in Kindertageseinrichtungen abgebaut werden. Am 15. Februar 2005 beschloss der Rat eine darüber hinausgehende bedarfsgerechte Ausweitung an weiteren Standorten. Der Ausbau der OGS startete in Herne mit dem Schuljahr 2003/2004 an einer Grundschule. Bis zum Schuljahr 2007/2008 wurden 26 von 29 Grundschulen und eine Förderschule zur OGS ausgebaut. Die drei Grundschulen ohne OGS löste die Stadt Herne zwischenzeitlich auf. Dadurch besteht nunmehr ein flächendeckendes OGS-Angebot an allen Grundschulen. Für die vorgenommenen Baumaßnahmen und die Ausstattung der Schulbauten wurden in erheblichem Umfang Mittel des Bundes aus dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) in Anspruch genommen. Lediglich für die zu den Schuljahren 2008/2009 und 2009/2010 an drei Förderschulen eingerichteten OGS konnten keine Mittel mehr beantragt werden.

Für andere Betreuungsbedarfe bestanden nur an Schulen ohne OGS noch die Betreuungsangebote „Schule von acht bis eins“ und „Dreizehn Plus“. Ab dem Schuljahr 2012/2013 bestehen diese Betreuungsangebote nicht mehr.

Alle OGS-Angebote stehen unter der Trägerschaft freier Träger. OGS-Träger sind drei anerkannte Träger der freien Jugendhilfe. Die Träger haben sich im Trägerkreis „Ganztag HIER in Herne“ zusammengeschlossen.

→ **Feststellung**

An den Herner Grundschulen besteht ein flächendeckendes OGS-Angebot in Trägerschaft anerkannter Träger der freien Jugendhilfe. Die Stadt Herne ist nicht OGS-Träger.

Organisation und Steuerung

Die Organisation und Steuerung der OGS obliegt dem Fachbereich Schule und Weiterbildung. Dieser nimmt auch die Heranziehung zu den Elternbeiträgen vor. Er stimmt sich regelmäßig mit dem ebenfalls zum Dezernat III gehörenden Fachbereich Kinder-Jugend-Familie ab. Für die Weiterentwicklung der OGS richtete die Stadt Herne bereits 2005 einen Qualitätszirkel ein. Beteiligt sind seit der Erweiterung 2007 neben den beiden Fachbereichen Schule und Weiterbildung und Kinder-Jugend-Familie das Bildungsbüro, das Schulamt für die Stadt Herne, Vertreter der Lehrkräfte, Trägervertreter und je Träger eine pädagogische Fachkraft aus der OGS. Zur Qualitätsentwicklung wird auch das Verfahren QUIGS „Qualität in Ganztagschulen“ eingesetzt. Dieses entwickelte die Serviceagentur „Ganztätig lernen in Nordrhein-Westfalen“.

Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler

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

Fehlbetrag Offene Ganztagschule

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	780.082	847.705	890.696	769.734	735.413
Fehlbetrag je betreuten Schüler	462	459	461	384	359

Um eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu erreichen, wurden die Personalaufwendungen für Verwaltung und Beitragsheranziehung auf der Grundlage der für die OGS eingesetzten Vollzeit-Stellen und den KGSt-Personalkosten-Richtwerten hinzugerechnet.

Dem Fehlbetrag liegt folgendes Finanzierungsmodell zu Grunde:

- Die OGS-Träger erhalten Zuschüsse zu den jährlichen Gesamtkosten auf der Grundlage eines Stufenplanes. Die Summen ergeben sich aus dem vorgegebenen Personaleinsatz. Bis zum Schuljahr 2012/2013 waren ab 25 Teilnehmer 22,5 Erzieherstunden je Woche, 20 Zweitkraftstunden je Woche und ein Honorarkostenbudget für sechs Stunden je Schulwoche festgelegt. Daraus ergeben sich für das Schuljahr 2012/2013 zu erstattende Gesamtkosten von 60.990 Euro. Ab 2013/2014 reduzierte die Stadt Herne die Zweitkraftstunden auf 13,75 je Woche bei 25 Teilnehmern. Unter Berücksichtigung gestiegener Personalkosten ergeben sich für dieses Schuljahr zu erstattende Gesamtkosten von 57.110 Euro für 25 Teilnehmer. In Schritten von jeweils fünf weiteren Teilnehmern erhöht sich der vorgegebene Personaleinsatz und damit die zu erstattenden Gesamtkosten. Mit steigender Teilnehmerzahl sinkt der Erstattungsbetrag je Teilnehmer.
- In den Gesamtkosten enthalten sind neben den Kosten für die Personalausstattung
 - Verwaltungskosten für die Organisation der Maßnahme (Overheadkosten)
 - Kosten für 135 zusätzliche Betreuungsstunden in acht Ferienwochen
 - Kosten für die Ersatzgestellung von Personal z. B. durch Krankheit oder Urlaub
 - Sachkosten für Verbrauchsmaterial von 15,00 Euro jährlich pro Kind
- Die Gesamtkosten werden finanziert durch Landeszuschüsse, Elternbeiträge sowie durch einen städtischen Zuschuss.
- Die Schulen der Stadt Herne verzichten grundsätzlich auf eine Zuweisung von 0,1 Lehrerstellen pro 25 Schüler. Diese Lehrerstellenanteile werden kapitalisiert.
- Die Betreuungspauschale von 5.500 Euro wird für Silentien und die Betreuung vor 8:00 und nach 16:00 Uhr zur Verfügung gestellt.

Der Fehlbetrag je betreuten Schüler sinkt ab 2011 insbesondere wegen der Erhöhung der Zuweisungen des Landes ab dem Schuljahr 2011/2012. Außerdem erzielt die Stadt Herne aufgrund der Erhöhung der Elternbeitragssätze zum Schuljahr 2011/2012 höhere Elternbeiträge.

Die Stadt Herne schließt mit den freien Trägern und den Schulen für jede OGS eine Kooperationsvereinbarung ab. Enthalten sind neben der Finanzierung auch diverse Verpflichtungen, beispielsweise zum Personaleinsatz und zu den Betreuungszeiten. Die Vertragsdauer beträgt ein

Schuljahr. Sie verlängert sich jeweils um ein weiteres Schuljahr, wenn die Finanzierung gesichert ist und sie nicht fristgerecht gekündigt wird.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Herne Kooperationsvereinbarungen abschloss und darin diverse Verpflichtungen der freien Träger regelte. Die kurzen Vertragslaufzeiten bewerten wir positiv.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule je betreuten Schüler in Euro 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
384	161	2.111	745	394	633	834	18

Die Positionierung ist maßgeblich auf die Personalausstattung zurückzuführen. Ein unmittelbarer Vergleich der Personalausstattung der OGS in den Vergleichskommunen ist allerdings nicht möglich, weil diese sehr unterschiedlich geregelt ist. Der Stufenplan der Stadt Herne wirkt sich mutmaßlich positiv auf den Fehlbetrag aus.

Elternbeitragsquote

Nach § 9 Abs. 3 SchulG NRW richtet sich die Erhebung von Elternbeiträgen nach § 5 Abs. 2 KiBiz. Dort ist geregelt, dass der Schulträger oder das Jugendamt für außerunterrichtliche Angebote in der OGS und für andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Schulen Elternbeiträge erheben können. Sie sollen eine soziale Staffelung der Beiträge vorsehen. 8.2 des o.g. Grundlagenerlasses begrenzt die Höhe der Elternbeiträge auf bis zu 150 Euro monatlich pro Kind.

Elternbeiträge nach dem KiBiz sind öffentlich-rechtliche Abgaben (eigener Art), die allein aufgrund einer Satzung erhoben werden dürfen (§ 2 Abs. 1 KAG). Diese Rechtsauffassung hat das OVG NRW¹⁴ bestätigt.

Die Stadt Herne erhob nach Einführung der OGS zunächst Elternbeiträge auf der Grundlage eines Beschlusses des Schulausschusses. Erst am 05. Oktober 2010 beschloss der Rat eine Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Inanspruchnahme der Offenen Ganztagschule (Elternbeitragssatzung OGS). Diese trat zum 01. August 2011 in Kraft.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne erfüllt das Satzungserfordernis für die Erhebung von Elternbeiträgen für die Inanspruchnahme der OGS seit dem Schuljahr 2011/2012.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung OGS der Stadt Herne näher betrachtet. Diese unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von der Elternbeitragssatzung für die Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, beispielsweise bei der Einkommensstaffelung und der Einkommensermittlung. Sie enthält folgende wesentliche Festlegungen:

¹⁴ Beschluss des OVG NRW vom 11. Januar 2012, Az.: 12 A 2436/11

- Der Höchstbetrag ist festgelegt auf die rechtlich zulässige Höhe von 150 Euro (vorher nur 100 Euro). Mit der Erhöhung setzte die Stadt Herne eine Haushaltskonsolidierungs-Maßnahme des Haushaltssicherungskonzeptes 2010 um.
- Der Höchstbetrag von 150 Euro ist erst ab einem Einkommen von über 100.000 Euro zu zahlen (vorher 100 Euro bei einem Einkommen von über 52.000 Euro).
- Geschwisterkind-Regelung: Beitragsermäßigung um 50 Prozent für das zweite Kind derselben Beitragspflichtigen, das gleichzeitig eine OGS oder eine Kindertageseinrichtung besucht oder ein Angebot der Kindertagespflege nutzt. Für jedes weitere Kind entfallen die Beiträge.

Beim Vergleich der Elternbeitragsatzung der Stadt Herne mit den Satzungen der anderen kreisfreien Städte in NRW fällt auf:

- Das Niveau der nach der Einkommensstaffelung zu zahlenden Elternbeiträge ist durchschnittlich.
- Die meisten kreisfreien Städte erheben Elternbeiträge bis zu 150 Euro monatlich. In der Regel ist der Höchstbetrag bereits bei einem deutlich geringeren Einkommen fällig.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Herne, den rechtlich zulässigen Höchstbetrag von 150 Euro bereits ab einem deutlich niedrigeren Einkommen zu verlangen. Als Orientierung könnten die Elternbeitragsstaffelung für die Betreuung von Kindern über 2 Jahre in Kindertageseinrichtung mit einem Betreuungsumfang von 25 Stunden pro Woche dienen. Danach sind bei einem Einkommen bis 80.000 Euro bereits 143 Euro zu zahlen.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Erträge aus Elternbeiträgen zu den ordentlichen Aufwendungen für die OGS ab.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent

2008	2009	2010	2011	2012
25,1	23,1	20,4	22,6	23,9

Die Elternbeitragsquote sinkt bis 2010, weil sich der Anteil der Teilnehmer aus einkommenschwachen Familien erhöhte. Ab 01. August 2011 wirkt sich die neue Elternbeitragsatzung positiv aus.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,6	9,3	28,8	19,0	15,5	19,1	22,4	18

Die Stadt Herne erzielt bei der Elternbeitragsquote OGS im Gegensatz zur Elternbeitragsquote bei den Kindertageseinrichtungen ein überdurchschnittliches Ergebnis. Positiv wirkt sich hier

aus, dass das erste Geschwisterkind nur um 50 Prozent ermäßigt und nicht befreit ist. Für dieses Kind sind insofern noch Elternbeiträge zu zahlen.

Die Elternbeitragsquote kann maßgeblich von der Höhe der Aufwendungen geprägt sein. Sie sagt daher nur wenig über die Belastung der Beitragspflichtigen aus. Die GPA NRW hat daher die nach der bereits beschriebenen Berechnungsmethode ermittelten Elternbeiträge ins Verhältnis zu den teilnehmenden Schülern gesetzt und interkommunal verglichen.

Elternbeitrag in der Offenen Ganztagschule je teilnehmenden Schüler pro Jahr in Euro 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
418	205	566	381	325	361	413	19

Der durchschnittliche Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler positioniert sich ähnlich wie die Elternbeitragsquote.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule

Ein Rechtsanspruch auf einen OGS-Platz besteht nicht. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind jedoch gem. § 24 Abs. 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Kindertageseinrichtungen vorzuhalten. Nach § 5 Abs. 1 KiBiz kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden. Von dieser Möglichkeit hat die Stadt Herne Gebrauch gemacht. Das OGS-Angebot wurde seit 2003 flächendeckend ausgebaut. Parallel dazu wurden die Hortplätze in Kindertageseinrichtungen abgebaut.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anzahl der Primarschüler					
in Grundschulen	5.993	5.766	5.586	5.365	5.117
in Förderschulen	400	475	460	431	400
im Primarschulbereich gesamt	6.393	6.241	6.046	5.796	5.517
Anzahl OGS-Schüler					
in Grundschulen	1.612	1.726	1.814	1.893	1.951
in Förderschulen	75	120	120	114	100
im Primarschulbereich gesamt	1.687	1.846	1.934	2.007	2.051
Teilnehmerquoten OGS					
in der Grundschule	26,9	29,9	32,5	35,3	38,1
in der Förderschule	18,8	25,3	26,1	26,5	25,0
im Primarschulbereich gesamt	26,4	29,6	32,0	34,6	37,2

Die Zahl der OGS-Teilnehmer wuchs im Betrachtungszeitraum von Jahr zu Jahr. Die kontinuierliche Steigerung der OGS-Teilnehmerquoten ist allerdings überwiegend auf den Rückgang der Schülerzahlen zurückzuführen.

Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bei den Kindern von 6 bis unter 10 Jahren lässt einen weiteren Schülerrückgang erwarten (zur Prognose siehe auch die Ausführungen zu den Grundschulen im Teilbericht „Schulen und Sport“, Kapitel „Flächenmanagement Schulen und Turnhallen“). Bei gleichbleibender Zahl der in der OGS betreuten Schüler wird die Teilnehmerquote daher auch weiterhin steigen.

Es ist jedoch anzunehmen, dass der Bedarf an OGS-Plätzen weiterhin steigt. Wie im Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“ zum Thema „Betreuungszeiten“ ausgeführt, steigt in Kindertageseinrichtungen der Anteil der wöchentlichen Betreuungszeit von 45 Stunden pro Woche kontinuierlich. Unter anderem wird diese Entwicklung in der Folge mutmaßlich zu einer steigenden Nachfrage nach einer Nachmittagsbetreuung in der Schule führen. Eltern haben sich auf die Abwesenheit ihrer Kinder am Nachmittag eingerichtet. Um nur die in Kindertageseinrichtungen 45 Stunden pro Woche betreuten Kinder in der OGS aufzunehmen, fehlen rechnerisch rund 100 OGS-Plätze. Auch die Stadt Herne geht von einem weiter steigenden Bedarf aus.

Im Gegensatz zu vielen anderen kreisfreien Städten kann die Stadt Herne auch nicht einen Teil des Bedarfs über die Betreuungsangebote „Schule von acht bis eins“ und „Dreizehn Plus“ abdecken. Diese baute sie zugunsten der OGS ab.

→ **Feststellung**

Die steigende Nachfrage nach OGS-Plätzen fordert die Stadt Herne weiterhin.

Um dem steigenden Bedarf gerecht zu werden, beabsichtigt die Stadt Herne das OGS-Angebot durch die Einrichtung von Ganztagsklassen auszuweiten. Dieses Modell wurde ab dem Schuljahr 2013/2014 an einer Grundschule erprobt und soll schrittweise ausgeweitet werden.

Zusätzliche Herausforderungen bei der Bereitstellung eines bedarfsgerechten OGS-Angebotes ergeben sich, wenn die Stadt Herne weitere Schulstandorte schließen muss und dadurch OGS-Plätze wegfallen. In den letzten Jahren hat die Stadt Herne bereits Grundschulstandorte aufgegeben, davon drei mit OGS.

Die Aufgabe von Schulstandorten führt grundsätzlich zu Rückzahlungsverpflichtungen für erhaltene Zuwendungen nach dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB). Es besteht eine Zweckbindungsfrist. Diese beträgt 20 Jahre für Räume und Flächen und zehn Jahre für Ausstattungsgegenstände. Die Zweckbindung kann gewahrt werden, wenn die geförderten Räume und Flächen oder die geförderte Ausstattung für weitere schulische oder andere Betreuungszwecke zur Verfügung stehen.

Bei den bislang aufgegebenen Grundschulstandorten konnte die Stadt Herne eine Rückzahlung von IZBB-Mitteln vermeiden. In ein aufgegebenes Schulgebäude zog die Musikschule ein. Diesen Nutzungszweck betrachtet die Bezirksregierung als förderunschädlich. Die beiden anderen aufgegebenen Grundschulen wurden zu einer Grundschule zusammengefasst und im Gebäude einer ehemaligen Hauptschule untergebracht. Die Stadt Herne schuf hier Ersatz für die verlorengegangenen OGS-Plätze. Die Zweckbindung wurde deshalb auf das nunmehr genutzte Gebäude übertragen.

→ **Feststellung**

Durch den flächendeckenden Ausbau der OGS besteht für die Stadt Herne das Risiko, dass weitere ausgebauten OGS-Standorte geschlossen werden müssen. IZBB-Mittel müssten dann möglicherweise zurückgezahlt werden.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
35,3	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
26,5	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
34,6	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

Kinderschutzverfahren

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

Die Anzahl der dokumentierten Meldungen zu Kindeswohlgefährdungen stieg in Herne im Betrachtungszeitraum kontinuierlich. 2012 betrug die Zahl der Meldungen 353.

Anforderungen an die Verfahrensstandards

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

Die Stadt Herne regelt die Verfahrensstandards in der „Handlungsanweisung zur Erkennung und Beurteilung von Kindeswohlgefährdung“. Darin beschreibt sie Handlungsstandards, gibt Verfahrensschritte vor und regelt die Dokumentation. Ein eigenes Kontrollsystem im Sinne einer systematischen Evaluation ist nicht etabliert. Die Handlungsanweisung ist verbindlich und hat den Charakter einer Dienstanweisung.

Die GPA NRW hat Verfahrensanforderungen formuliert. Diese sind angelehnt an die gesetzlichen Regelungen und fachpolitischen Standards. Die Herner Verfahrensstandards wurden mit den Verfahrensanforderungen abgeglichen und bewertet.

Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in den Verfahrensregelungen

Anforderung	erfüllt/nicht erfüllt
Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig; sie bieten keine Handlungsalternativen.	erfüllt
Die Leistungsprozesse/Prozessschritte sind beschrieben und Verantwortlichkeiten zugeordnet.	erfüllt
Dokumentationsstandards sind festgelegt (z.B. Meldung, Ersteinschätzung und Gefährdungs-/Risikoinschätzung, Unterschriften).	erfüllt
Bei Gefährdungsrisiken erfolgen ein Hausbesuch und eine Inaugenscheinnahme der Kinder.	nicht erfüllt
Der Hausbesuch erfolgt stets durch zwei Fachkräfte.	erfüllt
Beim Hausbesuch sollte mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein.	nicht erfüllt
Die beim Hausbesuch gewonnenen Erkenntnisse werden nach differenzierten Einschätzungsmerkmalen zum Gefährdungsrisiko dokumentiert.	erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden zentral erfasst.	erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden systematisch ausgewertet und als Grundlage für die Weiterentwicklung der Verfahrensstandards genutzt (Evaluation).	nicht erfüllt
Die Zusammenarbeit mit Fachkräften der freien Träger der Jugendhilfe ist Gegenstand verbindlicher Handlungsanweisungen und durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgesichert.	erfüllt
Zur wirksamen Abwendung von Gefährdungsrisiken sind Vereinbarungen mit Dritten, wie der Polizei, den Kliniken, dem sozialpsychiatrischen Dienst, Fachärzten für Kinderheilkunde und Psychiatrie zum gemeinsamen Tätigwerden vereinbart.	erfüllt

Die GPA NRW begründet die Bewertungen zusammengefasst wie folgt:

Die „Handlungsanweisung zur Erkennung und Beurteilung von Kindeswohlgefährdung“ gibt einzuhaltende Standardprozesse vor und regelt wer verantwortlich ist. Gefährdungseinschätzung und Risikobewertung erfolgen nach objektiven Merkmalen und differenziert nach Alter. Eine schematische Einstufung in eine Gefährdungsstufe unterstützt die individuelle sozialpädagogische Einschätzung der aufnehmenden Fachkraft. Die Bewertung bestimmt das weitere Vorgehen. Die Entscheidung über den Gefährdungsgrad und die weiteren Maßnahmen werden mit einer weiteren Fachkraft und der Teamleitung beraten. Eine Frist ist diesbezüglich nicht vorgegeben. Für weitere Maßnahmen (z. B. Hilfeplanverfahren) sind Standards im Qualitätshandbuch der Abteilung Erziehungshilfen festgelegt.

Die Handlungsanweisung bestimmt Dokumentationsstandards für die Ersteinschätzung und die nachfolgende Einschätzung zum Gefährdungsgrad. Die Anwendung der Dokumente „Meldebewertungsbogen“, „Entscheidungsbogen“, „Dokumentationsbogen“ und „Schutzkonzept“ ist verbindlich vorgeschrieben. Die Vordrucke sind übersichtlich gestaltet und enthalten die erforderlichen Angaben und Unterschriften.

Bei einer hohen (akuten) Gefährdung verpflichtet der Standardprozess 4 zu einem Hausbesuch mit Inaugenscheinnahme des Kindes am selben Tag. Im Standardprozess 3 (mittlere bis hohe Gefährdung) ist ein Hausbesuch innerhalb von 24 Stunden nach Bekanntwerden vorgegeben. Für eine geringe bis mittlere Gefährdung sieht der Standardprozess 2 einen Hausbesuch oder ein persönliches Gespräch innerhalb einer Woche vor. Eine Inaugenscheinnahme ist bei den

Standardprozessen 2 und 3 nicht verpflichtend. Die GPA NRW hält bereits bei einem geringen bis mittleren Gefährdungsrisiko einen Hausbesuch mit Inaugenscheinnahme sowie eine Einbeziehung des Kindes oder des Jugendlichen für notwendig. Nur so kann eine umfassende Risikoeinschätzung erfolgen. Dies gilt natürlich nur, soweit der wirksame Schutz des Kindes oder des Jugendlichen dadurch nicht in Frage gestellt wird.

Ab einer mittleren bis hohen Gefährdung (Standardprozesse 3 und 4) findet der Hausbesuch mit mindestens zwei Fachkräften statt. Bei einer geringen bis mittleren Gefährdung ist es nach dem Standardprozess 2 ausreichend, wenn die fallzuständige Fachkraft tätig wird.

Eine Regelung, nach der beim Hausbesuch mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein sollte, besteht nicht.

Die Kinderschutzfälle werden zentral im Anwendungsverfahren Prosoz erfasst und sind zentral auswertbar. Sie werden aber nicht unabhängig von der konkreten Bewertungssituation systematisch ausgewertet und zur Evaluation des Verfahrens genutzt. Hier besteht Optimierungsbedarf durch das Fachcontrolling.

Die Stadt Herne hat Vereinbarungen zur Wahrnehmung der Aufgaben des Kinderschutzes nach § 8a SGB VIII sowohl mit Trägern der freien Jugendhilfe als auch mit Dritten, wie z. B. Schulen, dem Verein Herner Tageseltern e.V. und JobCenter abgeschlossen.

→ **Feststellung**

Die formulierten Mindestanforderungen an den Schutzauftrag für Kinder sind in der Stadt Herne überwiegend umgesetzt.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Herne die Verfahrensstandards wie folgt anzupassen:

- In der Handlungsanweisung sollte geregelt werden, dass die Ersteinschätzung durch die fallzuständige Fachkraft mit einer weiteren Fachkraft und der Teamleitung unverzüglich erfolgen muss.
- Eine Vertretungsregelung für die Teamleitung sollte in die Handlungsanweisung aufgenommen werden.
- Eine Inaugenscheinnahme des Kindes sollte auch bei den Standardprozessen 2 und 3 verpflichtend sein. Ein abweichendes Vorgehen sollte begründet werden müssen.
- Auch bei einer „geringen bis mittleren Gefährdung“ sollte der Hausbesuch durch zwei Fachkräfte Standard sein.
- Es sollte geregelt werden, dass beim Hausbesuch mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein muss.
- Die Stadt Herne sollte die Kinderschutzfälle systematisch evaluieren und die Ergebnisse für die Weiterentwicklung der Verfahrensstandards nutzen.

Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die GPA NRW prüfte, ob die Fachkräfte die Verfahrensstandards und die Anforderungen an den Schutzauftrag in der praktischen Fallbearbeitung einhielten. Hierzu sichteten wir acht Fallakten. Folgende Anforderungen wurden bewertet:

- Im Aktenvorblatt sind wesentliche Informationen und Ereignisse dokumentiert.
- Meldung und Ersteinschätzung sind vollständig dokumentiert und von der Fall führenden Fachkraft unterzeichnet.
- Die Vorgehensweise folgt den vorgegebenen Prozessschritten und Dokumentationsstandards.
- Der Hausbesuch und die Inaugenscheinnahme des Kindes sind von zwei Fachkräften erfolgt und dokumentiert.
- Der Risikoeinschätzungsbogen ist vollständig ausgefüllt, ausgewertet und von der Fall führenden Fachkraft unterzeichnet.
- Vereinbarungen mit den Erziehungsberechtigten bei notwendigen Leistungen zur Gefahrenabwehr sind von allen Beteiligten erörtert und schriftlich bestätigt.

Zusammenfassende Ergebnisse:

- Aus den Aktenvorblättern ist nicht durchgehend erkennbar, ob und wann in dem Fall eine Gefährdungsmeldung eingegangen ist.
- In einem Fall nahmen drei Fachkräfte ohne die Teamleitung die Ersteinschätzung vor, obwohl die Handlungsanweisung eine Beteiligung der Teamleitung zwingend vorsieht.
- In einem Übergabefall fehlt die Angabe des Datums der Übergabe an die zuständige Fachkraft auf dem Meldebogen. Zudem fehlt deren Unterschrift.
- Auf einem Dokumentationsbogen zum Hausbesuch fehlen die Unterschriften.
- In zwei Fällen wurde die Gefährdungslage nach dem Hausbesuch anders eingeschätzt als bei der Ersteinschätzung nach der Meldung. Die abweichende Gefährdungseinschätzung wurde nicht begründet, obwohl der Entscheidungsbogen eine entsprechende Dokumentation vorsieht.

→ **Feststellung**

Die Verfahrensstandards wurden bei der Bearbeitung von Gefährdungsmeldungen in allen wesentlichen Punkten eingehalten. Zu bemängeln sind einige (formelle) Fehler in der Dokumentation.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Soziales der Stadt Herne im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Soziales	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern	3
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	4
Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII	6
Hilfe zur Pflege	9
Wohn- und Teilhabegesetz	12
Wohngeld	13
Rentenversicherung	15
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	17
Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	18
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	20
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	20
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	20
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	21
Organisation und Steuerung des BuT	22
Kennzahlen zum BuT	22
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	22
Frühförderung	25
Integrationshilfen	26
Behindertenfahrdienst	28
Hilfe zur Pflege	29
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	29
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	29
Anlagen	31

→ Soziales

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern

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

Aufgabenfeld	Aufgaben
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	Leistungsgewährung
3. und 4. Kapitel SGB XII	Leistungsgewährung Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
7. Kapitel SGB XII	Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen
	Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen
	Unterhaltsheranziehung
Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)	Heimaufsicht
Wohngeld	Leistungsgewährung

¹ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch -Sozialhilfe in der zur Zeit geltenden Fassung

Aufgabenfeld	Aufgaben
Rentenversicherungsangelegenheiten	Antragsaufnahme und Beratung
Ausbildungsförderung (BAföG)	Leistungsgewährung

Die Daten für die Betreuungsstelle und die Fürsorgestelle (Fachstelle für behinderte Menschen im Beruf) sind zwar erhoben worden, eine Darstellung erfolgt im Bericht jedoch nicht. Nicht allein die gesetzliche Aufgabe bestimmt den Personaleinsatz, er kann auch durch örtliche Besonderheiten, kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen und individuelle Standards geprägt sein. Bei den betrachteten Aufgaben handelt es sich teilweise um kostenintensive Leistungen. Demnach kommt der Qualität des Prozesses sowie der Steuerung und dem Controlling der Aufgabenerfüllung eine besondere Bedeutung zu.

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

Der Fachbereich 41 Soziales ist bei der Stadt Herne dem Dezernat IV zugeordnet.

Der Fachbereich 41 gliedert sich in folgende Abteilungen:

- 41/1 - Verwaltungsabteilung
- 41/2 - Sozialhilfe
- 41/3 - Sonstige Hilfen
- 41/4 - Wohnungswesen

Die Stellenbetrachtung der einzelnen Aufgabenfelder durch die GPA NRW bezieht sich hauptsächlich auf den Fachbereich Soziales im Dezernat IV. Die Rentenversicherung ist seit Mai 2013 ebenfalls dem Dezernat IV Fachbereich 24 Bürgerdienste zugeordnet.

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Nachdem seit 1997 die Zahl der Hilfebezieher rückläufig war, steigt sie seit 2010 landesweit an. Die steigende Fallzahl erhöht auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Denn die sinkenden Antragsverfahren haben häufig zu einer Personalreduzierung in der Leistungssachbearbeitung und zu einem Abbau der Übergangswohnheime geführt. Die Flüchtlingsströme sind sprunghaft angestiegen, deshalb müssen die Kommunen teilweise kurzfristig eine Vielzahl von Personen unterbringen. Viele Kommunen sind dabei an ihre Kapazitätsgrenzen gestoßen. Art und Umfang der materiellen Hilfen sind weitgehend durch gesetzliche Vorgaben definiert.

Die Stadt Herne hat 2011 rund 1,9 Millionen Euro an Transferaufwendungen für Asylbewerber aufgewendet. Die Transferaufwendungen erhöhten sich 2012 auf 2,3 Millionen Euro. Ursächlich sind die hohen Fallzahlenwüchse und die Änderung der Regelsätze. Stark gestiegen sind auch die Krankenhilfearaufwendungen. Die Bearbeitung der Krankenhilfeleistungen wirkt sich auch auf die Leistungssachbearbeitung aus, da die Krankenhilfefälle zum Teil sehr arbeits- und zeitintensiv sind bedingt durch die Krankenhilfearaufwendungen.

Transferaufwendungen nach dem AsylbLG je Leistungsbezieher in Euro

	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	6.306	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	7.239	4.862	9.152	6.593	6.125	6.387	6.972	19

Die Entwicklung im Leistungsbereich Asyl macht die folgende Tabelle deutlich:

Leistungsbezieher, Fallzahlen und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner) im AsylbLG

	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	332	314	309	321
Fälle	226	229	214	224
Leistungsdichte	2,00	1,91	1,88	1,96

Im Jahr 2011 liegt die Leistungsdichte der Stadt Herne unter dem interkommunalen Durchschnitt von 2,19.

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Herne mit 3,00 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 0,66 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung sind interkommunal durchschnittlich.

Vollzeit-Stellen für die Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG je 100.000 Einwohner 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,23	0,74	2,48	1,48	1,09	1,41	1,89	20

In 2011 sind 214 Fälle in bearbeitet worden. In 2012 steigt die Anzahl der Fälle auf 224 in 2013 auf 246 an. Bis zu Anfang September 2014 sind es bereits 317 Fälle.

Fälle nach dem AsylbLG je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
71	42	190	102	83	101	118	19

→ **Feststellung**

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 120 Fälle je Vollzeit-Stelle festgelegt. Damit errechnet sich für das Jahr 2011 ein Stellenpotenzial von 1,20 Vollzeit-Stellen. Eine Stellenaufstockung ist bisher nicht erfolgt. Durch die gestiegenen Fallzahlen bis September 2014 zehrt sich das ermittelte Potenzial auf.

Bei Betrachtung der kreisfreien Städte bis 200.000 Einwohner liegt der Mittelwert bei den bearbeiteten Fällen je Vollzeit-Stelle bei 86.

Fälle nach dem AsylbLG je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung kreisfreie Städte bis 200.000 Einwohner 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
71	42	129	86	71	83	104	8

In der Stadt Herne ist der Anteil der Leistungsbezieher des Asylbewerberleistungsgesetzes im Verhältnis zu den Fällen ausgeglichen. Im Jahr 2011 verteilen sich durchschnittlich 309 Leistungsbezieher auf 214 Fälle in der Bearbeitung. Dies ist ein begünstigender Faktor, da die Stadt Herne mit 1,44 Leistungsbeziehern pro Bedarfsgemeinschaft einen geringeren Anteil ausweist als die meisten Vergleichsstädte. Der Durchschnitt liegt hier bei 1,76 Leistungsbeziehern je Bedarfsgemeinschaft.

Die Unterbringung von Asylbewerbern in Privatwohnungen bzw. in Unterkünften wird durch Sozialarbeiter begleitet. Dies unterstützt die Sachbearbeitung. Inzwischen sind aufgrund der erhöhten Zuweisungen Containerflächen bereitgestellt worden.

Auch das Stellenniveau nimmt Einfluss auf die Aufgabenerledigung. Die Organisationsform ist ebenfalls ausschlaggebend. Die Aufgabe der Leistungsbearbeitung erfolgt bei der Stadt Herne ausschließlich im gehobenen Dienst. Zu 82 Prozent wird diese Aufgabe in den Vergleichsstädten im gehobenen Dienst wahrgenommen.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der weiter steigenden Fallzahlen in 2014 ist die Personalausstattung für die Aufgabe des AsylbLG aktuell zu überprüfen. Als Orientierung kann der Benchmark der GPA NRW dienen.

Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII

Gegenstand der Kennzahlenbetrachtung sind die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel des SGB XII. Obwohl es bei den Hilfearten Unterschiede in der Zielrichtung und Bearbeitung gibt, hat sich die GPA NRW entschlossen die Hilfen gemeinsam zu untersuchen. In der Praxis stellt der Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt vor allem eine Übergangssituation zum SGB II oder Grundsicherungsbezug dar. Die Anzahl der Leistungsberechtigten von Grundsicherungsleistungen wird im Wesentlichen durch die demografische Entwicklung sowie die Höhe des Renteneinkommens bzw. des vorhandenen Vermögens beeinflusst. Diese Einflussfaktoren sind von der Kommune nicht direkt steuerbar. Besonders in den letzten Jahren sind die Fallzah-

len im 4. Kapitel deutlich angestiegen. Diese Steigerung wird sich vermutlich fortsetzen. Der Bund entlastet die Kommunen bei der Leistung nach dem 4. Kapitel schrittweise². Im Jahr 2011 betrug die Erstattung durch den Bund 15 Prozent, in 2012 45 Prozent und für das Jahr 2013 75 Prozent. In 2014 übernimmt der Bund die Kosten vollständig.

2012 ist die Stadt Herne mit rd. 3,7 Millionen Euro und 2013 mit rd. 7,8 Millionen Euro entlastet worden.³ Durch die höhere Bundesbeteiligung verändert sich die pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Dieses bedeutet, dass die Stadt Herne weiterhin die Kosten für die Bearbeitung der Anträge (Personal- und Sachkosten) zu tragen hat.

Die Transferaufwendungen für das 3. und 4. Kapitel SGB XII steigen von 10,1 Millionen Euro in 2011 auf 11,0 Millionen Euro in 2012 an.

Transferaufwendungen nach dem 3. und 4. Kapitel je Leistungsbezieher in Euro

	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	4.817	4.344	6.973	5.469	4.926	5.355	5.760	21
2012	4.965	4.555	7.177	5.367	4.843	5.115	5.803	19

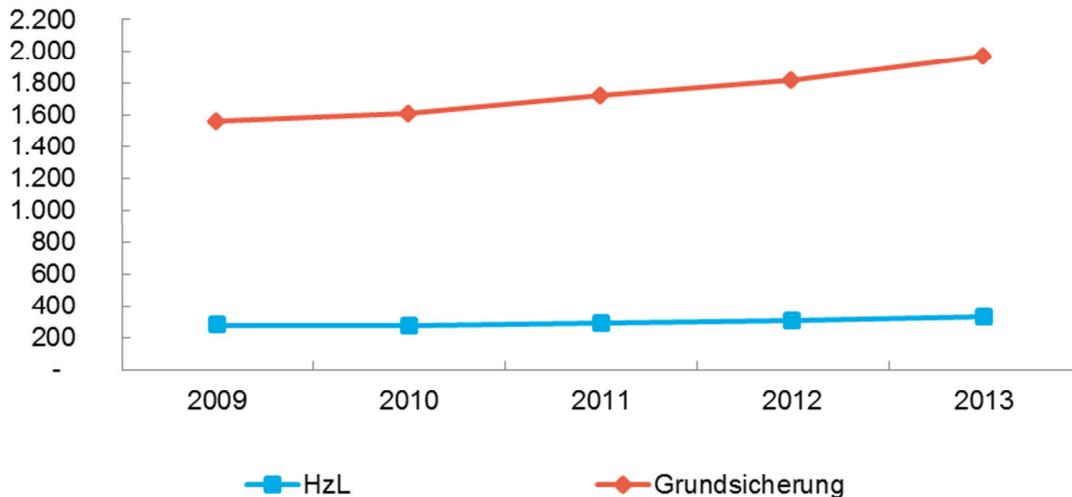
Der Mittelwert der Transferaufwendungen je Leistungsbezieher für das 3. und 4. Kapitel ist in den kreisfreien Städten in 2012 gesunken. Der interkommunale Durchschnitt liegt in 2012 bei 5.367 Euro. Die Ergebnisse im interkommunalen Vergleich werden u.a. durch die Kosten der Unterkunft aufgrund der regional unterschiedlichen Mietspiegel beeinflusst.

Je 1.000 Einwohner beziehen elf Berechtigte Leistungen des 4. Kapitels. Damit liegt Herne unter dem Durchschnitt der anderen kreisfreien Städte, der bei 13 Leistungsberechtigten liegt. Von 2009 bis 2012 sind 267 Leistungsbezieher von Grundsicherungsleistungen hinzugekommen. Diese Entwicklung macht die folgende Grafik deutlich:

² Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen

³ Vorläufige Zahlen, die auf Angabe der Kommune beruhen.

Leistungsbezieher im 3. und 4. Kapitel SGB XII



Die Bearbeitung des 3. und 4. Kapitels SGB XII erfolgt in 2011 mit insgesamt 10,37 Vollzeit-Stellen. Davon entfallen 0,67 Stellen auf Leitung und 9,70 Stellen auf die Sachbearbeitung.

Vollzeit-Stellen für die Bearbeitung der Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII je 100.000 Einwohner 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,31	3,40	10,19	6,54	5,40	6,77	7,42	19

Um den unterschiedlichen Bearbeitungsintensitäten des 3. und 4. Kapitels SGB XII gerecht zu werden, hat die GPA NRW einen Benchmark von 180 gewichteten Fällen je Vollzeit-Stelle festgelegt. Die Bearbeitung des 3. Kapitels wird vom Aufwand um 40 Prozent höher eingeschätzt als die Bearbeitung eines Falles des 4. Kapitels SGB XII. Grundlage dieser Einschätzung waren unterschiedliche externe und interne Gutachten und Erfahrungswerte aus den Kommunen. Damit ergibt sich für die Stadt Herne eine gewichtete Fallzahl von 1.493⁴.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 3. und 4. Kapitel SGB XII 2011 (gewichtet)

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
154	117	246	175	148	167	204	18

Die Städte, die den Benchmark erreichen, weisen unterschiedliche Organisationsformen in Form von Einheitssachbearbeitung und Mischarbeitsplätzen auf.

⁴ Die Berechnung der gewichteten Fälle ist der Anlage zu entnehmen.

→ **Feststellung**

Wird der Benchmark im Jahr 2011 zugrunde gelegt, werden 8,30 Vollzeit-Stellen für die Aufgabenwahrnehmung des 3. und 4. Kapitels benötigt. Die Fälle sind von 9,70 Vollzeit-Stellen bearbeitet worden. Daraus errechnet sich ein Stellenpotenzial von rund 1,40 Vollzeit-Stellen. Unter Berücksichtigung der gestiegenen Fallzahlen bis 2013 verbleibt ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,90 Vollzeit-Stellen.

Durch eine interne Organisationsuntersuchung sind die Sachbearbeiterstellen um 0,77 Stellen Ende 2012 aufgestockt worden. Bei der Stadt Herne werden die Fälle des 3. und 4. Kapitels in unterschiedlichen Teams bearbeitet. Sie hat in einer eigenen Personalbemessung einen Fallzahlenkorridor von 200 zu bearbeitenden Fällen festgelegt. Im Jahr 2011 sind 207 Fälle (ohne Gewichtung) pro Vollzeit-Stelle bearbeitet worden.

Begünstigend wirkt sich der Anteil der Hilfe zum Lebensunterhalt gemessen an den Gesamtfällen des 3. und 4. Kapitels SGB XII aus. Der Anteil liegt in Herne mit 14,3 Prozent in der Nähe des Mittelwertes der Vergleichsstädte von 15,1 Prozent. Die Fälle, die aus dem SGB II hinzukommen, werden durch zwei Fallmanager gesondert betreut. Die Fallzahlen sind von 174 in 2012 auf 232 in 2013 auch hier deutlich angestiegen. Die mögliche Aktivierung steht im Vordergrund. Hierzu werden Gespräche geführt, Unterstützung angeboten, Leistungsabsprachen getroffen und Förderpläne mit dem JobCenter erstellt. Dies führt zu Entlastungen in der Sachbearbeitung.

Neben der Organisation der Aufgabe hat auch das Stellenniveau Einfluss auf die Aufgabenerledigung und wird ergänzend dargestellt:

Stellenniveau für die Aufgabe des 3. und 4. Kapitels SGB XII in Prozent 2011

Besoldung-/Entgeltgruppen	Vollzeit-Stellen Herne	Vollzeit-Stellen in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert
mittlerer Dienst	6,0	61,9	0	69,3	19,6
gehobener Dienst	3,7	38,1	30,7	100	80,4

→ **Empfehlung**

Insbesondere die Fallzahlen insbesondere des 4. Kapitels SGB XII werden perspektivisch weiter ansteigen. Die Personalausstattung ist weiter zu beobachten. Der GPA NRW Benchmark kann zusätzlich zu eigenen Untersuchungen eine Orientierungshilfe sein.

Hilfe zur Pflege

Zum 01.07.2008 ist das Pflegeweiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Diese Entwicklung hat, wie auch die demografische Entwicklung, die Anzahl der Leistungsbezieher beeinflusst.

Wie sich das neue GEPA NRW⁵ auf die Anzahl und Zusammensetzung der Leistungsbezieher sowie deren Fallbearbeitung auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant)

Die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen wird in der Abteilung 41/2 bearbeitet. Die insgesamt 3,55 Vollzeit-Stellen verteilen sich auf 3,00 Sachbearbeitung und 0,55 für Leitung. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle je Sachbearbeiter liegen am interkommunalen Durchschnitt.

Vollzeit-Stellen für die ambulante Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,16	0,42	2,34	1,40	1,16	1,26	1,71	19

In 2011 sind 388 Leistungsbezieher bearbeitet worden. Davon 102 Leistungsbezieher in Zuständigkeit des überörtlichen Trägers.

Leistungsbezieher ambulante Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
129	116	250	171	132	160	202	17

→ Feststellung

Der Benchmark der GPA NRW beträgt 200 Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle. In 2011 sind 129 Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle bearbeitet worden. Daraus errechnet sich ein Stellenpotenzial von rund einer Vollzeit-Stelle.

Eine ganzheitliche Bearbeitung mit spezialisierten Aufgaben sowie eine zusätzliche Pflegeberatung bzw. Pflegestützpunkte vor Ort sind begünstigende Faktoren für die Sachbearbeitung. Die Pflegeberatung ist in den letzten Jahren weiter ausgebaut worden. Insgesamt gibt es fünf Seniorenberatungsstellen in Herne, davon drei Pflegestützpunkte und zwei städtische.

Es ist aktuell eine Clearingstelle mit Pflegefachkräften neu eingerichtet worden, um die Hilfebedarfe fachlich überprüfen zu können.

→ Feststellung

Der Einsatz von Pflegefachkräften wird von der GPA NRW befürwortet. Dies ist ein wichtiger Bestandteil, um Bedarfe in der Hilfe zur Pflege zu überprüfen und einen längeren Verbleib in der eigenen Häuslichkeit zu fördern. Zusätzlich wird die Sachbearbeitung fachgerecht unterstützt.

⁵ Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen, siehe dazu auch die Ausführungen zum WTG.

Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt bei der Stadt Herne zu 100 Prozent im gehobenen Dienst. Der Durchschnitt der Vergleichswerte ist 91 Prozent.

→ **Empfehlung**

Der Ausbau von ambulanten Hilfen nach dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ führt u.U. zu steigenden Fallzahlen. Daher ist die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbezieher weiter zu beobachten und die jeweilige Personalausstattung darauf abzustimmen.

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationär)

Die Sachbearbeitung wird mit 11,79 Vollzeit-Stellen wahrgenommen. Zusätzlich sind 1,26 Leistungsstellen zu berücksichtigen. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung sind unauffällig.

Vollzeit-Stellen stationäre Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,94	2,06	7,94	4,07	3,21	3,68	4,59	21

Sowohl die Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes als auch das Pflegegeld für Selbstzahler werden in diesem Bereich bearbeitet und somit die Fallzahlen berücksichtigt. Der Bearbeitung eines stationären Hilfefalles stehen 2,5 Fälle von Pflegegeldselbstzahlern gegenüber. Auf dieser Grundlage gewichtet die GPA NRW die Anzahl der Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle.

Der Benchmark ist auf 190 gewichtete Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle festgelegt.

In 2011 sind insgesamt 934 gewichtete Leistungsbezieher bearbeitet worden⁶.

Leistungsbezieher stationäre Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011 (gewichtet)

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
79	79	261	161	127	153	195	20

→ **Feststellung**

Wird der Benchmark im Jahr 2011 zugrunde gelegt, werden 5,2 Vollzeit-Stellen für die Aufgabenwahrnehmung der stationären Hilfen benötigt. Die Fälle sind von 11,8 Vollzeit-Stellen bearbeitet worden. Daraus errechnet sich ein Stellenpotenzial von rund sechs Vollzeit-Stellen. Die Höhe des Potenzials zeigt, dass weitere organisatorische Maßnahmen notwendig sind. Die Ergebnisse einer detaillierten Untersuchung sind abzuwarten.

⁶ Die Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher ist der Anlage zu entnehmen.

Die Stadt Herne hat eigene Fallzahlenkorridore für die zu bearbeitenden Fällen festgelegt. Im Jahr 2011 sind 97 Leistungsbezieher ungewichtet je Sachbearbeiter bearbeitet worden. Das interkommunale Minimum liegt bei 95, der Mittelwert bei 193 Leistungsbeziehern.

Begünstigende Faktoren, um den Benchmark zu erreichen, sind die Einheitssachbearbeitung und spezialisierte Bereiche, wie die Unterhaltsbearbeitung. Dies ist bei der Stadt Herne der Fall. Eine flächendeckend eingerichtete Pflegeberatung kann sich ebenfalls unterstützend auf den Arbeitsbereich auswirken. Siehe hierzu die Erläuterungen im Berichtsteil der ambulanten Hilfe zur Pflege.

Die geplante Gesetzesänderung zur Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens für das Pflegegeld wird entsprechende Arbeitszeiten erfordern. Diese sind bei einer Betrachtung der Aufgabe zu berücksichtigen. Der Anteil des Pflegegeldes für Selbstzahler liegt mit 31 Prozent deutlich über Mittelwert der Vergleichsstädte von 23 Prozent. Die Anzahl der Zu- und Abgänge innerhalb eines Sachgebiets können zu einem Mehraufwand in der Bearbeitung führen. Ursachen sind u.a. die verkürzten Verweildauern in Heimen durch den Ausbau der ambulanten Hilfen.

Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt bei der Stadt Herne zu 72 Prozent im mittleren Dienst. Der Durchschnitt der Vergleichsstädte liegt bei 25 Prozent. Dies zieht eine erhöhte Anzahl von Mitarbeitern nach sich, die sich in Fortbildungen für den gehobenen Dienst befinden bzw. darum bemühen. Eine ständige Vertretungssituation ist die Folge, da grundsätzlich zwei bis drei Mitarbeiter für zwei Tage in der Woche an entsprechenden Weiterbildungen teilnehmen. Zusätzlich entsteht aufgrund der daraus resultierenden Höherqualifizierung eine entsprechende Fluktuation von Mitarbeitern.

→ **Empfehlung**

In der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen errechnen sich auf Grundlage des GPA NRW Benchmarks hohe Stellenpotenziale. In der Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner wird das Maximum erreicht. Der Benchmark der GPA NRW dient als Anhaltspunkt.

Wohn- und Teilhabegesetz

In Nordrhein-Westfalen ist das Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Mit dem WTG ist der Prüfauftrag der Heimaufsicht ausgeweitet worden. Die Einrichtungen sollen durch die Heimaufsicht regelmäßig überwacht und beraten werden. Zusätzlich sollen Träger und Betroffene informiert und beraten sowie Beschwerden entgegengenommen werden.

Der Landesgesetzgeber plant die Ablösung des Landespflegegesetzes und des WTG zu einem kombinierten Alten- und Pflegegesetz sowie Wohn- und Teilhabegesetz (GPA NRW⁷). Die angestrebte Kombination dieser beiden Gesetze soll auch einen neuen Rahmenprüfkatalog enthalten. Zusätzlich soll es zu einer Ausweitung des Prüfauftrages kommen. Die Auswirkung auf die Arbeit der Heimaufsicht bleibt abzuwarten, da die genauen gesetzlichen Regelungen

⁷ Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen

noch unklar sind. Dabei wäre es hilfreich, wenn einheitliche Vorgaben für Prüfberichte geregelt würden.

Die Heimaufsicht ist der Verwaltungsabteilung 41/1 zugeordnet. In 2011 ist die Heimaufsicht mit 2,70 Vollzeit-Stellen durchgeführt worden, davon entfallen 0,10 Stellenanteile auf die Leitung. In 2011 waren 26 Einrichtungen mit insgesamt 2.058 Plätzen zu prüfen.

Vollzeit-Stellen für die Heimaufsicht je 100.000 Einwohner 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,64	0,43	2,37	1,11	0,78	0,96	1,43	22

Anzahl der Einrichtungen/Platzzahlen Heimaufsicht je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen	10	7	48	24	17	22	31	22
Plätze	792	554	2.831	1.524	1.117	1.358	1.770	22

Für die Heimaufsicht wird kein Benchmark gebildet.

Die Mitarbeiter im Bereich sind sowohl Verwaltungs- als auch Pflegefachkräfte. In 2011 ist bereits eine Pflegefachkraft für den pflegerischen Bereich tätig gewesen. In 2012 sind aufgrund des erweiterten Rahmenprüfkatalogs eine Pflegefachkraft zusätzlich eingestellt worden, um den Prüfauftrag weiter erfüllen zu können.

→ **Feststellung**

Die kreisfreien Städte müssen die Heimaufsicht so personalisieren, dass der gesetzliche Auftrag als externe Qualitätssicherung erfüllt werden kann. Die Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen bleiben abzuwarten.

Wohngeld

Die Wohngeldstellen sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. In Herne gehört die Wohngeldbearbeitung in die Abteilung 41/4.

Die Bearbeitung erfolgt mit insgesamt 11,55 Vollzeit-Stellen. Die Leitungsstellen sind mit 0,90 Vollzeit-Stellen angegeben.

Vollzeit-Stellen Wohngeld je 100.000 Einwohner 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,03	2,95	7,03	4,43	3,45	4,55	4,72	22

In 2011 sind 6.361 Wohngeld-Berechnungsfälle (davon 202 Lastenzuschüsse) lt. Statistik IT.NRW bearbeitet worden. In allen Vergleichsstädten sind die Antragszahlen im Wohngeld gesunken^[8], dieses hat unterschiedliche Ursachen.

Anzahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
597	445	1.596	882	648	874	1.036	22

→ Feststellung

Der GPA NRW Benchmark liegt bei 1.050 Wohngeld-Berechnungsfällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. Auf dieser Basis errechnet sich ein Stellenpotenzial von rund 4,5 Stellen. Da in 2012 bereits eine Stelle abgebaut worden ist, verringert sich das Stellenpotenzial entsprechend. Die Stellenausstattung je 100.000 Einwohner stellt das interkommunale Maximum.

Grundlage für den Benchmark der GPA NRW sind die Wohngeld-Berechnungsfälle aus der Wohngeld-Statistik von IT.NRW. Die Städte, die den Benchmark erreichen bzw. überschreiten, haben eine zentralisierte Bearbeitung. Neben diesen Wohngeld-Berechnungsfällen gibt es auch noch die sog. Proberechnungsfälle. Die Proberechnungen werden für die Jobcenter durchgeführt, um einen fiktiven Wohngeldanspruch zu ermitteln. Dieser dient als Grundlage um festzustellen, ob ein SGB II –Anspruch besteht. Sie werden von den Wohngeld-Stellen unterschiedlich gezählt und erfasst und insofern von der GPA NRW nicht berücksichtigt.

Die Bearbeitung der Lastenzuschüsse ist zeitintensiver als die der Mietzuschüsse. Der Anteil der Lastenzuschüsse von 3,18 Prozent bewegt sich in 2011 unter dem interkommunalen Mittelwert von 3,82 Prozent. Ein weiterer Indikator für einen erhöhten Zeitanteil der Bearbeitung in der Sachbearbeitung ist der Anteil der Proberechnungen an den Gesamtberechnungsfällen. In Herne liegen die Proberechnungen für 2011 bei vier Prozent, der interkommunale Durchschnitt ist elf Prozent. Das bedeutet, dass zu den Vergleichsstädten kein höherer Zeitaufwand entsteht.

Bei der künftigen Personalbemessung im Bereich Wohngeld sind die geplanten Gesetzesänderungen zu berücksichtigen. Mit der Änderung des Justizgesetzes NRW soll das Widerspruchsverfahren im Wohngeld zum 1. Januar 2015 wieder eingeführt werden. Mit der geplanten Wohngeldnovelle zum 1. April 2015 werden steigende Fallzahlen erwartet. Mit dieser Novelle

⁸ siehe dazu auch das Diskussionspapier der Dezernate IV7V der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages zum Verhältnis Wohngeld und Kosten der Unterkunft

sollen nicht nur die Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten ausgeweitet werden. Aufgrund dieser Änderungen plant die Stadt Herne den Bereich Wohngeld neu zu strukturieren. Zusätzlich ist eine Umstellung auf ein Dokumentenmanagement geplant, um durch eine papierlose Bearbeitung eine erleichterte Sachbearbeitung zu erreichen.

2013 ist der bundesweite elektronische Datenabgleich im Wohngeldbereich eingeführt worden. In NRW war der automatisierte Datenabgleich bereits eingeführt, dieser wurde ausgeweitet (auf sog. Mini-Jobs und sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten und Renten). Hierdurch ist zunächst ein Mehraufwand entstanden in Form von Eingabe von Daten wie Geburtsort bei allen laufenden Fällen, Verarbeitung der Prüfergebnissen, Rücknahmen von Bewilligungsbescheiden sowie die damit verbundenen Rückforderungsgrundlagen, Auskunftsverlangen und ihre Durchsetzung und Anforderungen. Nach den Erfahrungen im Zuge der Einführung des elektronischen Datenabgleichs auf Landesebene hat sich der mit dem Datenabgleich verbundene Arbeitsaufwand nach dem erstmaligen Abgleich wieder reduziert. Es ist allerdings ein Mehraufwand geblieben, der ja nach vorheriger Sachverhaltsaufklärung unterschiedlich sein wird.

Die Aufgabe Wohngeld wird bei der Stadt Herne zu 77 Prozent im mittleren Dienst wahrgenommen. Der interkommunale Mittelwert 2011 liegt bei rund 75 Prozent. Insbesondere bei schwierigen Sachverhalten, Rückforderungen und Bußgelder kann sich die unterschiedliche Stellenausstattung bemerkbar machen.

→ **Empfehlung**

Aufgrund des ermittelten Stellenpotenzials ist der vorhandene Personaleinsatz auf realisierbare Stellenreduzierungen zu prüfen. Hier sind eigene Untersuchungen notwendig, um Ursachen bzw. Unterschiede zu ermitteln. Evtl. sind Prozesse zu analysieren, Standardsetzungen zu prüfen und Arbeitsabläufe zu optimieren. Die geplanten Gesetzesänderungen sind bei zukünftigen Personalbemessungen zu berücksichtigen. Vereinbarungen mit dem Jobcenter bezüglich der Proberechnungen können zur Arbeitserleichterung in der Wohngeldstelle beitragen. Die Anzahl der Proberechnungen können so reduziert werden.

Rentenversicherung

Die Rentenversicherung wird im Dezernat IV, Fachbereich 24 Bürgerdienste, mit 4,43 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und 0,48 Leitung (gesamt 4,91) bearbeitet.

Vollzeit-Stellen Rentenversicherung je 100.000 Einwohner 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,99	0,12	5,62	1,97	0,60	1,75	3,01	16

Insgesamt sind in 2011 2.364 Antragsverfahren nach dem SGB VI bearbeitet worden.

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Rentenversicherung 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
534	0	983	598	475	597	778	16

→ **Feststellung**

Der Benchmark für die Bearbeitung der Antragsverfahren ist auf 900 je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt worden. Wird der Benchmark im Jahr 2011 zugrunde gelegt, werden 2,63 Vollzeit-Stellen für die Aufgabenwahrnehmung der Rentenversicherung benötigt. Die Antragsverfahren sind von 4,43 Vollzeit-Stellen bearbeitet worden. Daraus errechnet sich ein Stellenpotenzial von 1,80 Vollzeit-Stellen.

Auffällig ist in den Vergleichskommunen die teils sehr unterschiedliche Fallintensität. Neben der Kommune nehmen auch andere Stellen die Anträge entgegen (z.B. Rentenversicherungsträger, Rentenvereine). In einigen Städten (Bonn, Duisburg, Leverkusen, Köln und Wuppertal) gibt es kein Versicherungsamt für Rentenangelegenheiten. Historisch gewachsene oder bestehende Strukturen sind maßgeblich dafür, wie eine Kommune eingebunden wird (Nähe zum Rentenversicherungsträger und Angebot der Rentenversicherungsträger vor Ort).

In Herne bietet die knappschaftliche Rentenversicherung vor Ort lediglich einmal wöchentlich eine Beratungszeit von zwei Stunden an. Daher wird die Beratung der Antragsteller in der Sachbearbeitung der Stadt Herne als Schwerpunkt angesehen. Es findet eine gute Zusammenarbeit mit den Beratungs- und Auskunftsstellen in Bochum und Dortmund statt. Nach eigenen Angaben besteht ein hohes Fachwissen der Mitarbeiter in den Rentenangelegenheiten. Es findet eine umfassende Antragsannahme und intensive Beratung anhand von gesetzten Standards statt. Dies bindet Personalressourcen. Die Anträge sind in den letzten Jahren komplexer geworden. Zudem haben sich die Anteile der ausländischen Renten und Hinterbliebenenrenten erhöht.

→ **Feststellung**

Für die Bearbeitung Rentenversicherung ist ein Stellenpotenzial festgestellt worden. Dies ist unter anderem beeinflusst durch gesetzte Standards der Stadt Herne. Diese umfassen die ausführliche Beratung der Antragsteller und eine damit verbundenen Intensität der Aufgabenwahrnehmung. Dies bindet Personalressourcen.

Nach § 16 Abs. 1 SGB I werden Rentenanträge von den kreisfreien Städten entgegengenommen. Eine Konkretisierung, was unter einer Entgegennahme von Anträgen zu verstehen ist, enthält das Gesetz nicht. Dabei ist unstrittig, dass den Gemeinden im Zuge der Entgegennahme der Anträge mehr als eine Briefkastenfunktion (also die bloße Entgegennahme und Weiterleitung der Anträge) zukommt. Von den Gemeinden wird hier nur erwartet werden können, Auskünfte grundsätzlicher Art, die sozialrechtliche Grundkenntnisse voraussetzen, zu erteilen. Die qualifizierte Beratungspflicht obliegt allein den Sozialversicherungsträgern auf Grundlage des § 14 SGB I. Noch konkreter wird das Aufgabenportfolio der Gemeinden auf Grundlage des § 93 Abs. 1 Satz 1 SGB IV – Aufgaben der Versicherungsämter. Nach § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze werden in NRW die kreisfreien Städte und in Angelegenheiten der Rentenversicherung die Gemeinden als zuständige Versicherungsämter benannt (§ 2 Abs. 1 und 2 ZuVO SGB). Den Gemeinden obliegt die Aufgabe, im Rahmen der Antragsannahme den Sachverhalt aufzuklären, Beweismittel beizufügen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten

Sach- und Rechtsfragen zu beantworten. Eine qualifizierte Beratungspflicht lässt sich daraus nicht ableiten. Dies ist nach Auffassung der GPA NRW Aufgabe der Rentenversicherungsträger.

Durch die Anpassung des Rentenrechts⁹ zum 01.07.2014 kann sich auch die Arbeitsbelastung bei den Versicherungsämtern ändern (Beispiel abschlagsfreie Rente mit 63 und die sogenannte Mütterrente), die Höhe des festgesetzten Benchmarks bleibt davon unberührt.

Die Stadt Herne hat für die Personalmessung der Rentenversicherungsangelegenheiten eigene Untersuchungen durchgeführt und so Bemessungsgrößen ermittelt. Die Stellen sind bereits sukzessive reduziert worden. Beispielsweise durch Zentralisierung der Aufgabe des Versicherungsamtes aus der Nebenstelle Herne-Wanne. Zu berücksichtigen ist, dass der Altersdurchschnitt der Mitarbeiter bei über 50 Jahren liegt. Dies kann zu erhöhten Krankenständen führen. Auch sind rechtzeitig Nachwuchskräfte zu akquirieren, um den Wissensstand zu erhalten. In den nächsten vier Jahren werden vier Mitarbeiter ausscheiden.

➔ **Empfehlung**

Die Anzahl der aktuellen Antragsverfahren ist zu ermitteln. Zusätzlich zu eigenen Personalbemessungen sollten die Standards überprüft, Krankenstände berücksichtigt und auf die zu erwartende Fluktuation rechtzeitig reagiert werden. Ermittelte Stellenpotenziale können durch das altersbedingte Ausscheiden von Mitarbeitern in den nächsten Jahren umgesetzt werden. Der GPA NRW Benchmark sollte als weitere Orientierungshilfe dienen.

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die Ämter für Ausbildungsförderung sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. Die Aufgabe der Ausbildungsförderung für Schüler wird bei der Stadt Herne in der Abteilung 41/3 wahrgenommen. Derzeit erfolgt die Finanzierung anteilig vom Bund und vom Land. Ab 2015 übernimmt der Bund die Kosten vollständig. Die Kosten für die Bearbeitung der Anträge hat die Stadt zu tragen.

In 2011 sind 2,47 Vollzeit-Stellen eingesetzt worden, 0,50 für Leitung und 1,97 für Sachbearbeitung. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung liegen über dem Durchschnitt der Vergleichsstädte. Aufgrund von Aufgabenveränderungen ist der Leitungsanteil in 2014 auf 0,25 gesenkt worden.

Vollzeit-Stellen BAföG je 100.000 Einwohner 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,50	0,74	2,26	1,24	0,89	1,18	1,45	21

Grundlage für die Leistungskennzahl der GPA NRW ist die BAföG-Statistik von IT. NRW. Hier wurden die Neu- und Wiederholungsanträge gezählt. Neben diesen Anträgen werden von allen Ämtern für Ausbildungsförderung zusätzlich manuelle Anträge (118 Anträge in Herne, die nicht

⁹ Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung

über die IT.NRW Statistik laufen), Rückforderungsfälle und sonstige Tätigkeiten wie z.B. Änderungsangaben bearbeitet. Diese werden von den kreisfreien Städten unterschiedlich gewertet und gezählt.

In 2011 sind vom BAföG-Amt 649 Anträge bearbeitet worden. Davon waren 324 Neuanträge.

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung BAföG 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
329	239	685	354	291	330	372	20

→ Feststellung

Der Benchmark liegt bei der Antragsbearbeitung des BAföG bei 380 Anträgen je Vollzeit-Stelle.

Das Ergebnis der Stadt Herne liegt bei 329 Anträgen je Vollzeit-Stelle. Es errechnet sich ein geringes Potenzial von 0,20 Vollzeit-Stellen, so dass dieses nicht ausgewiesen wird.

Eine hohe Anzahl an Neuanträgen führt zu einer erhöhten Arbeitsbelastung. Der Anteil der Neuanträge an den Gesamtanträgen beträgt 50 Prozent bei der Stadt Herne und somit über dem interkommunalen Durchschnitt von 49 Prozent. Der Spitzenwert liegt bei 56 Prozent.

Auch spielt das Stellenniveau bei der Aufgabenwahrnehmung eine Rolle. Die Sachbearbeitung BAföG wird hauptsächlich von Mitarbeitern im mittleren Dienst durchgeführt. In den Vergleichsstädten verteilen sich die Anteile auf den mittleren und gehobenen Dienst. Der Durchschnitt der Bearbeitung im mittleren Dienst liegt bei rund 44 Prozent, der Anteil der Stadt Herne liegt bei 85 Prozent.

Seit 2014 sind Online-Anträge über IT NRW möglich. Inwieweit dieses Verfahren von den BAföG-Berechtigten angenommen wird, bleibt abzuwarten. Auch kann noch nicht eingeschätzt werden, ob dieses Verfahren zu einer Arbeitsentlastung führt.

Das 25. BAföG-Änderungsgesetz verändert nicht nur die Finanzierungsstruktur zwischen Bund und Land, sondern verändert das BAföG wird zum Schuljahr 2016 auch inhaltlich. Die Bedarfssätze und die Einkommens- und Vermögensfreibeträge werden angehoben. Mit den Änderungen werden die Antragszahlen im BAföG steigen.

Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst

Gesamtpotenzial Stellenvergleich

Aufgabe	Stellenpotenzial	Personalaufwendungen* in Euro	Gesamtpotenzial in Euro
3. und 4. Kapitel SGB XII	0,9	49.000	44.100

Aufgabe	Stellenpotenzial	Personalaufwendungen* in Euro	Gesamtpotenzial in Euro
Hilfe außerhalb von Einrichtungen	1	60.000	60.000
Hilfe innerhalb von Einrichtungen	2	50.000	100.000
Wohngeld	2	49.000	98.000
Rente	1,8	50.000	90.000
Gesamt	7,7		392.100

*KGSt-Wert Durchschnittswert 2011 je Vollzeit-Stelle für die Aufgabe der Stadt Herne

Bei der Stadt Herne sind im Stellenvergleich der GPA NRW rechnerische Stellenpotenziale in einzelnen Aufgabenfeldern ermittelt worden. Inwieweit die Stellenpotenziale realisierbar sind, ist durch genauere organisatorische Untersuchungen zu ermitteln. Die Qualität der Aufgabenwahrnehmung kann und soll mit den gebildeten Kennzahlen nicht dargestellt werden.

Insgesamt zeichnet sich die Stadt Herne durch eine gute Datenlage aus. Die angeforderten Prüfdaten konnten umfassend zur Verfügung gestellt werden.

Die Stadt Herne hat durch eigene Untersuchungen für ihre Stellenbemessungen eigene Fallzahlenkorridore festgelegt. Im Fachbereich Soziales steht die Personalentwicklung der Mitarbeiter im Fokus. Insbesondere werden Fortbildungen, wie Höherqualifizierungen und der Führungskräftenachwuchs gefördert. Dies führt in einigen Arbeitsgebieten zu regelmäßigen Vertretungssituationen und zu einer erhöhten Fluktuation von Mitarbeitern.

Auf Basis des Benchmarks der GPA NRW sollten in auffälligen Aufgabenbereichen aktuelle Untersuchungen erfolgen. Hierzu gehört u.a.:

- Die Stellenbemessungen bzw. -beschreibungen auf geänderte Aufgabeninhalte zu prüfen und zu aktualisieren.
- Die Optimierung von Arbeitsabläufen durch Überprüfen von Standardsetzungen, Verbesserung EDV-Anwendung, Änderung von Öffnungszeiten...).
- Die Ermittlung von Krankenständen, um mögliche Gegenmaßnahmen (Vertretungsregelungen, Personalentwicklungsmaßnahmen) einzuleiten.
- Die Entwicklung der Fallzahlen ist ebenfalls als Bemessungsgrundlage weiter zu berücksichtigen. Insbesondere ist aktuell ein weiterer Anstieg der Fallzahlen im AsylbLG und im 3. und 4. Kapitel SGB XII zu verzeichnen.
- Die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter und die Rahmenbedingungen spielen bei der Aufgabenwahrnehmung ebenfalls eine entscheidende Rolle. Beeinflussende Faktoren sind die Altersstruktur und die Qualifikation sowie die Mitarbeiterzufriedenheit.

Produktbereich 05 Soziale Leistungen

Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner

Der Fehlbetrag wird auf der Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse des Teilergebnisplanes zum Produktbereich „05 Soziale Leistungen“ ermittelt. Der Produktbereich 05 der kreisfreien Städte unterscheidet sich stark aufgrund unterschiedlicher

- Organisationsstrukturen,
- Grade der Ausgliederung von Aufgaben und
- politischer Ausrichtungen.

Das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit steigt von rund 60 Millionen Euro in 2009 auf rund 66 Millionen Euro in 2012 ab.

Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird.

Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner in Euro

2009	2010	2011	2012
364	391	393	404

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II¹⁰ sieht eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig. Die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen verantwortlich. Der qualitative Schwerpunkt der Kommunen liegt bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. In NRW sind dies 18 zugelassene kommunale Träger. Darunter befinden sich die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Mülheim an der Ruhr, Münster, Solingen und Wuppertal.

Einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen nach dem SGB II hat die Höhe der SGB II-Quote.

SGB II-Quote in Prozent 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,4	8,5	21,4	14,8	13,3	14,6	16,7	22

¹⁰ Sozialgesetzbuch Zweites Buch –Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

In den Jahren 2009 bis 2012 ist die SGB II Quote in Herne mit geringen Schwankungen stabil.

In 2011 hat die Stadt Herne rd. 43,3 Millionen Euro und in 2012 rd. 44,3 Millionen Euro an kommunalen Mitteln für die SGB II Leistungsbezieher aufgewendet. Die Bedarfsgemeinschaften bestehen wie in Herne landesweit aus durchschnittlich zwei Personen.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende je Leistungsbezieher in Euro 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.051	2.011	2.656	2.324	2.175	2.346	2.468	22

Bei den kommunalen Leistungen sind die Leistungen für Unterkunft und Heizung bestimmend. Sie machen landesweit durchschnittlich 97 Prozent der kommunalen Leistungen aus. Herne liegt mit 98 Prozent über dem Mittelwert.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.009	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22

Die Kosten der Unterkunft sind die steuerbare Größe bei den kommunalen Leistungen des SGB II. Die Arbeitsrichtlinien sind im Fachbereich Soziales mit umfangreichen Arbeitshinweisen erstellt worden und gelten für den Jobcenter verbindlich. So werden einheitlichen Verfahrensabläufe bzw. –standards sichergestellt. Die monatlichen Höchstbeträge orientieren sich an der Höhe nach dem § 12 des Wohngeldgesetzes (WOGG).

Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Rückwirkend zum 1. Januar 2011 trat im April 2011 das Bildungs- und Teilhabepaket in Kraft. Es soll bedürftigen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine bessere Chance auf Bildung und auf Teilhabe am kulturellen Leben geben. Die Umsetzung des BuT liegt in der Verantwortung der Kommune und stellt sie vor besondere Herausforderungen. Das BuT besteht aus sechs Leistungskomponenten, die unterschiedlich in Anspruch genommen werden.¹¹ In der Praxis hat sich das BuT als sehr kompliziert und verwaltungsaufwändig herausgestellt und wurde bereits mehrfach verändert. Ferner wird auch Schulsozialarbeit nach Bildung und Teilhabe zweckgebunden finanziert. Dafür wurde die Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten erhöht. Die GPA NRW hat sich daher entschlossen, nur wenige Kennzahlen darzustellen. Das Vergleichsjahr für das BuT ist das Jahr 2012, da in 2011 Schwierigkeiten in der Einführung und Umsetzung bestanden.

¹¹ Mittagsverpflegung, Schulbedarfspaket, Schulausflüge und Klassenfahrten, Lernförderung, Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe und Schülerbeförderungskosten

Organisation und Steuerung des BuT

Die kreisfreien Städte organisieren die Bearbeitung des BuT sehr unterschiedlich. Sie wird sowohl in unterschiedlichen Fachbereichen, als auch in einer Organisationseinheit wahrgenommen. So haben zum Beispiel einige Jobcenter die BuT-Bearbeitung für ihre SGB II-Berechtigten vollständig auf die kreisfreien Städte übertragen. In anderen Fällen ist das Jobcenter nur für das Schulbedarfspaket nach dem SGB II zuständig, nicht aber für andere Leistungen des BuT.

In Herne findet die organisatorische Steuerung im Fachbereich 42 Kinder-Jugend-Familie statt. Die Bewilligung und Auszahlung erfolgt durch die jeweils zuständige Stelle im JobCenter bzw. im Fachbereich Soziales. Im JobCenter sowie im Fachbereich Soziales werden aktuell die BuT-Leistungen durch ein zentrales BuT-Team bearbeitet.

Kennzahlen zum BuT

Bei der Stadt Herne sind im Jahr 2012 rund 1,5 Mio. Euro Aufwendungen für die Leistungen des BuT entstanden.

Ordentliche Aufwendungen nach dem BuT je Bewilligung in Euro 2012

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
93	87	234	133	93	114	170	19

Lt. Statistik des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) wurden in Herne rd. 63 Prozent der Bundesmittel für das BuT ausgeschöpft. In NRW liegt die Ausschöpfungsquote ebenfalls bei rd. 63 Prozent.

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bietet ein breites Spektrum an Leistungen für Menschen mit körperlichen, geistigen oder seelischen (psychischen) Behinderungen. In NRW sind die kreisfreien Städte in der Regel für alle ambulanten Eingliederungshilfeleistungen zuständig, die keine Wohnhilfen darstellen. Für die Leistungen zum Wohnen in ambulanter und stationärer Form sowie für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind die beiden Landschaftsverbände zuständig. Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen nehmen einen immer größeren Umfang im Haushalt ein, auch weil die Zahl der Menschen mit Behinderungen gestiegen ist¹². Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Das sind beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit der Ratifizierung in 2009 geltendes Bundesrecht ist, oder die Neuformulierung wesentlicher Teile des SGB XII. Die kreisfreien Städte erbringen seit Jahren einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der gesetzlich geregelten Eingliederungshilfeleistungen.

¹² s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

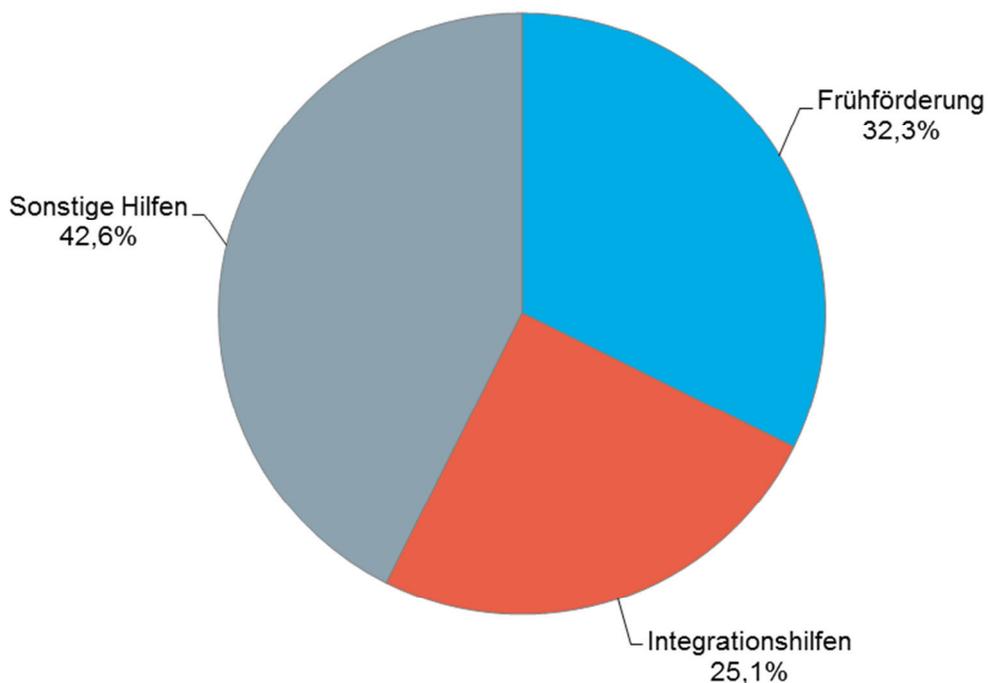
Die kreisfreien Städte sind verschiedene Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfen zu begrenzen. Dieses ist in unterschiedlicher Weise gelungen. Die Hauptleistungsarten der Eingliederungshilfe sind die Frühförderung, die Integrationshilfen und der Behindertenfahrdienst. Alle Leistungsarten, die nicht den vorgenannten Hilfearten zugeordnet werden konnten, werden unter den sonstigen Hilfen erfasst. Hier hat die GPA NRW bei den kreisfreien Städten große Unterschiede festgestellt. Beispielsweise sind in Herne bei den sonstigen Hilfen behindertengerechte Umbauten, Garagenmieten für Elektro-Rollstühle und sonstige Einzelgewährungen gebucht worden.

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) in Euro

2009	2010	2011	2012
1.399.750	1.285.602	1.336.074	1.465.796

Die Transferaufwendungen verteilen sich in Herne auf folgende Hilfearten:

Verteilung der Hilfearten in der Eingliederungshilfe in Prozent 2012



Die Transferaufwendungen für die Eingliederungshilfe sind in Herne wie in anderen kreisfreien Städten gestiegen, insbesondere die Fallzahlen und Aufwendungen für Integrationshilfen (siehe dazu auch Abschnitt Integrationshilfen). Ferner sind Fälle aus der Jugendhilfe (Kinder mit Behinderungen in Pflegefamilien) zu Lasten der Sozialhilfe übernommen worden. Da der Behin-

derthenfahrdienst sehr unterschiedlich organisiert ist und zum Teil freiwillige Anteile enthält, werden die folgenden Kennzahlen ohne den Behindertenfahrdienst dargestellt.

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je Einwohner in Euro

	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	8,13	3,41	27,06	10,26	7,35	8,87	10,26	20
2012	8,94	3,25	28,47	11,21	8,00	9,30	11,78	19

Bei der Stadt Herne werden die Eingliederungshilfen im Fachbereich Soziales im Team Eingliederungshilfe bearbeitet. Zusätzlich ist der Fachbereich Gesundheit beteiligt. Berücksichtigt sind nur die Stellenanteile für die Leistungsgewährung.

In 2011 sind für die Bearbeitung 1,64 Vollzeit-Stellen eingesetzt worden (0,26 Leitung, 1,38 Sachbearbeitung).

Vollzeit-Stellen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je 100.000 Einwohner 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,00	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,31	22

Wie oben bereits beschrieben sind die Leistungsarten der Eingliederungshilfe sehr verschieden. Deshalb hat die GPA NRW keine Leistungskennzahlen und keinen Benchmark gebildet.

Insbesondere die Antragsbearbeitung im Bereich der Eingliederungshilfen für behinderte Menschen ist sowohl zeitaufwendig als auch kostenintensiv. Die zu bearbeitenden Sachverhalte werden immer komplexer, da durch regelmäßige Gesetzesänderungen und Gerichtsurteile die Anforderungen an die Sachbearbeitung gestiegen sind. Aus diesem Grunde hat sich eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung bewährt. Beispielsweise haben sich die Integrationshilfen ständig weiter entwickelt. Alle Eingliederungshilfen werden in Herne ganzheitlich und spezialisiert bearbeitet. Intern sind einzelne Aufgaben der Eingliederungshilfe, wie die Frühförderung, spezialisiert.

→ **Feststellung**

Die spezialisierte Sachbearbeitung in Herne in einem Team und für einzelne Aufgaben innerhalb der Eingliederungshilfe erleichtern die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in den Eingliederungshilfen.

Unterstützend für die Eingliederungshilfen wirkt in Herne auch die Stelle Inklusion (vorher Behindertenbeauftragte), die Maßnahmen der einzelnen Bereiche koordiniert und weiterentwickelt. Daneben ist sie Anlaufstelle für die behinderten Menschen und Akteure (Behindertenbeirat, Inklusion) in Herne.

→ **Feststellung**

Durch die Stelle der/des Inklusionsbeauftragten findet eine Vernetzung zwischen der Stadt Herne und externen Akteuren der Eingliederungshilfe statt.

Frühförderung

Im Rahmen der Eingliederungshilfe werden heilpädagogische Maßnahmen im Vorschulalter gewährt. Die bedeutendste heilpädagogische Leistung ist die Frühförderung. Diese umfasst alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um eine drohende Behinderung zu vermeiden oder eine bestehende Behinderung durch gezielte Förder- und Behandlungsmaßnahmen auszugleichen oder zu mildern. In der Frühförderung werden Kinder vom Säuglingsalter an bis zum Schuleintritt gefördert. Eine frühestmögliche Förderung kann Maßnahmen der Eingliederungshilfe vermeiden oder den Hilfebedarf verringern bzw. verzögern. Das Angebot der Frühförderung umfasst die solitäre Frühförderung und die Komplexleistung. Die Komplexleistung vereint Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Eingliederungshilfe. Soweit die allgemeinen Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind, erhält das Kind sowohl eine heilpädagogische als auch eine medizinisch-therapeutische Förderung. Eine Kostenbeteiligung der Eltern für Maßnahmen der Frühförderung sieht das Gesetz nicht vor.

Die Transferaufwendungen belaufen sich in den Vergleichsjahren auf rund 470.000 Euro.

Transferaufwendungen Frühförderung in Euro

2009	2010	2011	2012
465.486	470.962	486.536	473.572

Die Transferaufwendungen verteilen sich auf Einzelfallhilfen und auf die institutionelle Förderung der Kinder bis drei Jahre für die heilpädagogische Fachberatung der Lebenshilfe Wanne-Eickel e.V.

Transferaufwendungen Frühförderung je Leistungsbezieher

	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	5.121	783	5.121	2.865	1.789	2.652	3.896	20
2012	5.443	1.208	5.629	2.982	1.825	2.556	4.198	19

In dem interkommunalen Vergleich sind die unterschiedlichen Systeme der Frühförderung (interdisziplinäre¹³ und solitäre Förderung) enthalten. Bisher gibt es in der Stadt Herne noch keine interdisziplinäre Frühförderstelle.

Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher von Frühförderung je 1.000 Einwohner bis 6 Jahre)

	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	93	92	95	87
Leistungsdichte	12,49	12,44	12,89	11,76

¹³ siehe dazu auch § 3 der Frühförderungsverordnung-FrühV

Die Stadt Herne liegt mit der Leistungsdichte deutlich unter dem Mittelwert der Jahre 2011 und 2012 von rund 27.

Ein Schlüssel in der Begrenzung der Aufwendungen in der Frühförderung liegt in der Optimierung der Zugangssteuerung. Erfolgt die Diagnostik durch die heilpädagogischen Praxen werden alle eingehenden Anträge auf Frühförderung vom Fachbereich Gesundheit geprüft. Die Bewilligung der erforderlichen Hilfe erfolgt aufgrund des dort erstellten Gutachtens durch die Leistungssachbearbeitung Eingliederungshilfe. Mit den heilpädagogischen Praxen sind vertragliche Vereinbarungen geschlossen worden, deren Inhalt sich u.a. auf die Eingangs- und Verlaufsdagnostik sowie auf die Abrechnungsmodalitäten beziehen.

→ **Feststellung**

Jeder Antrag, der über die heilpädagogischen Praxen eingereicht wird, wird durch den Fachbereich Gesundheit geprüft. Die heilpädagogischen Leistungen werden so pass- und zielgenau ermittelt und dienen der Sachbearbeitung als Entscheidungsgrundlage. Einheitliche Verfahren und Standards werden so gewährleistet.

Die Lebenshilfe Wanne-Eickel e.V. führt die Erstdiagnostik im Rahmen der heilpädagogischen Fachberatung durch. Von dort werden die Leistungen der Frühförderung auch durchgeführt. Eine Überprüfung durch den Fachbereich Gesundheit entfällt. Mit der Stadt Herne sind die Verfahren u.a. über die Zugangssteuerung und Abrechnungen abgestimmt. Die Lebenshilfe Wanne-Eickel e.V. wird durch die Stadt Herne seit 1971 institutionell gefördert. Es erfolgt eine vierteljährliche Abrechnung der Leistungen. Die Lebenshilfe Wanne-Eickel e.V. legt jährlich einen Tätigkeitsbericht vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne hat ein Verfahren gewählt, bei dem die Förder- und Behandlungspläne aus einer Hand erstellt und durchgeführt werden. Grundsätzlich sollten Diagnostik und Therapie getrennt voneinander ausgeführt bzw. durch Dritte geprüft werden. Es ist insbesondere darauf zu achten, dass die Zielvorstellungen der Stadt Herne in das Verfahren einfließen. Das Controlling in der Frühförderung sollte ausgebaut und transparent gestaltet werden, um detaillierte Auswertungen im Einzelfall zu der Anzahl der genutzten Fördereinheiten und der Fallkosten zu ermöglichen. Nur so kann die Stadt Herne steuernd in die Fall- und Kostenentwicklung eingreifen.

Integrationshilfen

Bei den Hilfen zur angemessenen Schul- und Ausbildung ist die bedeutendste Leistung die Integrationshilfe. Integrationshelfer sollen den schulpflichtigen Kindern mit einer Behinderung den Schulbesuch ermöglichen oder erleichtern. Die Fallzahlen und die Aufwendungen sind in den letzten Jahren bei allen kreisfreien Städten stark angestiegen. Gründe hierfür liegen in den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention¹⁴. Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz NRW wurde zum Schuljahr 2014/2015 der gemeinsame Unterricht von Menschen mit und ohne Behinderung als Regelfall im Schulgesetz verankert. Danach sollen vermehrt Kinder mit einer Behinderung in Regelschulen beschult werden. Hierdurch werden weitere Fallzahlensteigerungen erwartet.

¹⁴ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

Die Transferaufwendungen der Integrationshilfen steigen von 2009 nach 2012 von rd. 229.000 Euro auf 368.000 Euro an. Der Anstieg in 2011 ist auf ein Klageverfahren zurückzuführen. Die Stadt Herne ist verpflichtet worden (rückwirkend), die Kosten eines Integrationshelfers für die Teilnahme eines Schülers am Berufskolleg zu übernehmen. In 2011 sind hierfür zusätzliche Kosten von rund 67.000 und in 2012 rd. 25.000 Euro entstanden.

Transferaufwendungen Integrationshilfen in Euro

2009	2010	2011	2012
229.400	252.440	364.185	367.629

Wie bei der Frühförderung werden die Eltern an den Kosten der Integrationshilfen weitgehend nicht beteiligt. Inzwischen hat das Land die Konnexität anerkannt und übernimmt für Schulträgeraufgaben 25 Millionen Euro sowie für sonstiges nicht-lehrendes Personal 10 Millionen Euro. Die erste Inklusionspauschale wird spätestens zum 01. Februar 2015 vom Land ausgezahlt¹⁵. Diese Inklusionspauschale soll der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nichtlehrendes Personal der Kommunen, soweit diese Kosten nicht der Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35 a SGB VIII und § 54 SGB XII dienen.

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher werden nicht interkommunal verglichen. Von einigen kreisfreien Städten werden neben Einzelfallhilfen auch sogenannte Pools finanziert. Bei den Poolösungen ist es nicht immer möglich, die Anzahl der teilnehmenden Schüler anzugeben.

Bisher sind in Herne die Integrationshilfen personenbezogen bewilligt worden. Die Anzahl ist von neun Hilfen in 2009 auf 27 in 2012 gestiegen. In 2012 werden davon 17 Integrationshilfen an Förderschulen geleistet. Aktuell sind die Integrationshilfen auf 31 gestiegen. Eingehende Anträge auf Integrationshilfen werden durch den Fachbereich Gesundheit auf die medizinische Notwendigkeit überprüft. Eine Stellungnahme der Schule bzw. des Schulamtes über einen evtl. sonderpädagogischen Förderbedarf sind Bestandteil des Antrages. Auf Grundlage dieser Stellungnahme wird über die Hilfen im Team Eingliederungshilfe entschieden. Die Erziehungsberechtigten wählen den Leistungsanbieter der Integrationshilfe selbst. Eine Leistungsvereinbarung ist bisher mit der Familien- und Krankenpflege e.V. über den Einsatz von Personen aus dem freiwilligen sozialen Jahr (Stundensätze) geschlossen worden.

Sofern die Integrationshilfen an einzelnen Schulen in den Folgejahren zunehmen, wird der Ausbau von Integrationshelfer-Pools in Betracht gezogen. Federführend wäre dann der Fachbereich Schule und Weiterbildung. Ob über die Poolösungen auch Kostensenkungen erzielt werden, ist schwer nachzuweisen. Im Gegensatz zur Einzelintegration verringern die Poolösungen den Verwaltungsaufwand im Sozialamt, da die Betreuung des Integrations-Helfer Pools über die Schulen erfolgt. Das Bewerbungsverfahren der Integrationshelfer wird von den Schulen durchgeführt. Die Verantwortlichen der Schulen suchen sich die passenden Hilfskräfte aus. Die Schule kann die Integrationshelfer individuell bedarfsdeckend einsetzen. Ausfälle von Integrationshelfern werden abgefangen. Für ein Schuljahr sind konstante monatliche Kosten zu erwarten.

¹⁵ s. dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion

→ **Empfehlung**

Eine evtl. Poolbildung an den Schulen sollte mit einer Erprobungsphase beginnen (z.B. an Förderschulen) und an weiteren Schulen sukzessive umgesetzt werden. Ein Teil der Verwaltungsaufgaben ist von den Schulen zu übernehmen. Mit den jeweiligen Anbietern sollten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen geschlossen werden.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren¹⁶. Die kreisfreien Städte haben den Behindertenfahrdienst hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und des Personenkreises unterschiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzliche und freiwillige Leistung. Deshalb war die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes häufig Bestandteil von Haushaltskonsolidierungen. Dies war bei der Stadt Herne bisher nicht der Fall.

Die weit auseinanderliegenden Extremwerte belegen, wie unterschiedlich die Kommunen den Behindertenfahrdienst ausgestalten. Die Bewilligungsvoraussetzungen für den Behindertenfahrdienst sind in den Städten unterschiedlich definiert, so dass keine einheitliche Basis für die Anzahl der Leistungsbezieher/Teilnehmer gebildet werden konnte. Es gibt große Unterschiede beim Kreis der Leistungsbezieher und beim Einkommenseinsatz. Auch wird die Inanspruchnahme unterschiedlich dokumentiert und gezählt, so kann beispielweise eine Kommune nur die Anzahl der Fahrten, eine andere nur die Zahl der berechtigten Personen nennen. Eine Darstellung einer Kennzahl bezogen auf die Leistungsbezieher/Teilnehmer erfolgt daher nicht.

Der Beförderungsdienst in Herne ist zum großen Teil eine freiwillige Leistung. Dieser fällt bei der Stadt Herne unter das Produkt „Zuschuss zur Förderung der Wohlfahrtspflege“. Er beläuft sich auf ca. 14.000 Euro im Jahr. Im Durchschnitt erhalten 23 Berechtigte pro Jahr Leistungen. Die Stadt Herne hat Richtlinien für den Beförderungsdienst für behinderte Menschen erlassen. Anspruchsberechtigt sind Personen,

- die auf eine ständige Nutzung eines Rollstuhls angewiesen sind und
- die einen Schwerbehindertenausweis mit dem Merkmal aG (außergewöhnliche Gehbehinderung) haben und
- deren einsetzbares Einkommen innerhalb der festgesetzten Einkommensgrenze liegt.

Werden die Voraussetzungen erfüllt, erhalten die Berechtigten Fahrgutscheine über je 17,50 Euro für acht Fahrten im Monat. Der Dienstanbieter ist frei wählbar und rechnet den Gutschein mit der Stadt Herne ab. In anderen kreisfreien Städten müssen sich die Teilnehmer mit kleinen Beiträgen am Fahrdienst beteiligen. Die Voraussetzungen für den Berechtigungsausweis und die Fahrgutscheine werden jährlich überprüft. Die Bearbeitung des Beförderungsdienstes erfolgt spezialisiert im Team Eingliederungshilfe.

¹⁶ s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte eine finanzielle Beteiligung der Teilnehmer prüfen. Hierüber kann ein Beitrag zur Entlastung des städtischen Haushaltes erzielt werden.

Hilfe zur Pflege

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Dort finden sich auch Kennzahlen aus dem Produktbereich 05 Soziales zur Hilfe zur Pflege.

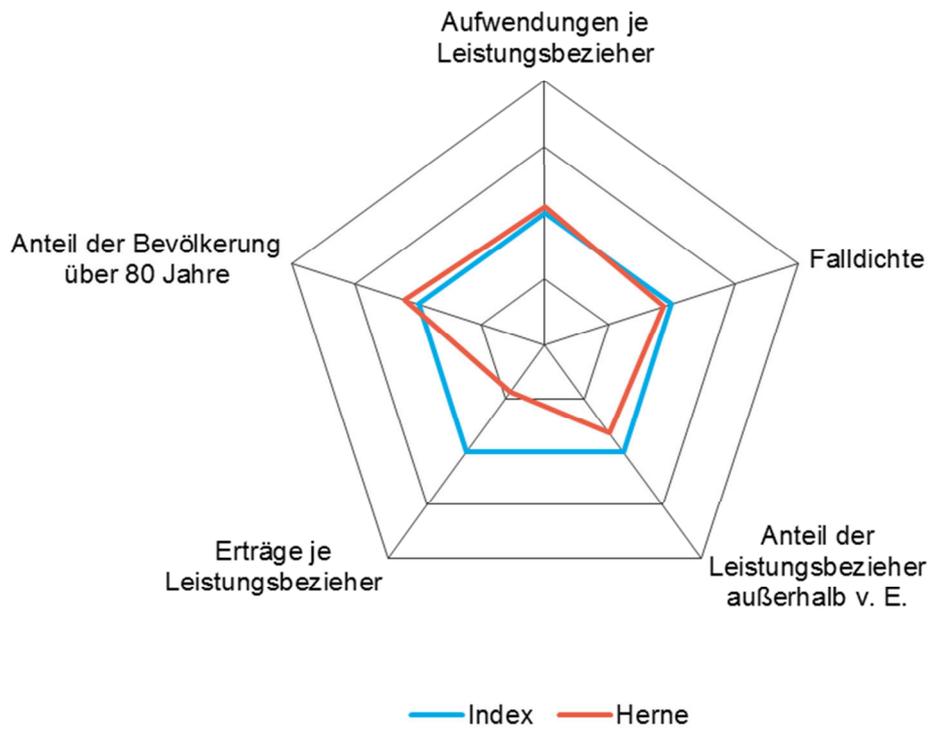
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

Die Hauptempfehlungen des letzten Prüfberichts betrafen das Controlling, die Steigerung der Einnahmen aus Unterhalt und den Einsatz von Pflegefachkräften. Die Stadt Herne hat die Empfehlungen der GPA NRW zum letzten Bericht mit dem Schwerpunkt Hilfe zur Pflege vor dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ überprüft und weiter ausgebaut. Im Fokus stand hier die weitere Ausweitung der Pflegeberatung. Mit den drei Pflegestützpunkten gibt es fünf Seniorenberatungen in Herne. Die Überleitung vom Krankenhaus direkt in eine stationäre Einrichtung konnte mit dem Instrument der vorgeschalteten Kurzzeit- und Verhinderungspflege reduziert werden. Zudem sind die Zahlen der Leistungen nach Pflegestufe 0 in den vergangenen Jahren rückläufig. Inzwischen ist eine Clearingstelle mit Pflegefachkräften eingerichtet.

Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege

Die folgende Grafik macht deutlich, welche Faktoren die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege beeinflussen. Es werden die Kennzahlen 2012 dargestellt.

Wirkungszusammenhänge Hilfe zur Pflege 2012



Anlagen

Gewichtung der Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2011

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Anzahl gewichtete Fälle
3. Kapitel SGB XII	288	1	288
4. Kapitel SGB XII	1.722	0,7	1.205
Gesamt	2.010		1.493

Gewichtung der Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2013

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Anzahl gewichtete Fälle
3. Kapitel SGB XII	329	1	329
4. Kapitel SGB XII	1.972	0,7	1.380
Gesamt	2.301		1.709

Gewichtung der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Anzahl gewichtete Fälle 2011
Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen inkl. Landschaftsverband	793	1	793
Pflegewohngeldselbstzahler	353	0,4	141
Gesamt	1.146		934

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen und Sport der Stadt
Herne im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	5
Weiterführende Schulen (gesamt)	9
Hauptschulen	9
Realschulen	11
Gymnasien	13
Gesamtschulen	15
Potenzialberechnung Schulgebäude	17
Schulturnhallen	19
Turnhallen (gesamt)	20
Gesamt Betrachtung	21
Ausblick	22
Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten	24
Schulsekretariate	26
Organisation und Steuerung	28
Schülerbeförderung	29
Organisation und Steuerung	30
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	33

→ Schulen und Sport

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen und Sport umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen und Berufskollegs) und Turnhallen,
- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, vorhandene Potenziale sukzessive umzusetzen.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Sie hat Benchmarks ermittelt für die Kennzahlen zu den Schulflächen. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnet sie Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2011/2012. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude. Die Nutzfläche² als detailliertere Bezugsfläche wurde von der GPA NRW abgefragt, konnte jedoch nur von wenigen Städten geliefert werden. Ein interkommunaler Vergleich auf dieser Basis ist daher nicht möglich. Auch bei der Stadt Herne sind nicht die Nutzflächen, sondern nur Nettogrundflächen bekannt. Die BGF liegt üblicherweise durch die Bewertung der Eröffnungsbilanz bei allen Kommunen vor. Ein Flächenüberhang bei der BGF ist nicht in jedem Fall auf die konkrete Raumsituation übertragbar. Bei einigen Gebäuden ist ein erhöhter Wert durch die ineffiziente Gebäudestruktur begründet (z.B. überdimensionierte Nebenflächen wie große Flur- und Eingangsbereiche sowie Kellerflächen).

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes

² Die Nutzfläche ist der Anteil der Grundfläche, der der Nutzung entsprechend der Zweckbestimmung dient.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Herne mit Ausnahme der Förderschulen und Berufskollegs. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme³ sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen.

Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften hinsichtlich der Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

Auch die aktuelle Zuwanderungsproblematik (Kriegsflüchtlinge aus Süd-Ost-Europa) und die damit verbundenen Beschulung der Kinder und Jugendlichen – i.d.R. in Vorbereitungsklassen – ist standortbezogen zu bewerten und fließt in die vorliegende Gesamtbetrachtung nicht ein.

Die Stadt Herne verfügt über eine detaillierte Schulentwicklungsplanung (SEP) für die allgemeinbildenden Schulen. Darin sind schul- und schulformenspezifische Prognosedaten abgebildet. Der SEP für die Schulen der Sekundarstufen I/II basiert auf dem Planungsstand des Schuljahres 2012/2013 und beinhaltet Prognosedaten bis zum Schuljahr 2018/2019. Der SEP für die Grundschulen basiert auf dem Planungsstand des Schuljahres 2009/2010 und beinhaltet Prognosedaten bis zum Schuljahr 2015/2016. Dieser war für den Grundschulbereich die maßgebliche Grundlage umfangreicher schulorganisatorischer Maßnahmen in den vergangenen Jahren. Eine Neuauflage des SEP Grundschulen ist laut Aussage des Fachbereichs Schule und Weiterbildung für 2015 geplant.

In der Schulentwicklungsplanung wird auch die Raumsituation in den Schulen der Stadt Herne konkret betrachtet. Hierbei wird auf Grundlage der Regelungen für Schul-Raumprogramme ein schematischer Abgleich zwischen Bedarf und Bestand vorgenommen. Zudem wird eine Schulraumbilanz nach schulzentrischen Ansätzen abgebildet.

Ergänzend hat die GPA NRW daher die Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung mit der Flächenanalyse im Rahmen der überörtlichen Prüfung zusammengeführt. Dem Fachbereich Schule und Weiterbildung wurde die differenzierte Auswertung (Excel-Datei) zur weiteren Verwendung übergeben.

Die Stadt Herne hat die Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung und die Bestands- und Bedarfsfläche für den Ganztags bezogen auf die verschiedenen Schulformen detailliert für jeden einzelnen Standort in einer Excel-Tabelle zusammengestellt. Sie hat diese Aufstellung für das Vergleichsjahr 2011/12 und das Schuljahr 2014/15 (Status quo) sowie für das Prognosejahr 2018/19 erstellt. Die Aufstellung findet sich als Anlage am Ende des Teilberichts (Tabelle 1 bis 15).

³ Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GABI I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen ist die Anzahl der Grundschüler auch in Herne rückläufig. Seit dem Jahr 2000 hat sie sich von rd. 7.000 auf rd. 5.400 im Schuljahr 2011/12 verringert. Dies entspricht einem Rückgang von 23 Prozent.

In dem letzten Prüfungsturnus hat die GPA NRW bereits die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben. Für das Vergleichsjahr 2006 errechnete sich für die Stadt Herne ein Wert von 17,28 m² je Schüler. Dieser lag interkommunal auf überdurchschnittlichem Niveau. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einkalkuliert. Bezogen auf das Vergleichsjahr 2011 hat sich dieser Wert auf 18,48 m² je Schüler erhöht.

In der aktuellen Prüfrunde betrachtet die GPA NRW Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander. Als Bezugsgröße verwenden wir nun die gebildeten Klassen.

Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Herne 28 Grundschulen. Bis auf drei Schulen verfügten alle über ein OGS-Angebot. Der Anteil der OGS-Schüler, die ein solches Ganztagsangebot in Anspruch nahmen, lag bei 36 Prozent. Dieser ist bei der Bemessung des Benchmarks berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2011



Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
367	256	415	335	309	322	367	21

Eine Grafik mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Grundschulstandorte findet sich als Anlage am Ende des Teilberichts (Grafik 1). Daraus ist zu ersehen, dass ein Grundschulstandort den Benchmark erreicht und sieben den Benchmark deutlich unterschreiten. Die beiden folgenden Schulen weisen auffällig hohe Werte aus:

- Grundschule Wiescherstraße mit 942 m² je Klasse,
- Grundschule Sonnenschule Teilstandort Drögenkamp mit 716 m² je Klasse.

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 im Primarbereich insgesamt ein rechnerischer Flächenüberhang von rund 16.800 m². Die aktuellen Prognosen gehen davon aus, dass die Schülerzahl weiter absinken wird.

Wie bereits aufgeführt hat die Stadt Herne die Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung für die verschiedenen Schulformen, in einer Excel-Tabelle zusammengestellt. Für das Schuljahr 2011/12 findet sich die Aufstellung in der Anlage am Ende des Teilberichts (Tabelle 1).

Diese Aufstellung verifiziert den von der GPA NRW rechnerisch ermittelten Flächenüberhang für das Vergleichsjahr 2011/12: Daraus geht hervor, dass an den Grundschulen insgesamt 280 Klassenräume (Unterrichtsräume) vorhanden sind. Hinzu kommen 56 Mehrzweckräume, 48 Gruppenräume, 77 OGS-Räume und neun Aulen bzw. Pausenhallen.

Die Schul-Raumprogramme sehen für jede Klasse einen Klassenraum (Unterrichtsraum) vor. Im Vergleichsjahr 2011/12 gab es demnach bei 226 gebildeten Klassen einen Überhang von 54 Unterrichtsräumen an den Grundschulen der Stadt Herne. Dies sind 19 Prozent der gesamten Unterrichtsräume der Stadt Herne für den Primarbereich. Gleichzeitig wird für den Bereich der OGS ein Raumfehlbestand von 23 Räumen ausgewiesen. Dies bedeutet, dass freie bzw. freiwerdende Unterrichtsräume standortbezogen bei zunehmenden OGS-Bedarfen einer Ganztagsnutzung zugeführt werden.

Für den OGS-Bereich existieren keine Raumprogrammvorgaben. Aus diesem Grunde hat die Stadt Herne im Rahmen der SEP die Raumbedarfsformel je Standort formuliert: „Anzahl der Gruppen (ausgehend von einer Gruppenstärke von ca. 25 Schülern) zuzüglich ein Raum für Küche/Essraum“.

An folgenden Standorten gab es die größten Differenzen zwischen Raumbestand und -bedarf:

Raumbilanz einzelner Grundschulen für das Schuljahr 2011/12

Grundschule	Gebildete Klassen	Allgemeine Unterrichtsräume	Überhang
GS Görresschule	6	12	6
GS Josefschule (incl. Dependance Karlstraße)	12	16	4
GS Langforthstraße	5	9	4

Die Standorte der Grundschulen Görresschule sowie Langforthstraße sind zwischenzeitlich aufgehoben und die Dependance Karlstraße der Grundschule Josefschule wird künftig aufgehoben (siehe nachfolgende Ausführungen).

Auf die rückläufigen Schülerzahlen im Primarbereich hat die Stadt Herne reagiert und zwischenzeitlich folgende schulorganisatorische Maßnahmen zur Aufgabe von Schulstandorten umgesetzt:

- Bei der Grundschule Wiescherstraße (942 m²) ist die Grundschulnutzung seit Sommer 2012 beendet. Das Schulgebäude ist bereits vermietet.
- Die Grundschule Overwegstraße (2.525 m²) wurde zum Schuljahresende 2013/14 auslaufend aufgelöst. Seit dem 01.08.2014 ist das Gebäude freigezogen. Es ist keine schulische Nutzung mehr beabsichtigt.

- Die Grundschule Görresschule (2.940 m²) wurde zum Schuljahresende 2013/14 auslaufend aufgelöst. Es ist keine schulische Folgenutzung beabsichtigt. Das Gebäude ist frei und die Verwertung / Vermarktung ist angelaufen.
- Die Grundschulen Regenbogenschule (3.887 m²) und Langforthstraße (2.687 m²) wurden am Standort Hauptschule Jürgens Hof (3.713 m²) zusammengelegt. Die beiden Schulgebäude sind freigezogen und die Vermarktung der Grundstücke hat begonnen. Die Hauptschule Jürgens Hof ist bereits auslaufend aufgelöst.

Die von der Stadt Herne aufgestellten Schulraumbilanzen für das Schuljahr 2014/15 (Tabelle 2 am Ende des Teilberichts) berücksichtigen die Aufgabe der fünf Grundschulstandorte. Danach ist erkennbar, dass sich die Raumkapazitäten reduziert haben. In diesem Jahr gab es bei 212 gebildeten Klassen einen Überhang von 34 Unterrichtsräumen an den Grundschulen der Stadt Herne. Gleichzeitig wird für den OGS-Bereich ein wachsender Raumfehlbestand von 26 Räumen ausgewiesen, da sich eine zunehmende OGS-Schülerzahl auf weniger Standorte verteilt.

Da die Grundschule Sonnenschule Teilstandort Drögenkamp (2.863 m²) zum Schuljahr 2014/15 keine Eingangsklasse aufgenommen hat, wird der Teilstandort auslaufend aufgelöst.

Zusätzlich plant die Stadt die Aufgabe eines weiteren Teilstandorts: Die Dependence des Standorts Karlstraße (1.382 m²) der Grundschule Josefschule soll zum nächstmöglichen Zeitpunkt aufgegeben werden.

Die Aufgabe der bereits durchgeführten bzw. geplanten sieben Stand- bzw. Teilstandorte bewirkt für den Primarbereich eine Flächenreduzierung von rund 17.200 m². Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die zwei Grundschulen künftig das Hauptschulgebäude nutzen, verringert sich die Flächenreduzierung im Primarbereich auf 13.500 m². Dies sind 16 Prozent der gesamten Gebäudeflächen der Grundschulen im Vergleichsjahr 2011/12.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne kann durch die vorgenannten schulorganisatorischen Maßnahmen (Aufgabe der Schulen und Wegfall der schulischen Nutzung für den Primarbereich) den errechneten Flächenüberhang für die Grundschulen deutlich reduzieren.

Bis zum Schuljahr 2018/19 lassen die aktualisierten Prognosen der Stadt Herne von Oktober 2014 einen weiteren Rückgang der Schülerzahl auf 4.850 erwarten. Die Stadt Herne prognostiziert, dass in dem Schuljahr 2018/19 205 Klassen gebildet werden (siehe Tabelle 3). Zum Vergleich: 2011/12: 226 Klassen, 2014/15: 212 Klassen.

Unter Berücksichtigung einer steigenden OGS-Quote von 45 Prozent, geht die GPA NRW von einem Benchmark von 296 m² je Klasse aus. Sofern über die oben aufgeführten Grundschulgebäude hinaus keine weiteren Standorte aufgegeben werden, wird sich in der Prognoseberechnung ein Flächenüberhang von rund 8.800 m² ergeben. Darin sind die vorgenannten geplanten Standortaufgaben und Veränderungen (das Hauptschulgebäude soll von zwei Grundschulen benutzt werden) bereits berücksichtigt.

Die Aufstellung der Schulraumbilanzen bestätigt den von der GPA NRW rechnerisch ermittelten Flächenüberhang für das Prognosejahr 2018/19: Daraus geht hervor, dass an den Grundschulen insgesamt 234 Klassenräume (Unterrichtsräume) vorhanden sind. Hinzu kommen 48 Mehrzweckräume, 46 Gruppenräume, 72 OGS-Räume und sieben Aulen bzw. Pausenhallen. Da die

Schul-Raumprogramme für jede Klasse einen Unterrichtsraum vorsehen, gab es demnach bei 205 gebildeten Klassen einen Überhang von 29 Unterrichtsräumen an den Grundschulen der Stadt Herne. Dies sind 12 Prozent der gesamten Unterrichtsräume der Stadt Herne für den Primarbereich. Gleichzeitig nimmt der Raumfehlbestand für den OGS-Bereich bei steigenden Teilnehmerzahlen und abnehmender Standortzahl zu. Rechnerisch beträgt dieser 38 Räume.

→ **Feststellung**

Aufgrund der vorgenannten Annahmen hat sich für den Primarbereich das Flächenpotenzial in der Prognoseberechnung 2018/19 gegenüber dem Vergleichsjahr 2011/12 annähernd halbiert.

Wenn keine weiteren Schulen geschlossen werden, wird das Potenzial aufgrund des Rückgangs der Schülerzahlen weiter ansteigen. Gleichzeitig ist von steigenden OGS-Rumbedarfen auszugehen. Die zusätzlichen Bedarfe für die Bereiche Inklusion und Zuwanderung sind zu berücksichtigen.

Im Vergleichsjahr 2011/12 haben fünf Grundschulen nur noch eine Eingangsklasse und drei Grundschulen keine Eingangsklasse mehr gebildet. Dies sind die Grundschulen Overweg- und Wiescherstraße sowie Görresschule. Wie bereits erwähnt, ist die Grundschulnutzung für diese drei Schulen zwischenzeitlich beendet.

Im Schuljahr 2014/15 hat ebenfalls die Grundschule Pantrings Hof nur eine Eingangsklasse gebildet und am Teilstandort Drögenkamp der Grundschule Sonnenschule wurde keine Eingangsklasse mehr gebildet. Dieser Teilstandort wird auslaufend aufgelöst.

Die Aufrechterhaltung kleiner Schulstandorte stellt sich nicht nur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ungünstig dar. Häufig wirft sie auch schulorganisatorische Schwierigkeiten auf, z.B. beim Ausfall von Lehrkräften und Ganztagsangeboten.

Erst eine räumliche Zusammenlegung der Schulstandorte würde den städtischen Haushalt nennenswert entlasten. Aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte der Stadt Herne sind die Entfernungen zwischen den Schulstandorten oft nur gering, sodass die Wege für die Schüler zumutbar sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte zum Abbau der bestehenden Flächenüberhänge die einzügigen Grundschulstandorte nach Möglichkeit aufgeben.

Sie sollte in den nicht vollbelegten Schulen an Einzelstandorten die Flächen für die Schulnutzung optimieren. Sie sollte anstreben, Teilflächen für andere mit dem Schulbetrieb verträgliche Nutzungen zu verwenden.

Im Rahmen der anstehenden SEP für die Grundschulen sollte die standortbezogene Raumsituation unter Berücksichtigung der aufgezeigten Entwicklungen aktualisiert werden.

Prognoseberechnung Primarbereich für das Jahr 2030

Bis zum Jahr 2030 lassen die Bevölkerungsprognosen nach IT.NRW (Altersgruppe 6 bis unter 10) einen weiteren Schülerrückgang auf 4.573 erwarten. Nach Auskunft des Fachbereichs Schule und Weiterbildung wird diese Schülerzahl als zu niedrig erachtet: Die städtische Prognose auf Basis der tatsächlich geborenen Kinder - für das Schuljahr 2020/2021 fallen um 110 Schüler oder 2,33 Prozent höher aus als die Prognose von IT.NRW für das entsprechende

Jahr. Unterstellt man für das Schuljahr 2030/2031 ebenfalls eine Abweichung von 2,33 Prozentpunkten, so würde sich für die zu prognostizierende Schülerzahl (auf Basis der Bevölkerungsprognose von IT.NRW) die Schülerzahl von 4.680 ergeben.

Ausgehend von dieser Schülerzahl und unter Berücksichtigung der gleichen Annahmen wie in der Prognoseberechnung 2018/19 ergäben sich 198 Klassen. Bei Zugrundelegung unveränderter Gesamtflächen der Grundschulen prognostiziert die GPA NRW für das Schuljahr 2030/31 einen rechnerischen Flächenüberhang von rund 11.000 m² (ohne Berücksichtigung der Inklusion- zuwanderungsbedingter und zunehmender OGS-Bedarfe). Dieser rechnerische Flächenüberhang entspricht zwei bis drei dreizügigen Grundschulen. Die Gebäude sollten vor diesem Hintergrund unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten auf ihre Nutzungseffizienz überprüft werden.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Herne gab es in 2011/2012 folgende weiterführenden Schulen:

- sechs Hauptschulen,
- vier Realschulen,
- fünf Gymnasien und
- vier Gesamtschulen (davon eine Privatschule).

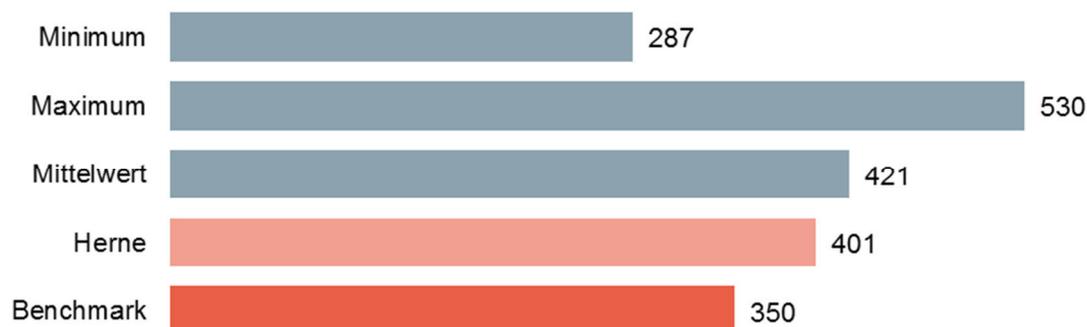
Nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft sind Gegenstand der nachfolgenden Flächenbeurteilung.

Hauptschulen

Auch die Zahl der Hauptschüler in Herne ist seit dem Jahr 2002 stetig rückläufig. Bis zum Schuljahr 2011/12 ist die Schülerzahl von 2.300 auf 1.280 gesunken. Dies entspricht einem Rückgang von 44 Prozent. Damit ist die Hauptschule die Schulform mit dem stärksten Schülerrückgang. Die sinkenden Schülerzahlen sind nicht nur demografisch bedingt, sondern auch auf das veränderte Schulwahlverhalten der Eltern zurückzuführen. Diese Entwicklung stellt sich in vielen Städten ähnlich dar.

Die Hälfte der sechs Hauptschulen wird als Ganztagschulen geführt. Die Ganztagsquote lag bei 51 Prozent. Der Benchmark für Hauptschulen in Halbtagsform liegt bei 320 m² je Klasse, für Ganztagschulen bei 370 m² je Klasse. Aufgrund der Ganztagsquote von 51 Prozent setzen wir für die Hauptschulen in Herne insgesamt einen Benchmark von 350 m² BGF je Klasse an.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2011



Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
401	287	530	421	396	425	465	21

Die Einzelaufstellung der Standorte (Grafik 2 am Ende des Teilberichts) zeigt, dass vier Hauptschulen den Benchmark überschritten haben. Die Hauptschule Hölkeskampring und Meanchthon lagen unterhalb des Zielwertes. Die höchsten Flächenwerte bilden die nachfolgenden Hauptschulen ab:

- Hauptschule Jürgens Hof mit 619 m² je Klasse und
- Hauptschule Hans-Tilkowski mit 524 m² je Klasse.

Im Vergleichsjahr 2011 errechnet sich für die Hauptschulen insgesamt ein Flächenüberhang von rund 3.300 m².

Die Schulraumbilanz der Stadt Herne zeigt auch bei dieser Schulform einen Überhang bei den Raumkapazitäten im Vergleichsjahr 2011/12 auf (siehe Anlage Tabelle 4 am Ende des Teilberichts): Dort sind insgesamt 82 Klassenräume, 46 Fachräume sowie ein Mehrzweckraum und acht Gruppenräume an den Hauptschulen aufgeführt. Im Vergleichsjahr wurden allerdings nur noch insgesamt 65 Klassen gebildet. Da die Schul-Raumprogramme für jede Klasse einen Unterrichtsraum vorsehen, gab es demnach bei 65 gebildeten Klassen einen Überhang von 17 Unterrichtsräumen an den Hauptschulen der Stadt Herne. Dies sind 26 Prozent der gesamten Unterrichtsräume der Stadt Herne für den Hauptschulbereich. Bei den Fach- und Mehrzweckräumen sieht die Stadt Herne ebenfalls einen Überhang von insgesamt vier Räumen. Allerdings geht sie im Ganztagsbereich von einem nicht gedeckten Bedarf von 571 m² aus.

Die Stadt Herne hat auf die sinkende Auslastung der Hauptschulen reagiert und zwischenzeitlich zwei Schulstandorte geschlossen:

- Die Hauptschule Jürgens Hof (3.713 m²) wurde bis zum Sommer 2013 auslaufend aufgelöst. Die Folgenutzung durch die Grundschule wurde berücksichtigt.
- Die Hauptschule Königin-Luise (3.509 m²) ist seit dem Sommer 2013 freigezogen.

Die Stadt Herne hat in der Aufstellung der Schulraumbilanzen für das Schuljahr 2014/15 (siehe Tabelle 5) die Aufgabe der zwei Grundschulstandorte berücksichtigt. Daraus ist ersichtlich, dass

sich der Raumüberhang für die Hauptschulen geringfügig auf 15 Klassen reduziert hat. Allerdings sieht die Stadt Herne im Ganztagsbereich einen zusätzlichen Bedarf von 1.000 m².

Die Stadt Herne hat weitere schulorganisatorische Maßnahmen zur Aufgabe von Schulstandorten beschlossen:

- Die Hauptschule Melanchthon (3.639 m²) wird auslaufend aufgelöst.
- Die Hauptschule Gustav-Adolf (5.441 m²) soll bis Sommer 2015 auslaufen.
- Bei der Hauptschule Hölkeskampring (3.444 m²) hat die Auflösung der Hauptschule mit dem Schuljahr 2014/15 begonnen.

Die Flächen der fünf aufgegebenen Schulstandorte summieren sich auf rund 19.700 m². Werden alle geplanten Maßnahmen der Stadt Herne umgesetzt und fallen die aufgegebenen Schulen aus der schulischen Nutzung für die Hauptschule heraus, so verbleibt die Hauptschule Hans-Tilkowski mit 6.293 m².

Bis zum Schuljahr 2018/19 gehen die aktualisierten Prognosen der Stadt Herne von einem fortlaufenden Rückgang der Schülerzahl auf 505 aus.

Die Stadt Herne prognostiziert gemäß der Schulraumbilanz (siehe Tabelle 6), dass in dem Schuljahr 2018/19 20 Klassen gebildet werden (2011/12: 65 Klassen, 2014/15: 43 Klassen). Bei dem verbleibenden Standort geht die GPA von einer Ganztags-Quote von 100 Prozent aus. In der Prognoseberechnung ergibt sich kein Flächenüberhang. Die verbleibende Hauptschule ist gut ausgelastet.

Aus der von der Stadt Herne aufgestellten Raumbilanz für das Prognosejahr 2018/19 geht hervor, dass an der Hauptschule Hans-Tilkowski die Raumsituation nahezu ausgeglichen ist. Es sind insgesamt 18 Klassenräume vorhanden. Hinzu kommen zwei Gruppenräume und insgesamt neun Fachräume. Bei den 20 gebildeten Klassen ergibt sich ein Fehlbedarf von zwei Unterrichtsräumen. Bei den Fach- und Mehrzweckräumen sieht die Stadt Herne einen Überhang von einem Raum und im Ganztagsbereich eine fehlende Fläche von 429 m².

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat auf die sinkenden Schülerzahlen reagiert und fünf Schulstandorte geschlossen. Der verbleibende Hauptschulstandort Hans-Tilkowski wird gut ausgelastet sein.

Realschulen

Die Realschulen hatten im Schuljahr 2003/04 ihren Schülerhöchststand mit 2.497 Schülern. Die Entwicklung war bis zum Schuljahr 2010/11 insgesamt rückläufig (2.366 Schüler). Seit dem steigen die Schülerzahlen allerdings wieder an (2014/15: 2.443 Schüler). Die Hälfte der vier Realschulen verfügt über ein Ganztagsangebot. Bezogen auf alle Realschüler lag der Ganztagsanteil bei 37 Prozent.

Für Realschulen mit einem Ganztagsanteil bis 40 Prozent berücksichtigt die GPA NRW einen Benchmark von 293 m² je Klasse. Bei Halbtagsrealschulen ohne Ganztagsangebot liegt der Zielwert bei 273 m² je Klasse und bei Ganztagsrealschulen bei 324 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2011



Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
385	266	396	341	302	347	385	21

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 für die Realschulen insgesamt ein rechnerischer Flächenüberhang von rund 7.900 m². Dieser entspricht etwa 24 Prozent der gesamten Realschulflächen.

Die Kennzahlenwerte der einzelnen Realschulen (siehe Grafik 3 am Ende des Teilberichts) zeigen, dass lediglich die Realschule Strünkede nahezu in Höhe des Benchmarks liegt. Die anderen drei Realschulen haben den Benchmark deutlich überschritten.

Den höchsten Kennzahlenwert weist die Realschule Crange mit 445 m² je Klasse auf. Sie hat den Benchmark um rund 52 Prozent überschritten. Der hohe Flächenwert an der Realschule Crange resultiert u.a. aus der großen Aula (1.765 m²). Deren Fläche entspricht rund 21 Prozent der gesamten Fläche des Schulgebäudes.

Bei der Realschule An der Burg (427 m² je Klasse) gehören zum Hauptschulgebäude u.a. ein großer Pausenunterstand und ein großes Forum im Erdgeschoss.

Die Realschule Sodingen (mit 407 m² je Klasse) verfügt über ein großzügig bemessenes Forum im Erdgeschoss. Die Schule ist in Halbetagenbauweise angelegt und besitzt somit auch umfangreiche Flurbereiche. Der Umstand, dass das Gebäude über sehr große Kellerflächen verfügt, wirkt sich zudem ungünstig auf den Flächenwert aus.

Im Ergebnis führen insbesondere die räumlichen/baulichen Bedingungen (Gebäudegeometrie) der Realschulen und die o.a. Besonderheiten zu dem großen Flächenüberhang für diese Schulform.

Der Abgleich mit der Raumsituation (siehe Tabelle 7 am Ende des Teilberichts) bestätigt diesen Aspekt. Im Vergleichsjahr 2011/12 wurden 85 Klassen gebildet und es standen 90 Klassen zur Verfügung. Somit bestand nur ein Überhang von fünf Unterrichtsräumen an den Realschulen der Stadt Herne. Bei den Fach- und Mehrzweckräumen sieht die Stadt Herne ebenfalls einen Überhang von nur drei Räumen. Hingegen geht sie im Ganztagsbereich von einem nicht gedeckten Raumbedarf von 726 m² aus.

Somit ist nicht von großen Leerständen auszugehen, sondern vielmehr von ineffizienten Gebäudestruktur.

Ein Indiz für die Flächeneffizienz eines Gebäudes ist der Anteil der NF an der BGF. An dieser Stelle verweisen wir auf die nachfolgenden Ausführungen im Kapitel „Ausblick“.

Nach den Schulraumbilanzen der Stadt Herne (Tabelle 8) wurden für das Schuljahr 2014/15 87 Klassen gebildet und es standen insgesamt 87 Unterrichtsräume an den Realschulen zur Verfügung. Das Verhältnis ist ausgeglichen. Jedoch sieht die Stadt Herne für den Ganztagsbereich noch einen ungedeckten Bedarf von 733 m².

Vom Vergleichsjahr 2011/12 bis zum Schuljahr 2018/19 lassen die aktualisierten Prognosen der Stadt Herne von Oktober 2014 einen Zuwachs der Schülerzahlen auf 2.492 erwarten. Dies entspricht einer Steigerung von rund vier Prozent. Nach den Schulraumbilanzen (siehe Tabelle 9) prognostiziert die Stadt Herne, dass im Schuljahr 2018/19 94 Klassen gebildet werden (2011/12: 85 Klassen, 2014/15: 87 Klassen). Durch die Ausweitung der OGS-Quote in der Realschule An der Burg geht die GPA NRW von einer OGS-Quote von 60 bis 80 Prozent aus. Der Benchmark beträgt somit 314 m² je Klasse. In der Prognoseberechnung ergibt sich für die Realschulen ein Flächenüberhang von rund 3.200 m².

Nach dem Abgleich mit den Schulraumbilanzen ist im Prognosejahr 2018/19 kein Raumüberhang vorhanden. Den 94 gebildeten Klassen stehen 87 Unterrichtsräume zur Verfügung. Danach ergibt sich ein nicht gedeckter Bedarf von sieben Klassenräumen. Weiterhin sieht die Stadt Herne einen nicht gedeckten Bedarf für den Ganztagsbereich von 733 m².

→ **Feststellung**

Das Flächenpotenzial hat sich in der Prognoseberechnung 2018/19 gegenüber dem Vergleichsjahr 2011/12 reduziert. Nach dem Abgleich mit der Raumsituation ist für das Prognosejahr 2018/19 kein Raumüberhang vorhanden. Aus dem erhöhten Kennzahlenwert kann daher nur bedingt auf ein großzügiges Raumangebot geschlossen werden. Bei den Realschulen ist von ineffizienten Gebäuden auszugehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte eine effizientere Nutzung der Gebäude für die Realschulgebäude anstreben. Mögliche Alternativen (Um- bzw. Neubau, Verlagerung) sind anhand von langfristigen Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu prüfen.

Gymnasien

In Herne ist die Zahl der Gymnasiasten seit dem Schuljahr 2008/09 kontinuierlich gestiegen. Im Vergleichsjahr 2011/12 besuchten insgesamt 4.354 Schüler die fünf Gymnasien. Davon entfielen rund 58 Prozent auf die Sekundarstufe I. Gegenüber dem Schuljahr 2000/01 bedeutet dies einen Anstieg von rund fünf Prozent.

Viele Gymnasiasten haben durch die verkürzte Abiturzeit (G 8) auch am Nachmittag Unterricht. Der Benchmark berücksichtigt daher Flächen für Mensen und Ganztagsbereiche für 60 Prozent der Schüler der Sekundarstufe I. Die GPA NRW setzt deshalb für die Sekundarstufe I einen Benchmark von 290 m² je Klasse und für die Sekundarstufe II einen Benchmark von 236 m² je Kurs fest. Daraus errechnet sich auf der Grundlage der gebildeten Klassen und Kurse der Stadt Herne ein gesamter Benchmark für die Gymnasien von 263 m² je Klasse /Kurs.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse/Kurs in m² 2011



Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
257	231	336	279	259	282	286	21

In der Gesamtbetrachtung der Gymnasien ist kein rechnerischer Flächenüberhang festzustellen.

Bei den Kennzahlenwerten der einzelnen Standorte (siehe Grafik 4 am Ende des Teilberichts) unterschreiten die Gymnasien Otto-Hahn und Haranni den Zielwert mit 205 bzw. 215 m² je Klasse sehr deutlich. Die nachfolgend aufgeführten drei Gymnasien heben sich von den übrigen ab und überschreiten den Benchmark:

- Gymnasium Eickel mit 323 m² je Klasse,
- Gymnasium Pestalozzi mit 308 m² je Klasse und
- Gymnasium Wanne mit 272 m² je Klasse.

Nach Abgleich mit der Raumsituation der Stadt Herne für das Vergleichsjahr 2011/12 (Tabelle 10 am Ende des Teilberichts) ist kein Raumüberhang vorhanden. Den 184 gebildeten Klassen stehen insgesamt 161 Unterrichtsräume zur Verfügung. Daraus ergibt sich ein ungedeckter Bedarf von 23 Klassen. Weiterhin sieht die Stadt Herne bei dem Bestand von einem Mehrzweckraum, drei Gruppenräumen und 64 Fachräumen sowie fünf Aulen bzw. Pausenhallen einen nicht gedeckten Bedarf von 41 Räumen. Auch im Ganztagsbereich besteht aus ihrer Sicht ein zusätzlicher Raumbedarf von 316 m².

Für das Schuljahr 2013/14 ist ein Rückgang der Schülerzahlen auf 3.984 zu verzeichnen, insbesondere verursacht durch den doppelten Abiturjahrgang 2013. Die Entwicklung ist nicht so schnell vorangeschritten wie nach den Prognosedaten zu erwarten war.

Da die Schülerzahlen für das Schuljahr 2014/15 weiter rückläufig sind, wurden nur noch 164 Klassen gebildet. Die Raumsituation für die Klassenräume ist nahezu ausgeglichen (siehe Tabelle 11).

Für das Jahr 2018/19 ist auch ein Rückgang der Schülerzahlen auf 3.672 prognostiziert (Sekundarstufe I 2.207 Schüler und Sekundarstufe II 1.465 Schüler).

Die Stadt Herne geht gemäß der Raumbilanz (Tabelle 12 am Ende des Teilberichts) davon aus, dass im Schuljahr 2018/19 158 Klassen gebildet werden. Bei der Sekundarstufe I legt die GPA NRW eine OGS-Quote von 80 Prozent bzw. einem Benchmark von 328 m² je Klasse zugrunde. Bei der Sekundarstufe II setzt sie einen Zielwert von 236 m² je Klasse/Kurs an. Unter Berücksichtigung unveränderter Gesamtflächen der Gymnasien würde sich in der Prognoseberechnung 2018/19 kein rechnerischer Flächenüberhang ergeben.

Nach Abgleich mit der Raumsituation stehen im Prognosejahr 2018/19 den 158 Klassen/Kursen insgesamt 158 Unterrichtsräume zur Verfügung. Dies ist ein ausgeglichenes Verhältnis. Allerdings sieht die Stadt Herne bei den Fach- und Mehrzweckräumen noch einen Bedarf von 35 Räumen und im Ganztagsbereich von 388 m².

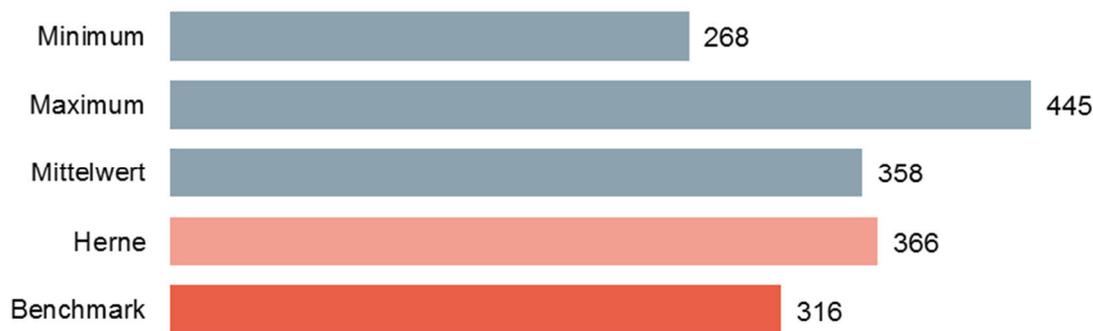
➔ **Feststellung**

Die Gymnasien in Herne waren im Vergleichsjahr 2011/12 stark ausgelastet. Dies belegt auch der Abgleich mit dem Raumkataster der einzelnen Gymnasien. Sinkende Schülerzahlen werden in den nächsten Jahren zu einer Entspannung der Raumsituation führen.

Gesamtschulen

Die Zahl der Gesamtschüler ist seit dem Jahr 2005 stetig rückläufig. Bis zum Schuljahr 2011/12 ging die Schülerzahl von 3.153 auf 3.044 zurück. Davon entfielen für das Vergleichsjahr 2011 84 Prozent auf die Jahrgangsstufen der Sekundarstufe I. Die drei Gesamtschulen werden vier- bis sechszügig und durchweg als Ganztagschulen geführt.

Bruttogrundfläche Gesamtschule je Klasse/Kurs in m² 2011



Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
366	268	445	358	317	362	393	20

Gemessen am Benchmark ergibt sich im Vergleichsjahr für die Gesamtschulen insgesamt ein rechnerischer Flächenüberhang von 6.000 m².

In der Einzelbetrachtung der Gesamtschulen (siehe Grafik 5 am Ende des Teilberichts) liegen alle drei Gesamtschulen oberhalb des Benchmarks.

Den höchsten Kennzahlenwert weist die Gesamtschule Mont-Cenis mit 380 m² je Klasse auf. Der hohe Flächenwert an dieser Gesamtschule resultiert u.a. aus der Gebäudestruktur. Die Gesamtschule Mont-Cenis besteht aus einer ehemaligen Realschule mit zahlreichen Anbauten. Aufgrund der vielen Gebäudeteile ergibt sich ein höherer Flächenverbrauch für Eingangs-, Flurebereiche usw. Der Umstand, dass das Gebäude unterkellert ist, wirkt sich zudem ungünstig auf den Flächenwert aus.

Bei der Gesamtschule Wanne-Eckel (359 m² je Klasse) wirken sich das große Foyer und die Pausenhalle negativ auf dem Kennzahlenwert aus. Zudem verfügt das Gebäude über umfangreiche Kellerflächen.

Bei der Gesamtschule Erich-Fried (358 m² je Klasse) ist zu berücksichtigen, dass diese Gesamtschule über einen Hauptstandort und eine Dependance verfügt. Daraus ergibt sich ein höherer Flächenverbrauch für Eingangsbereiche, Flure, Haustechnikräume, Erschließungsflächen usw. Außerdem wird der Flächenwert durch die Kellerräume ungünstig beeinflusst.

Im Ergebnis führen insbesondere die räumlichen/baulichen Bedingungen (Gebäudegeometrie) der Gesamtschulen und die o.a. Besonderheiten zu dem großen Flächenüberhang für diese Schulform.

Der Abgleich mit den Schulraumbilanzen (siehe Tabelle 13) bestätigt diesen Aspekt. Im Vergleichsjahr 2011/12 sieht sie bei den Klassenräumen ein ausgeglichenes Verhältnis vor. Den 120 gebildeten Klassen stehen insgesamt 121 Unterrichtsräume zur Verfügung.

Grund für die Überschreitung des Benchmarks sind somit nicht große Leerstände in den Objekten, sondern eine ineffiziente Gebäudestruktur.

Ein Indiz für die Flächeneffizienz eines Gebäudes ist der Anteil der NF an der BGF. An dieser Stelle möchten wir auf die Ausführungen im Kapitel „Ausblick“ verweisen.

Für das Schuljahr 2013/14 ist ein Anstieg der Schülerzahl auf 3.097 zu verzeichnen. Auch für das Schuljahr 2014/15 sind die Schülerzahlen steigend, sodass nun 123 Klassen gebildet wurden. Nach den Raumbilanzen (siehe Tabelle 14) stehen den Gesamtschulen insgesamt 121 Unterrichtsräume zur Verfügung, sodass sich ein nicht gedeckter Bedarf von zwei Räumen errechnet. Einen weiteren ungedeckten Bedarf sieht die Stadt Herne im Ganztagsbereich in Höhe von 1.059 m². Hingegen besteht aus ihrer Sicht bei den Fach- und Mehrzweckräumen ein Überhang von vier Räumen.

Bis zum Schuljahr 2018/19 gehen die aktualisierten Prognosen von einem Rückgang auf 2.768 Schüler aus (Sekundarstufe I: 2.178 Schüler, Sekundarstufe II: 590 Schüler).

Die Stadt Herne prognostiziert (siehe Tabelle 15), dass im Schuljahr 2018/19 110 Klassen gebildet werden. Die GPA legt bei der Sekundarstufe I für Gesamtschulen einen Benchmark von 336 m² je Klasse zugrunde. Für die Sekundarstufe II setzt sie einen Zielwert von 236 m² je Klasse/Kurs an. Wenn keine Standorte aufgegeben werden, wird sich laut Prognoseberechnung ein Flächenüberhang von rund 10.000 m² ergeben. Dies sind rund 23 Prozent der Gesamtschulflächen.

Die Schulraumbilanzen der Stadt Herne (siehe Tabelle 15) sehen ebenfalls Raumüberhänge vor. Jedoch verifizieren sie nicht den hohen rechnerisch ermittelten Flächenüberhang. Danach

besteht bei den Klassenräumen ein Überhang von elf Räumen. Dies sind 10 Prozent der gesamten Unterrichtsräume. Hinzu kommt noch ein Überhang von neun Räumen aus dem Bereich der Fach- und Mehrzweckräume. Hingegen sieht die Stadt Herne im Ganztagsbereich einen nicht gedeckten Raumbedarf von 416 m².

→ **Feststellung**

Für die Gesamtschulen in Herne errechnet die GPA NRW bereits im Vergleichsjahr 2011/12 einen Flächenüberhang von 6.000 m². Durch den Rückgang der Schülerzahlen erhöht sich dieser Wert in den Folgejahren auf 10.000 m². Die Raumbilanzen der Stadt Herne verifizieren nicht die errechneten Flächenüberhänge. Bei den Gesamtschulen könnte man davon ausgehen, dass eine ineffiziente Gebäudestruktur vorliegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte prüfen, ob die Gesamtschulgebäude effizienter genutzt werden können. Sie sollte an Einzelstandorten die Flächen für die Schulnutzung optimieren. Zudem sollte sie anstreben, in den vorhandenen Objekten zusätzliche Nutzungsmöglichkeiten parallel „unter einem Dach“ zusammenzufassen.

Prognoseberechnung für die weiterführenden Schulen für das Jahr 2030

Die Prognoseberechnung für das Schuljahr 2030/31 konnte nicht durchgeführt werden, da für die einzelnen Schulformen keine Schülerzahlen vorhanden sind. Eine Gesamtbetrachtung der weiterführenden Schulen war nicht möglich, da für jede Schulform unterschiedliche Klassenfrequenzrichtwerte und Benchmarks festzulegen sind.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Die nachfolgend ausgewiesenen Potenziale für die Schuljahre 2011/12 und 2018/19 sind das Ergebnis der zuvor angestellten Betrachtungen. Hierbei hat die GPA NRW in erster Linie Flächendaten sowie demografische Prognosen analysiert und insoweit eine arithmetische Betrachtung vorgenommen. Daneben sind auch schulrechtliche Entwicklungen sowie gesellschaftspolitische Aspekte zu berücksichtigen. Dieses kann jedoch nur bedingt prognostiziert werden. Die aktuell zum Teil für die Kommunen dramatisch anwachsenden Zuwanderungs- und Flüchtlingszahlen zeigen dieses beispielhaft auf. Unter Flächengesichtspunkten kann aus heutiger Sicht auch die schulische Inklusion noch nicht abschließend bewertet werden.

Für das Vergleichsjahr 2011/12 hat die GPA NRW folgende Potenziale ermittelt:

Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	367	293	74	226	16.800
Hauptschulen	401	350	51	65	3.300
Realschulen	385	293	92	85	7.900

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Gesamtschulen	366	316	50	120	6.000
Gesamt					34.000

Die Flächenüberhänge je Klasse/Kurs werden mit der Anzahl der Klassen/Kurse im Schuljahr 2011/12 multipliziert. Hieraus ergibt sich ein gesamtstädtisches Flächenpotenzial von rund 34.000 m².

Grundsätzlich geht die GPA NRW davon aus, dass ein m² BGF einen jährlichen Aufwand von rund 100 Euro verursacht (beinhaltet Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten). Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Der Abbau von Flächenüberhängen kann daher zu einer erheblichen Entlastung des städtischen Haushalts beitragen.

Zudem können für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20-30 m² BGF allerdings eine wesentlich geringere Fläche als Klassenräume. Ausgehend von einem zusätzlichen Differenzierungsraum je Zug ergibt sich beispielsweise für eine vierzügige Grundschule, die die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung abdeckt, ein Mehrbedarf von ca. 100-180 m² BGF.

Aktuell wird die Schulflächenplanung zudem durch eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen erschwert. Ihnen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse vermittelt werden, damit sie dann am Unterricht teilnehmen können. In Herne betraf dies zum Zeitpunkt der Prüfung 215 Schüler. Aufgrund der geringen Gruppengrößen sind auch hier kleinere Räume ausreichend. Die für diese Zwecke erforderlichen Räume können bei den meisten Standorten nur einen geringen Anteil der errechneten Flächenüberhänge rechtfertigen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne wird durch die zwischenzeitlich durchgeführten und bisher geplanten Optimierungsmaßnahmen bis 2018/19 bei allen betrachteten Schulformen insgesamt eine Flächenreduzierung um rund 33.300 m² erreichen.

Da die Schülerzahlen in den nächsten Jahren allerdings weiter sinken werden, verringert sich analog der Flächenbedarf kontinuierlich. Wie bei den einzelnen Schulformen bereits angesprochen, haben wir eine Prognoseberechnung für das Schuljahr 2018/19 vorgenommen.

Potenzialtabelle Schulgebäude (Prognose 2018/19)

Schulart	Prognostizierte Klassen / Kurse in m ² BGF	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen/ Kurse	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	339	296	43	205	8.800
Realschulen	348	314	34	94	3.200
Gesamtschulen	400	309	91	110	10.00
Gesamt					22.000

→ Feststellung

Der errechnete Flächenüberhang in der Prognosebetrachtung wird voraussichtlich um rund 12.000 m² kleiner sein als im Vergleichsjahr 2011/12. Dennoch ist eine weitere Reduzierung der Schulstandorte bzw. Flächenoptimierungen über das bereits realisierte/geplante hinaus erforderlich.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte zeitnah die Nutzfläche der einzelnen Schulgebäude ermitteln und in die weitere Analyse einbeziehen (siehe auch Kapitel „Ausblick“). Hierdurch können die ermittelten Flächenpotenziale verifiziert und gegebenenfalls modifiziert werden.

Schulturnhallen

Die GPA NRW betrachtet lediglich die Sport- und Turnhallen, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Berufskollegs und Förderschulen) genutzt werden.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
63,4	42,7	79,7	64,1	60,9	66,1	68,8	20

Der interkommunal durchschnittliche Wert belegt, dass die Stadt Herne über ein flächenmäßig vergleichsweise durchschnittliches Angebot an Schulturnhallen verfügt. Allein daraus lässt sich nicht ableiten, ob die vorhandenen Hallenflächen für den Schulunterricht ausreichen.

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren und großen Städten eine Turnhallen-Einheit für zwölf gebildete Klassen bzw. Kurse ausreicht. Die Schul- und Sportverwaltungen in den kreisfreien Städten haben diese Einschätzung weitgehend bestätigt.

Die Beurteilungsgrundlage basiert auf der Annahme, dass drei Sportunterrichtsstunden je Klasse/Kurs pro Woche erteilt werden. Dies setzt voraus, dass kein Sportlehrermangel besteht und die Schulen den Sportunterricht gemäß Lehrplan in vollem Umfang anbieten können. Zudem erweitern Sportaußenanlagen und Schwimmbäder die Möglichkeit für die Erteilung von Sportunterricht und erhöhen die nutzbaren Zeiten in den Turnhallen-Einheiten.

Der so für die Stadt Herne ermittelte Bedarf wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2011

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	18,8	23	4,2
Hauptschulen	5,4	7	1,6
Realschulen	7,1	8,5	1,4
Gymnasien	15,4	9,5	-5,9
Gesamtschulen	10	10,5	0,5
Gesamt	56,7	58,5	1,8

Nicht jede Grundschule verfügt an ihrem Standort über eine „eigene“ Schulturnhalle. In Herne haben vier Grundschulstandorte keine „eigene“ Schulturnhalle. Daher ist es notwendig, dass Schulturnhallen unabhängig von ihrem jeweiligen Standort auch von anderen Schulen mitgenutzt werden. Nur so ist der Schulsportbedarf insgesamt zu decken.

→ **Feststellung**

Der gesamt städtische Bestand an Halleneinheiten entspricht nahezu dem Bedarf im Vergleichsjahr 2011/12. Das Angebot an Schulturnhallen ist daher aktuell angemessen.

Anzumerken ist, dass sich durch die rückläufigen Schülerzahlen der Hallenbedarf für den Schulsport in den nächsten Jahren sukzessive verringern wird. Auf der Basis der für die Schuljahre 2019/20 prognostizierten Klassen-/Kurszahl (insgesamt 587 Klassen/Kurse) errechnet sich ein Bedarf von nur noch rund 49 Halleneinheiten.

Beachtet werden muss, dass an der Grundschule Regenbogenschule die Sporthalle Dietrichstraße bereits aufgegeben worden ist.

Turnhallen (gesamt)

Die GPA NRW vergleicht an dieser Stelle, wie viele Turnhallen den Einwohnern für sportliche Aktivitäten zur Verfügung stehen. Die vorstehend aufgeführten Schulsporthallen werden durch 7,5 Halleneinheiten von Berufskollegs und Förderschulen sowie Hallen mit reiner Vereinsnutzung ergänzt. Dazu gehören nicht nur Hallen, die im Eigentum der Stadt stehen oder von ihr angemietet sind, sondern auch sämtliche Objekte, deren Unterhaltung bzw. Bewirtschaftung von der Kommune unterstützt wird (z.B. durch Vereinszuschüsse). Turnhallen für spezielle Sportarten wie Eissport, Leichtathletik, Tennis, Radsport, Reitsport etc. bleiben dagegen unberücksichtigt.

Dementsprechend sind für die Stadt Herne 66 Halleneinheiten in die Kennzahlenberechnung eingeflossen:

Kennzahlenvergleiche Turnhallen gesamt

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
BGF Turnhallen in m ² je 1.000 Einwohner	354	201	397	311	283	318	349	19
Durchschnittliche BGF je Halleneinheit in m ²	852	547	933	775	718	760	856	18
Halleneinheiten je 1.000 Einwohner	0,42	0,28	0,51	0,40	0,38	0,41	0,43	19

Die Stadt Herne erhebt gemäß der Entgeltordnung für die allgemeinen Sportanlagen vom 19.03.1991 für die Hallennutzung Entgelte. Befreit sind folgende Betreiber: Stadtsportbund Herne e.V., Stadtjugendring Herne und die ihm angeschlossenen Vereinigungen sowie Vereinigungen und Einzelpersonen, die Freizeitsport betreiben. Aus diesem Grunde sind die Einnahmen von unter 500 Euro pro Jahr sehr gering. Die GPA NRW hält eine angemessene Kostenbeteiligung für die Nutzung für sinnvoll und geboten.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte den Personenkreis für die unentgeltliche Nutzung einschränken bzw. diese abschaffen. Da die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen laufenden Preissteigerungen unterliegen, sollte die Stadt Herne die Nutzungsentgelte regelmäßig anpassen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- In den Herner Grundschulen kommt es durch den kontinuierlichen Schülerrückgang rechnerisch zu großen Flächenüberhangen. Als Folge der sinkenden Schülerzahlen hat die Stadt bereits weitreichende schulorganisatorische Maßnahmen ergriffen. Die durchgeführte bzw. geplante Aufgabe der sieben Stand- bzw. Teilstandorte der Grundschulen führt zu einem Flächenabbau im Primarbereich. Die bisher eingeleiteten Maßnahmen bzw. Überlegungen reichen allerdings nicht aus, um den Flächenüberhang effektiv und dauerhaft zu reduzieren. Die Gebäude sollten vor diesem Hintergrund unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten auf ihre Nutzungseffizienz überprüft werden. Die Stadt Herne sollte zum Abbau der bestehenden Flächenüberhänge die einzügigen Grundschulstandorte nach Möglichkeit aufgeben. Die SEP sollte unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen (OGS, Inklusion, Zuwanderung) neu aufgelegt werden.
- Bei den Hauptschulen hat die Stadt Herne auf die rapide zurückgegangenen Schülerzahlen reagiert. Fünf Hauptschulstandorte werden aufgegeben. Die verbleibende Hauptschule wird gut ausgelastet sein.
- Bei den Realschulen ist im Vergleichsjahr ein rechnerischer Flächenüberhang vorhanden. Aufgrund des anwachsenden Schülerzahlen und des steigenden Ganztagsanteils hat sich das Flächenpotenzial gegenüber dem Vergleichsjahr 2011/12 reduziert.

- Die Gymnasien in Herne waren im Vergleichsjahr 2011/12 gut ausgelastet. Dies belegt auch der Abgleich mit dem Schulraumbilanzen. Die sinkenden Schülerzahlen werden in den nächsten Jahren zu einer Entspannung der Raumsituation führen.
- Bei den Gesamtschulen hat sich aufgrund der insgesamt sinkenden Schülerzahlen das errechnete Flächenpotenzial in der Prognoseberechnung 2018/19 noch deutlich erhöht. Nach den von der Stadt Herne aufgestellten Schulraumbilanzen resultiert der Überhang im Wesentlichen aus einem der Gesamtschulstandorte (GES Mont-Cenis).
- Um den weiter sinkenden Schülerzahlen an Grund-, Realschulen, und Gesamtschulen gerecht zu werden, muss die Stadt Herne Maßnahmen zur Verringerung des Gebäudebestandes einleiten. Für die ineffizienten Gebäude sollte die Stadt Herne anhand von Wirtschaftlichkeitsberechnungen verschiedene Alternativen (Verlagerung, Um- und Neubau) prüfen. Auch die Möglichkeit, Teilflächen für andere, mit dem Schulbetrieb verträgliche Nutzungen zu verwenden, sollte geprüft werden.
- Die Potenzialberechnung aufgrund der Prognosedaten der Stadt Herne zeigt, dass ohne zusätzliche Optimierungsmaßnahmen zukünftig bei den Grund-, Real- und Gesamtschulen Flächenüberhänge verbleiben werden. Daher sollte die Stadt Herne bei diesen Schulformen die Schließung weiterer Schulstandorte in Betracht ziehen und/oder eine Flächenoptimierung an Einzelstandorten anstreben. In der Potenzialberechnung sind Flächen für Inklusion und zuwanderungsbedingte Bedarfe nicht berücksichtigt.
- Der gesamte städtische Bestand an Turnhallen-Einheiten entspricht nahezu dem Bedarf im Vergleichsjahr 2011/12. Als Folge der sinkenden Schülerzahlen werden zukünftig weniger Sportflächen benötigt, sodass sich perspektivisch ein Überhang an Halleneinheiten ergeben wird.

Ausblick

Eine Grundvoraussetzung für Optimierungserfolge im meist historisch gewachsenen Schulgebäudebestand ist u.a. auch die Qualität der Datenhaltung. Im Rahmen der Prüfung der Stadt Herne wurde deutlich, dass u.a. die Flächendaten für die Steuerung des zugrunde liegenden Immobilienbestandes verbesserungswürdig sind. So konnten die Angaben zu den Nutzflächen⁴ (NF) gemäß DIN 277⁵ nicht geliefert werden.

Die Optimierung des Schulgebäudebestandes sollte sich schwerpunktmäßig aus Sicht der GPA NRW auf folgende Punkte beziehen:

- Minimierung des Ressourceneinsatzes (Wirtschaftlichkeit) und
- Optimierung der Gebäudeflächennutzung (Optimierung der Nutzungsstruktur, Verbesserung der Gebäudeeffizienz, konkrete Raumbedarfsanalysen, etc.).

⁴ Die Nutzfläche ist der Anteil der Grundfläche, der der Nutzung entsprechend der Zweckbestimmung dient.

⁵ Die Din 277 dient zur Ermittlung von Grundflächen und Rauminhalten von Bauwerken im Hochbau.

Die Ermittlung von und Kenntnis über Nutzflächen nach DIN 277 ist daher von enormer Bedeutung, um für jeden einzelnen Schulstandort folgende Aspekte zu betrachten:

- die Gebäudegeometrie (Flächeneffizienz des Gebäudes, Verhältnis NF/BGF),
- die Flächen / Raumressourcen (für den eigentlichen Nutzungszweck),
- die Auslastungsgrade (Nutzungsflexibilität der Flächen / Räume) und
- die Kostenstruktur des Gebäudes (für den eigentlichen Nutzungszweck).

Somit kann zukünftig besser beurteilt werden, ob ein vermeintlich hoher Flächenwert durch ein eher großzügiges Raumangebot oder eine ineffiziente Gebäudestruktur (z.B. große Verkehrsflächen, nicht ausgebaute Dachgeschosse, große Tief-/Technikkeller) verursacht wird. Ein Indiz für die Flächeneffizienz eines Gebäudes ist der Anteil der NF an der BGF. Bei Schulgebäuden beträgt die NF erfahrungsgemäß 60 bis 65 Prozent⁶ der BGF.

Zur weiteren Optimierung sollten aus Sicht der GPA NRW auch Zwischenräume und Übergangsbereiche in Schulgebäuden als strategische Raumpotenziale betrachtet werden. Das „geschlossene Klassenzimmer“ sollte sich zu einer offenen Lernlandschaft entwickeln, welches durch eine variable Möblierung für flexibles Lernen hergerichtet werden kann.

Die Umwandlung des vorhandenen Schulimmobilienbestandes durch zeitgemäße Einrichtungskonzepte (flexible Lernorte) eröffnet neue Umbauoptionen, ohne dass grundlegend in die statische Konstruktion eingegriffen werden muss. Durch die Vernetzung mehrerer Flächen bzw. Räume kann auch weiterhin ein adäquates, flexibles Raumprogramm durch die Stadt Herne vorgehalten werden. Zudem wird somit die Flächenbereitstellung optimiert und auf einem möglichst dauerhaft niedrigen Niveau gehalten.

Hierzu verweisen wir auch auf die unten folgenden Ausführungen zu den Themen „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW sieht generell die Möglichkeit, durch innovative Strategien Raumoptimierungen in den Schulgebäuden vorzunehmen. Hierzu ist eine veränderte Sichtweise auf Fläche und Raum notwendig. Die Stadt Herne sollte daher die detaillierte Schulraumbestandsanalyse der Schulentwicklungsplanung mit den Nutzflächen ihrer Schulimmobilien verknüpfen und analysieren.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Herne mit dem Index 3.

⁶ Quelle: Architektenkammer NRW

Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten

Kommunale Immobilien binden ein enormes Finanzvolumen und verursachen hohe Folgekosten. Ein Portfoliomanagement, durch das die Zusammensetzung und weitere Entwicklung des Gebäudebestandes bewusst gesteuert wird, ist daher insbesondere in großen Städten unerlässlich. Außerdem ist es wichtig, die Gebäude anhand ihrer Lebenszykluskosten⁷ zu bewerten. Nur wenn diese bekannt sind, kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit von Immobilien beurteilen und belastbare Entscheidungsgrundlagen liefern. Mit dem als Anlage beigefügte Fragebogen (siehe Berichtsende, Tabelle 3) hinterfragt die GPA NRW, inwieweit diese Anforderungen bei der Stadt Herne erfüllt sind.

Hierzu hat die GPA NRW die Fragen nach ihrer Bedeutung gewichtet. Basierend auf dem vor Ort geführten Interview haben wir bewertet, inwieweit die Stadt Herne die einzelnen Kriterien erfüllt (nicht/ansatzweise/überwiegend/vollständig). Daraus errechnet sich ein Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Herne einen Wert von 41 Prozent erreicht. Dies indiziert, dass bereits gute Ansätze vorhanden, aber auch noch Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

Die Verringerung der kommunalen Gebäudeflächen ist eine bedeutende Maßnahme im Haushaltssicherungskonzept der Stadt Herne. Davon sind insbesondere folgende Maßnahmen betroffen:

- Optimierung des Beteiligungsportfolios ab 2016 insgesamt 1.100.000 Euro p.a.,
- Anpassung der Schulinfrastruktur ab 2019 insgesamt 800.000 Euro p.a. und
- Schließung von zwei Lehrschwimmbecken ab 2016 insgesamt 190.000 Euro p.a..

Somit existieren quantitative Zielvorgaben zur Optimierung des Immobilienbestandes. Deren Einhaltung wird durch die Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes kontinuierlich überprüft.

Die „Stadtentwicklung“ (FB 22) übt die Rolle des Eigentümervertreters (Strategie, Konzeption, Bedarfsorientierung) aus. In dieser Eigenschaft obliegen dem FB 22 u.a. die Entwicklung und Überwachung von generellen Raum- und anderen einheitlichen Standards für alle Dienstleistungen. Bei Standortfragen und entsprechenden Nutzungsentscheidungen ist der Eigentümervertreter grundsätzlich zu beteiligen (siehe Vorlage für den Verwaltungsvorstand vom 22.03.2012).

Im Jahr 2012 wurde die Immobilien- und Flächenkonferenz Herne (IFK) gegründet. Die IFK soll die Infrastruktur der Kommune auf die neuen Herausforderungen der Kommune (Bevölkerungsrückgang, demografischer Wandel, angespannte Haushaltslage usw.) abstimmen und in einen gesamtstädtischen Zusammenhang bringen. Die Fragestellungen lauten beispielsweise: Wie viele Schulen benötigt die Stadt Herne in Zukunft? Was soll mit den nicht mehr benötigten Gebäuden geschehen? Fachbereichsleiter der Stadt Herne gehören der IFK an.

⁷ Lebenszykluskosten beinhalten alle Kosten und Erträge einer Immobilie von seiner Planung bis zum Abriss bzw. zur Verwertung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne hat erkannt, dass die Optimierung des Immobilienportfolios wesentlich zur Entlastung des Haushalts beitragen kann. Mit der Einführung der „Immobilien- und Flächenkonferenz“ hat sie ein Gremium geschaffen, das den Bedarf fachübergreifend prüft und beurteilt.

Grundvoraussetzung für die Optimierung des Gebäudebestandes ist ein vollständiger Überblick über die einzelnen Objekte: Belegung, Flächendaten, Aufwendungen und Erträge sowie der Zustand müssen bekannt sein. Gebäude- und liegenschaftsbezogene Informationen und Datenbestände befinden sich derzeit noch in unterschiedlichen Bereichen und Systemen.

Das Gebäudemanagement Herne (GMH) hat nur Kenntnis über die selbst bewirtschafteten Aufwendungen (Bau, Unterhaltung und Instandsetzung, Reinigung, Energie). Die Kapitalkosten (Abschreibungen und Zinsen) werden zentral von der Kämmerei vorgehalten. Gebäudedaten und Grundrisspläne sind noch nicht vollständig digital in einem CAFM-System erfasst.

→ **Empfehlung**

Um den Immobilienbestand beurteilen und optimieren zu können, ist es notwendig, die relevanten Informationen an einer Stelle zusammenzustellen.

Über ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster verfügt das GMH nicht. In einem solchen Kataster sollten alle durchgeführten und langfristig zu erwartenden Sanierungsaufwendungen monetär erfasst sein. Das GMH erfasst die erforderlichen Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen aktuell in einem Vorhabenplan. Die Maßnahmen werden nach Prioritäten geordnet und im Rahmen der verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen abgearbeitet. Derzeit geht das GMH von einem Sanierungs- und Instandhaltungsstau von insgesamt rund 100 Mio. Euro aus.

Die Stadt Herne erstellt jährlich einen Energiebericht, welcher Angaben über die Einsparungen durch Sanierungsmaßnahmen an öffentlichen Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen liefert. Zudem legt sie Zielwerte für Errichtungskosten und Energieverbräuche fest. Die Vorgaben sind darauf ausgelegt, dauerhaft niedrige Bewirtschaftungs- und Instandhaltungsaufwendungen zu erreichen.

Ein Vertragskataster, in dem externen Dienstleistungs- und Serviceverträge katalogisiert sind, liegt vor. Dies gilt z.B. für Wartungsverträge, Fremdreinigung, Mietverträge und Rahmenverträge (Jahrespreislisten) für Handwerkerleistungen. Neuausschreibungen dieser Verträge finden turnusmäßig alle zwei bis drei Jahre statt.

Für eine Lebenszykluskostenbetrachtung müssten sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten zusammengeführt und ausgewertet werden. Diese Kostenvergleiche müssen langfristig ausgerichtet sein. Die bisher von der Stadt Herne erstellten Kostenvergleiche etwa für das Freizeitbad „Wananas“ und die Königin-Luisen-Schule beinhalten allerdings nicht die vollständigen Lebenszykluskosten der Gebäude. Zudem ist die Aufbereitung der notwendigen Daten zurzeit noch sehr aufwendig, da diese nicht zentral erfasst sind bzw. entsprechende Schnittstellen zwischen den IT-Systemen fehlen.

Für die bestehenden Gebäude führt das GMH solche umfassenden Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht durch. Ein Kennzahlensystem, in dem die Entwicklung der Errichtungs- und Nutzungskosten laufend nach Gebäudetypen differenziert ausgewertet wird, ist nicht vorhanden.

Die Erhebung solcher Kennzahlen würde es ermöglichen, unwirtschaftliche Gebäude eindeutig zeitnah zu identifizieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten für den gesamten Gebäudebestand aufbauen. Anhand der Lebenszykluskosten kann die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Immobilien beurteilt werden. Eine solche Datenbasis bietet eine hervorragende Grundlage für die Entscheidungsvorschläge der „Immobilien- und Flächenkonferenz“.

Hinweise zum Aufbau eines solchen Kennzahlensystems können dem als Anlage beigefügten Fragebogen entnommen werden.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Herne hatte 2011 insgesamt 33 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁸. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten ohne Auswirkung.

**Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011
(alle Schulformen außer Berufskollegs)**

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
77	55	103	73	67	72	76	22

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau. Die Vergütung ist in Herne niedriger als in den meisten Vergleichskommunen (39.694 Euro je Vollzeit-Stelle gegenüber einem Mittelwert von 42.421 Euro). Sie liegt fast in Höhe des Minimalwertes (39.437 Euro je Vollzeit-Stelle).

⁸ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/11)

Ein Indikator für die Stellenausstattung ist die Anzahl der zu betreuenden Schüler:

**Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2011
(alle Schulformen außer Berufskollegs)**

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
519	428	778	602	548	605	659	22

→ **Feststellung**

Die Personalaufwendungen für die Schulsekretariate (alle Schulformen außer Berufskollegs) sind geringfügig überdurchschnittlich. Dies ist in Herne nicht auf das Vergütungsniveau zurückzuführen. Der Grund liegt vielmehr in der geringen Anzahl der betreuten Schüler.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen.

Daraus geht hervor, dass die Stadt Herne bei allen betrachteten Schulformen außer den Gesamtschulen unterdurchschnittliche Personalaufwendungen für die Schulsekretariate je Schüler erreicht. Bei den Gesamtschulen liegen die Herner Werte oberhalb der interkommunalen Mittelwerte. Hier ist ein hoher Personaleinsatz zu verzeichnen, jedoch sind die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle unterdurchschnittlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die angesetzten Bearbeitungszeiten und Häufigkeiten bei der Stellenbemessung für die Gesamtschulen überprüfen,

Nicht in die obige Gesamtkennzahl einbezogen sind die Berufskollegs. Für diese Schulform errechnen sich folgende Kennzahlenwerte.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro (Berufskollegs) 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
51	35	73	51	46	51	55	20

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat (Berufskollegs) 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
836	597	1.234	887	758	840	988	21

Auch bei den Berufskollegs ist das Vergütungsniveau der Stadt Herne niedriger als in den Vergleichsstädten (Herne: 42.599 Euro je Vollzeit-Stelle; Mittelwert: 43.281 Euro).

→ **Feststellung**

Ein relativ hoher Personaleinsatz sowie die niedrige Vergütung führen zu einer durchschnittlichen Positionierung bei den Berufskollegs.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. Regelmäßig erhalten die Beschäftigten, deren Besitzstand durch die Übergangsregelungen des früheren Bundesangestelltentarifvertrags gewahrt wird, die Entgeltgruppe 6.

Qualitatives Stellenniveau 2011

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Herne: Vollzeit-Stellen	Herne: Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	-	-	0,7
E 8	-	-	7,3
E 7	0,7	2,1	0,1
E 6	11,4	34,3	54,7
E 5	15,1	45,5	31,7
E 3	6,0	18,2	5,6
E 2	-	-	0,1
Summen	33,3	100,0	100,0

In Herne sind rund 80 Prozent der Sekretariatskräfte den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. Die Entgeltgruppe 7 kommt nur in den Gesamtschulen vor. In größeren Einheiten sind die Sekretariate häufig mit mehreren Kräften besetzt. Nehmen Stelleninhaber dort zusätzlich Verwaltungsaufgaben wahr, kann dies zu einer höheren Bewertung führen.

Im Vergleichsjahr ist der vorhandene Anteil der E 3-Stellen in Herne auffällig hoch. Die Stadt Herne hat insgesamt sechs Vollzeitstellen (2,7 Grundschule, 0,9 Hauptschule, 1,2 Gymnasium, 0,3 Gesamtschule und 0,9 Förderschulen) der Entgeltgruppe 3 zugeordnet. Lediglich sechs der 22 Vergleichsstädte haben Sekretariatsstellen so niedrig bewertet.

Bei der Stadt Herne erfolgen seit 2006 Neueinstellungen nur noch in E 3. Dabei werden Schulsekretariatskräfte (mit kaufmännischer Ausbildung) regelmäßig durch externe Einstellungen rekrutiert. Allerdings erfolgt die Stellenbesetzung auch durch interne Umsetzungen. Eine Anhebung auf E 5 wurde letztmalig im Jahr 2010 mit der Personalverwaltung diskutiert. In anderen Städten werden aufgrund von Organisationsuntersuchungen die Schulsekretärinnen überwiegend mindestens in E 5 eingestuft. Aufgrund der niedrigen Eingruppierung in Herne bewerben sie sich später häufig auf verwaltungsintern ausgeschriebene E 5-Stellen, wodurch es zu einer höheren Personalfluktuationsrate in den Schulsekretariaten kommt.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte anhand des konkreten Aufgabenzuschnitts überprüfen, ob die Zuordnung zu der Entgeltgruppe 3 tatsächlich gerechtfertigt ist.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Herne verfügt über ein Personalbemessungsverfahren für die Schulsekretariate. Im Rahmen einer Neukonzeption der Stundenbemessung in den Schulsekretariaten wurde 2006 ein Arbeitskreis gebildet, welcher die Personalbemessung und die Kriterien neu definiert hat. Dieser setzte sich zusammen aus Schulleitungen der verschiedenen Schulformen, Schulaufsicht, Schulverwaltung, Personalrat, Schulsekretärinnen und der Organisationsberatung. Im Ergebnis hat man sich an dem „Oberhausener Modell“ orientiert (vgl. Bericht über die Untersuchung im Bereich der Schulsekretariate aus 2006).

In Herne erfolgt eine nach Schulformen differenzierte Berechnung mit Wochenstunden je Schüler (Sockel nach Schülerzahlen plus Zuschläge für schulformspezifische oder schulspezifische Besonderheiten). Zu dieser Festlegung wurden keine externen Gutachter eingeschaltet, sondern durch den v. g. Arbeitskreis wurde intern eine Bewertung vorgenommen. Zuschläge für typische Mehrbedarfe (integrative Klassen, Sprachförderkurse, Ganztagsunterricht usw.) werden gewährt.

Die Berechnung des Bedarfs erfolgt im Jahresturnus. Basis für Veränderungen sind die Schulstatistiken jeweils zum 15.10. des Jahres. Anhand dieser Statistiken findet eine Bedarfsbetrachtung und -berechnung statt. Auf dieser Grundlage wird bereits im zweiten Schulhalbjahr (01.02. des Folgejahres) erforderlichenfalls eine entsprechende Anpassung vorgenommen. Die Neuberechnungen mit den entsprechenden Stellenanteilen werden den Schulleitungen schriftlich mitgeteilt.

Teilweise wurden auch Zeitverträge abgeschlossen, was die Flexibilität bei Umsetzungen unterstützte. Die meisten Arbeitsverträge erlauben flexible Anpassungen im Rahmen von Bandbreiten (ca. +/- 10 bis 15 Prozent).

→ Feststellung

Das Stellenbemessungsverfahren der Stadt Herne führt nicht zu den niedrigsten Personalaufwendungen in den Schulsekretariaten. Gegenüber den einfacheren Alternativen bietet es jedoch den Vorteil, dass das individuelle Aufgabenspektrum an den einzelnen Schulstandorten berücksichtigt wird. Zudem ist nachvollziehbar, welche Zeitanteile für bestimmte Aufgaben veranschlagt sind.

Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen. Deshalb prüft die GPA NRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Stadt Herne hat im Jahr 2011 insgesamt rund 1,2 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Davon entfallen ca. 83 Prozent auf den Schulweg, der Rest - rund 206.000 Euro - auf Fahrten zu Sportstätten.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	59	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	595	378	1.611	642	519	568	672	18
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	8,3	4,0	34,0	17,7	14,4	15,4	22,5	18
Einpendlerquote in Prozent	0,7	0,7	27,8	7,7	3,1	5,9	9,8	15

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 18 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen.

→ Feststellung

Die Stadt Herne bildet bei den Aufwendungen für die Schülerbeförderung im Verhältnis zu den Schülern insgesamt den Minimalwert. Gründe sind ein geringer Anteil von Schülern mit Beförderungsanspruch und die niedrigen Aufwendungen für den Schulweg. Diese sind auf die Struktur der Stadt Herne zurückzuführen.

Der Anteil der beförderten Schüler liegt bei den Haupt-, Real- und Gesamtschulen sowie Gymnasien deutlich unterhalb der Mittelwerte. Bei den Grund- und Förderschulen sowie Berufskollegs überschreitet dieser Anteil geringfügig die Mittelwerte. Hier wirkt sich die Struktur der Stadt aus: Herne besitzt mit 51 km² die kleinste Gemeindefläche (Mittelwert: 169 km²) und zugleich mit 3.195 Einwohner je km² die höchste Bevölkerungsdichte (Mittelwert: 1.948 Einwohner je km²) der kreisfreien Städte.

Hinzu kommt, dass der Anteil der auswärtigen Schüler an der Gesamtschülerzahl in Herne niedriger ist als in den meisten Vergleichskommunen. Die Einpendlerquote der Stadt Herne bildet insgesamt das Minimum. Bei allen Schulformen liegt sie deutlich unterhalb der Mittelwerte.

Die Beförderungskosten für den Schulweg je befördertem Schülern liegen bei allen Schulformen – mit Ausnahme der Hauptschulen – unterhalb der Mittelwerte.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Herne nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Der Fachbereich für Schule und Weiterbildung der Stadt Herne ermittelt die anspruchsberechtigten Schüler. Sie werden dem örtlichen zuständigen Verkehrsunternehmen Straßenbahn Herne-Castrop-Rauxel GmbH (HCR) benannt. Dieses stellt den Schülern ermäßigte Schoko-Tickets zur Verfügung, die eine Nutzung des ÖPNV rund um die Uhr ermöglichen. Nicht alle anspruchsberechtigten Schülerinnen und Schüler nehmen ein solches Schoko-Ticket in Anspruch.

Die Stadt Herne zahlt an das Verkehrsunternehmen monatlich (elf Monate/Jahr) pauschale Abgeltungsbeträge. Grundlage hierfür ist ein Vertrag zwischen der Stadt Herne und dem HCR sowie dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr GmbH (VRR). Dieser trat am 01.02.2001 mit der Einführung des Schoko-Tickets in Kraft.

Für die Bemessung des Abgeltungsbetrages wurde die Zahl der im Januar 2002 ausgegebenen Fahrkarten zu Grunde gelegt und festgeschrieben. Diese pauschalen Abgeltungsbeträge werden jährlich angepasst. Sie berücksichtigen die laufenden Tarifierpassungen sowie die Entwicklung der gesamten Schülerzahl. Die Zahlung basiert somit nicht auf der Anzahl der tatsächlich ausgegebenen Schoko-Tickets.

Die Finanzierung des Schoko-Tickets im VRR stützt sich auf folgende drei Säulen:

- Schulträgeranteil

auf Basis der für Januar 2002 abgenommenen School-Ticket-Jahreskarten unter Berücksichtigung der Entwicklung der Gesamtschülerzahl sowie der beschlossenen Fahrpreiserhöhungen (fortgeschriebener Betrag)

- Eigenanteile

d. h. nach § 97 Abs.3 Schulfinanzgesetz NRW (SchFG) in Verbindung mit § 1 Schülerfahrkostenverordnung NRW (Schfk VO) erhobene Eigenanteile bei Freifahrern in Höhe von aktuell 12,00 Euro oder 6,00 Euro oder 0,00 Euro

- Selbstzahlerpreis

für Schüler ohne Anspruch auf Fahrtkostenübernahme durch den Schulträger, die ein Schoko-Ticket zum Selbstzahlerpreis direkt bei einem Verkehrsunternehmen abonnieren können

Der Schulträgeranteil wird dem Schulträger für elf Monate pro Jahr in Rechnung gestellt. Die Eigenanteile werden den Schülern bzw. Erziehungsberechtigten hingegen für das ganze Jahr belastet, da die Nutzung der Schoko-Tickets auch im Hauptferienmonat möglich ist.

Der Selbstzahlerpreis bei Schoko-Tickets ohne Anspruch auf Kostenübernahme wird ebenfalls ganzjährig erhoben.

Im Kalenderjahr 2011 wurden nach Angaben der HCR insgesamt 1.378 Schoko-Tickets ausgegeben.

Die Zahlung des Schulträgers an das Verkehrsunternehmen HCR wird in elf Monatsbeträgen (ausgenommen für den Hauptferienmonat) erbracht. Sie belief sich für das Jahr 2011 auf 11 x 55.328 Euro. Hieraus errechnet sich – ohne Berücksichtigung der Eigenanteile - ein fiktiver Ticket-Preis von monatlich rund 36,80 Euro.

Im Kalenderjahr 2014 wurden mit 1.571 mehr Schoko-Tickets ausgegeben. Durch die Erhöhung der Monatspauschale auf 56.622 Euro ist der von der Stadt Herne rechnerisch gezahlte Ticket-Preis auf 33,04 Euro gesunken.

Die Schoko-Tickets ermöglichen eine Nutzung des ÖPNV über den Schulweg hinaus. Deshalb kann der Schulträger von den Eltern bzw. volljährigen Schülern einen Eigenanteil von bis zu zwölf Euro erheben. Den Anspruch auf diesen Eigenanteil hat die Stadt an das Verkehrsunternehmen HCR abgetreten. Diese Beträge werden seit Einführung des Schokotickets zum 01.01.2001 von dort eingezogen. Die Abtretung erfolgte auf der Grundlage des Runderlasses des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr VB 1-47-51.6 Abschnitt 4. Die Einnahmen verbleiben als Fahrgeld bei den Verkehrsunternehmen im Sinne dieser Vorschrift. Der Eigenanteil wird für die zusätzliche Finanzierung des Schülertickets verwendet. Die Abtretung an die HCR erfolgte im Rahmen des Gesamtvertrages vom 01.01.2001, weil für die Veranlagung, Einziehung und ggf. Beitreibung des Eigenanteils durch die Stadt Herne zusätzliche Ressourcen (Personal- und Sachkosten) erforderlich geworden wären. Die Zahlung des Schulträgeranteils sowie der Eigenanteile an das Vertragsunternehmen erfolgt unabhängig davon, welche Stelle den Einzug der Eigenanteile vornimmt. Für anspruchsberechtigte Schüler ist die Pauschalzahlung fortzuschreiben. Das Selbstzahler-Schoko-Ticket (z. Zt. 32,10 Euro) wird nur für Schüler ohne Anspruch auf Fahrtkostenübernahme ausgegeben.

In 2014 erhielten die Verkehrsunternehmen somit für ein Schoko-Ticket bei einem anspruchsberechtigten Schüler bis zu 43,86 Euro (33,04 Euro zuzüglich 10,82 Euro durchschnittlicher Eigenanteil der Eltern. (Der Durchschnitt ergibt sich, da nicht anspruchsberechtigte Geschwisterkinder nicht 12 Euro zahlen, sondern nur 6 Euro bzw. 0 Euro). Ein nicht anspruchsberechtigter Schüler zahlte im Jahr 2014 für das gleiche Ticket nur 32,10 Euro.

→ **Feststellung**

Die mit den Verkehrsunternehmen getroffenen Vereinbarungen haben zur Folge, dass die HCR höhere Beträge vereinnahmt als den eigentlichen Ticketpreis.

→ **Empfehlung**

Die durch die Vertragsgestaltung bedingte Subventionierung des ÖPNV sollte im Haushalt transparent werden.

Bisher ist sie in den Schülerbeförderungskosten enthalten und daher nicht erkennbar.

Die Stadt Herne schreibt die Leistungen des Schülerspezialverkehrs regelmäßig alle zwei Jahre mit der Option für ein weiteres Jahr europaweit aus. Die letzte Ausschreibung fand im Jahr 2014 für die Schuljahre 2014/15 und 2015/16 statt. Für das Schuljahr 2016/17 gilt die Option.

Die Beförderungskosten übernimmt die Stadt Herne nur für anspruchsberechtigte Schüler. Zusätzliche Fahrten, die nicht als Schulweg bzw. Unterrichtsfahrt gelten, finanziert sie nicht. Bei der Übernahme der Fahrtkosten beachtet die Stadt den in der Schülerfahrkostenverordnung festgelegten Höchstbetrag von 100 Euro/Monat⁹. Anreize zum Verzicht auf Fahrkarten gewährt sie nicht, da dies keinen finanziellen Vorteil für die Kommune hätte.

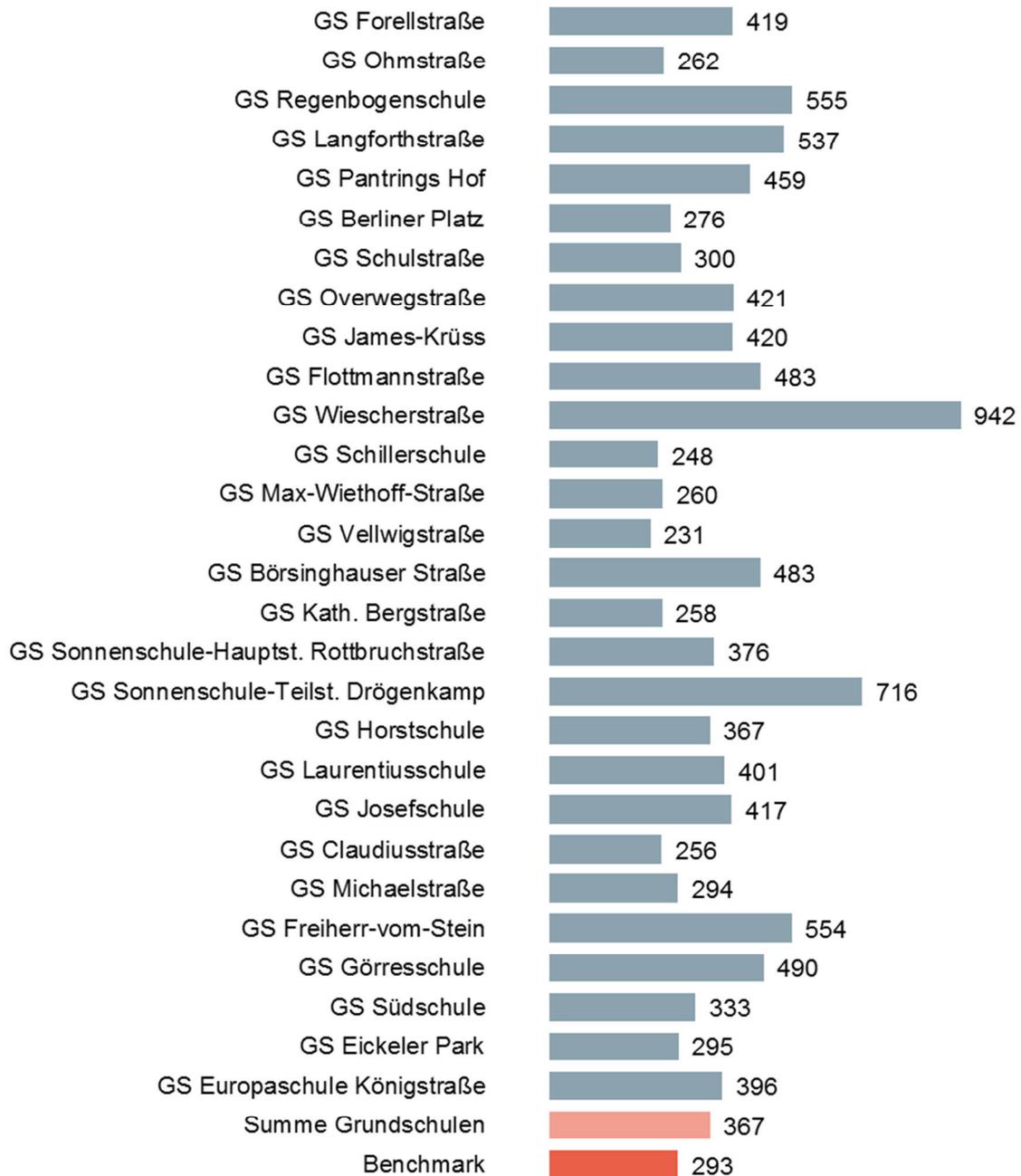
→ **Feststellung**

Aus der geschilderten Vorgehensweise zum Schülerspezialverkehr und der Organisation der Schülerbeförderung ist kein weiterer Handlungsbedarf abzuleiten.

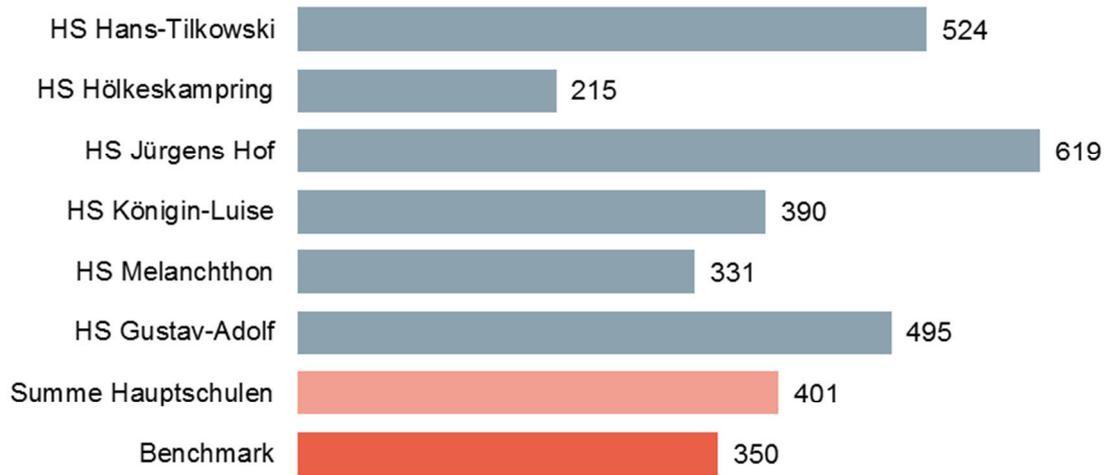
⁹ 2 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung (Schfk VO)

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Grafik1: BGF Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



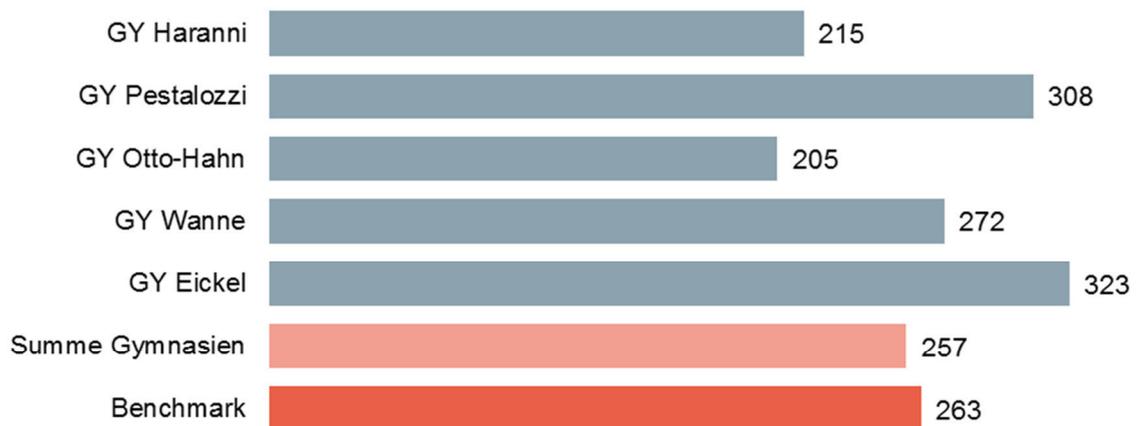
Grafik2: BGF Hauptschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik3: BGF Realschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik4: BGF Gymnasien je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik5: BGF Gesamtschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Tabelle1: Auswertung der Grundschulen für das Schuljahr 2011/12 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztag	Schüler Ganztag	Gebildete Klassen 2011/12	Klassenräume	Potenzial	Mehrzweckraum	Gruppenräume	OGS-Räume		Aula/Pausenhalle
										Bestand	Raum-differenz	
GS Forellstraße	M	23,75	57,37	109	8	10	2	2	1	4	-1	0
GS Ohmstraße	M	21,29	43,62	65	7	8	1	2	0	2	-2	0
GS Regenbogenschule	S	19,86	24,46	34	7	10	3	3	1	4	1	0
GS Langforthstraße	S	22,80	49,12	56	5	9	4	1	0	2	-1	1
GS Pantrings Hof	S	24,75	26,26	26	4	6	2	1	0	2	0	0
GS Berliner Platz	M	28,38	66,52	151	8	8	0	2	0	2	0	1
GS Schulstraße	M	23,50	30,85	58	8	10	2	3	1	3	0	0
GS Overwegstraße	M	19,67	37,29	44	6	8	2	0	2	2	-1	1
GS James-Krüss	M	25,67	37,66	58	6	8	2	2	0	2	-1	0
GS Flottmannstraße	M	23,13	31,89	59	8	8	0	2	1	3	0	2
GS Wiescherstraße	S	21,00	0,00	0	1	4	3	1	1	0	0	0
GS Schillerschule	M	26,17	47,77	150	12	12	0	0	6	4	-3	1
GS Max-Wiethoff-Straße	S	20,73	23,68	54	11	13	2	2	1	4	1	0
GS Vellwigstraße	S	24,77	32,61	105	13	13	0	2	2	3	-2	1
GS Börsinghauser Straße	S	23,13	50,27	93	8	10	2	3	0	3	-2	1
GS Kath. Bergstraße	M	26,75	46,73	100	8	8	0	2	0	3	-2	0
GS Sonnenschule - Hauptstandort	M	19,00	48,68	74	8	10	2	3	6	3	0	0
GS Sonnenschule - Teilstandort	W	19,50	0,00		4	7	3	1	2	2	0	1

Schule	Bezirk	durchschn. Klassen- stärke	Anteil Ganztag	Schüler Ganztag	Gebildete Klassen 2011/12	Klassen- räume	Potenzial	Mehr- zweck- raum	Gruppen- räume	OGS-Räume		Aula/ Pausen- halle
										Bestand	Raum- differenz	
GS Horstschule	M	21,63	50,87	88	8	11	3	2	0	3	-1	0
GS Laurentiuschule	W	25,88	32,85	68	8	10	2	2	2	3	-1	0
GS Josefschule (incl. Dep. Karlstr.)	W	23,58	28,27	80	12	16	4	4	0	3	-1	0
GS Claudiusstraße	W	25,83	28,71	89	12	12	0	1	6	3	-2	0
GS Michaelstraße	W	25,69	19,46	65	13	15	2	4	0	3	-1	0
GS Freiherr-vom-Stein	E	22,67	43,38	59	6	9	3	2	0	3	-1	0
GS Görresschule	E	18,67	0,00	0	6	12	6	3	5	1	0	0
GS Südschule	E	23,36	26,07	67	11	12	1	3	1	3	-1	0
GS Eickeler Park	E	27,88	44,84	100	8	9	1	1	3	4	-1	0
GS Europaschule	E	25,30	35,97	91	10	12	2	2	7	3	-1	0
Summe		23,74	36,22	1943	226	280	54	56	48	77	-23	9

Tabelle 2: Auswertung der Grundschulen für das Schuljahr 2014/15 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztag	Schüler Ganztag	Gebildete Klassen 2014/15	Klassenräume	Potenzial	Mehrzweckraum	Gruppenräume	OGS-Räume		Aula/Pausenhalle
										Bestand	Raumdifferenz	
GS Forellstraße	M	21,75	63,22	110	8	10	2	2	1	4	-1	0
GS Ohmstraße	M	19,75	34,81	55	8	8	0	2	0	2	-1	0
GS Jürgens Hof	S	20,60	31,55	65	10	10	0	3	9	4	0	1
GS Pantrings Hof	S	21,75	29,89	26	4	6	2	1	0	2	0	0
GS Berliner Platz	M	26,63	34,74	74	8	8	0	2	0	2	0	1
GS Schulstraße	M	22,86	46,88	75	7	10	3	3	1	3	-1	0
GS James-Krüß	M	25,29	42,37	75	7	8	1	2	0	2	-2	0
GS Flottmannstraße	M	24,88	44,22	88	8	8	0	2	1	3	-1	2
GS Schillerschule	M	26,67	46,88	150	12	12	0	0	6	6	-1	1
GS Max-Wiethoff-Straße	S	24,00	29,17	56	8	13	5	2	1	4	1	0
GS Vellwigstraße	S	24,46	42,45	135	13	13	0	2	2	3	-3	1
GS Börsinghauser Straße	S	21,13	44,97	76	8	10	2	3	0	3	-1	1
GS Kath. Bergstraße	M	24,78	49,33	110	9	8	-1	2	0	3	-2	0
GS Sonnenschule - Hauptstandort	M	20,78	45,99	86	9	10	1	3	6	3	-1	0
GS Sonnenschule - Teilstandort	W	18,33	25,45	14	3	7	4	1	2	2	0	1
GS Horstschule	M	24,00	57,29	110	8	11	3	2	0	3	-2	0
GS Laurentiuschule	W	22,50	38,89	70	8	10	2	2	2	3	-1	0

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztag	Schüler Ganztag	Gebildete Klassen 2014/15	Klassenräume	Potenzial	Mehrzweckraum	Gruppenräume	OGS-Räume		Aula/Pausenhalle
										Bestand	Raumdifferenz	
GS Josefschule (incl. Dep. Karlstr.)	W	21,83	30,92	81	12	16	4	4	0	3	-1	0
GS Claudiusstraße	W	25,33	41,12	125	12	12	0	1	6	3	-3	0
GS Michaelstraße	W	23,67	29,93	85	12	15	3	4	0	3	-2	0
GS Freiherr-vom-Stein	E	25,13	41,79	84	8	9	1	2	0	3	-1	0
GS Südschule	E	23,92	28,22	81	12	12	0	3	1	3	-1	0
GS Eickeler Park	E	26,88	50,70	109	8	9	1	1	3	4	-1	0
GS Europaschule	E	23,30	34,33	80	10	12	2	2	7	3	-1	0
Summe		23,57	40,43	2020	212	247	35	51	48	74	-26	8

Tabelle 3: Auswertung der Grundschulen für das Prognosejahr 2018/19 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztag	Schüler Ganztag	vorauss. Klassen 2018/19	Klassenräume	Potenzial	Mehrzweckraum	Gruppenräume	OGS-Räume		Aula/Pausenhalle
										Bestand	Raumdifferenz	
GS Forellstraße	M					10		2	1	4		0
GS Ohmstraße	M					8		2	0	2		0
GS Jürgens Hof	S					10		3	9	4		1
GS Pantrings Hof	S					6		1	0	2		0
GS Berliner Platz	M					8		2	0	2		1
GS Schulstraße	M					10		3	1	3		0
GS James-Krüss	M					8		2	0	2		0

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztags	Schüler Ganztags	vorauss. Klassen 2018/19	Klassenräume	Potenzial	Mehrzweckraum	Gruppenräume	OGS-Räume		Aula/Pausenhalle
										Bestand	Raumdifferenz	
GS Flottmannstraße	M					8		2	1	3		2
GS Schillerschule	M					12		0	6	6		1
GS Max-Wiethoff-Straße	S					13		2	1	4		0
GS Vellwigstraße	S					13		2	2	3		1
GS Börsinghauser Straße	S					10		3	0	3		1
GS Kath. Bergstraße	M					8		2	0	3		0
GS Sonnenschule	M					10		3	6	3		0
GS Horstschule	M					11		2	0	3		0
GS Laurentiuschule	W					10		2	2	3		0
GS Josefschule	W					10		2	0	3		0
GS Claudiusstraße	W					12		1	6	3		0
GS Michaelstraße	W					15		4	0	3		0
GS Freiherr-vom-Stein	E					9		2	0	3		0
GS Südschule	E					12		3	1	3		0
GS Eickeler Park	E					9		1	3	4		0
GS Europaschule	E					12		2	7	3		0
Summe			45%	2178	205	234	29	48	46	72	-38	7

Tabelle 4: Auswertung der Hauptschulen für das Schuljahr 2011/12 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztag	Schüler Ganztag	Gebildete Klassen 2011/12	Klassenräume	Potential	Mehrzweckräume	Gruppenräume	Fachräume NW	Fachräume Sonstige	Aula/Pausenhalle	Potential	Ganztag m ² (BGF)		
														IST	BE-DARF	DIFFERENZ
HS Hans-Tilkowski	M	19,75	100%	237	12	18	6	0	2	3	6	0	1	502	931	-429
HS Hölkeskampring	M	22,50	0%	0	16	17	1	1	2	2	4	2	1	207	0	0
HS Jürgens Hof	S	19,17	0%	0	6	11	5	0	0	1	4	1	4	0	0	0
HS Königin-Luise	W	16,44	0%	0	9	13	4	0	0	3	4	0	-3	0	0	0
HS Melachthon	W	18,36	100%	202	11	11	0	0	4	2	5	0	1	478	621	-143
HS Gustav-Adolf	E	19,82	100%	218	11	12	1	0	0	2	7	1	0	193	621	-428
Summe		19,70	51,3%	657	65	82	17	1	8	13	30	4	4	1.379	2.172	-571

Tabelle 5: Auswertung der Hauptschulen für das Schuljahr 2014/15 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztag	Schüler Ganztag	Gebildete Klassen 2014/15	Klassenräume	Potential	Mehrzweckräume	Gruppenräume	Fachräume NW	Fachräume Sonstige	Aula/Pausenhalle	Potential	Ganztag m ² (BGF)		
														IST	BE-DARF	DIFFERENZ
HS Hans-Tilkowski	M	20,60	100%	309	15	18	3	0	2	3	6	0	1	502	931	-429
HS Hölkeskampring	M	17,57	0%	0	14	17	3	1	2	2	4	2	1	0	0	0
HS Jürgens Hof	S	0,00	0%	0	0	0	0	0	0	1	4	1	4	0	0	0

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztag	Schüler Ganztag	Gebildete Klassen 2014/15	Klassenräume	Potential	Mehrzweckräume	Gruppenräume	Fachräume NW	Fachräume Sonstige	Aula/Pausenhalle	Potential	Ganztag m² (BGF)		
														IST	BE-DARF	DIFFERENZ
HS Königin-Luise	W	0,00	0%	0	0	0	0	0	0	3	4	0	-3	0	0	0
HS Melanchthon	W	18,00	100%	126	7	11	4	0	4	2	5	0	1	478	621	-143
HS Gustav-Adolf	E	17,14	100%	120	7	12	5	0	0	2	7	1	0	193	621	-428
Summe		18,63	69,3%	555	43	58	15	1	8	13	30	4	4	1.172	2.172	-1.000

Tabelle 6: Auswertung der Hauptschulen für das Prognosejahr 2018/19 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztag	Schüler Ganztag	voraus. Klassen 2018/19	Klassenräume	Potential	Mehrzweckräume	Gruppenräume	Fachräume NW	Fachräume Sonstige	Aula/Pausenhalle	Potential	Ganztag m² (BGF)		
														IST	BE-DARF	DIFFERENZ
HS Hans-Tilkowski	M	25,77	100%	505	20	18	-2	0	2	3	6	0	1	502	931	-429
HS Hölkeskampring	M	0,00	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HS Melanchthon	W	0,00	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HS Gustav-Adolf	E	0,00	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summe		25,77	100,0%	505	20	18	-2	0	2	3	6	0	1	502	931	-429

Tabelle 7: Auswertung der Realschulen für das Schuljahr 2011/12 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztag	Schüler Ganztag	Gebildete Klassen 2011/12	Klassenräume	Potential	Mehrzweckräume	Gruppenräume	Fachräume NW	Fachräume Sonstige	Aula/Pausenhalle	Potential	Ganztag m ² (BGF)		
														IST	BE-DARF	DIFFERENZ
RS Strünkede	M	28,74	0%	0	27	28	1	1	1	5	6	1	1	0	0	0
RS Sodingen	S	29,29	100%	615	21	21	0	2	2	3	5	1	1	883	931	-48
RS Crange	W	27,37	54%	280	19	19	0	1	0	3	6	1	0	253	931	-678
RS An der Burg	E	27,56	0%	0	18	22	4	1	0	5	5	1	1	0	0	0
Summe		28,32	40,9%	895	85	90	5	5	3	16	22	4	3	1136	1862	-726

Tabelle 8: Auswertung der Realschulen für das Schuljahr 2014/15 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztag	Schüler Ganztag	Gebildete Klassen 2014/15	Klassenräume	Potential	Mehrzweckräume	Gruppenräume	Fachräume NW	Fachräume Sonstige	Aula/Pausenhalle	Potential	Ganztag m ² (BGF)		
														IST	BE-DARF	DIFFERENZ
RS Strünkede	M	28,52	0%	0	27	28	1	1	1	5	6	1	1	0	0	0
RS Sodingen	S	29,10	100%	611	21	21	0	2	2	3	5	1	1	883	931	-48
RS Crange	W	26,52	100%	557	21	20	-1	0	0	3	5	1	-4	253	931	-678
RS An der Burg	E	28,06	17%	85	18	18	0	1	0	5	6	1	1	924	931	-7
Summe		28,08	51,3%	1.253	87	87	0	4	3	16	22	4	-1	2060	2793	-733

Tabelle 9: Auswertung der Realschulen für das Prognosejahr 2018/19 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztag	Schüler Ganztag	voraus. Klassen 2018/19	Klassenräume	Potential	Mehrzweckräume	Gruppenräume	Fachräume NW	Fachräume Sonstige	Aula/Pausenhalle	Potential	Ganztag m ² (BGF)		
														IST	BE-DARF	DIFFERENZ
RS Strünkede	M	26,83	0%	0	30	28	-2	1	1	5	6	1	1	0	0	0
RS Sodingen	S	26,32	100%	579	22	21	-1	2	2	3	5	1	1	883	931	-48
RS Crange	W	25,33	100%	608	24	20	-4	0	0	3	5	1	-4	253	931	-678
RS An der Burg	E	27,77	83%	415	18	18	0	1	0	5	6	1	1	924	931	-7
Summe		26,51	64,3%	1.602	94	87	-7	4	3	16	22	4	-1	2.060	2.793	-733

Tabelle 10: Auswertung der Gymnasien für das Schuljahr 2011/12 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztags SEK I	Schüler Ganztags SEK I	Gebildete Klassen/ Kurse 2011/12	Klassenräume	Potential	Mehrzweckräume	Gruppenräume	Fachräume NW	Fachräume Sonstige	Aula/ Pausenhalle	Potential	Ganztags m² (BGF)		
														IST	BE-DARF	DIFFERENZ
GY Haranni	M	26,00	0%	0	45	38	-7	1	3	6	8	1	-7	0	0	0
GY Pestalozzi	M	27,68	0%	0	35	33	-2	0	0	6	7	1	-8	0	0	0
GY Otto-Hahn	S	29,55	0%	0	45	37	-8	0	0	6	6	1	-13	0	0	0
GY Wanne	W	29,06	67%	294	30	25	-5	0	0	5	7	1	-8	648	964	-316
GY Eickel	E	26,40	0%	0	29	28	-1	0	0	6	7	1	-7	0	0	0
Summe		27,78	12,0%	294	184	161	-23	1	3	29	35	5	-43	648	964	-316

Tabelle 11: Auswertung der Gymnasien für das Schuljahr 2014/15 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztags SEK I	Schüler Ganztags SEK I	Gebildete Klassen/ Kurse 2014/15	Klassenräume	Potential	Mehrzweckräume	Gruppenräume	Fachräume NW	Fachräume Sonstige	Aula/ Pausenhalle	Potential	Ganztags m ² (BGF)		
														IST	BE-DARF	DIFFERENZ
GY Haranni	M	28,06	0%	0	34	38	4	1	3	6	8	1	-4	0	0	0
GY Pestalozzi	M	25,70	0%	0	35	33	-2	0	0	6	7	1	-9	0	0	0
GY Otto-Hahn	S	28,45	0%	0	40	37	-3	0	0	6	6	1	-15	0	0	0
GY Wanne	W	29,06	100%	465	28	25	-3	0	0	5	7	1	-7	648	964	-316
GY Eickel	E	27,67	0%	0	27	28	1	0	0	6	7	1	-6	0	0	0
Summe		27,74	19,0%	465	164	161	-3	1	3	29	35	5	-41	648	964	-316

Tabelle 12: Auswertung der Gymnasien für das Prognosejahr 2018/19 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztags SEK I	Schüler Ganztags SEK I	voraus. Klassen/Kurse 2018/19	Klassenräume	Potential	Mehrzweckräume	Gruppräume	Fachräume NW	Fachräume Sonstige	Aula/Pausenhalle	Potential	Ganztags m ² (BGF)		
														IST	BE-DARF	DIFFERENZ
GY Haranni	M	23,40	67%	235	30	35	5	2	5	7	7	1	0	1214	1286	-71
GY Pestalozzi	M	25,05	0%	0	33	33	0	0	0	6	7	1	-9	0	0	0
GY Otto-Hahn	S	27,05	0%	0	38	37	-1	0	0	6	6	1	-11	0	0	0
GY Wanne	W	27,53	100%	413	30	25	-5	0	0	5	7	1	-9	648	964	-316
GY Eickel	E	28,40	0%	0	27	28	1	0	0	6	7	1	-6	0	0	0
Summe		26,27	29,0%	648	158	158	0	2	5	30	34	5	-35	1863	2250	-388

Tabelle 13: Auswertung der Gesamtschulen für das Schuljahr 2011/12 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztag SEK I	Schüler Ganztag SEK I	Gebildete Klassen/ Kurse 2011/12	Klassenräume	Potential	Mehrzweckräume	Gruppenräume	Fachräume NW	Fachräume Sonstige	Aula/ Pausenhalle	Potential	Ganztag m² (BGF)		
														IST	BE-DARF	DIFFERENZ
GES Wanne-Eickel	W	25,92	100%	985	46	46	0	1	1	10	12	1	-1	1138	1929	-791
GES Erich-Fried	M	29,17	100%	700	35	32	-3	1	2	7	12	1	2	1530	1286	245
GES Mont-Cenis	S	26,09	100%	887	39	43	4	2	0	9	17	1	4	1416	1929	-513
Summe		26,79	100%	2.572	120	121	1	4	3	26	41	3	5	4084	5143	-1059

Tabelle 14: Auswertung der Gesamtschulen für das Schuljahr 2014/15 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztag SEK I	Schüler Ganztag SEK I	Gebildete Klassen/ Kurse 2014/15	Klassenräume	Potential	Mehrzweckräume	Gruppenräume	Fachräume NW	Fachräume Sonstige	Aula/ Pausenhalle	Potential	Ganztag m² (BGF)		
														IST	BE-DARF	DIFFERENZ
GES Wanne-Eickel	W	25,95	100%	986	48	46	-2	1	1	10	12	1	-2	1138	1929	-791
GES Erich-Fried	M	27,32	100%	683	37	32	-5	1	2	7	12	1	2	1530	1286	245
GES Mont-Cenis	S	26,29	100%	815	38	43	5	2	0	9	17	1	6	1416	1929	-513
Summe		26,43	100%	2.484	123	121	-2	4	3	26	41	3	6	4084	5143	-1059

Tabelle 15: Auswertung der Gesamtschulen für das Prognosejahr 2018/19 (Schulraumbilanzen der Schulentwicklungsplanung)

Schule	Bezirk	durchschn. Klassenstärke	Anteil Ganztag SEK I	Schüler Ganztag SEK I	vo-rauss. Klassen/Kurse 2018/19	Klassenräume	Potential	Mehrzweckräume	Gruppenräume	Fachräume NW	Fachräume Sonstige	Aula/Pausenhalle	Potential	Ganztag m² (BGF)		
														IST	BE-DARF	DIFFERENZ
GES Wanne-Eickel	W	27,34	100%	957	45	46	1	1	1	10	12	1	-2	1138	1929	-791
GES Erich-Fried	M	27,29	100%	655	36	32	-4	1	2	7	12	1	2	1530	1286	245
GES Mont-Cenis	S	25,73	100%	566	29	43	14	2	0	9	17	1	9	1416	1286	130
Summe		26,88	100%	2.178	110	121	11	4	3	26	41	3	9	4084	4500	-416

Tabelle 16: Erfüllungsgrad „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Organisation des Portfoliomanagements					
Bestehen klare und nachhaltige Zielvorgaben des VV/ der Politik zur Optimierung des Immobilienbestandes?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Wird die Zielerreichung bzw. die Einhaltung der strategischen und operativen Vorgaben kontinuierlich überprüft und gemessen?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Besteht eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung und Vorbereitung entsprechender Entscheidungen in VV und Politik zuständig ist?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein festes Regelwerk, das ein verbindliches Verfahren zur Portfoliosteuerung vorgibt?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Wird der vorhandene Gebäudebestand im Sinne einer systematischen Portfolioanalyse kontinuierlich auf seine Notwendigkeit für die kommunale Aufgabenerfüllung kritisch hinterfragt/überprüft?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden in das zentrale Portfoliomanagement auch die Immobilien der städtischen Beteiligungen (Konzernsteuerung "Immobilien") einbezogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl Organisation des Portfoliomanagements				23	48
Erfüllungsgrad Organisation des Portfoliomanagements				48	
IT-Systeme und Datengrundlagen					
Ist eine Gebäudeübersicht vorhanden? Können Bruttogrundflächen, Nutzflächen, die Gebäudeanzahl ohne Rechercheaufwand angegeben werden?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Sind die Gebäudedaten strukturiert, z.B. in einem CAFM-System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind die Gebäudekosten strukturiert, z.B. in einem kaufmännischen System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden zyklisch Berichte aus den Systemen erstellt und den Entscheidungsträgern zur Steuerung des Portfolios weitergeleitet?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Gibt es für alle Gebäude ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Ist der Sanierungs- und Instandhaltungsstau ermittelt?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Werden Instandhaltungs- und Sanierungskataster jährlich aktualisiert?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Verfügen Sie über ein Vertragskataster für externe Services und Dienstleistungen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Wird das Vertragskataster zyklisch aktualisiert, erfolgen zyklische Neuausschreibungen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl IT-Systeme und Datengrundlagen				49	66
Erfüllungsgrad IT-Systeme				74	
Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)					
Haben Sie für Ihre Gebäude jeweils ein Betriebskonzept in dem die wichtigsten Fakten/Vorgaben zum Betrieb des Gebäudes erfasst sind?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Berücksichtigen Sie zukünftige Nutzungsänderungen und die erforderlichen Anpassungen bereits in Ihren Planungen?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Haben Sie einen Instandhaltungskatalog je Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Kennen Sie die notwendigen Instandhaltungsraten je Gewerk oder Anlage?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Haben Sie einen Sanierungskatalog je Gebäude?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Kennen Sie die technischen Nutzungsdauern Ihrer Gebäude, Gewerke und Anlagen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				11	39
Erfüllungsgrad Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				28	
Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen					
Werden die Gebäude- und Nutzungskosten im Rahmen einer Lebenszykluskostenbetrachtung zusammengeführt und ausgewertet?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Erfolgt eine standortübergreifende Betrachtung der Lebenszykluskosten?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Erfolgt eine langfristige Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Einzelgebäuden in Form von detaillierten Wirtschaftlichkeitsberechnungen?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden bei Standortentscheidungen Szenarioberechnungen beispielweise Neubau vs. Sanierung erstellt?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Beträgt der Betrachtungszeitraum der Berechnungen mindestens 20-30 Jahre?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				9	33
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				27	
Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)					
Definieren Sie bei Neubauten oder umfangreichen Sanierungen Zielwerte, die seitens der Planungsbeteiligten erreicht werden müssen?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Führen Sie LZK-Berechnungen in sehr frühen Planungsphasen, Bsp. Wettbewerb oder VOF-Verfahren durch (gegebenenfalls durch Dritte, z.B. Architekten oder Fachplaner)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Sind die Lebenszykluskosten - nicht nur die Energiekosten - ein Entscheidungsmerkmal für die Auswahl des Entwurfs?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden die Berechnungen detailliert und nicht über Kennzahlen (Mittelwerte o.ä.) erstellt?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden die LZK-Berechnungen in den wesentlichen HOAI-Phasen (2, 3, 5) aktualisiert?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden alle Nutzungskostenarten der DIN 18960 in den LZK-Berechnungen berücksichtigt?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Werden die zu erwartenden Preissteigerungsraten je Kostenart in den Berechnungen berücksichtigt?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Erfolgen die LZK-Berechnungen dynamisch in einem VoFi-Modell?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Betrachten Sie bei den Maßnahmen zur Optimierung der Energiekosten auch die zukünftigen Instandhaltungs- und Sanierungskosten?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Geben Sie Standards bezüglich des Energieverbrauchs Ihrer Gebäude (Plusenergie, Passivhaus, etc.) vor?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Punktzahl Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				19	60
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				32	
Kennzahlensystem					
Ist ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten im Einsatz?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Werden die Kennzahlen Lebenszykluskosten zyklisch ausgewertet?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Sind detaillierte Kennzahlen zu Errichtungskosten vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Sind detaillierte Kennzahlen zu Nutzungskosten vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden Maßnahmen ergriffen, wenn aus dem Kennzahlensystem deutliche Abweichungen erkennbar sind?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Gibt es Szenarienberechnungen für unwirtschaftliche Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Punktzahl Kennzahlensystem				6	39
Erfüllungsgrad Kennzahlensystem				15	
Gesamtauswertung					
Punktzahl gesamt				117	285

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfüllungsgrad gesamt					41

Tabelle 17: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	58	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	658	355	1.165	659	556	627	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	38.363	33.400	44.555	41.407	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	70	60	117	82	72	79	85	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	551	376	704	531	471	539	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	38.397	33.400	46.700	42.190	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	51	43	102	61	53	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	794	416	1.117	727	651	702	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	59	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	692	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.996	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	77	51	107	72	64	70	77	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	549	403	832	614	555	625	657	21

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1.	2. Quar-	3.	Anzahl Werte
					Quartil	til (Me- dian)	Quartil	
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.446	38.668	47.969	42.919	42.236	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	150	78	322	159	123	148	189	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	259	136	556	298	225	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	38.835	38.835	44.130	41.962	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	51	35	73	51	46	51	55	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	836	597	1.234	891	789	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.599	39.088	45.250	43.230	42.596	43.474	44.206	21

Tabelle 18: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Herne	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1.	2. Quar-	3.	Anzahl Werte
					Quartil	til (Me- dian)	Quartil	
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	20	9	117	64	37	58	97	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	900	478	2.135	927	605	810	927	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	9,7	0,5	9,4	4,3	2,6	4,0	4,5	17
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	1,9	0,4	0,0	0,1	0,4	15
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	46	35	219	128	101	109	156	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	626	280	1.591	576	440	475	619	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	5,6	6,1	42,0	21,4	13,1	19,3	29,4	17
Einpendlerquote in Prozent	0,2	0,0	10,2	2,7	0,5	1,6	3,8	15
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je	30	23	231	121	96	125	146	19

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler in Euro								
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	533	287	1.594	536	417	453	512	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	4,3	4,4	46,8	23,7	17,8	21,3	30,4	17
Einpendlerquote in Prozent	0,4	0,0	20,5	4,0	0,9	1,5	4,2	15
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	27	26	231	125	80	127	169	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	454	329	1.589	560	413	436	564	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	5,6	6,0	43,2	23,6	18,0	21,3	31,8	17
Einpendlerquote in Prozent	0,3	0,0	21,7	5,8	1,0	3,6	7,0	15
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	50	34	293	146	91	143	205	18
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	480	308	1.590	520	413	427	474	15
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	9,6	1,9	63,4	31,8	22,6	24,5	46,5	16
Einpendlerquote in Prozent	1,5	0,0	18,0	5,4	2,5	4,3	7,7	14
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	552	257	1.563	745	564	700	922	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	957	886	3.966	1.776	1.040	1.474	1.975	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	51,8	12,5	70,5	45,5	38,1	50,6	52,6	17
Einpendlerquote in Prozent	0,3	0,0	20,9	2,9	0,6	0,8	2,8	15
Berufskollegs								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	55	20	112	64	52	63	77	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	394	339	1.590	599	427	541	669	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	13,9	3,7	17,2	11,1	8,5	12,0	13,4	16
Einpendlerquote in Prozent	1,8	0,0	59,8	16,6	4,0	12,1	22,6	16

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen und -
anlagen der Stadt Herne im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	4
Kennzahlen	5
Straßenbeleuchtung	9
Energie	10
Unterhaltung	11
Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung	12

→ Verkehrsflächen und –anlagen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet die Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbeleuchtung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Straßenvermögen.

Die Untersuchung der Straßenbeleuchtung dient als Orientierung im Hinblick auf den Mitteleinsatz. Die GPA NRW hat einen Benchmark für den Stromverbrauch bezogen auf die Leuchtenstandorte definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie das Potenzial.

Verkehrsflächen

Ein vorausschauendes Verkehrsflächenmanagement ist eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche und am Bedarf ausgerichtete Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen. Daher untersucht die GPA NRW wie das Straßenvermögen in den Kommunen gesteuert wird und welche Strukturen in der jeweiligen Stadt zugrunde liegen. Danach betrachtet sie steuerungsrelevante Kennzahlen zur Substanz- und Vermögenserhaltung. Die einbezogenen Grunddaten für die Kennzahlenermittlung sind angelehnt an die Definitionen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung.

Aufgrund der individuellen Einflussfaktoren in den Kommunen geben die interkommunalen Vergleiche eine Orientierung. Die Ausprägung der Kennzahlen und deren Wirkungszusammenhänge sind als Indikator für ggf. bestehende oder zukünftige Haushaltsrisiken geeignet.

Um eine vorsichtige Gesamtschätzung zum Erhaltungszustand bzw. –bedarf vorzunehmen, werden die Kennzahlen in der Betrachtung um vergangene und zukünftige Entwicklungen ergänzt.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW betrachtet die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Herne erörtert wurde.

Darstellung der Ist-Situation und der wesentlichen Handlungsempfehlungen

- Für die Herstellung, Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen ist in Herne der Fachbereich 53, Tiefbau und Verkehr, zuständig. Der städtische Bauhof ist Teil des FB 53 und erledigt die Maßnahmen zur Verkehrssicherung.

- Die Verkehrsflächen wurden für die Eröffnungsbilanz 2008 erfasst aber nicht weiter fortgeschrieben. Daten zu den Verkehrsflächen, wie z.B. Querschnitte, wurden ebenfalls nicht fortgeschrieben. Aufbrüche werden dokumentiert und in einer analogen Datenbank hinterlegt.
- Die GPA NRW empfiehlt die Einführung und Pflege einer Straßendatenbank. Sie ist ein wichtiges Instrument zur Steuerung der Unterhaltungs- und Erhaltungsmaßnahmen der Verkehrsflächen. Für den effektiven Einsatz der Finanzmittel sind diese Informationen unabdingbar. Weiter ist sie notwendig um Gefahren langfristig zu vermeiden sowie vorhersehbare Schäden zu beheben.
- Eine aktuelle Darstellung des Straßenvermögens mit Schadensklassen liegt nicht vor. Dies sollte im Rahmen der regelmäßigen Inventuren ermittelt werden. Diese Inventuren sind gesetzlich vorgeschrieben und werden in
 - § 91 GO NRW Inventur, Inventar und Vermögensbewertung,
 - § 28 GemHVO NRW Inventur, Inventar und
 - § 29 GemHVO NRW Inventurvereinfachungsverfahrengeregelt. Eine Nichtdurchführung dieser Inventuren nach den Vorgaben entspricht einem Gesetzesverstoß. Für die Inventuren könnte eine Straßendatenbank mit Zustandserfassung im Vereinfachungsverfahren genutzt werden.
- Der FB 53 gibt der Anlagenbuchhaltung Meldung über Investitionen bzw. Abgänge von Vermögen. Die Höhe der Wertveränderung wird von der Kämmerei festgelegt.
- Ein langfristiges Bauprogramm zur Erhaltungsstrategie befindet sich in der Entwicklung. Es soll Prioritäten für den Einsatz von investiven-, konsumtiven- und Fördermitteln für die nächsten fünf Jahre enthalten. In 2013 wurde ein erstes Straßenbauprogramm erstellt und soll damit fortgeführt werden. Bisher wurden hauptsächlich Deckensanierungsprogramme erstellt.
- Vorrangig wird der Verkehrssicherungspflicht nachgekommen.
- Planungsleistungen werden fast ausschließlich vom FB 53 erfüllt. Bei Unterhaltungsmaßnahmen entscheiden personelle und fachliche Leistungsmöglichkeiten des Bauhofes über Eigenleistung oder Fremdvergabe.
- Eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) gibt es im FB 53 nicht. Hierzu wäre als Grundlage die Erfassung der Verkehrsflächen in der Straßendatenbank notwendig. Ohne KLR sind Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit Dritten nicht möglich.
- Die GPA NRW empfiehlt den Aufbau einer KLR nachdem die Datengrundlagen (Straßendatenbank) ermittelt und aufbereitet sind.

Strukturen

Die Strukturkennzahlen zeigen die Rahmenbedingungen einer Kommune im Bereich der Verkehrsflächen.

Die Stadt Herne unterhält rund fünf Mio. m² Verkehrsfläche. Diese verteilen sich wie folgt:

- 56 Prozent Fahrbahn (2.798.729 m²)
- 32 Prozent Geh- und Radwege (1.622.756 m²)
- 4 Prozent Straßenbegleitgrün (223.814 m²)
- 6 Prozent Parkbereiche (280.220 m²)
- 2 Prozent Restflächen (114.884 m²)

Die verschiedenen Flächenarten zeigen eine durchschnittliche Verteilung.

Der im Folgenden dargestellte Aufwand beinhaltet nicht die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün. Deren Betrachtung erfolgt im Teilbericht Grünflächen.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	3.195	805	3.195	1.954	22
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	29,33	20,87	47,21	32,34	22

Durch die hohe Einwohnerdichte wird je Einwohner nicht so viel Verkehrsfläche je Einwohner zum Erreichen des Wohnortes oder der Arbeitsstelle benötigt. Eine hohe Einwohnerdichte ist gleichbedeutend mit verdichteter Bebauung. Die Stadt Herne hat die höchste Einwohnerdichte aller kreisfreien Städte in NRW.

Kennzahlen

Die drei wesentlichen Merkmale für den Zustand der vorhandenen Verkehrsflächen,

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltungsaufwendungen und
- Investition in bestehendes Vermögen

sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Herne ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

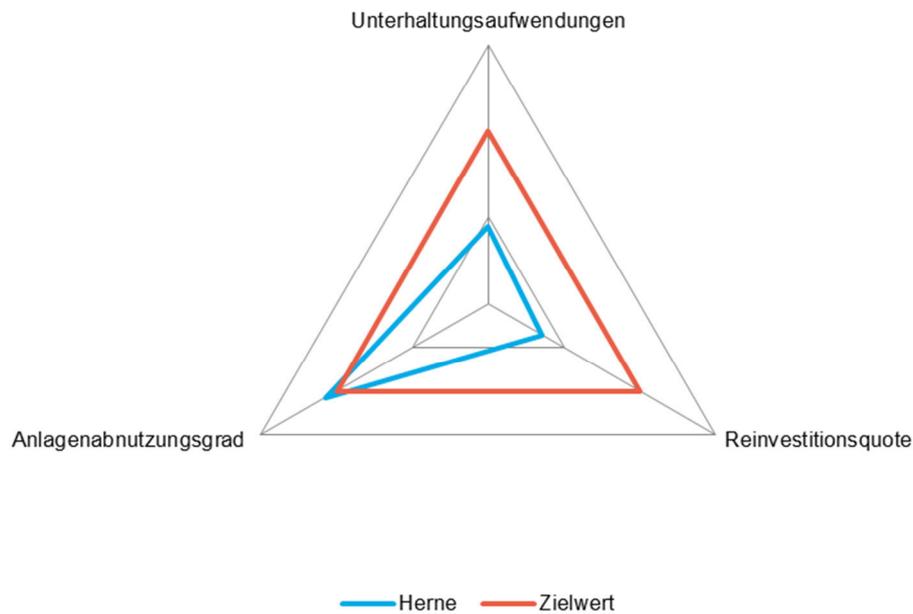
Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,10 Euro je m²¹ zugrunde. Für die Reinvestitionsquote hat die GPA NRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Die-

¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

Der Zielwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

Da die Stadt Herne die Investitionen in bestehendes Vermögen von Investitionen für neues Vermögen nicht trennen kann, wurde hier die Investitionsquote für die Gesamtinvestitionen zu Grunde gelegt. Insoweit kann der Wert lediglich als „grobe“ Orientierung dienen

Zustandsfaktoren 2011



	Herne	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,49	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent*	36	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	54	50

*Investitionsquote gesamt

Unterhaltung

Die GPA NRW hat sich bei der Datenermittlung der Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche am „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der FGSV, Ausgabe 2004, orientiert.

Aufwendungen Unterhaltung je m² Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	3,45	1,43	3,61	2,59	16
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,49	0,32	0,95	0,56	16

Die Aufwendungen Unterhaltung je m² Verkehrsfläche setzen sich aus den Eigen- und Fremdleistungen, den Personalaufwendungen der Stadt Herne und den Abschreibungen zusammen. Die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche sind ohne die Abschreibungen errechnet.

Die FGSV hat in ihrem Merkblatt einen Finanzbedarf von 1,10 Euro pro m² Verkehrsfläche zum Erhalt des vorhandenen Zustandes ermittelt. Eine Verbesserung des Zustandes kann damit nicht erreicht werden. Sie ist dabei von einer „Standard-Erhaltungsstrategie“ ausgegangen. Nicht berücksichtigt wurden mögliche örtliche Besonderheiten wie z. B. ein

- überdurchschnittlicher Anteil von Straßen der Bauklasse I und SV,
- erhöhter Erhaltungsaufwand durch Altbauweisen (Einstreudecken, Hochofenschlacke-Schichten usw.),
- schlechter Erhaltungszustand des Netzes (Nachholbedarf/Sanierungsstau) sowie
- erhöhte Folgekosten für eine besonders hohe Zahl an Aufbrüchen durch Versorger.

Selbst ohne die individuellen Besonderheiten des Straßennetzes der Stadt Herne fehlen nach der Empfehlung der FGSV im Jahr 2011 rechnerisch 0,61 Euro je m² für den Erhalt des vorhandenen Zustands. Das entspricht einer Summe von 2,9 Mio. Euro. Durch die nicht berücksichtigten örtlichen Besonderheiten kann der Finanzbedarf für die Stadt Herne deutlich höher ausfallen.

Die durchschnittliche Nutzungsdauer des Vermögens Verkehrsflächen wurde von der Stadt Herne mit 50 Jahren angegeben. Zum Erreichen dieser Nutzungsdauer sind rechtzeitige Unterhaltungsmaßnahmen notwendig. Sollten diese durch die angespannte Finanzlage unterbleiben wird der Wertverlust beschleunigt. Dies führt dazu, dass das Anlagevermögen nur durch vorzeitige Erneuerung und Anstieg der notwendigen Finanzmittel erhalten werden kann.

§ 75 Abs. 1 GO NRW fordert eine ausreichende Unterhaltung der Verkehrsflächen um die steti-ge Erfüllung der Aufgaben zu sichern.

Anliegerbeiträge nach KAG für größere Erneuerungsmaßnahmen können nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wurde (siehe Teilbericht Finanzen, Abschnitt Beiträge).

Reinvestition

Das Infrastrukturvermögen, insoweit hier die Verkehrsflächen, ist für die langfristige Aufgabenerfüllung der Stadt Herne notwendig. Daher ist es wichtig, dass in ausreichendem Maße in die-

ses Vermögen investiert wird. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Teilbericht Finanzen, Abschnitt Vermögenslage.

Die Stadt Herne kann die Investitionen nicht auf Maßnahmen in bestehendes Vermögen und Neuschaffung aufteilen. Deshalb wird an dieser Stelle zur Positionierung hilfsweise mit der Investitionsquote gesamt gearbeitet.

Investitionsquote 2011

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,96	0,82	2,96	2,05	20
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	36	3	151	43	18

Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Investitionen dar. Diese Quote soll zeigen, ob die Abschreibungen zum Werterhalt wieder in das Anlagevermögen investiert wurden oder Wertverluste entstehen. Möglichkeiten zur Drittfinanzierung von Investitionen sind dem Teilbericht Finanzen, Abschnitt Beiträge, zu entnehmen.

Um einen dauerhaften Erhalt des Straßenvermögens sicherzustellen, müssen die Abschreibungen in vollem Umfang investiert werden. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Teilbericht Finanzen, Abschnitt Vermögenslage.

In Herne wurden 2011 lediglich 36 Prozent der Abschreibungen wieder in das Anlagevermögen Verkehrsflächen investiert. Für den Werterhalt fehlen rechnerisch Investitionen von 1,91 Euro je m² bzw. 9,2 Mio. Euro. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Teilbericht Finanzen, Abschnitt Investitionen.

Um den Werterhalt der Verkehrsflächen zu sichern muss eine langfristige Unterhaltungs- und Investitionsstrategie aufgestellt werden. Es muss erkennbar sein, welche Maßnahmen wann und in welchem Umfang notwendig werden.

Bei Bereitstellung entsprechender Finanzmittel ist dann im Rahmen der langfristigen Finanzplanung der Werterhalt gewährleistet.

Die FGSV unterscheidet unterschiedliche Erhaltungsstrategien, bauliche Unterhaltung und Instandsetzung. Mit der regelmäßigen Instandsetzung sind weniger Finanzmittel zum Erreichen der Gesamtnutzdauer notwendig als bei der baulichen Unterhaltung. Auch sind Zeiten mit schlechtem Straßenzustand meist kürzer als bei baulicher Unterhaltung.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW sieht in einer stetig geringen Investitionsquote das Risiko des Wertverlustes an Anlagevermögen.

Die Stadt Herne befindet sich im Stärkungspakt. Es bestehen strikte Regelungen zur Konsolidierung. Auch die Investitionsmöglichkeiten sind eingeschränkt. Es ist zu prüfen ob ggf. Instandhaltungsrückstellungen gebildet werden müssen und/oder ob dauerhafte Wertminderungen außerplanmäßig abzuschreiben sind. § 95 Abs. 1 GO fordert einen Jahresabschluss in dem

die Ergebnisse der Haushaltswirtschaft ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermitteln.

Anlagenabnutzung

Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt das durchschnittliche Alter des Straßenvermögens.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
54	9	80	53	17

Der Anlagenabnutzungsgrad ist das Verhältnis Restnutzdauer zu Gesamtnutzdauer der Verkehrsflächen. Ein Wert um 50 Prozent deutet auf ein Gleichgewicht von altem und neuem Vermögen hin.

Die Gesamtnutzdauer für neu erstellte Straßen wurde in Herne mit 50 Jahren über alle Straßenarten festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle hat eine Gesamtnutzdauer von 30 bis 60 Jahren für Straßen zugelassen.

Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Herne lässt kaum auf Sanierungsstau schließen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es sich um rechnerische und gemittelte Werte handelt. Die Straßen sollten im Rahmen einer körperlichen Inventur neu erfasst und bewertet werden. Die daraus folgende Anpassung der Restnutzdauern sollte den tatsächlichen Zustand zeigen.

Weitere Aussagen zum Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen finden sich im Teilbericht Finanzen, Abschnitt Vermögen.

Straßenbeleuchtung

Im Bereich der Verkehrsanlagen betrachtet die GPA NRW die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung. Diese setzen sich zusammen aus den Unterhaltungs- und Energieaufwendungen, ggf. den Abschreibungen sowie den Personalaufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter.

Die Beleuchtungsanlagen befinden sich im Eigentum der Stadt Herne. Sie werden über einen Betriebsführungsvertrag von den Stadtwerken Herne unterhalten. Diese ist Mitglied in der Energie- und Wasserversorgung Mittleres Ruhrgebiet GmbH (ewmr), einer Kooperation der Stadtwerke Herne, Bochum und Witten.

Dieser Vertrag umfasst auch das Erstellen eines Beleuchtungskatasters. Es beinhaltet Daten sortiert nach Standort mit Anschlusswert, Anzahl und Marke. Das Kataster wird jährlich aktualisiert. Abgerechnet wird die Beleuchtung nach einem Leuchtstundenzähler. Dabei wird eine Beleuchtungszeit vertraglich vereinbart. Diese Zeit wird mit der vorhandenen Kilowattzahl der gesamten Beleuchtung multipliziert. Das ergibt den Abrechnungsfaktor. Dimmen oder zeitweises Abschalten von Straßenbeleuchtung zur Energieeinsparung wird bei diesem Faktor nicht berücksichtigt. Um diese Möglichkeiten zur Konsolidierung nutzen zu können, muss über Verbrauchszähler abgerechnet werden.

→ **Empfehlung**

Zur Nutzung aller Konsolidierungsmöglichkeiten sollte die Abrechnung der Beleuchtung auf Verbrauchszählern basieren.

Leuchtenstandorte je 1.000 m² Verkehrsfläche 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
3,08	2,18	4,15	3,00	20

Die Anzahl der Leuchtenstandorte je 1.000 m² wird als Leuchtendichte bezeichnet. Hieraus lassen sich keine Aussagen zur Leuchtstärke oder den Lichtkegel dieser Leuchten ableiten. Die Kennzahl wird jedoch zur Einschätzung der Aufwendungen benötigt.

Gesamtaufwendungen Beleuchtung 2011

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	174,47	98,08	281,21	177,39	19
Aufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	537,68	296,74	983,85	533,59	19

Die durchschnittlichen Gesamtaufwendungen je Leuchte korrespondieren mit der durchschnittlichen Leuchtendichte. Die Stadt Herne positioniert sich bei den Gesamtaufwendungen je Leuchtenstandort und je Fläche am Mittelwert. Zur genaueren Betrachtung werden die Gesamtaufwendungen aufgeschlüsselt.

Energie

Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Energieverbrauch und den Energiepreis bestimmt. Der errechnete Energiepreis betrug 2011 in Herne 0,18 Euro je kWh. Dieser Preis liegt am interkommunalen Durchschnitt. Im Zeitraum 2008 bis 2011 ist der Energiepreis nur um elf Prozent gestiegen.

Energieverbrauch

Kennzahl	2008	2009	2010	2011
Anzahl der Leuchtenstandorte	15.224	15.201	15.163	15.121
Energieverbrauch in kWh	5.495.954	5.502.047	5.691.704	5.387.785
Energieverbrauch in kWh je Leuchtenstandort	361	362	376	356

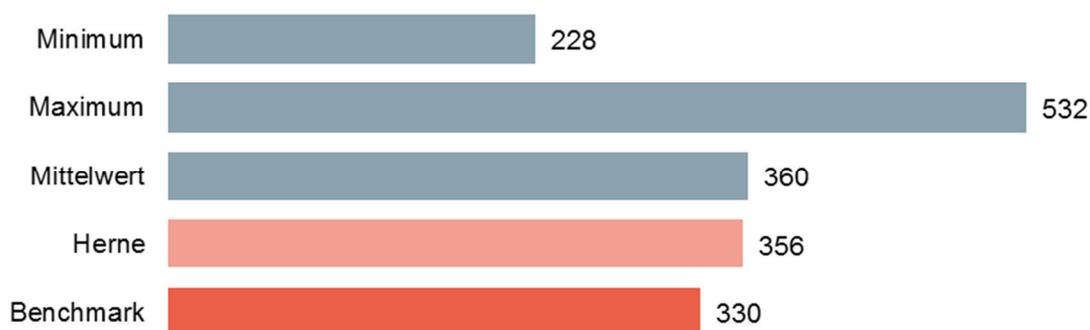
Der Energieverbrauch und die Anzahl der Beleuchtungskörper sind in der Zeitreihenbetrachtung geringfügig gesunken.

Energiesparmaßnahmen bei der Straßenbeleuchtung wurden erst nach unserem Betrachtungszeitraum durchgeführt. Z. B. wurden Quecksilber-Dampflampen gegen energiesparende Leuchtmittel ausgetauscht.

→ **Feststellung**

Eine Senkung des Energieverbrauches konnte von der GPA NRW im Betrachtungszeitraum nicht festgestellt werden. Die Ergebnisse von Energiesparmaßnahmen werden erst bei einer späteren Zeitreihenbetrachtung deutlich.

Energieverbrauch je Leuchtenstandort in kWh 2011



Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
356	228	532	360	321	342	383	20

Herne liegt beim Energieverbrauch über unserem Benchmark. Es liegt ein rechnerisches Konsolidierungspotenzial von 26 kWh je Leuchtenstandort vor. Unter Berücksichtigung des Energiepreises von 2011 ergibt sich ein Konsolidierungsbeitrag von 71.000 Euro.

Durch den Einsatz energiesparender Leuchtmittel und den Einsatz modernster Steuerungstechnik lässt sich dieser Konsolidierungsbetrag erreichen. Dimmen oder zeitweises Abschalten der Beleuchtung auf wenig frequentierten Straßenabschnitten ermöglicht eine weitere Reduzierung des Energieverbrauches.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt die Verwendung energiesparender Leuchtmittel sowie die Anpassung der Beleuchtungszeiten und der Beleuchtungsintensität.

Unterhaltung

Zu den Unterhaltungsaufwendungen gehören die Eigen- und Fremdleistungen für die Straßenbeleuchtung, der Personalaufwand der Stadt Herne und ggf. die Abschreibungen

Unterhaltungsaufwendungen 2011

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	110,10	44,27	210,54	111,36	17
Unterhaltungsaufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	339,31	147,59	762,25	340,37	17

Beide Unterhaltungskennzahlen (Aufwendungen je Leuchtenstandort und je m² Verkehrsfläche) liegen am Durchschnitt.

Die Beauftragung der Unterhaltung an die Stadtwerke Herne beinhaltet die Wahrung der Verkehrssicherheit und der Funktionalität. Hierfür werden nur geringe Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Umfangreiche Sanierungen an bestehender Beleuchtung gehören nicht zum Auftragsumfang. Erneuerungsmaßnahmen wurden nach unserem Betrachtungszeitraum zusammen mit Energiesparmaßnahmen aus dem Konjunkturpaket II bestritten.

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Straßenbeleuchtung befindet sich im Eigentum der Stadt Herne.
- Mit Neubau, Unterhaltung und Energielieferung wurden über einen Betriebsführungsvertrag die Stadtwerke Herne beauftragt.
- Die Aufwendungen für Unterhaltung und der Energieverbrauch sind durchschnittlich.
- Konsolidierungsmöglichkeiten sieht die GPA NRW beim Energieverbrauch durch den Einsatz energiesparender Leuchtmittel und moderner Steuerungstechnik.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Herne mit dem Index 3.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt Herne
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	6
Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	11
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	14
Straßenbegleitgrün	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	16

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und betrachtet bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind.

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach werden die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung betrachtet. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Für die drei Nutzungsformen ermittelt die GPA NRW jeweils Potenziale anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“.

Diese Benchmarks basieren auf einer minimalen aber ausreichenden Ausstattung und Pflege der betrachteten Bereiche. Da die Benchmarks Konsolidierungsmöglichkeiten beziffern sollen, ist der Fokus bewusst auf größtenteils extensive Pflege gerichtet. Einige Kommunen erreichen diese Werte mit einer gezielten Steuerung. Auch Richtwerte der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) wurden für die Ermittlung dieser Benchmarks berücksichtigt.

Grünflächen allgemein

Der Detaillierungsgrad des Berichtes, die Betrachtungsmöglichkeiten und die Konkretisierung unserer Handlungsempfehlungen sind von der jeweiligen Datenlage der Kommune abhängig.

Die Stadt Herne konnte die für die Prüfung der Grünflächen erforderlichen Daten vollständig zur Verfügung stellen.

Um einen Eindruck der Park- und Gartenanlagen, der Spiel- und Bolzplätze sowie des Straßenbegleitgrüns zu bekommen wurde am 6. November 2013 eine Besichtigung verschiedener Anlagen mit dem Fachbereich 55 durchgeführt.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW betrachtet die Organisation und Steuerung anhand des „Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement“. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Herne ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Die GPA NRW stellt einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Diese Bewertung wird entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung gewichtet. Hieraus ergibt sich ein Punktwert. Dessen Summe im Verhältnis zur Maximalpunktzahl stellt den Erfüllungsgrad dar.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	18	6		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	12	4		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	6	2	2	2
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	6	2	2	2
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	18	6	6	6
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	18	6	6	6

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	27	9	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	12	4	4	4
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	18	6	6	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	27	9	9	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	12	4	4	4
Ermittelter Wert	219	73	73	73
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	78	78	78	78

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Die Planung von Neuanlagen und Unterhaltungsmaßnahmen sowie die Eigenleistungen werden vom Fachbereich 55, Stadtgrün und Sport, durchgeführt. Hier erfolgt die fachliche Entscheidung über die Art der Leistung im Rahmen des Budgets.

- Herne erreicht bei o.g. Erfüllungsgrad mit 78 Prozent ein sehr gutes Ergebnis.
- Die Verantwortung fast aller kommunalen Grünflächen ist zentral im Fachbereich 55 gebündelt. Hier wird entschieden ob eine Aufgabe in Eigenleistung oder von Fremdfirmen ausgeführt wird.
- Ein gesamtstädtisches Freiflächenkonzept befindet sich im Aufbau. Es wird in Zusammenarbeit mit allen betroffenen Fachbereichen erarbeitet. Für zwei Stadtteile wurden bereits Flächen und Ziele aufgenommen. Das Konzept umfasst zusammenhängende Grünzüge um vereinzelte Flächen zu verbinden. Die Außenbezirke sollen an die Grünflächen der Nachbarkommunen angeschlossen werden. Ende 2014 soll das Konzept fertig gestellt sein.
- Informationen zur Bürgerzufriedenheit wurden vor sechs Jahren in einer Umfrage erhoben. Als Ansprechpartner in den Bezirken nehmen die Bürgerbeauftragten Anregungen und Beschwerden auf. Mitte 2013 wurde ein Beschwerdemanagement im Büro des Oberbürgermeisters eingerichtet. Dieses beaufsichtigt die Abarbeitung der Beschwerden möglichst innerhalb von 3 Tagen. Eine Auswertung soll Ende des Jahres durchgeführt werden.
- Haushaltskonsolidierung ist zentrale Zielvorgabe für den Fachbereich. Als Kommune im Stärkungspakt ist die vorrangige Aufgabe die Verkehrssicherung sowie der Rückbau von

pflegeintensiven Flächen. Werterhalt und Repräsentationsflächen sind nachrangig zu verfolgen.

- Auch die operativen Ziele sind primär finanzgesteuert: Sie ergeben sich aus dem Budgetumfang und den damit möglichen Maßnahmen. In erster Linie werden Pflegestandards durch Rückbau reduziert. So ersetzt Rasen Blumenfelder und anstelle intensiver Pflege werden extensiv zu pflegende Flächen angelegt.
- Eine Grünflächendatei gibt Informationen über Größe, Flächenaufteilung und Bepflanzung. Größtenteils sind Pflegeaufwendungen hinterlegt. Zu einzelnen Parkanlagen gibt es ein umfangreiches Parkpflegewerk mit Standards und Pflegeintervallen.
- Die Kostenrechnung des Fachbereiches 55 ist auf Leistungspreisen (Aufwand je m² Leistung) aufgebaut. Somit ist ein Vergleich mit Fremdfirmen möglich. Diese Kostenrechnung beinhaltet alle verursachten Kostenarten. Eine Auswertung über Kennzahlen wird erstmalig probeweise in 2014 erfolgen.
- Ein Berichtswesen ist vorhanden. Im Rahmen des Stärkungspaktes ist ein vierteljährlicher Bericht zum Zielerreichungsgrad der Maßnahmen des Haushaltssanierungsplanes vorzulegen. Hierin ist die Umsetzung der Maßnahmen zu erläutern. Erfolg oder Gründe für das nicht Erreichen der Ziele sind zu dokumentieren.
- Zwischen dem Fachbereich 55 und anderen Fachbereichen, die Grünflächen zur Verfügung stellen, gibt es klassische Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnisse. Die meisten Grünflächen der Stadt Herne sind allerdings im Fachbereich 55 gebündelt.
- Regelmäßig werden Aufgabenbereiche des Fachbereiches 55 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen unterzogen. Hierbei werden Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung verglichen. Dadurch kommt es immer wieder zu veränderten Beauftragungen der Fremdfirmen.
- Die Empfehlungen der letzten Prüfung 2007 wie z. B. Vorgabe von Zielen mit Erfolgscontrolling und senken der Pflegestandards wurden umgesetzt.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle alle Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen Flächen ein, unabhängig ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

² Auswertung lt. IT.NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2011

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	3.195	805	3.195	1.953	22
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	-11	-15	12	-3	22
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	313	313	1.242	585	22
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	107	107	873	338	22
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	34,1	34,1	71,5	54,1	22
Kommunale Grünflächen					
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner	57	37	153	87	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	18,2	4,3	34,2	16,3	21

Die Stadt Herne hat die dichteste Bebauung aller kreisfreien Städte mit den geringsten Grün- und Erholungsflächen (IT.NRW). Auch die kommunalen Grünflächen je Einwohner sind unterdurchschnittlich.

Produktivstunden

Die Produktivstunden umfassen die geleisteten Arbeitsstunden incl. der Rüst- und Fahrzeiten. Der durchschnittliche Wert für 2011 betrug in Herne 1.481 Stunden je Mitarbeiter.

Im Vergleich der kreisfreien Städte liegt Herne mit dem Wert Produktivstunden über dem Durchschnitt.

Die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) hat in ihrem Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013“ eine Berechnung hierzu angestellt. Bei Abzug von Durchschnittswerten für Krankheit, Urlaub und anderen Abwesenheiten wird von ca. 1.492 Stunden je Mitarbeiter ausgegangen.

Insoweit entsprechen die in Herne geleisteten Produktivstunden der Mitarbeiter annähernd diesem Wert. Es ergeben sich keine weiteren Ansatzpunkte zur vertiefenden Betrachtung in diesem Bereich.

Stundenverrechnungssatz

Über die vorhandene Kostenrechnung wird der durchschnittliche Stundenverrechnungssatz auf Basis des Vorjahres errechnet. Dieser Wert wird Dritten (z. B. Versicherungen) in Rechnung gestellt. Für das Jahr 2011 hat Herne einen Stundenverrechnungssatz von 45,34 Euro ermittelt. Dieser Satz beinhaltet alle verursachten Kosten (Vollkosten). Ein interkommunaler Vergleich der Stundenverrechnungssätze ist nicht möglich. Hierfür liegen keine ausreichenden Vergleichsdaten vor.

HSP-Maßnahmen

Die Fortschreibung des Haushaltssicherungsplans für 2013 ff beinhaltet viele Maßnahmen, die den Fachbereich 55 betreffen.

Die Einbindung der Aufgabe Sport und Freizeit in den Fachbereich 55 wurde bereits umgesetzt. Hierdurch werden personelle Synergieeffekte ausgeschöpft. Diese Maßnahme wird von der GPA NRW positiv gesehen.

Die wirtschaftliche Betriebsführung wird intensiv fortgesetzt. Die vorhandene Kostenrechnung wird für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen genutzt und zeigt die Aufwendungen einzelner Leistungen. Die GPA NRW bewertet die vorhandene Betriebsführung bereits als wirtschaftlich und erwartet hier keine weiteren Konsolidierungserfolge.

Alle Betriebshöfe der Fachbereiche Stadtgrün und Tiefbau sollen zu einem zentralen Standort zusammengelegt werden. Es werden geringere Sach- und Personalaufwendungen erwartet. Von der GPA NRW werden durch diese Maßnahme ebenfalls Einsparmöglichkeiten erwartet.

Der Pflegeaufwand und die Flächen der kommunalen Spielplätze sollen zurückgebaut werden. Für die Erarbeitung eines Konzeptes wurde eine Arbeitsgruppe gebildet. Die GPA NRW bewertet den vorhandenen Pflegestandard als vergleichsweise gering.

Der Personalbestand soll, wie in der gesamten Verwaltung, reduziert werden. Hierbei wird die altersbedingte Fluktuation genutzt. Die GPA NRW weist darauf hin, dass ein geringerer Personalbestand die Steigerung von Sachaufwendungen durch Fremdvergaben zur Folge haben kann.

Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch teilweise geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Strukturen

Herne pflegt und unterhält zurzeit 347 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 3.381.980 m². Etwa 80 Prozent der Anlagen sind kleiner als ein Hektar. Zusätzlich zu den Park- und Gartenanlagen der Stadt Herne unterhält der Fachbereich 55 auch Flächen, die dem Regionalverband Ruhr (RVR) gehören. So z.B. seit 2013 die 13,5 ha große Fläche der renaturierten Halde Pluto.

→ **Feststellung**

Größere einheitlich angelegte Flächen sind durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher zu pflegen und zu unterhalten und bieten einen besseren Naherholungswert. Die GPA NRW stellt positiv fest, dass die Stadt Herne ihre Grünflächen zusammenfasst und mit Nachbarkommunen verbindet. Durch große zusammenhängende Flächen lassen sich Arbeitsabläufe optimieren und der Erholungswert steigt.

Der Großteil der Flächen (45 Prozent) in den Park- und Gartenanlagen sind Rasenflächen. Weitere 15 Prozent entfallen auf Flächen mit Sträuchern und Gehölzen. Lediglich 7.700 m² Beetflächen mit vereinzelter Wechselbepflanzung sind verblieben.

Der immer stärker werdende Finanzdruck ist deutlich zu erkennen. Pflegeintensive Flächen wurden aufgegeben und in pflegeärmere Bepflanzungen geändert.

Der Fachbereich 55 ist gleichzeitig Ausbildungsbetrieb für Landschaftsgärtner. Durch diese Ausbildung werden künftige Mitarbeiter gefördert, die die Anlagen kennen und mit der Arbeitspraxis eines kommunalen Betriebs vertraut sind. Ein Mitarbeiter ist als Praxisanleiter nur für die Ausbildung zuständig.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2011

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	20,59	4,92	25,26	12,48	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	9.746	5.301	64.874	17.840	22

Durch die höchste Einwohnerdichte relativiert sich der überdurchschnittliche Wert an Fläche je Einwohner. Auf die städtische Gesamtfläche gesehen, ist der Park- und Gartenanteil unterdurchschnittlich.

Die Stadt Herne ist gefordert sich finanziell weiterhin stark zu konsolidieren. Auch deswegen ist es Ziel Grünflächen untereinander zu verbinden sowie an Nachbarkommunen anzubinden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis des Gesamtaufwandes, der den städtischen Haushalt für diese Leistung belastet.

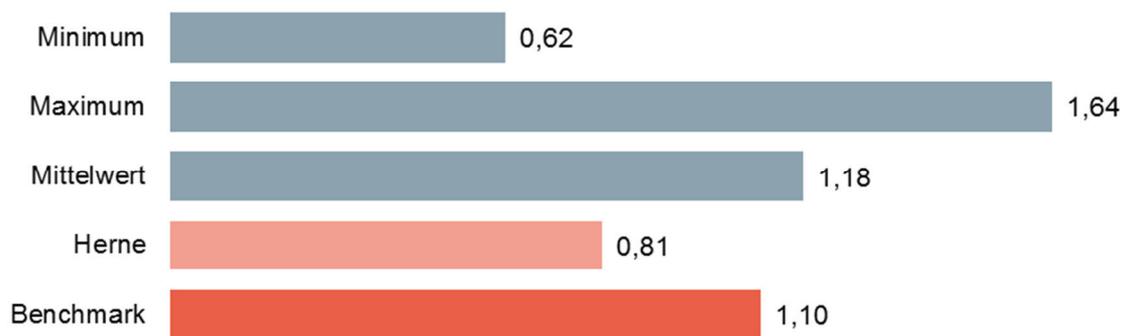
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind ggf. Abschreibungen auf Park- und Gartenanlagen zu berücksichtigen. Bei einer Bewertung der Park- und Gartenanlagen im Festwertverfahren, wie in Herne, fallen keine Abschreibungen an. Dafür müssen Investitionen in bestehende Park- und Gartenanlagen im Aufwand gebucht werden.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2011



Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,81	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

Mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln wird ein sehr gutes optisches Ergebnis erzielt. Dieses bezieht sich vor allem auf Flächen mit einem geringen Pflegeaufwand wie die Strauch-, Gebüsch- und Rasenflächen. Die Nutzerfrequenz der Flächen ist in Herne durch die Einwohnerdichte sehr hoch.

Der Freizeit- und Erholungswert von Park- und Gartenanlagen bemisst sich nicht (ausschließlich) an der Bepflanzung. Eine Ausstattung mit aufwendig zu pflegenden Flächen ist nicht grundsätzlich notwendig.

Grünflächen gehören zu den weichen Standortfaktoren. Diese machen die Attraktivität einer Stadt für Bewohner, Investoren und Firmen aus.

Langfristig ist unbedingt auf den Wert der gesamten Anlagen zu achten. Wird die Unterhaltung und Pflege der Anlagen nicht werthaltig durchgeführt, verringert sich sukzessive das Bilanzvermögen. Dies ist bei Grünanlagen nicht sofort erkennbar.

Durch die finanzielle Lage, sinkende Einwohnerzahlen und den notwendigen Werterhalt muss über den Umfang der Flächen nachgedacht werden. Gleichzeitig kann bei gleicher Finanzausstattung die Pflegeintensität der verbleibenden Flächen erhöht werden.

Bei der Betrachtung einzelner Leistungswerte liegt Herne meist unter dem interkommunalen Durchschnitt, häufig nahe dem Minimumwert. Bei der Unterhaltung der Wege (wassergebunden wie auch befestigt) wird der Maximalwert erreicht. Diese wurden im Vergleichsjahr 2011 saniert. Durch die bilanzielle Bewertung im Festwertverfahren (ein Einzelwert für alle Park- und Gartenanlagen, keine Abschreibungen) werden diese Investitionen im Aufwand verbucht und erklären den Maximalwert.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Herne stellt auf den Einwohner bezogen viel Fläche an Park- und Gartenanlagen zur Verfügung. Der Anteil aller Grün- und Erholungsflächen ist im Verhältnis zu Gemeindefläche minimal. Die kommunalen Grünflächen je Einwohner sind gering.
- Pflegeintensive Flächen wie Beete/Wechselbepflanzung sind nur noch in sehr geringer Menge vorhanden. Durch den hohen Druck zur finanziellen Konsolidierung der Stadt sind diese in pflegearme Flächen rückgebaut worden.
- Herne erreicht bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen einen Wert unter unserem Benchmark.
- Eine Aufschlüsselung der Aufwendungen nach einzelnen Pflegeleistungen ist durch die vorhandene Kostenrechnung möglich
- Einsparpotenziale sind in der Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen nicht erkennbar.
- Eine zielorientierte Steuerung betrifft bei der vorhandenen Finanzlage hauptsächlich die kostengünstige Aufgabenerfüllung unter Wahrung des Werterhaltes. Dies wird im FB 55 über die vorhandene Kostenrechnung und steuerungsrelevante Kennzahlen regelmäßig (vierteljährlich) hinterfragt und ausgewertet.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Herne mit dem Index 4.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Anlagen an Schulen und Kindergärten bleiben unberücksichtigt.

Strukturen

Die Stadt Herne unterhält nach eigenen Angaben 130 Spiel- und Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von 325.346 m². Auf diesen Spielanlagen befinden sich 1.408 Spielgeräte.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2011

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m ² je EW unter 18 Jahre	12,80	6,50	19,91	12,32	21

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	5,11	2,92	9,97	5,72	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	4,33	1,85	10,71	4,28	16
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	2.503	1.222	2.965	2.143	21

Die Bevölkerungsprognose zur Gesamteinwohnerzahl von IT.NRW zeigt für Herne einen Rückgang der Einwohner bis 2030 um ca. elf Prozent. Für die Einwohner bis 18 Jahre sogar einen Rückgang von fast 20 Prozent. Damit wird sich die Kennzahl Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m² je Einwohner unter 18 Jahre bei gleich bleibendem Angebot weiter erhöhen. Diese Entwicklung ist bei der zukünftigen Gestaltung und Struktur der Spielanlagen zu berücksichtigen.

Um dieser Entwicklung beim Flächenangebot gerecht zu werden, wurde eine Arbeitsgruppe zu dem Thema gebildet. Einbezogen werden alle betroffenen Fachbereiche. Ein Arbeitsergebnis liegt bisher nicht vor. Dies ist eine Maßnahme des Haushaltssanierungsplanes. Es sollen die Fläche und auch der Pflegeaufwand der Spielplätze unter demografischen Gesichtspunkten neu konzipiert werden.

Bei der Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzfläche muss berücksichtigt werden, dass die moderneren Spielgeräte häufig Mehrzweckgeräte sind. Sie erfüllen verschiedene Nutzungsformen, wie Klettern, Rutschen, Steigen usw. Ältere und kleinere Geräte sind oft nur für eine Nutzung ausgelegt.

Durch die Erfassung der Spielplätze im Festwertverfahren wurde keine Einzelerfassung der Spielgeräte vorgenommen. Hier könnte ein Spielgerätekataster Auskunft über Material, Lage, Anschaffungsdatum, Reparaturen, Kontrollen und Zeitwert geben. Dies wäre für ein Spielplatzkonzept sehr hilfreich.

→ Empfehlung

Die GPA NRW hält die Einrichtung eines Spielgerätekatasters für steuerungsrelevant. Hier sind alle steuerungsrelevanten Daten zu erfassen und fortzuschreiben.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

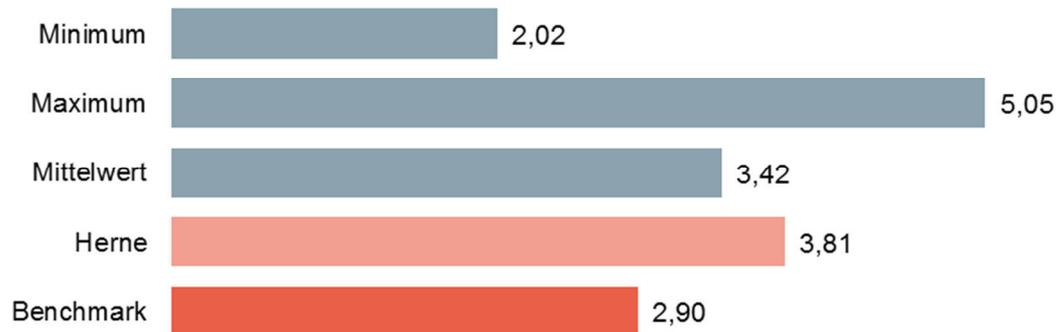
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind ggf. Abschreibungen auf Spiel- und Bolzplätze incl. der Spielgeräte zu berücksichtigen. Bei einer Bewertung der Spiel- und Bolzplätze im Festwertverfahren, wie in Herne, fallen keine Abschreibungen an. Dafür müssen Investitionen in bestehende Spiel- und Bolzplätze im Aufwand gebucht werden.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² 2011



Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,81	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

Bei der internen Betrachtung der Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze wurde vertiefend zwischen Grünpflege und Spielgeräten unterschieden.

Die Aufwendungen für Grünflächenpflege je m² Spiel- und Bolzplatz zeigen mit einem überdurchschnittlichen Wert noch Einsparmöglichkeiten. In der Fortschreibung des HSP für 2013 ff wurde dies bereits berücksichtigt.

Die regelmäßigen Kontrollen und die Wartung/Reparatur der Spielgeräte bilden den Aufwand für die Spielgeräte insgesamt. Für die Kontrollen errechnet sich ein unterdurchschnittlicher Wert, für Wartung/Reparatur der Minimalwert. Kontrolle und Wartung/Reparatur der Spielgeräte werden, wie die Grünpflege, vom Fachbereich 55 durchgeführt. Die Planung und Auswahl der Ausstattung erfolgt beim Jugendamt. Es erfolgt eine gute Abstimmung mit dem Fachbereich 55 unter Berücksichtigung der Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen.

Die Ausstattung der Spielplätze mit Geräten ist sehr unterschiedlich. Die gewählten Geräte sind häufig aus sehr haltbaren und daher pflegearmen Materialien. Metall, Verbundstoffe und Kunststoff sind am häufigsten anzutreffen. Aber auch Holz wurde verwendet um die Spielplätze attraktiv zu gestalten. Auf einem neu angelegten Spielplatz wurden versuchsweise Edelstahl-Spielgeräte eingesetzt.

Der Instandhaltungsaufwand und die Haltbarkeit von Spielgeräten werden maßgeblich durch die Wahl des Materials beeinflusst. Spielgeräte aus Holz erfordern höhere Lebenszykluskosten.

Die eingesetzten Spielgeräte sind häufig nur für eine Nutzung ausgelegt. Neue multifunktionale Spielgeräte wurden durch die Finanzlage nicht aufgestellt.

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze beträgt der Benchmark 2,90 Euro je m². Dieser wird von Herne um 0,91 Euro überschritten. Bei einer Gesamtfläche von 325.346 m² ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 296.000 Euro. Der Rückbau von Spielanlagen erfordert auch Investitionen zur Weiternutzung der Flächen. Diese müssen durch die gewählte Art der Bilanzierung im Aufwand gebucht werden. Daher ist das rechnerische Potenzial als „Bruttowert“ zu bewerten. Die im HSP ausgewiesene Summe von 127.000 Euro erscheint insoweit realistisch.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren liegt in Herne am interkommunalen Durchschnitt. Der Bevölkerungsrückgang der unter 18 Jährigen ist mit annähernd 20 Prozent sehr hoch. Dies muss in die zukünftige Planung einfließen.
- Die Anzahl der Geräte je 1.000 m² Spielplatzfläche ist ebenfalls durchschnittlich.
- Ein Spielgerätekataster ist nicht vorhanden, würde Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und die Aufstellung eines Spielplatzkonzeptes jedoch erleichtern.
- Die Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze liegen über dem Benchmark. Dies ergibt sich aus der Grünpflege. Die Aufwendungen für Kontrolle und Wartung/Reparatur sind gering.
- Weitere Flächen- und Standardreduzierungen sind vorgesehen.
- Die regelmäßigen Kontrollen der Spielplätze und –geräte sind in einer Dienstanweisung beschrieben.
- Das mögliche (Netto-) Einsparpotenzial ist erkannt und von der Stadt Herne bereits als Konsolidierungsbeitrag im Haushaltssicherungsplan ausgewiesen.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Herne mit dem Index 3.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Die vom Fachbereich zu pflegende Fläche des Straßenbegleitgrüns umfasst rund 725.000 m².

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2011

Kennzahl	Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün in m ² je Einwohner	4,42	1,54	8,65	4,24	19
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	14,39	4,85	30,46	12,34	19

Trotz der dichten Bebauung stellt die Stadt Herne mehr Straßenbegleitgrün zur Verfügung als der Durchschnitt der kreisfreien Städte.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis des Gesamtaufwandes, der den städtischen Haushalt für diese Leistung belastet.

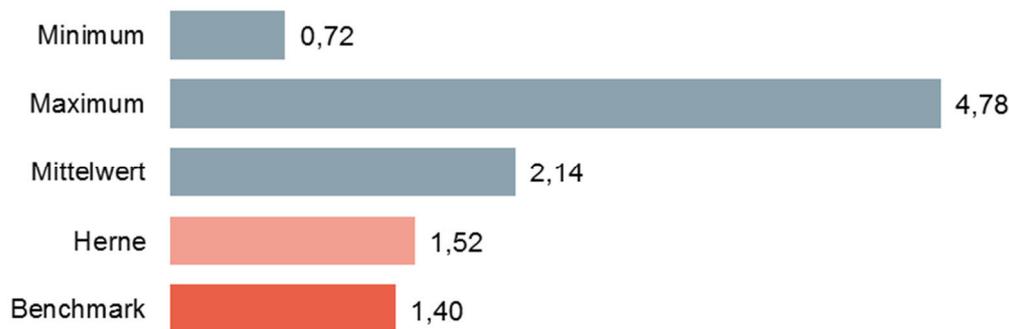
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind ggf. Abschreibungen auf Straßenbegleitgrün zu berücksichtigen. Bei einer Bewertung des Straßenbegleitgrüns im Festwertverfahren, wie in Herne, fallen keine Abschreibungen an. Dafür müssen Investitionen in bestehendes Straßenbegleitgrün im Aufwand gebucht werden.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² 2011



Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,52	0,72	4,78	2,14	1,27	1,89	2,86	15

Aufgrund der personellen und finanziellen Rahmenbedingungen wird im Straßenbegleitgrün eine minimalistische Pflege durchgeführt. Es wird bereits bei Anlage der Flächen auf geringste Unterhaltungsleistungen geachtet. Der Verkehrssicherungspflicht wird nach Aussage der Stadt Genüge getan.

Für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns beträgt der Benchmark 1,40 Euro je m². Dieser wird von der Stadt Herne um 0,12 Euro überschritten. Bei einer Gesamtfläche von 725.197 m² ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 87.000 Euro. Da seit 2011 auch weiterhin beim Straßenbegleitgrün der Pflegestandard reduziert wurde, sieht die GPA NRW das für 2011 errechnete Potenzial als größtenteils umgesetzt an.

Anzahl der Bäume je 1.000 m² Straßenbegleitgrün in Stück 2011

Herne	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
22,50	3,88	54,91	28,73	19

Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in NRW ist die Anzahl der Straßenbäume in Relation zur Verkehrsfläche unterdurchschnittlich.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Herne stellt überdurchschnittlich viel Fläche für Straßenbegleitgrün zur Verfügung.
- Der Bepflanzung wurde sehr pflegearm angelegt.
- Es gibt in Herne vergleichsweise wenige Straßenbäume im Verhältnis zur Verkehrsfläche.
- Ein mögliches Einsparpotenzial ist für die GPA NRW aktuell nicht erkennbar.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Herne mit dem Index 4.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				73	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					78

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				73	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					78

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				73	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					78

→ 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