

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Gelsenkirchen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gelsenkirchen	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Gelsenkirchen	9
Strukturelle Situation	9
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Gelsenkirchen	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 Gelsenkirchen 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 Gelsenkirchen

Managementübersicht

Die Stadt Gelsenkirchen nimmt seit 2012 an der 2. Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen teil. Der insoweit zu erstellende Haushaltssanierungsplan 2012 sowie die Fortschreibung 2013 wurden von der Bezirksregierung Münster genehmigt.

Die städtischen Haushalte in Gelsenkirchen sind seit 1994 defizitär. Der Stadt gelang es bereits im kameralen System nicht den strukturellen Ausgleich darzustellen. Nach der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement in 2006, konnte die Stadt Gelsenkirchen ihren Haushalt nur in den Jahren 2008 und 2009 (fiktiv) ausgleichen. Bereits 2009 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 von Haushaltssicherungskonzepten erforderlich wurde. Auf 681 Mio. Euro summiert sich der Werteverzehr bereits in den ersten sieben NKF-Jahren (2006 – 2012). Dies bedeutet, dass die Stadt Gelsenkirchen bis zum Jahr 2012 bereits über 82 Prozent ihres in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals verzehrt hat.

Die Gründe hierfür sind auch ertragsseitig zu finden. Von strukturellem Nachteil für die Stadt ist die seit 2011 sich kontinuierlich verschlechternde Ausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln. Gelsenkirchen weist im Vergleich der kreisfreien Städte für den Zeitraum 2008-2011 zwar ein in etwa durchschnittliches Volumen aus. Nach diesem Zeitraum brechen die Einnahmen bei der Gewerbesteuer jedoch massiv weg. Von weiterer, erheblicher Bedeutung für die Stadt Gelsenkirchen ist die im Vergleich mit deutlichem Abstand höchste SGB II-Quote. Diese schlägt sich nicht nur unmittelbar in den Sozialtransferaufwendungen nieder. Das gesamte städtische und gesellschaftliche Leben in Gelsenkirchen ist hierdurch nachhaltig geprägt. Themenfelder wie Schule, Bildung, Kultur, Stadtentwicklung, Infrastruktur sind zumindest mittelbar beeinflusst. Sie entfalten insoweit belastende, von der Stadt kaum beeinflussbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt.

Insgesamt verfügt die Stadt Gelsenkirchen über ein vergleichsweise durchschnittliches Infrastrukturvermögen. Dieses belastet den Haushalt gleichwohl mit Abschreibungen und kreditfinanzierten Reinvestitionen stark. Insbesondere das Straßennetz und die Schulen sind kritische Größen. Letztere erzeugen durch ihren hohen Anlagenabnutzungsgrad auch zeitlich Druck. Gelsenkirchen schafft es nicht dem Werteverzehr mit entsprechenden Investitionen zu begegnen. Das Vermögen kann nicht erhalten werden.

Schulden und Finanzlage verschlechtern die Situation für die Stadt Gelsenkirchen weiter. Sie konnte ihre Verbindlichkeiten in keinem Bereich reduzieren. Aufgrund der unzureichenden Selbstfinanzierungskraft haben sich diese im Zeitraum 2006-2012 mehr als verdoppelt. Maßgeblich hierfür ist der Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung um rund 660 Mio. Euro. 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.

Die Betrachtungen der GPA NRW zeigen, dass Gelsenkirchen ernsthafte, in Teilen durchaus tiefgreifende Konsolidierungsbemühungen betreibt. Eine aufwandsseitige erhebliche Einschränkung ist unverkennbar. Dennoch: Haushaltssanierungsplan und Fortschreibung zeigen tendenziell eher optimistische Planungen beim Aufwand. Die Stadt Gelsenkirchen berücksichtigt in ihren Planungen Aufwandssteigerungen bei maßgeblichen Positionen eher moderat. Ertragsseitig plant sie risikobehaftet, da sie mit einer starken Entwicklung der Gewerbesteuererträge rechnet. Hieraus lässt sich aus Sicht der GPA NRW ein durchaus erhöhtes Risiko ableiten. 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 Gelsenkirchen zusätzlich Maßnahmen festzulegen. Unter anderem in den Bereichen Schulen sowie Kultur und Wissenschaft zeigen sich mindestens mittelfristig beeinflussbare Rahmenbedingungen. Gelsenkirchen wird mit hoher Wahrscheinlichkeit weiteren Konsolidierungsnotwendigkeiten in kürzer werdenden Zeiträumen (Ziele 2018/2021) gegenüber stehen. Es ist davon auszugehen, dass noch deutlichere Einschnitte in Leistungsangebot und –umfang in allen kommunalen Bereichen vorzunehmen sind.

Die GPA NRW sieht im Prüfbereich Soziales keine organisatorischen oder personalwirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten. Sämtliche durch die GPA NRW betrachteten Transferaufwendungen der Stadt (Asyl, Hilfe zur Pflege, Grundsicherung, Eingliederungshilfen, Frühförderung) stellen sich deutlich unterdurchschnittlich dar. Auch aus der Methodik des Stellenvergleichs in einzelnen Aufgabenfeldern des Sozialamts ergeben sich kaum Handlungsoptionen. Die durch uns ermittelten Personalkennzahlen zeigen weitestgehend (deutlich) unterdurchschnittliche Werte in den unterschiedlichen Arbeitsbereichen. Ausgewiesen hohe Falldichten belegen die inhaltlich und finanziell problematische Bevölkerungsstruktur der Stadt. Die durch die GPA NRW ermittelten Leistungswerte („Fälle je Mitarbeiter“) zeigen regelmäßig überdurchschnittliche oder gar am Benchmark liegende Werte. Einzig im Bereich Wohngeld sind Stellenpotenziale auszumachen. Diese sind jedoch zu relativieren. Die Stadt Gelsenkirchen hat zwischenzeitlich zwei Stellen abgebaut, zwei weitere sind unbesetzt. Das arithmetische Potenzial ist insoweit realisiert. Gleichwohl sollte die Stadt Gelsenkirchen den Personalbestand kontinuierlich überprüfen. Die Fallzahlen ab 2012 zeigen eine eindeutig steigende Tendenz auf. Dies bei bislang unverändertem Personalbestand. Hier können die Vergleichswerte und Benchmarks der GPA NRW Orientierungshilfe sein.

Die Stadt Gelsenkirchen weist bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre einen der fünf niedrigsten Fehlbeträge für das Jugendamt aus. Dieser korrespondiert insoweit mit der Haushaltslage. Für die Steuerung ist bedeutend, dass die Stadt bereits in den Jahren 2007/08 die wichtige Schnittstelle Jugend und Schule im Vorstandsbereich 4 zusammengeführt hat. Dies vereinfacht die Zusammenarbeit. Übergreifende Themen- und Aufgabenstellungen können so besser abgestimmt werden. Innerhalb des Produktbereiches legt die Stadt den finanziellen Schwerpunkt auf die Tagesbetreuung für Kinder. In diesem Handlungsfeld zeigt sich ein Alleinstellungsmerkmal der Stadt Gelsenkirchen. Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung GeKita. Bedarfsplanung, Steuerung sowie Controlling und Berichtswesen sind gut ausgearbeitet. Der Planungsprozess schließt die Beteiligung der freien Träger in Gelsenkirchen mit ein. Die Bedarfsplanung ist detailliert, differenziert und nachfragegerecht. Da in Gelsenkirchen überwiegend belastende Wirkungsparameter Einfluss nehmen, liegt der Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung leicht über dem interkommunalen Durchschnitt. Ursächlich hierfür ist der vergleichsweise maximale Anteil an kommunalen Einrichtungen bzw. Plätzen in Kindertageseinrichtungen. In Verbindung mit

einer deutlich überdurchschnittlichen U-3 Versorgungs- und einer unterdurchschnittlichen Elternbeitragsquote ergeben sich hohe finanzielle Belastungen. Diesen belastenden Parametern begegnet die Stadt mit dem vollständigen Verzicht auf freiwillige Zuschüsse sowie einem annähernd minimalen Anteil an 45-Stunden-Betreuungen. Dennoch sieht die GPA NRW inhaltlich und finanziell Handlungsmöglichkeiten. Die Bedarfsplanung kann durch ein zentrales elektronisches Verfahren erweitert, die Elternbeitragsregelungen überarbeitet werden. Auch sollte die Stadt Gelsenkirchen prüfen, ob die Gewährung von freiwilligen Zuschüssen die (weitere) Übernahme von Einrichtungen vermeidet.

Beim Fehlbetrag für das Produkt Jugendarbeit erzielt die Stadt Gelsenkirchen einen deutlich unterdurchschnittlichen Wert im Vergleich der kreisfreien Städte in NRW. Das ist nach den Erkenntnissen der GPA NRW auch auf den unterdurchschnittlichen Personaleinsatz zurückzuführen. Durch die in Gelsenkirchen mit den freien Trägern geschlossenen Kontrakte gelingt es der Stadt, die finanziellen Mittel zielgerichtet einzusetzen.

Die Stadt Gelsenkirchen hat in den Jahren seit 2003 erheblich in den Ausbau der Offenen Ganztagschule investiert. Seit 2010 wird an allen Grundschulen das Angebot vorgehalten. Es wird gut angenommen, die Teilnehmerzahlen steigen trotz Schülerrückgang. Insoweit ist auch perspektivisch mit weiteren Investitionen zu rechnen. Aufwandsseitig positioniert sich die Gelsenkirchen unterdurchschnittlich und insoweit unauffällig. Möglichkeiten zur Verbesserung sieht die GPA NRW beim Elternbeitrag bzw. einer zu erlassenden Satzung. Die Elternbeiträge müssen aufgrund des Satzungserfordernisses entsprechend erhoben werden. Aktuell werden sie in Gelsenkirchen als privatrechtliche Entgelte vereinnahmt. Der rechtlich zulässige Höchstbetrag sollte sodann ausgeschöpft werden. Steigender Bedarf und demnach zunehmender Ausbau des Angebotes, werden die Stadt auch künftig finanziell erheblich fordern.

Auch in Gelsenkirchen zeigen die durch die GPA NRW betrachteten Schulflächen die schwierige Lage in der sich viele Kommunen befinden. Bereits entstandene schulische Überkapazitäten treffen im Weiteren auf negative, demografische Entwicklungen. So arbeitet auch die Stadt Gelsenkirchen daran ihre Schullandschaft zukunftsfähig zu gestalten. Die bislang unternommenen Anstrengungen reichen hierfür nicht aus. Und das, obwohl die Stadt seit 2006 bereits 14 Grundschulen geschlossen hat und sie sich im interkommunalen Vergleich der Grundschulen flächenbezogen unterhalb des Mittelwertes positioniert. Es bestehen weiterhin erhebliche Flächenüberhänge, die in erster Linie durch einzügige Grundschulen begründet sind. Über 50 Prozent der Gelsenkirchener Standorte werden ein- oder zweizügig geführt. Weiterhin sinkende Schülerzahlen führen in der Perspektivbetrachtung Schuljahr 2019/20 zu erhöhten Flächenpotenzialen. Die bislang vorgenommenen Schließungen reichen demnach nicht aus. Gelsenkirchen muss bei zukünftigen Planungen einzügige Standorte nach Möglichkeit aufgeben.

Bei den Hauptschulen geht die Stadt den richtigen Weg: Drei von sieben Standorten sind geschlossen oder werden auslaufend gestellt. Die Stadt erzielt hierdurch auch künftig ein nachfragegerechtes Angebot. Die Situation bei den anderen weiterführenden Schulen ist weniger erfreulich. Zwar sind zwei der sechs Realschulen auslaufend gestellt. Die Entwicklung der Schülerzahlen verweist jedoch (auch) hier auf die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen. Zumindest ein Standort sollte zur Disposition stehen. Sehr deutlich wird die schwierige Situation für Gelsenkirchen bei Gymnasien und Gesamtschulen. Die für das Vergleichsjahr 2011 arithmetisch ermittelten Flächenüberhänge der Gymnasien verdreifachen sich annähernd bis zum Schuljahr 2019/20. Hier werden einschneidende Maßnahmen innerhalb der schulischen Landschaft gefordert sein. Bei den Gesamtschulen entwickelt die Stadt Gelsenkirchen gar am Bedarf vorbei.

Durch die Inbetriebnahme einer weiteren Gesamtschule zum Schuljahr 2014/15 erhöht sich der rechnerische Flächenüberhang bis zum Schuljahr 2019/20 um weitere 20 Prozent.

Insgesamt zeigt sich, dass aufgrund der stark rückläufigen Schülerzahlen die Maßnahmen der Stadt Gelsenkirchen in Sachen Schulflächenreduzierung ins Leere laufen. Die Prognoseberechnungen für 2020 sehen – bei unveränderten Rahmenbedingungen – noch größere Überhänge vor. Auch zusätzliche schulinhaltliche Anforderungen (Inklusion) oder aber gesellschaftliche Entwicklungen (aktuell starke Zunahme von Flüchtlingsströmen) kompensieren den sukzessiv zunehmenden Flächenüberhang nicht. Insoweit steigt das für das Schuljahr 2011/12 errechnete Flächenpotenzial noch weiter. Für das Jahr 2019/20 auf eine monetäre Größenordnung von rd. acht Mio. Euro jährlich. Der von der GPA NRW ermittelte Bedarf an Schulturnhalten entspricht im Vergleichsjahr in etwa dem Bedarf. Die demografische Entwicklung wird künftig auch hier Neuplanungen erfordern.

Beim Themenfeld Schulsekretariate stellen wir einen vergleichsweise (sehr) geringen Personalaufwand bei deutlich überdurchschnittlichen Leistungswerten fest. Das zugrunde liegende Personalbemessungsverfahren führt zu niedrigen Aufwendungen im Vergleich. Insoweit korrespondiert dieser Bereich mit der finanziellen Situation der Stadt. Aktuell wird das seit 1985 praktizierte Verfahren überarbeitet und neuen Anforderungen angepasst. Die Stadt Gelsenkirchen sollte eine insgesamt flexiblere Vertragsgestaltung anstreben.

Schülerbeförderung und Schülerspezialverkehr sind gut organisiert. 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.

Im Bereich Sicherheit und Ordnung zeigen sich für die Stadt Gelsenkirchen deutliche Handlungsmöglichkeiten. Dieses äußert sich auch in den ermittelten Stellenpotenzialen. Sie belaufen sich über die Teilbereiche Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen und Kfz-Zulassung auf annähernd 16 Vollzeit-Stellen. Mithin auf rund 800 Tausend Euro. Bei den Einwohnermeldeaufgaben positioniert sich Gelsenkirchen unter den fünf Kommunen des Vergleiches mit den höchsten Personalaufwendungen. Gleichzeitig unter den fünf Kommunen mit den geringsten Leistungswerten (Fälle je Vollzeit-Stelle). Dies, obwohl die Stadt im Durchschnitt geringere Öffnungszeiten und auch weniger Anlaufstellen ausweist. Die GPA NRW empfiehlt, neben dem weiteren Ausbau der Terminvergabe, Auslastungsmessungen in den Anlaufstellen vorzunehmen. Gegebenenfalls als Folge hieraus Nebenstellen aufzugeben. Auch im Personenstandswesen sollte das Angebot kritisch untersucht werden. Bei deutlich überdurchschnittlichen Öffnungszeiten baut die Stadt auch die Anzahl der Trauorte aus. Hier gilt es zu prüfen, inwieweit prognostizierte Effekte wie die Attraktivitätssteigerung des Standortes Gelsenkirchen, tatsächlich eingetreten sind. Auch in der Kfz-Zulassung ergeben sich annähernd maximale Personalaufwendungen verbunden mit minimalen Leistungswerten. Einzelne Besonderheiten der Stadt Gelsenkirchen, wie die Registratur und das eingesetzte Softwareprogramm, relativieren das Potenzial. Dennoch erzeugt dieses aufgrund der Größenordnung Handlungsdruck. Die Stadt Gelsenkirchen sollte im Nachgang zu den Betrachtungen der GPA NRW diesen Arbeitsbereich tiefgehend untersuchen.

Im Führerscheinwesen sollte die Stadt ebenso weitergehende Untersuchungen vornehmen. Hier zeigen sich vergleichsweise deutlich überdurchschnittliche Personalaufwendungen bei geringer Fallintensität. Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten stellt die GPA NRW

einen vergleichsweise geringen, personellen Aufwand fest. Gelsenkirchen gehört zu den fünf Städten mit den niedrigsten Aufwendungen. Diese begründen sich durch hohe Leistungswerte. Handlungsmöglichkeiten werden hier aktuell nicht gesehen.

Beim Themenfeld der Grünflächen lassen sich eine überdurchschnittlich gute Datenlage und Steuerungsqualität feststellen. Lediglich punktuelle Ansätze bei den betriebswirtschaftlichen Instrumentarien können zur Verbesserung beitragen. Die Park- und Gartenanlagen sind den finanziellen Rahmenbedingungen angepasst. Die Stadt Gelsenkirchen liegt mit ihren Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege unterhalb des Benchmarks der GPA NRW. Der Pflegestandard ist differenziert und als vergleichsweise gering zu bewerten. Dennoch erzielt die Stadt bzw. GELSENDIENSTE ein optisch gutes Ergebnis.

Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze in Gelsenkirchen liegen nur leicht über dem Benchmark. Dennoch zeigen sich Ansatzpunkte für Verbesserungen. In erster Linie wird das sich im Aufbau befindende Spielgerätekataster die Steuerungsmöglichkeiten verbessern. Daneben sollte Gelsenkirchen eine Trennung der Aufwendungen in Grünpflege und Spielgeräte vornehmen. So können zielgerichteter Kostenauffälligkeiten lokalisiert werden. Beim Straßenbegleitgrün sieht die GPA NRW keine weiteren Handlungsmöglichkeiten. Die Stadt Gelsenkirchen positioniert sich mit ihren Aufwendungen unterhalb des Benchmarks. Die Bepflanzung wurde sukzessive pflegearm angelegt.

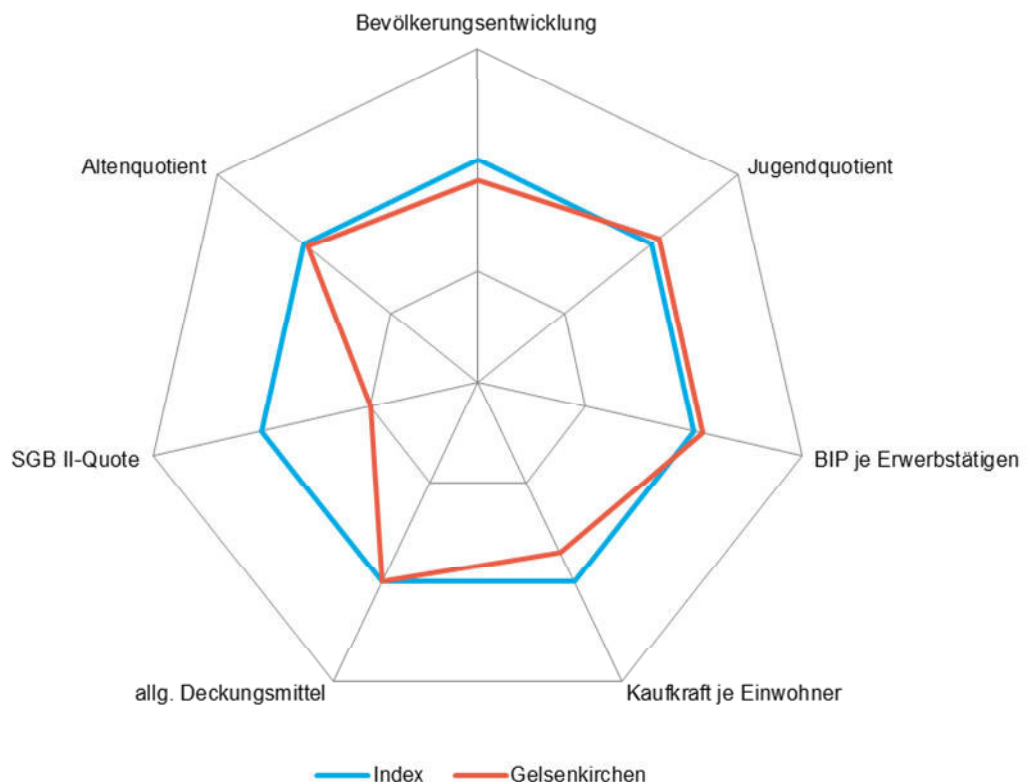
Die Stadt Gelsenkirchen und GELSENWASSER halten die notwendigen Daten zur Betrachtung und Analyse der Verkehrsflächen vor. Sie verfügen über eine Straßendatenbank sowie ergänzende Datenbanken, die miteinander korrespondieren. Diese werden regelmäßig aktualisiert und fortgeschrieben. Aus den Daten lässt sich erkennen, dass aktuell noch keine Überalterung der Verkehrsflächen gegeben ist. Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt sich unauffällig. Allerdings ist ebenso erkennbar, dass in Gelsenkirchen in den vergangenen Jahren kaum mehr als Verkehrssicherung möglich war. 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 unterdurchschnittlich. Dies ist auch in der unterdurchschnittlichen Anzahl der Leuchtenstandorte begründet. Daneben wendet die Stadt Gelsenkirchen deutlich niedrigere Unterhaltungsaufwendungen als die Vergleichskommunen auf. Der Energieverbrauch konnte in den letzten Jahren zwar kontinuierlich gesenkt werden. Gleichwohl zeigen sich in Gelsenkirchen weiterhin Verbrauchswerte nahe dem interkommunalen Maximum. Auch war es nicht möglich die steigenden Energiepreise zu kompensieren. Etwaige Konsolidierungspotenziale ergeben sich aus der Gestaltung des Energiepreises wie auch des Verbrauchs. Darüber hinaus können beispielsweise Abschalt- oder Dimmeffekte erzielt werden. Hierfür sind Verbrauchszähler anzuschaffen, zu installieren und zusammenzuschalten. Die Umsetzung solcher Maßnahmen ist vor dem Hintergrund realistischer Amortisationszeiten zu bewerten.

Ausgangslage der Stadt Gelsenkirchen

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Gelsenkirchen. 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 Gelsenkirchen zeigen kein eindeutiges Bild. In der Gesamtsicht ergeben sich im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten jedoch überwiegend belastende Rahmenbedingungen. Gelsenkirchen wird nach den Bevölkerungsprognosen 2011 bis 2030 von IT.NRW und der Bertelsmann Stiftung eine deutlich sinkende Einwohnerzahl zu erwarten haben. Lediglich drei kreisfreie Städte in NRW verlieren im maßgeblichen Zeitraum mehr Einwohner. Das Diagramm weist für die Stadt Gelsenkirchen einen überdurchschnittlichen Jugendquo-

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

tienten³ auf. Der Altenquotient⁴ liegt ebenfalls über dem Landesdurchschnitt. Im Zusammenspiel mit den anderen strukturellen Faktoren erwächst vor allem aus der demografischen Entwicklung eine der großen Herausforderungen für die Stadt.

Insbesondere der Anteil an Empfängern von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II ist in Gelsenkirchen maßgeblich und prägend. Mit deutlichem Abstand weist Gelsenkirchen die höchste SGB II-Quote aller kreisfreien Städte in NRW aus. Hiermit gehen entsprechende finanzielle Mehrbelastungen für die Stadt einher.

Die Kaufkraft je Einwohner ist die zweit niedrigste der kreisfreien Städte in NRW. Beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigen positioniert sich die Stadt leicht überdurchschnittlich. Insofern 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. Hier verzeichnet die Stadt Gelsenkirchen einen in etwa durchschnittlichen Wert. Dieser suggeriert insoweit eine verhältnismäßig gute Ausstattung. allerdings sind in Gelsenkirchen die Gewerbesteuererträge ab 2012 massiv eingebrochen. 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

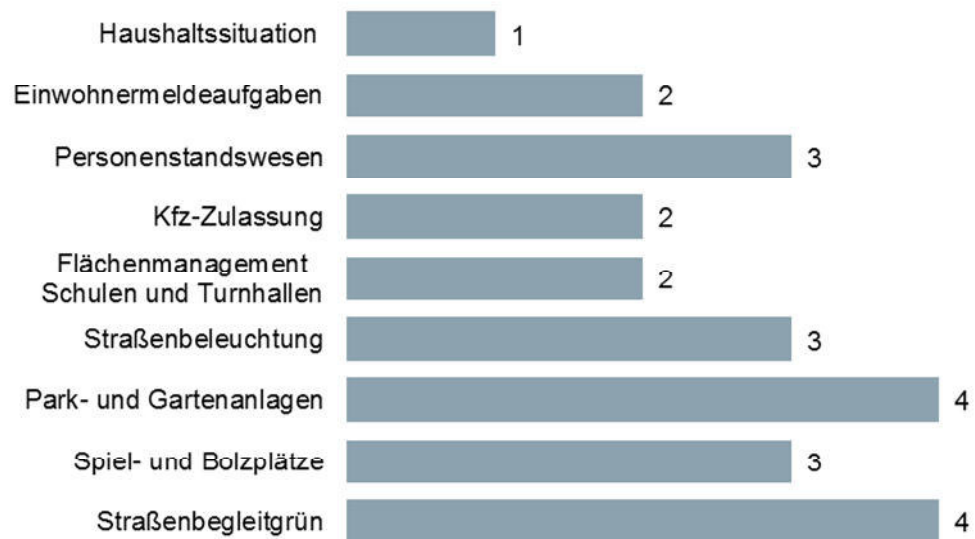
Index	1	2	3	4	5
Haushaltssituation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

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

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

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

KIWI



➔ Zur Prüfung der Stadt Gelsenkirchen

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Gelsenkirchen wurde von 2012 bis 2014 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Gelsenkirchen 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	Sandra Diebel
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 Diebel
Öffentlicher Gesundheitsdienst (GPA-Kennzahlenset)	Friederike Wandmacher

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 10.06.2015

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
Gelsenkirchen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	12
Haushaltswirtschaftliche Risiken	16
Risikoszenario	16
Haushaltskonsolidierung	18
Kommunaler Steuerungstrend	19
Beiträge	24
Gebühren	25
Steuern	26
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	26
Vermögenslage	26
Schulden- und Finanzlage	31
Ertragslage	37

→ 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 beziehen wir die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabchlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen unsere Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

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

Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune 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 Kommune 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 die Jahresergebnisse einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dar.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Gelsenkirchen befindet sich bereits seit 1994 in der Haushaltssicherung. Mit dem Übergang in das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) zum 01.01.2006 setzten sich die negativen Jahresergebnisse fort. Grundlage der überörtlichen Prüfung sind die Jahresabschlüsse 2006 bis 2012, die testiert und vom Rat der Stadt festgestellt zum Prüfungszeitpunkt vorliegen.

2006 konnte die Stadt Gelsenkirchen aufgrund der für den mittelfristigen Planungszeitraum geplanten Fehlbeträge keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Das vorgelegte Haushaltssicherungskonzept wurde von der Bezirksregierung Münster nicht genehmigt. Auch das Haushaltssicherungskonzept für den Haushalt 2007 wurde nicht genehmigt. Daher waren die Regelungen für die vorläufige Haushaltsführung zu beachten.

In den Jahren 2008 und 2009 hingegen war die Stadt Gelsenkirchen nicht verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Allerdings wurde die Ausgleichsrücklage 2009 vollständig aufgebraucht.

2010 konnte die Stadt den Haushaltsausgleich wiederum nicht darstellen. Das Haushaltssicherungskonzept wurde von der Bezirksregierung nicht genehmigt. Daher waren erneut die Regelungen für die vorläufige Haushaltsführung zu beachten.

Der Haushalt und das Haushaltssicherungskonzept 2011 wurden mit Nebenbestimmungen genehmigt. Gemäß der Planung für den maßgeblichen Ausgleichszeitraum wurde eine Überschuldung im Jahr 2017 prognostiziert. Ein ausgeglichener Haushalt wurde für das Jahr 2020 und das Wiedererlangen positiven Eigenkapitals im Jahr 2021 erwartet.

Die Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes für den Haushalt 2012 wurde ebenfalls mit Nebenbestimmungen durch die Bezirksregierung Münster genehmigt.

Die Stadt Gelsenkirchen nimmt seit 2012 an der 2. Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil. Damit ist jährlich ein vom Rat der Stadt beschlossener Haushaltssanierungsplan vorzulegen, der an Stelle des Haushaltssicherungskonzeptes tritt.

Der Haushaltssanierungsplan 2012 sowie die Fortschreibung 2013 wurden durch die Bezirksregierung Münster genehmigt. Auflage ist den Haushaltsausgleich unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe spätestens ab 2018 und ohne Konsolidierungshilfe spätestens ab 2021 zu erreichen. Die Planung der Stadt Gelsenkirchen sieht einen Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfen 2021 vor.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Die Ergebnisrechnungen 2006 bis 2012 weisen durchgehend Fehlbeträge aus, die sich innerhalb von sieben Jahren auf 681 Mio. Euro summieren. Die auffällige Verschlechterung ab 2009 resultiert insbesondere aus gesunkenen Gewerbesteuererträgen und Schlüsselzuweisungen.

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

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis	./.	-44.582	-40.830	-21.881	-163.135	-122.888	-133.208	-154.541
Höhe der allgemeinen Rücklage	707.725	677.490	694.123	823.349	654.563	540.344	406.981	259.335
Höhe der Ausgleichsrücklage	116.643	72.061	31.231	9.350	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	*)	*)	*)	20,5	17,4	24,7	36,3
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	./.	5,4	5,4	3,0	19,6	18,8	24,7	38,0

*) Veränderungen der Allgemeinen Rücklage sind durch Korrekturen der Eröffnungsbilanz bedingt.

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-68.563	-28.288	-61.010	-33.794	-11.094	2.929	2.663	11.594	20.153
Höhe der allgemeinen Rücklage	190.773	162.484	101.475	67.681	56.586	59.515	62.178	73.772	93.926
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	26,4	14,8	37,5	33,3	16,4	./.	./.	./.	./.
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	26,4	14,8	37,5	33,3	16,4	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Haushaltsansätze 2013 und 2014, Daten der mittelfristigen Planung 2015 bis 2017 und Daten aus dem Haushaltssanierungsplan 2018 bis 2021

Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem negativen Jahresergebnis 2009 vollständig verbraucht und die allgemeine Rücklage anteilig reduziert. Bis 2017 werden weiterhin erhebliche Fehlbeträge ausgewiesen. Dies führt zu einem massiven Verzehr des Eigenkapitals.

→ Feststellung

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

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-519	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20

Kann sich die Stadt Gelsenkirchen 2011 noch etwas oberhalb des Minimums positionieren, muss sie 2012 mit -603 Euro das schlechteste Jahresergebnis je Einwohner im Vergleich der kreisfreien Städte ausweisen.

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 - auszugehen ist.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2012 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und den allgemeinen Umlagen abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der vorliegenden Ist-Ergebnisse (2006 – 2012).

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 Finanzausgleich und den allgemeinen Umlagen beeinflusst.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2012

Gelsenkirchen	
Jahresergebnis	-154.541
Bereinigungen stark schwankender Erträge und Aufwendungen (Standardbereinigung)	-279.565
= bereinigtes Jahresergebnis	-434.106
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	300.057
= strukturelles Ergebnis	-134.049

→ Feststellung

2012 weist die Stadt Gelsenkirchen ein strukturelles Defizit von rund 134 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 Gelsenkirchen ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2022. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2012 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 Gelsenkirchen ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Entsprechend dem Haushaltssanierungsplan erzielt die Stadt Gelsenkirchen 2022 einen Jahresüberschuss von rund 19,7 Mio. Euro. Dieses Ergebnis wird unter der Annahme folgender Entwicklung erreicht:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2012 und Planergebnis 2022 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer A	44	55	11	2,06
Grundsteuer B	35.142	44.605	9.463	2,41
Gewerbesteuer *)	118.842	148.595	29.753	2,26
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern *)	75.269	106.666	31.397	3,55
Ausgleichsleistungen *)	14.955	19.801	4.846	2,85
Schlüsselzuweisungen *)	167.535	324.905	157.370	6,85
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	142.129	164.584	22.455	1,48

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	194.547	221.080	26.533	1,29
Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutscher Einheit *)	18.461	15.145	-3.316	-1,96
Landschaftsumlage *)	58.083	79.390	21.307	3,17

*) beim strukturellen Ergebnis 2012 handelt es sich um die Durchschnittswerte der Jahre 2006 bis 2012

Die Stadt Gelsenkirchen legt ihren Planungen den Orientierungsdatenerlass des Landes zu Grunde. Gleichwohl sind die einzelnen Planungen mit Risiken behaftet.

Gewerbesteuer

Die erwarteten Erträge aus der Gewerbesteuer tragen maßgeblich zur Konsolidierung bis 2022 bei. Die Planung der Stadt Gelsenkirchen stützt sich ab 2018 auf eine errechnete Wachstumsrate von jährlich 8,2 Prozent. Bei der Wachstumsrate handelt es sich um eine rechnerisch ermittelte Erwartungshaltung, die von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig ist. Die Wachstumsraten sind daher jährlich neu zu kalkulieren.

In Gelsenkirchen wird das Gewerbesteueraufkommen im Wesentlichen von wenigen Großbetrieben getragen. In den letzten Jahren war es großen Schwankungen ausgesetzt. Wirtschaftliche Probleme bei einem Betrieb haben unmittelbar Auswirkungen bei den Gewerbesteuererträgen der Stadt. So wurden für das Jahr 2012 noch 108 Mio. Euro Gewerbesteuererträge veranschlagt. Im Jahresergebnis konnten jedoch nur 23 Mio. Euro verbucht werden. Daraufhin wurde der Ansatz im Planungszeitraum bis 2022 insgesamt reduziert. Wird für die Planungen der Gewerbesteuer das von der GPA NRW ermittelte strukturelle Ergebnis 2012 zugrunde gelegt, relativiert sich die achtprozentige Wachstumsrate. Die durchschnittliche jährliche Änderung ausgehend vom strukturellen Ergebnis entspricht in etwa drei Prozent. Dies lässt die Planungswerte der Stadt Gelsenkirchen plausibel und nicht übermäßig optimistisch erscheinen, gleichwohl ist weiterhin von einem Risiko auszugehen.

Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern bzw. Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich

Die Anteile der Stadt Gelsenkirchen an der Umsatz- bzw. der Einkommenssteuer sowie die Ausgleichsleistungen hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können von der Stadt nicht gesteuert werden. Die Steigerungen beruhen teilweise ebenfalls auf Wachstumsraten.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft. Sie weisen im Planungszeitraum eine erhebliche Steigerung auf. In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Inwieweit diese Beträge auch zukünftig mit zusätzlichen Steigerungen erwartet werden können bleibt abzuwarten. Grundsätzlich sind sie von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts abhängig. Auch hier besteht ein Risiko für die vorliegende Planung.

Personalaufwendungen

Bei den Personalaufwendungen geht die Stadt Gelsenkirchen in Anlehnung an den Orientierungsdatenerlass des Landes NRW von einer durchschnittlichen Steigerung der Personalaufwendungen von einem Prozent aus. Diese Steigerung kann jedoch nur aufgrund konkreter Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich erreicht werden. Die tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen werden sich nach Prognose der kommunalen Spitzenverbände für die Jahre 2013 – 2016 im Bereich von rund drei Prozent jährlich bewegen. Auch der aktuelle Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst bestätigt dies. Die Stadt versucht über ein Personalbewirtschaftungskonzept Aufwandssteigerungen auszugleichen. So besteht unter anderem für freiwerdende Stellen eine Wiederbesetzungssperre von einem Jahr. Gleichwohl können und werden nicht alle Maßnahmen, die das Personalbewirtschaftungskonzept vorsieht, konsequent eingehalten. Beispielsweise ist die sofortige Wiederbesetzung von freiwerdenden Stellen in einigen Bereichen zwingend geboten (u.a. Feuerwehr). Um über ein Personalbewirtschaftungskonzept sicherzustellen, dass die Aufwandssteigerungen aufgefangen werden können, muss dies konkrete stellenscharfe Maßnahmen enthalten. Pauschale Aussagen wie zum Beispiel eine einjährige Wiederbesetzungssperre sind nicht konsequent durchzuhalten und führen somit immer wieder zu Abweichungen. Bei der Entwicklung der Personalaufwendungen besteht daher ein deutliches Risiko für den Haushalt.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte das vorhandene Personalbewirtschaftungskonzept um konkrete stellenscharfe Maßnahmen ergänzen. Als Folge werden geplante Personalaufwendungen nicht überschritten.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen werden ebenfalls mit einem Prozent Steigerung jährlich eingeplant. Auch hier liegen abweichende Einschätzungen der kommunalen Spitzenverbände im Bereich von drei Prozent für die Jahre 2013 bis 2016 vor. Insofern besteht auch in dieser Position ein entsprechendes Risiko für den Konsolidierungsprozess.

Weitere Konsolidierungsmaßnahmen

Zudem hat die Stadt Gelsenkirchen weitere einzelne Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses im Haushaltssanierungsplan 2014 festgeschrieben. Die Stadt hat schwerpunktmäßig folgende wesentlichen Maßnahmen benannt:

- Steigerungen der Realsteuern,
 - Grundsteuer A und B: gesteigerte Ertragserwartungen durch Anhebung der Hebesätze ab 2017,
 - Erhöhung der Vergnügungssteuersätze,
- Mobilfunkmastensteuer,
- Reduzierung von Schulflächen,
- Kosten der deutschen Einheit,
- Reduzierung des Zuschusses an die Musiktheater im Revier GmbH,
- Reduzierung der Kosten der Unterkunft incl. Heizkosten im SGB II,
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen,
- Präventionsmaßnahmen Hilfe zur Erziehung,
- Preisabschlag ÖPNV.

Auch bei diesen von der Stadt vorgesehenen Maßnahmen sind einzelne mit einem hohen Risiko behaftet, von denen einige im Folgenden aufgegriffen werden.

Mobilfunkmastensteuer

2013 wurde die Einführung einer Mobilfunkmastensteuer in Nordrhein-Westfalen diskutiert. Zwischenzeitlich hat das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW entschieden, dass eine solche Steuer nicht zulässig ist. Die Stadt Gelsenkirchen kann daher die geplante Einführung der Steuer nicht vornehmen.

Kosten der deutschen Einheit

Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. 2019 läuft der Solidarpakt II aus. Die Stadt Gelsenkirchen geht davon aus, dass aufgrund der günstigen Zinssituation die Verbindlichkeiten des Fonds Deutscher Einheit bereits in 2018 und damit früher als geplant abbezahlt sein werden. Damit wäre nach Ansicht der Stadt eine Beteiligung der Kommunen an den Kosten nicht mehr bzw. nicht mehr in diesem Ausmaße notwendig.

In ihrer Haushaltsplanung hat die Stadt daher den erwarteten Fortfall der Kostenbeteiligung 2019 mit 1,1 Mio. Euro, in 2020 mit 7,3 Mio. Euro und dann ansteigend bis 2023 auf 7,5 Mio. Euro durch eine Reduzierung der Gewerbesteuerumlage berücksichtigt.

Die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit steht immer wieder in der Diskussion. Ob die Kommunen tatsächlich ab 2019 nicht mehr über die Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung herangezogen werden, ist derzeit noch nicht absehbar. Aufgrund der aktuell fehlenden gesetzlichen Grundlage kann die Annahme der Stadt Gelsenkirchen zwar nachvoll-

zogen werden, gleichwohl besteht ein Risiko. Die GPA NRW verzichtet darauf dieses im Berichtsabschnitt Risikoszenario aufzugreifen. Die Stadt muss auf Entwicklungen bei den gesetzlichen Grundlagen jedoch sofort reagieren und Kompensationsmaßnahmen ergreifen.

Reduzierung des Zuschusses an das Musiktheater im Revier GmbH

Der Zuschuss für die Musiktheater im Revier GmbH (MiR), einer Eigengesellschaft der Stadt Gelsenkirchen, soll sukzessiv ab 2014 um bis zu 815 Tausend Euro jährlich reduziert werden. Die MiR ist eine Gesellschaft, die ihre Aufwendungen derzeit zu fast 87 Prozent über Zuschüsse (Land und Stadt) finanziert. Der Betriebskostenzuschuss der Stadt beträgt jährlich fast 13 Mio. Euro. Die GmbH wurde angehalten, eine Konzeption zu erarbeiten, die es ermöglicht, die Aufwendungen um rund eine Million Euro jährlich zu senken. Dies soll hauptsächlich durch eine attraktive Spielplangestaltung und neue Marketing-Strategien erfolgen. Es ist jedoch fraglich, ob hierdurch tatsächlich die geforderten Einsparungen erzielt werden können.

An dieser Stelle ist insbesondere zu bedenken, dass die MiR sehr personalintensiv ist. Tarifsteigerungen bei den Gehältern haben daher gravierende Auswirkungen. Bisher wurde eine jährliche Tarifsteigerung von 1,5 Prozent in der Planung der GmbH veranschlagt. Dabei wurde die Tarifierhöhung für 2012 und 2013, die 1,5 Prozent übersteigt, erst 2014 eingeplant. Der aktuelle Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst liegt auch für 2014 und 2015 über 1,5 Prozent. So entstehen über die geplanten Personalaufwendungen hinaus Kosten bei der MiR. Diese sind bislang noch nicht in den Planungen berücksichtigt.

Reduzierung der Kosten der Unterkunft incl. Heizkosten im SGB II

Die Kosten der Unterkunft sind der größte einzelne Aufwandsposten im Haushalt der Stadt Gelsenkirchen. Die Stadt erwartet zum einen durch Maßnahmen des Integrationscenters für Arbeit Gelsenkirchen (IAG), der Koordinierungsstelle Sozialplanung im Vorstandsbereich 5, der Wirtschaftsförderung sowie dem Gelsenkirchener Appell positive Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit in Gelsenkirchen und damit einhergehend auch eine Reduzierung der Kosten der Unterkunft. Zum anderen werden auch ab 2017 positive Effekte aus den Präventionsmaßnahmen des Kinder- und Jugendbereiches erwartet. Von 2015 bis 2022 soll dies insgesamt zu einer Ergebnisverbesserung in Höhe von rund 13,5 Mio. Euro führen. Bereits in der Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans 2014 mussten die bisherigen Erwartungen von über 40 Mio. Euro aufgrund der aktuellen Entwicklungen nach unten korrigiert werden. Zwar ist es der Stadt Gelsenkirchen gelungen durch neue Maßnahmen die fehlende Ergebnisverbesserung im Haushaltssanierungsplan 2014 zu kompensieren. Gleichwohl stieg die Zahl der Bedarfsgemeinschaften in der Zeit von 2010 bis 2012. Daher ist es fraglich, ob zukünftig eine Reduzierung der Bedarfsgemeinschaften und damit einhergehend eine Reduzierung des Aufwands erzielt werden kann.

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Im Koalitionsvertrag von CDU und SPD auf Bundesebene wurde eine Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in Höhe von fünf Milliarden Euro jährlich verbindlich festgeschrieben. Die Kommunen sind bisher davon ausgegangen, dass die ent-

sprechenden Gelder ab 2017 und eine Soforthilfe des Bundes bereits 2014/15 ausgezahlt werden.

Die Stadt Gelsenkirchen hat diese erwartete Entlastung zunächst ab 2015 in den Haushalt eingeplant. Die Kommunalaufsicht hat als Nebenbestimmung in ihrer Genehmigungsverfügung zum Haushaltssanierungsplan 2013 verfügt, dass diese Entlastung erst bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage im Haushalt berücksichtigt werden darf.

Um zu dokumentieren, wie dringend die Entlastung durch den Bund von den Kommunen benötigt wird, hat die Stadt Gelsenkirchen gleichwohl die erwartete Bundesbeteiligung über eine Reduzierung der Landschaftsumlage ab 2016 mit 10 Mio. Euro jährlich in der Haushaltsplanung berücksichtigt. Die Kommunalaufsicht hat diesem Vorgehen unter dem Vorbehalt, dass ein Koalitionsvertrag auf Bundesebene eine verlässliche Festlegung auf eine Bundesbeteiligung an der Eingliederungshilfe enthält, zugestimmt.

Die aktuellen Diskussionen lassen derzeit darauf schließen, dass die Mittel seitens des Bundes erst später zur Verfügung gestellt werden.

Vermeidung von sozialen Folgekosten im Bereich Hilfe zur Erziehung durch Präventionsmaßnahmen

Durch frühe und wirksame präventive Interventionen im Kindes- und Jugendalter sollen soziale Folgekosten in Teilen vermieden werden. Ansatzpunkte sind frühe Hilfen bei schwierigen Familienbedingungen und die frühe Unterstützung vorschulischer und schulischer Lern- und Bildungsverläufe. Hierfür entstehen zunächst Aufwendungen von jährlich ca. 1,8 Mio. Euro. Ab 2017 sollen im Bereich der Hilfen zur Erziehung jährlich ansteigende Einspareffekte von ca. 672 Tausend Euro bis auf ca. 5,6 Mio. Euro im Jahr 2023 durch die Präventionsmaßnahmen sowie die Optimierung der stationären Unterbringung erreicht werden. Die Vorhersage von monetären Zielen bei der Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen ist von vielen Unsicherheitsfaktoren abhängig, auf die die Stadt teilweise keinen Einfluss nehmen kann.

→ Feststellung

Bei wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen sind Risiken für die Haushaltsplanung festzustellen. Insbesondere die ertragsseitige Konsolidierung des Haushaltes hängt auch von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2022 ab. Zusätzliche Risiken liegen in den eingeplanten Steigerungsraten bei einzelnen Aufwandspositionen.

Die in dieser Planung liegenden Risiken und die damit ggf. verbundenen Konsequenzen werden unter „Risiken der Haushaltswirtschaft“ wieder aufgegriffen.

Gesamt Betrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF-Kennzahlensatz 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Gelsenkirchen
Hauswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,1	98,0	92,0	84,8
Eigenkapitalquote 1	-27,8	66,7	16,8	16,3
Eigenkapitalquote 2	-10,4	81,0	37,1	36,2
Fehlbetragsquote	1,8	56,0	19,9	24,7
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	20,0	48,9	31,6	27,5
Abschreibungsintensität	3,7	11,1	6,9	5,4
Drittfinanzierungsquote	24,1	657,0	77,5	67,0
Investitionsquote	28,7	139,2	77,5	57,3
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	20,8	94,7	66,9	69,9
Liquidität 2. Grades	4,1	123,2	21,2	23,9
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,6	37,3	19,0	14,5
Zinslastquote	0,7	6,5	3,7	3,0
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	25,6	58,3	39,8	32,2
Zuwendungsquote	8,9	64,7	29,3	33,4
Personalintensität	16,8	27,7	20,9	17,9
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,3	25,6	17,5	24,4
Transferaufwandsquote	23,6	54,8	36,8	42,6

Weitere Kennzahlen 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Gelsenkirchen
Jahresergebnis je Einwohner	-788	-102	-310	-519
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-627	29	-160	-424
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.315	2.201	1.628	1.564

NKF-Kennzahlensatz 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Gelsenkirchen
Hauswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	82,9	101,0	94,9	82,9
Eigenkapitalquote 1	-29,5	66,2	15,0	10,4
Eigenkapitalquote 2	-12,7	80,2	34,7	30,2
Fehlbetragsquote	1,1	92,9	23,2	38,0
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	19,9	48,4	31,2	26,8
Abschreibungsintensität	3,9	9,8	6,7	5,5
Drittfinanzierungsquote	30,6	75,2	46,8	71,4
Investitionsquote	25,3	478,4	91,5	117,3
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	17,7	93,4	65,9	64,2
Liquidität 2. Grades	4,9	109,1	20,8	20,4
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,5	36,6	20,0	21,5
Zinslastquote	0,8	5,9	3,5	2,9
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	22,8	57,9	38,7	22,8
Zuwendungsquote	9,5	66,4	29,4	42,0
Personalintensität	15,9	25,1	20,4	17,4
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,0	26,5	17,1	23,8
Transferaufwandsquote	27,4	56,1	40,0	42,8

Weitere Kennzahlen 2012

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

Die weit unter dem Mittelwert liegenden Kennzahlenwerte signalisieren die Problemstellungen im Haushalt der Stadt Gelsenkirchen. 2012 verschlechtern sich die Werte nochmals erheblich.

So hat Gelsenkirchen 2012 im Vergleich der kreisfreien Städte die geringste Aufwandsdeckungsquote und damit einhergehend auch den geringsten Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und das schlechteste Jahresergebnis je Einwohner.

Vermögenslage

Beim Anlagevermögen der Stadt Gelsenkirchen bestehen insbesondere bei den Gebäuden und Straßen erhebliche Investitionsstaus. Insbesondere bei den Schulen ist der Anlagenabnutzungsgrad hoch. Die Investitionsquote zeigt im Vergleich auf, dass lediglich der Werteverzehr im Bereich der Kindergärten durch den Ausbau der Tageseinrichtungen für Kinder und bei den sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden ausgeglichen wird.

Finanzlage

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner stellt in 2012 interkommunal den Minimumwert dar. Aufgrund der ausbleibenden Selbstfinanzierungskraft besteht ein hoher Bedarf an Liquiditätskrediten. Die Kennzahlen zur Finanzlage zeigen deutlich die kritische Haushaltssituation der Stadt Gelsenkirchen.

Ertragslage

Das Jahresergebnis je Einwohner 2011 liegt im Vergleich deutlich unter dem Mittelwert und stellt 2012 den Minimumwert aller kreisfreien Städte da. Aufgrund des Gewerbesteuerbruchs in 2012 sinken die Netto-Steuerquote und die allgemeinen Deckungsmittel drastisch. Dies zeigt die starke Abhängigkeit der Stadt von der Gewerbesteuer. Mögliche Ertragspotenziale bei den Beiträgen werden von der Stadt bisher nicht genutzt.

Die Ist-Situation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- NKF-Einführung zum 1. Januar 2006; HSK-Pflicht in den Jahren 2006, 2007 und ab dem Jahr 2010,
- seit 2012 Teilnahme an der 2. Stufe des Stärkungspaktgesetzes,
- Verbrauch der Ausgleichsrücklage in 2009. Eigenkapitalverzehr von 2006 bis 2012 in Höhe von rund 681 Mio. Euro,
- steigender Bedarf an Liquiditätskrediten im Zeitverlauf aufgrund mangelnder Selbstfinanzierungskraft,
- Investitionsstau insbesondere bei den Schulen einhergehend mit einem hohen Anlagenabnutzungsgrad,
- nachhaltiger Konsolidierungsbedarf laut strukturellem Ergebnis 2012 in Höhe von 134 Mio. Euro,
- Jahresergebnis je Einwohner in 2012 im interkommunalen Vergleich Minimum,
- bis 2017 voraussichtlich rd. 884 Mio. Euro aufsummierte Fehlbeträge,

- Haushaltsausgleich mit Konsolidierungshilfe laut Planung in 2018,
- erhebliche Risiken bei den Planungen,
- negativer Verlauf beim kommunalen Steuerungstrend.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Ertragssteigerung bei der Gewerbesteuer - Wachstumsraten sind jährlich neu zu kalkulieren	Strukturelle Haushaltssituation
Kontinuierlicher Anstieg der Schlüsselzuweisungen	Strukturelle Haushaltssituation
Personalkostensteigerungsrate von nur einem Prozent	Strukturelle Haushaltssituation
Steigerung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen von nur einem Prozent	Strukturelle Haushaltssituation
Einführung Mobilfunkmastensteuer rechtlich nicht zulässig	Strukturelle Haushaltssituation
Reduzierung des Zuschusses an die Musiktheater im Revier GmbH	Strukturelle Haushaltssituation
Reduzierung der Kosten der Unterkunft incl. Heizkosten im SGB II durch Präventionsmaßnahmen	Strukturelle Haushaltssituation
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	Strukturelle Haushaltssituation
Vermeidung von sozialen Folgekosten im Bereich Hilfe zur Erziehung durch Präventionsmaßnahmen	Strukturelle Haushaltssituation
Zinsänderungsrisiko	Schulden- und Finanzlage
Instandhaltungssatus bei Gebäuden und Straßen	Vermögenslage, Schulden- und Finanzlage

Risikoszenario

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

Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen

Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen. Die Kommune muss diese Risiken individuell identifizieren. Darauf aufbauend entscheidet sie, ob und wie einzelne Risiken minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Die GPA NRW empfiehlt daher eine systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren.

Planergebnis und Risikoszenario 2022 in Tausend Euro

Haushaltspositionen	Risikoszenario 2022	Planergebnis 2022	Abweichung
Gewerbesteuer (Steigerung ab 2015 um jeweils 5 Prozent statt 2015 3,1, 2016 7,7, 2017 9,4 und ab 2018 8,2 Prozent)	119.597	148.595	28.998
Schlüsselzuweisungen (Berechnung auf der Basis des Mittelwertes der Jahre 2006 bis 2012 statt auf Berechnung auf der Basis 2012)	324.859	324.905	46
Personalaufwendungen (ab 2015 +2,0 Prozent statt 2015 -0,5, 2016 0,9, 2017 0,9 und ab 2018 1,0 Prozent)	181.220	164.584	16.637
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen (ab 2015 +2,0 Prozent statt 2016 0,5, 2017 1,3 und ab 2018 1,0 Prozent)	241.658	221.080	20.578
Mobilfunkmastensteuer (Wegfall)	0	257	257
Kosten der Unterkunft incl. Heizkosten im SGB II (nur 75 Prozent der prognostizierten Einsparungen)	2.177	1.742	435
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Beteiligung des Bundes erfolgt erst ab 2018)	10.000	10.000	0
Vermeidung von sozialen Folgekosten im Bereich Hilfe zur Erziehung (nur 75 Prozent der prognostizierten Einsparungen)	6.276	5.021	1.255
Musiktheater im Revier (Zuschuss kann nur auf 500 Tausend Euro jährlich gesenkt werden)	500	815	315
Abweichung (Gesamtverschlechterung)			68.521

Die von der GPA NRW getroffenen Annahmen betreffen nur ausgewählte Haushaltspositionen. Es ist davon auszugehen, dass die exemplarisch aufgezeigten Risiken nicht vollständig oder in der dargestellten Höhe eintreten werden. Zudem werden an anderen Stellen gegebenenfalls auch bessere Entwicklungen als geplant eintreten. Es können aber auch bei jetzt nicht betrachteten Haushaltspositionen Verschlechterungen auftreten.

Treten die von der GPA NRW beispielhaft berechneten Risiken in voller Höhe ein, kann der Haushalt in 2018 nicht ausgeglichen werden. Die Stadt Gelsenkirchen müsste weiterhin nega-

tive Jahresergebnisse ausweisen. Um für die Zukunft und eventuell eintretende Risiken gerüstet zu sein, muss ständig eine individuelle und aktuelle Risikoabschätzung seitens der Stadt vorgenommen werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte festlegen, welcher Teil der von ihr zu ermittelnden Risiksumme mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt wird.

Zudem ist es erforderlich, weitere Einsparmöglichkeiten zu entwickeln, die durchgeführt werden können, wenn einzelne Risiken tatsächlich eintreten. Grundsätzlich sind Maßnahmen risikoärmer, wenn die erwartenden Ertragssteigerungen oder Aufwandsreduzierungen unmittelbar von der Stadt beeinflusst werden können.

→ Empfehlung

Zur Risikominimierung sollten von der Stadt Gelsenkirchen unmittelbar beeinflussbare Ertragssteigerungen und Aufwandsreduzierungen zur Konsolidierung herangezogen werden.

Es ist zwar im Regelfall nicht notwendig, für alle ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen, insgesamt sollte aber eine ausreichende Vorsorge getroffen werden. Nur so kann vermieden werden, dass bei einem Eintritt einzelner Risiken der angestrebte Haushaltsausgleich in Gefahr ist oder dieser nur durch Steuererhöhungen erzielt werden kann.

Die Stadt Gelsenkirchen überwacht die Umsetzung und die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der im HSP genannten Maßnahmen. Dabei versteht sie den HSP als ständigen Prozess. Sobald einzelne Maßnahmen nicht zum gewünschten Erfolg führen, werden Ersatzmaßnahmen aufgenommen.

Haushaltskonsolidierung

Mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen aus diesem Teilbericht sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Reduzierung der Schulflächen und konkrete Sanierungsmaßnahmenplanung	Haushaltskonsolidierung – Kommunalen Steuerungstrend und Vermögenslage
Kritische Überprüfung des Gesamtgebäudebestandes und Zurückführung auf den kleinstmöglichen Bestand	Haushaltskonsolidierung – Kommunalen Steuerungstrend
Zurückfahren der freiwilligen Aufgaben	Haushaltskonsolidierung – Kommunalen Steuerungstrend
Erhöhung der Anteile der Beitragspflichtigen bei den Straßenbaubeiträgen nach KAG	Haushaltskonsolidierung - Beiträge

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Kommune 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

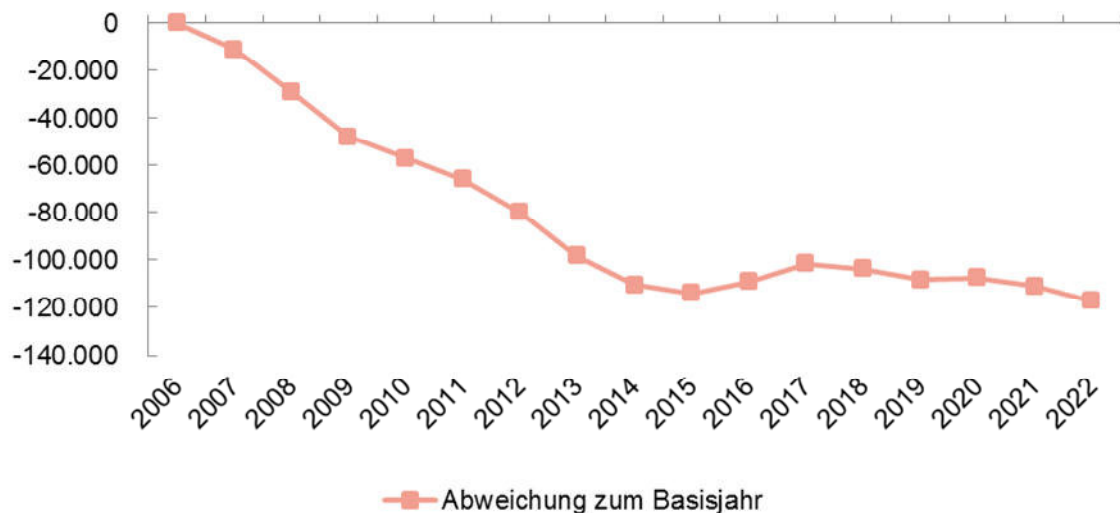
Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, den allgemeinen Umlagen und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer, der Konsolidierungshilfe, dem Finanzausgleich und der Landschaftsumlage sowie um sonstige wesentliche Sondereffekte, die sich aus der Ertrags- und Aufwandsanalyse ergeben haben. Bei den Sondereffekten handelt es sich insbesondere um die Erträge aus der Auflösung von nicht mehr benötigten Rückstellungen, Erträge aus einem Erbbaurechtsheimfall, Erträge und Aufwendungen aus dem Cross-Border-Leasing-Geschäft sowie Wertberichtigungen aufgrund von Währungsschwankungen¹. Somit werden die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Ausgehend von 2006 zeigt sich ein negativer Steuerungstrend; die bereinigten Jahresergebnisse bleiben deutlich hinter dem Basisjahr 2006 zurück. Im Eckjahrevergleich der Haushaltsjahre

¹ Auf die Darstellung der sich hieraus ergebenden Werte wird aus Gründen der Übersichtlichkeit an dieser Stelle verzichtet. Der Kämmerer wurden die entsprechenden Berechnungen zur Verfügung gestellt.

2006 bis 2012 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um rund 80 Mio. Euro. Nach einer leichten Verbesserung im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum bis 2017 verschlechtert sich der Steuerungstrend ab 2018 wieder.

In der Haushaltsplanung der Stadt Gelsenkirchen findet ab 2016 eine kontinuierliche Reduzierung der Jahresfehlbeträge statt. Grund hierfür ist zum einen die Konsolidierungshilfe und zum anderen die höheren Ertragserwartungen bei der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen. Diese werden im kommunalen Steuerungstrend bereinigt.

Hieran zeigt sich, dass die von der Stadt erwartete positive Entwicklung maßgeblich durch die Gewerbesteuer und die Schlüsselzuweisungen bedingt ist. So steigen in der Haushaltsplanung die erwarteten Erträge bei den Positionen Steuern und ähnliche Abgaben sowie Zuwendungen und allgemeine Umlagen um insgesamt rund 19 Mio. Euro von 2017 auf 2018 an.

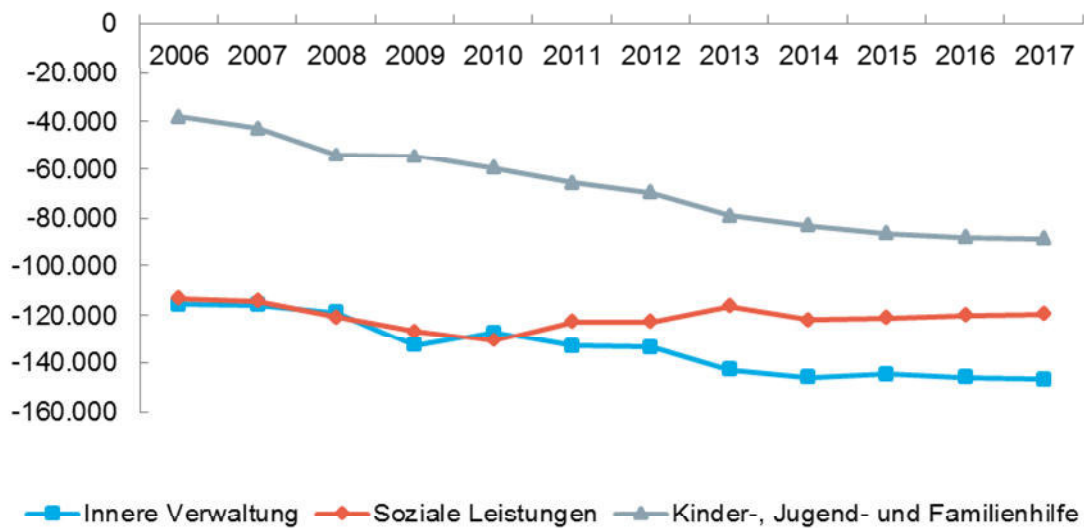
Bei den Aufwendungen wird insgesamt eine Steigerung von rund 12 Mio. Euro prognostiziert. Die Mehrbelastung bei den Aufwendungen wird somit durch die erwarteten Mehrerträge bei der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen aufgefangen. Ob die erwarteten Mehrerträge jedoch tatsächlich realisiert werden können, kann von der Stadt kaum beeinflusst werden. Sie ist hauptsächlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig.

Auch wenn der kommunale Steuerungstrend durch die Bereinigung der Konsolidierungshilfe, der Gewerbesteuer und der Schlüsselzuweisungen negativ verläuft, so lässt er doch erkennen, dass die Stadt Gelsenkirchen ernsthaft Konsolidierungsbemühungen betreibt und sich aufwandsseitig erheblich einschränkt.

Um analysieren zu können, welche Produktbereiche für die Entwicklung im kommunalen Steuerungstrend maßgeblich sind, hat die GPA NRW die Jahresergebnisse 2006 bis 2012 sowie den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bis 2017 auf Produktbereichsebene näher betrachtet. Dabei wurde auf das ordentliche Ergebnis (bis 2012 auf das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit) zurückgegriffen. So werden die Ergebnisse ohne die internen Leistungsverrechnungen dargestellt.

Die Produktbereiche mit den größten Defiziten sind in Gelsenkirchen die Produktbereiche Soziale Hilfen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und Innere Verwaltung.

Ordentliche Ergebnisse der Produktbereiche Innere Verwaltung, Soziale Hilfen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in Tausend Euro 2006 - 2017



Innere Verwaltung

In dem Produktbereich Innere Verwaltung werden unter anderem sämtliche Versorgungsaufwendungen der Stadt Gelsenkirchen veranschlagt. Andere Kommunen verteilen diese Aufwendungen auf alle Produktgruppen, so dass ein Vergleich mit anderen Städten an dieser Stelle nicht zielführend ist. Eine Reduzierung dieser Aufwendungen, die nur die derzeitigen Versorgungsempfänger betreffen, ist weder kurz- noch mittelfristig möglich. Nur auf lange Sicht kann einer Steigerung entgegengewirkt werden, in dem langfristig die Personalaufwendungen für die aktuell Beschäftigten gesenkt bzw. konstant gehalten werden können.

→ Feststellung

Auch in Hinblick auf die zukünftig anfallenden Versorgungsaufwendungen sind ein Personalbewirtschaftungskonzept und ein restriktiver Umgang mit den Personalkosten unabdingbar.

Das Gebäudemanagement ist ebenfalls Teil des Produktbereiches Innere Verwaltung. Dies ist für die Planung und Abwicklung aller bautechnischen Aufgaben bei sämtlichen städtischen Gebäuden verantwortlich. Die größten Aufwendungen entstehen bei den Abschreibungen für die Gebäude. Allerdings werden auch erhebliche Aufwendungen bei der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen verausgabt.

Die Abschreibungen für die Gebäude betragen in 2012 rund 22 Mio. Euro. Davon entfallen 62 Prozent allein auf Abschreibungen für Schulen. Die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung in Gelsenkirchen sagen eine deutliche Reduzierung der Schülerzahlen voraus. Daher sieht der Haushaltssanierungsplan 2014 eine Reduzierung der Schulflächen vor. In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen im Teilbericht Schule und Sport verwiesen.

Schulschließungen reduzieren die Abschreibungen. Der Gesamthaushalt wird allerdings nur entlastet, wenn die Gebäude veräußert oder abgerissen werden. Eine anderweitige städtische Nutzung verschiebt lediglich den Aufwand. Eine andere Möglichkeit den Abschreibungsaufwand zu minimieren besteht zudem, wenn nicht mehr benötigte Schulgebäude umfunktioniert und dadurch Neubauten vermieden werden können. Die Stadt Gelsenkirchen hat diese Möglichkeit in Betracht gezogen und erwägt, nicht mehr benötigte Schulgebäude als Kindergärten zu nutzen. So würden Neubauten von Kindergärten vermieden.

→ **Empfehlung**

Soweit die Entwicklung der Schülerzahlen es zulässt, sollten Schulflächen reduziert werden. Dabei ist es vorteilhaft, das Eigentum an nicht mehr benötigten Gebäuden aufzugeben. Eine anderweitige Nutzung der Gebäude führt grundsätzlich nur zu Einsparungen, wenn hierdurch Neubauten vermieden werden können.

Insgesamt besteht bei den städtischen Gebäuden ein erheblicher Sanierungsstau, der regelmäßig zu hohen Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten führt (vgl. Ausführungen im Abschnitt Vermögenslage, Altersstruktur des Vermögens, und Schulden- und Finanzlage, Rückstellungen). Aufgrund der Haushaltssituation der Stadt werden nur die absolut notwendigen Sanierungsmaßnahmen durchgeführt. Eine Reduzierung dieser Aufwendungen kann nur über eine Aufgabe der Gebäude erfolgen. Erste Ansätze hierzu finden sich bereits in der Zielsetzung des Gebäudemanagements. So sollen im Bereich der Verwaltungsgebäude die Flächen langfristig optimiert werden und Miet- und Dienstwohnungen sowie Gewerbeobjekte auf den kleinstmöglichen Bestand zurückgeführt werden.

→ **Empfehlung**

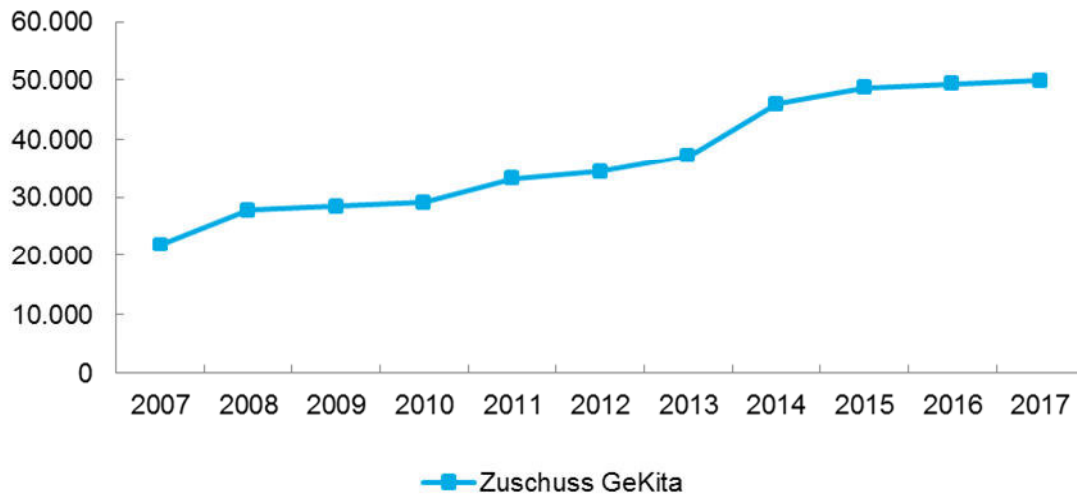
Der Gebäudebestand der Stadt Gelsenkirchen ist kritisch zu überprüfen und auf den kleinstmöglichen Bestand zurückzuführen.

Darüber hinaus entstehen im Produktbereich Innere Verwaltung erhebliche Defizite bei den Produktgruppen Gelsendienste und gkd-el. Diese steigen im Zeitverlauf kontinuierlich an. In diesem Zusammenhang wird auf die Teilberichte Gesamtabschluss und Informationstechnik verwiesen.

Kinder-, Jugend- und Familienpflege

Die Jahresfehlbeträge im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienpflege werden im Wesentlichen durch die Transferaufwendungen bedingt. Auch diese steigen im Zeitverlauf nach und nach an. Ursache hierfür ist der steigende Zuschussbedarf für die Gelsenkirchener Kindertagesbetreuung – GeKita -. Die GeKita wird seit dem 01.07.2007 als eigenbetriebsähnliche Einrichtung geführt. Die finanziellen Aufwendungen der Einrichtung werden hauptsächlich durch den Betriebskostenzuschuss des Landes nach dem Kinderbildungsgesetz (KiBiz) und durch den städtischen Zuschuss gedeckt. Der städtische Zuschuss wird sich bis 2017 im Vergleich zum Gründungsjahr 2007 mehr als verdoppeln:

Zuschuss GeKita 2014 - 2017 in Tausend Euro



Der größte Anteil der Kindertagesstätten ist in Gelsenkirchen in städtischer Hand. Dementsprechend hoch sind die Kosten, die die Stadt tragen muss. Zusätzlich belastet wird die Stadt durch den Ausbau der Plätze für unter 3-jährige Kinder gemäß Tagesbetreuungsgesetz (TAG), das eine Versorgungsquote von 32 % bis 2013 vorsieht. Bezüglich der weiteren Analyse wird auf den Teilbericht Jugend verwiesen.

Soziale Hilfen

Das Jahresergebnis des Produktbereiches Soziale Hilfen kann hingegen im Zeitverlauf etwas verbessert werden. Die Verbesserung hat ihre Ursache in der stufenweisen Erhöhung der Erstattungen durch den Bund ab 2011 (4. Kapitel des SGB XII). Gleichwohl wird der städtische Haushalt auch weiterhin durch die Sozialen Hilfen jährlich mit rund 120 Mio. Euro belastet. Dieses Defizit allein entspricht schon einem Anteil von 91,5 Prozent des von der GPA NRW ermittelten strukturellen Defizits in 2012 (vgl. Abschnitt Strukturelle Haushaltssituation).

Weitere defizitäre Produktbereiche

Darüber hinaus sind die Produktbereiche Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV und Kultur und Wissenschaft stark defizitär.

Der Produktbereich Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV wird durch die Abschreibungen für das Infrastrukturvermögen der Stadt stark belastet. Diese haben eine Größenordnung von jährlich rund 18 Mio. Euro. Davon entfallen allein 17 Mio. Euro auf das Straßennetz. Eine Reduzierung der Abschreibungslast ist in diesem Bereich für die Stadt kaum möglich. Das vorhandene Straßennetz kann faktisch nicht verkleinert und Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen müssen weiterhin durchgeführt werden. Zur weiteren Analyse wird auf den Berichtsteil Verkehrsflächen verwiesen.

Auffällig ist der Produktbereich Kultur und Wissenschaft. Die Defizite steigen im Eckjahrevergleich 2006 bis 2012 um fast 2,5 Mio. Euro. Bis 2017 ist eine nochmalige Steigerung von annä-

hernd 1,2 Mio. Euro geplant. Der größte Anstieg der Aufwendungen ist bei der MiR sowie der Neuen Philharmonie Westfalen zu verzeichnen. Auch die Aufwendungen für die Musik- und Kunstschulen sowie die Weiterbildungsangebote steigen im Zeitablauf.

Insgesamt ist die Steigerung der Defizite in anderen Produktbereichen im Vergleich mit dem Produktbereich Kultur und Wissenschaft zwar höher, gleichwohl handelt es sich hier um einen Produktbereich der überwiegend freiwillige Aufgaben beinhaltet.

→ Empfehlung

Aufgrund der derzeitigen Haushaltssituation der Stadt Gelsenkirchen muss seitens der Stadt kritisch hinterfragt werden, ob und in welchem Umfang freiwillige Aufgaben wie zum Beispiel Musik- und Kunstschulen, Weiterbildungsangebote, Musiktheater im Revier, Stadtbibliothek usw. weitergeführt werden.

Der GPA NRW ist dabei bewusst, dass seitens der Stadt nicht auf alle freiwilligen Aufgaben im Kultur und Wissenschaftsbereich verzichtet werden kann. Ein Ansteigen der Defizite ist aber in diesem Bereich nicht hinnehmbar, vielmehr müssen die Aufwendungen deutlich reduziert werden.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen². 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 Tausend Euro

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	4.151	4.145	4.088	4.091	4.167	3.727	3.811
Abschreibungen auf das Straßennetz	17.007	17.305	17.309	18.017	18.077	17.263	17.162
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	24,4	24,0	23,6	22,7	23,1	21,6	22,2

Über die erhobenen Beiträge werden in Gelsenkirchen rund 20 bis 25 Prozent der Abschreibungen auf das Straßennetz gedeckt. Eine Betrachtung der Investitionsauszahlungen im Vergleich zu den Beitragseinzahlungen zeigt ein ähnliches Bild:

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

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Tausend Euro

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	1.144	592	448	1.203	815	841	1.253
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	2.483	1.972	1.948	4.543	3.717	2.511	6.116
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	46,1	30,0	23,0	26,5	21,9	33,5	20,5

Beiträge dürfen, sieht man von Vorauszahlungen ab, erst nach Fertigstellung der Straßenbaumaßnahme abgerechnet und erhoben werden. Dies führt zu zeitlichen Verschiebungen. Im Durchschnitt beträgt der Anteil der Einzahlungen aus Beiträgen für den Straßenbau zu den Bauinvestitionsauszahlungen rund 29 Prozent. Im Vergleich der kreisfreien Städte positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen mit dieser Beitragsquote zwar im Bereich des Mittelwertes, dabei sollte jedoch bedacht werden, dass Erschließungsbeiträge nach dem BauGB 90 Prozent, Straßenbaubeiträge nach dem KAG bis zu 80 Prozent der entstandenen Kosten betragen sollten.

Erschließungsbeiträge nach BauGB

Die Stadt Gelsenkirchen verfügt über die rechtlichen Grundlagen zur Abrechnung von Erschließungsbeiträgen und setzt in ihrer Satzung die rechtlich zulässige Höchstgrenze von 90 Prozent umlagefähigem Aufwand um. Der Neubau von Straßen und damit die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach BauGB spielt in Gelsenkirchen eine eher untergeordnete Rolle, da Straßen in der Regel nur noch bei der Erschließung neuer Baugebiete neu gebaut werden. Von Bedeutung für die Stadt sind daher mehr die Straßenbaubeiträge nach KAG.

Straßenbaubeiträge nach KAG

Die Stadt Gelsenkirchen verfügt über die satzungsrechtlichen Grundlagen zur Abrechnung von Straßenbaubeiträgen. Die in der Satzung festgesetzten Straßenbreiten weichen teilweise von dem Satzungsmuster der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ab. Die Anteile der Beitragspflichtigen an den Kosten liegen am unteren Rand der in der Mustersatzung genannten Prozentsätze. Die Stadt könnte die Anteile teilweise um bis zu fünfzig Prozent erhöhen.

→ Empfehlung

Aufgrund der Haushaltssituation in Gelsenkirchen, der künftig anstehenden Investitionen bei den Straßen sowie insbesondere der in der Gemeindeordnung festgelegten Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung sollte die Stadt die Anteile der Beitragspflichtigen in der Satzung auf den höchstmöglichen Prozentsatz erhöhen.

Gebühren

Die Gebührenhaushalte befinden sich größtenteils in den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und wurden in der letzten überörtlichen Prüfung der GPA NRW detailliert geprüft.

Die Gebühren werden im Kernhaushalt der Stadt vereinnahmt und an die Einrichtungen weitergeleitet. Bei den Gebührenkalkulationen werden sowohl angemessene kalkulatorische Zinsen für das Anlagekapital als auch die Abschreibungen auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes berücksichtigt. Damit schöpft die Stadt die rechtlichen Möglichkeiten bei den Gebühren aus.

Steuern

Die Realsteuerhebesätze der Stadt Gelsenkirchen stellen sich im Jahr 2012 wie folgt dar:

Hebesätze 2012 im Vergleich

	Gelsenkirchen	fiktiver Hebesatz	Regierungsbezirk Münster	Städte gleicher Größenordnung
Grundsteuer A	265	209	231	233
Grundsteuer B	530	413	468	517
Gewerbsteuer	480	411	441	469

Die Hebesätze der Stadt Gelsenkirchen liegen deutlich über den derzeitigen fiktiven Hebesätzen. Der Haushaltssanierungsplan 2014 sieht vor, dass der Hebesatz für die Grundsteuer A um 50 Prozentpunkte und für die Grundsteuer B um 100 Prozentpunkte ab 2017 angehoben wird. Dies soll nur geschehen, soweit die weiteren Maßnahmen des Haushaltssanierungsplanes nicht ausreichen den Haushaltsausgleich 2018 wiederherzustellen.

Als Maßnahmen im Haushaltssanierungsplan sind zudem die Anhebung der Vergnügungssteuersätze sowie der Hundesteuersätze festgeschrieben.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

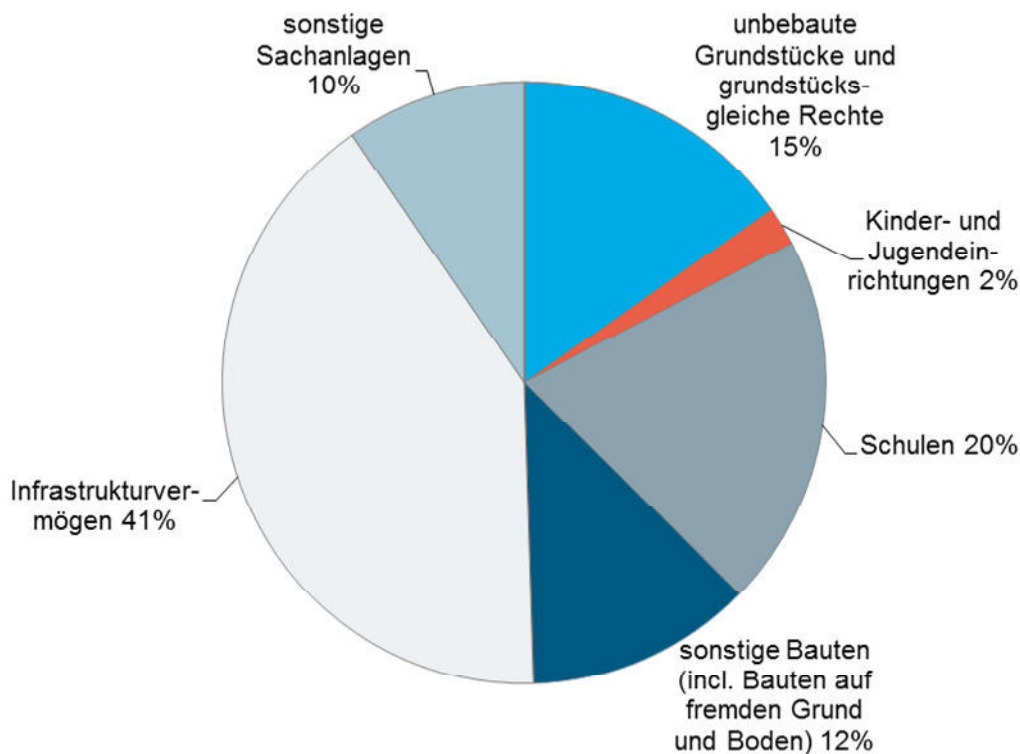
Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune 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.

Die Aktivseite der Bilanz teilt sich in das Anlagevermögen, das Umlaufvermögen und die aktive Rechnungsabgrenzung auf. Das Anlagevermögen setzt sich aus den Immateriellen Vermögensgegenständen, den Sachanlagen und den Finanzanlagen zusammen.

Die Sachanlagen stellen den größten Teil des Anlagevermögens dar. Es setzt sich wie folgt zusammen:

Sachanlagevermögen der Stadt Gelsenkirchen 2012 in Prozent



Vergleicht man die einzelnen Positionen des Sachanlagevermögens der Stadt Gelsenkirchen bezogen auf den Einwohner mit den anderen kreisfreien Städten, so zeigt sich, dass die Stadt Gelsenkirchen sich im Bereich der Mittelwerte befindet.

Das Infrastrukturvermögen mit einem Anteil von 41 Prozent stellt die größte Sachanlageposition in der Bilanz der Stadt dar. Dabei muss beachtet werden, dass das Abwasservermögen nicht im Kernhaushalt der Stadt geführt wird. Es ist in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gelsenkanal ausgegliedert. Das Infrastrukturvermögen besteht daher zum größten Teil aus dem Straßennetz. Dieses hat 2012 einen Wert von rund 652 Mio. Euro. Wie bereits dargestellt, belastet das Straßennetz den städtischen Haushalt erheblich über die Abschreibungen und notwendige Sanierungsmaßnahmen.

Die Anlagenintensität der Stadt beträgt über 90 Prozent. Diese hohe Anlagenintensität ist für den kommunalen Bereich typisch. Sie zeigt die Bedeutung des Anlagevermögens für die Stadt Gelsenkirchen. Das Anlagevermögen wird zur dauerhaften Aufgabenerfüllung benötigt. Daher sollte in der Regel einem Vermögensverzehr entgegengewirkt werden. Aufgrund der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt und der Frage, welches Anlagevermögen zukünftig noch benötigt wird, ist der Vermögensbestand jedoch regelmäßig kritisch zu hinterfragen. Bis zum Jahr 2016 plant die Stadt jährlich rund 30 Mio. Euro Auszahlungen für Baumaßnahmen ein. 2017 wird dieser Betrag in der Planung um die Hälfte reduziert.

Der Wert des Anlagevermögens der Stadt Gelsenkirchen hat sich insgesamt seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2006 bis zum Jahre 2012 nicht wesentlich verändert. Den bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen standen entsprechende Vermögenszugänge ge-

genüber. In den Jahren 2008 bis 2010 und 2012 beträgt die Investitionsquote über 100 Prozent. Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar. Allerdings entwickeln sich die Werte bei den einzelnen Positionen des Anlagevermögens sehr unterschiedlich.

In 2008 und 2012 wird die Investitionsquote erheblich durch die Finanzanlagen beeinflusst. Dabei handelt es sich 2008 nicht um eine neue Investition in die Finanzanlagen. Die Werterhöhung beruht auf einer Korrektur der Eröffnungsbilanz bei der Bewertung der BOGESTRA AG und der BoGeBahn. 2012 stiegen die Ausleihungen an verbundene Unternehmen um rund 20 Mio. Euro an.

Der Wert der Kindergärten steigt im Zeitverlauf sukzessiv an. Dies wird insbesondere durch die notwendigen Investitionen zur Sicherstellung der U-3 Betreuung bedingt. Auch bei den sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden ist eine Werterhöhung festzustellen.

Die Schulen und Wohnbauten hingegen verlieren an Wert. Dies ist insbesondere bei den Schulen, die einen Anteil von 20 Prozent am Sachanlagevermögen der Stadt haben, kritisch zu sehen. Der Vermögensverzehr beruht nicht auf Schließungen von Schulstandorten, sondern erfolgt aufgrund der Abschreibungen. Den Abschreibungen sollten jedoch grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die Investitionsquote für die Schulen beträgt jedoch in allen Jahren deutlich unter 100 Prozent. Berücksichtigt man zudem, dass insbesondere die Gebäude bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz aufgrund des bestehenden Sanierungsbedarfes abgewertet wurden, kann davon ausgegangen werden, dass zukünftig ein erheblicher Investitionsbedarf in diesem Bereich auf die Stadt Gelsenkirchen zukommt.

→ Empfehlung

Soweit die Schulen zukünftig noch benötigt werden, sollten eventuell bestehende Investitionsstaus beseitigt und entsprechende Sanierungsmaßnahmen durchgeführt werden.

Dabei muss die Frage im Vordergrund stehen, zu welchem Zeitpunkt eine Sanierung rentabler als ein permanent hoher Unterhaltungsaufwand ist. Sanierungen sollten bei technischer Notwendigkeit und wirtschaftlicher Sinnhaftigkeit durchgeführt werden.

Die im Haushaltssanierungsplan 2014 vorgesehene Reduzierung von Schulflächen ist noch nicht auf einzelne Schulstandorte heruntergebrochen worden. Um effektive und effiziente Sanierungsmaßnahmen durchführen zu können, muss daher zunächst detailliert untersucht werden, welche Standorte erhalten bleiben, um dann in die konkrete Maßnahmenplanung einsteigen zu können.

Ein Werteverzehr erfolgt ebenfalls im Bereich des Infrastrukturvermögens. Auch hier stehen den Abschreibungen nicht entsprechende Investitionen gegenüber. Speziell für das Infrastrukturvermögen gilt, dass dieses Vermögen weiterhin langfristig von der Stadt zur Verfügung gestellt werden muss. Insofern muss hier grundsätzlich von notwendigen Ersatzinvestitionen ausgegangen werden, wenn die Vermögensgegenstände abgenutzt sind. Investitionen in das Infrastrukturvermögen sind zum Teil aus Beiträgen refinanzierbar. Insofern sollte die Stadt Gelsenkirchen darauf achten, dass die Beiträge für die Straßen erhöht werden, um die jährliche Nettobelastung zu minimieren. Wir verweisen auf die Ausführungen zu den Beiträgen im Abschnitt Haushaltskonsolidierung.

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.

Mit der Festlegung der Gesamtnutzungsdauern hat die Stadt Gelsenkirchen einen der größten Bewertungsspielräume. Die Höhe der jährlichen Abschreibungen und damit die unmittelbare Auswirkung auf das Jahresergebnis sind abhängig von der gewählten Gesamtnutzungsdauer. Durch die Festlegung sehr langer Gesamtnutzungsdauern können zwar einerseits die jährlichen Abschreibungen und damit die Ergebnisbelastungen verringert werden. Andererseits vergrößert sich jedoch die Gefahr, dass sich die tatsächlichen Nutzungsdauern als kürzer herausstellen. In diesem Fall können zukünftig außerplanmäßige Abschreibungen mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Ergebnisrechnung notwendig werden. Bei den Kommunen sollte es daher Ziel sein, möglichst realistische Abschreibungszeiträume festzulegen, um den tatsächlichen Ressourcenverbrauch periodengerecht darzustellen. Die Stadt hat für ihr Sachanlagevermögen Gesamtnutzungsdauern gewählt, die sich im mittleren Bereich der zulässigen Bandbreite bewegen. Lediglich für die Geschäftsgebäude wurden eher lange Gesamtnutzungsdauern gewählt. Ein größeres Risiko ergibt sich nicht aus der Festlegung der Gesamtnutzungsdauern der Stadt Gelsenkirchen.

Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen. Von besonderer Bedeutung ist zudem der Anlagenabnutzungsgrad. Während die Investitionsquote einen aktuellen Wertezuwachs anzeigt, kann der Anlagenabnutzungsgrad Hinweise darauf geben, inwieweit bereits ein Investitionsstau eingetreten ist und Ersatzinvestitionen in naher Zukunft mit den entsprechenden haushaltswirtschaftlichen Belastungen absehbar sind.

Der Anlagenabnutzungsgrad wird gebildet, indem die kumulierten Abschreibungen den – historischen - Anschaffungs- und Herstellungskosten gegenübergestellt werden. Da die für die Eröffnungsbilanz ermittelten Zeitwerte nach § 92 Absatz 3 GO als Anschaffungs- und Herstellungskosten gelten, lässt sich diese Formel nicht sinnvoll anwenden. Hilfsweise ermittelt die GPA NRW den Anlagenabnutzungsgrad deshalb durch die Gegenüberstellung von Gesamtnutzungsdauer und Restnutzungsdauer. Die Stadt Gelsenkirchen hat der GPA NRW für die Prüfung aktuelle Werte zur Verfügung gestellt, so dass wir den Anlagenabnutzungsgrad zum Stichtag 31.12.2012 ermittelt haben.

Aufgrund der Vielfältigkeit des Vermögens ist eine Betrachtung über das gesamte Anlagevermögen hinweg nicht zielführend. Die GPA NRW beschränkt sich deshalb auf eine Betrachtung der Kindergärten und Schulen. Eine Betrachtung der Geschäftsgebäude ist aufgrund der unterschiedlichen Gebäudetypen nicht zielführend. Die Darstellung und Analyse der Anlagenabnutzungsgrade für das Straßenvermögen befindet sich im Teilbericht Verkehrsflächen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Anlagengruppe	Grad der Abnutzung
Kindergärten	53,3
Schulen	65,0

Sowohl bei den Kindergärten als auch bei den Schulen beträgt der Anlagenabnutzungsgrad über 50 Prozent. Kritisch sind insbesondere die Schulen zu sehen. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei den Schulen liegt bei 21 Jahren. Damit ist der Gebäudebestand bei den Schulen zu 65 Prozent abgeschrieben. Soweit die Schulgebäude weiterhin noch benötigt werden, birgt ein Werteverzehr ohne entsprechende Ersatzinvestitionen ein finanzielles Risiko in zukünftigen Jahren. In diesem Zusammenhang wird auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	273.980	277.513	277.513	277.513	268.376	268.376	275.766	276.595
Beteiligungen	62.025	64.289	66.286	195.299	199.067	199.067	198.607	198.607
Sondervermögen	172.499	176.916	177.107	176.941	176.941	177.133	177.133	177.133
Wertpapiere des Anlagevermögens	140.925	23.575	22.825	57.303	57.303	57.303	12.153	12.153
Ausleihungen	15.129	29.581	29.330	28.099	21.529	20.869	19.447	38.493
Summe Finanzanlagen	664.557	571.873	573.060	735.155	723.216	722.747	683.106	702.982

Die Finanzanlagen beinhalten mit rund 703 Mio. Euro in 2012 etwa 30 Prozent des Anlagevermögens. Sie stellen damit nach den Sachanlagen die zweitgrößte Bilanzposition auf der Aktivseite der Bilanz der Stadt Gelsenkirchen dar.

Für die detaillierte Analyse der verbundenen Unternehmen, der Beteiligungen und der Sondervermögen wird auf den Teilbericht Gesamtabschluss verwiesen. Zusammenfassend hat die Stadt Gelsenkirchen im Jahr 2011 rund 51 Mio. Euro an Zuschüssen für Investitionen, Betriebskostenzuschüsse und Transferaufwendungen an ihre Unternehmen gezahlt. Hinzu kommen Zweckverbandsumlagen in Höhe von rund 19 Mio. Euro und weitere Zahlungen für Mieten und Pachten, Geschäftsbesorgung sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Demge-

genüber stehen rund 9 Mio. Euro Erträge für die Stadt aus Gewinnausschüttungen und Finanzerträgen. Den größten Anteil an diesen Erträgen hat die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Gelsenkanal mit einer Ergebnisausschüttung 2010 in 2011 in Höhe von 5,44 Mio. Euro gefolgt von der Sparkasse Gelsenkirchen mit 2,02 Mio. Euro.

Die Verringerung des Wertes der Wertpapiere des Anlagevermögens im Jahresabschluss 2006 resultiert im Wesentlichen aus der Ausübung des Wandlungsrechtes der in eine Wandelanleihe eingebrachten RWE-Aktien.

In 2008 wurden Anteile an der Feuerschadensgemeinschaft von der Bilanzposition „Beteiligungen“ in Wertpapiere des Anlagevermögens umgegliedert. Dies führte zu einem höheren Wert bei dieser Bilanzposition.

2011 konnten die im Zuge der Finanzmarktkrise erworbenen US-Staatsanleihen im Wert von rund 45 Mio. Euro ohne Verluste veräußert werden. Die US-Staatsanleihen wurden aufgrund der partiellen Beendigung der Cross-Border-Leasing-Transaktion nicht mehr benötigt. Im Gegenzug konnte der dafür aufgenommene Kredit getilgt werden.

Unter den Ausleihungen sind im Wesentlichen Forderungen aus Darlehensverträgen mit der Gelsenkirchener Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft mbH und Gelsenkanal sowie gewährte Wohnungsbaudarlehen ausgewiesen. Auch das ARENA-Engagement der Stadt in Form einer stillen Beteiligung wurde hierunter bilanziert.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

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

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-82.319	-18.625	-21.163	-141.762	-89.371	-108.782	-139.683
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-4.920	581	-42.817	-17.378	-14.186	-7.386	-11.891
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-87.239	-18.045	-63.980	-159.140	-103.557	-116.168	-151.574
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	69.019	29.314	71.100	162.903	106.201	117.766	146.057
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-18.220	11.269	7.121	3.764	2.645	1.598	-5.517
+ Anfangsbestand an	22.401	3.752	14.856	21.728	25.392	28.279	29.793

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Finanzmitteln							
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-791	-165	-249	-100	243	-83	43
= Liquide Mittel	3.389	14.856	21.728	25.392	28.279	29.793	24.319

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Tabelle den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Form der Istwerte 2006 bis 2012 sowie der mittelfristigen Planzahlen 2013 bis 2016:

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

Haushaltsjahr	IST	PLAN *)	Saldo in Euro je Einwohner
2006	-82.319		-309
2007	-18.625		-70
2008	-21.163		-81
2009	-141.762		-546
2010	-89.371		-346
2011	-108.782		-424
2012	-139.887		-546
2013		-34.335	-134
2014		4.821	19
2015		-30.797	-120
2016		-4.295	-17
2017		19.028	74

*) Planwerte: Haushaltsansatz 2013 und 2014 sowie Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2017. Stand: Haushaltsplan 2014

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-424	-627	29	-160	-206	-132	-55	20

Im Vergleich der kreisfreien Städte 2012 stellt die Stadt mit -546 Euro Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner den Minimumwert dar. Die Stadt Gelsenkirchen ist mit Ausnahme der Jahre 2014 und 2017 nicht in der Lage einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften. Die negativen Salden erfordern einen hohen Bedarf an Liquiditätskrediten, die bis 2012 bereits auf 662 Mio. Euro angestiegen sind.

In der Eröffnungsbilanz 2006 und in den Jahresabschlüssen 2007 und 2008 mussten keine Liquiditätskredite ausgewiesen werden. Die Stadt war 2004 aufgrund von Erlösen aus Vermö-

gensübertragungen in der Lage die bis dahin aufgelaufenen Liquiditätskredite zu tilgen. Zwischenzeitlicher Liquiditätsbedarf konnte durch das stadtweite Cash-Management gedeckt werden. Im Jahr 2006 musste kurzfristig ein Kredit aufgenommen werden. Seit 2008 steigen die Liquiditätskredite wieder kontinuierlich an.

In 2014 und ab 2017 wird planmäßig ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausgewiesen. Dabei ist zu beachten, dass die Planung der Stadt mit erheblichen Risiken behaftet ist. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen zu den haushaltswirtschaftlichen Risiken. Ergeben sich hieraus zusätzliche Bedarfe über die Planung hinaus würde dies zwangsläufig zu ergänzenden Liquiditätskrediten mit entsprechender Belastung der Ergebnisse durch steigende Zinsaufwendungen führen.

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen verfügt nicht über die erforderliche Selbstfinanzierungskraft zur Aufgabenerledigung. Insofern bestehen erhebliche Risiken hinsichtlich einer Zinsänderung sowie etwaiger zusätzlicher Bedarfe an liquiden Mitteln über die vorliegende Planung hinaus.

Verbindlichkeiten

Die GPA NRW analysiert die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes, d. h. ohne verbundene Unternehmen, Sondervermögen oder Mehrheitsbeteiligungen. Die Darstellung der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt setzen einen vorliegenden Gesamtabschluss voraus. Dieser liegt zwar in Gelsenkirchen bereits vor, jedoch verfügt die GPA NRW noch nicht über genügend Vergleichszahlen für einen interkommunalen Vergleich.

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

Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anleihen	129.007	11.657	10.907	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	340.584	331.922	209.976	277.490	366.586	397.223	339.839	360.821
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	71.000	0	0	299.573	385.191	516.914	662.345
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	157	881	0	0	869	816	808	889
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.460	7.626	0	0	7.683	6.006	6.073	6.737
Verbindlichkeiten aus Transferleis-	0	0	225.532	265.821	6	133	64	512

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
tungen								
Sonstige Verbindlichkeiten	70.234	69.657	94.828	92.235	170.115	168.741	173.440	163.249
Verbindlichkeiten gesamt	543.442	492.742	541.243	635.546	844.832	958.111	1.037.138	1.194.552
Rückstellungen	503.061	488.116	468.300	481.604	502.303	503.651	506.613	507.315
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	79	66	22	22	8	0	0	0
Gesamtsumme	1.046.581	980.924	1.009.565	1.117.172	1.347.143	1.461.761	1.543.751	1.701.867
Schulden in Euro je Einwohner								
Schulden insgesamt	3.923	3.677	3.813	4.263	5.186	5.666	6.015	6.642
davon Verbindlichkeiten	2.037	1.847	2.044	2.425	3.253	3.714	4.041	4.662

Die Schulden insgesamt steigen im Zeitverlauf kontinuierlich und insgesamt um rund 655 Tausend Euro an. Dies entspricht in etwa der Größenordnung der Kredite zur Liquiditätssicherung.

Auch die Kredite für Investitionen wurden im Zeitverlauf nicht abgebaut. Zwar musste die Stadt Gelsenkirchen 2006, 2007 und 2011 nicht mehr Kredite für Investitionen aufnehmen als sie tilgen konnte. Laut mittelfristiger Finanzplanung gelingt ihr dies aber erst wieder in 2017. Dann sollen rund 17 Mio. Euro Schulden abgebaut werden. Wie im Abschnitt Vermögenslage ausgeführt, besteht in Gelsenkirchen ein erheblicher Investitionsstau. Daher sind umfangreiche Sanierungsmaßnahmen notwendig, damit einem Vermögensverfall entgegengewirkt werden kann. Die Stadt befindet sich daher im Spannungsfeld zwischen notwendigen Investitionen und einem restriktiven Umgang bei der Aufnahme von Investitionskrediten. Erst wenn die Stadt wieder in der Lage ist, die benötigten Mittel selbst zu erwirtschaften, entspannt sich dieses Spannungsfeld.

Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Gelsenkirchen betrugen zum 31.12.2011 fast 1,507 Mrd. Euro, die Gesamtverschuldung (Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich) 2,060 Mrd. Euro, dies entspricht 8.027 Euro je Einwohner.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagendeckungsgrad 2	87,9	88,3	87,3	85,9	79,7	75,3	69,9	64,2
Liquidität 2. Grades	44,3	45,8	40,8	24,0	24,8	25,1	23,9	20,4
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	8,9	6,4	6,4	12,0	16,6	15,1	14,5	21,5
Zinslastquote		2,8	3,2	2,8	2,4	3,8	3,0	2,9

Die Kennzahlen zur Finanzlage zeigen deutlich die kritische Haushaltssituation der Stadt Gelsenkirchen. So beträgt der Anlagendeckungsgrad 2 2012 nur 64,2 Prozent. Das bedeutet, dass

das langfristige Vermögen nur zu 64,2 Prozent durch langfristiges Kapital finanziert ist. Die Liquidität 2. Grades ist sehr gering und die kurzfristige Verbindlichkeitsquote steigt im Zeitverlauf erheblich an.

Im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte kann die Stadt sich zwar bei allen Kennzahlen im Bereich des Mittelwertes positionieren, dies zeigt aber nur deutlich die angespannte Finanzlage fast aller kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen und bedeutet keinesfalls eine zufriedenstellende Positionierung der Stadt Gelsenkirchen.

Die Zinslastquote gibt das Verhältnis der ergebniswirksamen Finanzaufwendungen (insbesondere Zinsen) zu den ordentlichen Aufwendungen wider. Derzeit profitiert die Stadt von dem allgemein niedrigen Zinsniveau. Sollte es jedoch zu einem Anstieg der Zinsen kommen, kommen weitere Belastungen auf die Stadt zu. Bereits 2012 betrugen die Zinsaufwendungen trotz des niedrigen Zinsniveaus fast 24 Mio. Euro.

Rückstellungen

Die Rückstellungen stellen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme dar.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	416.127	424.477	425.602	422.719	444.637	447.254	461.351	471.850
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	0	0	2.727	977	0	0	0	0
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	86.934	63.638	39.971	57.908	57.666	56.397	45.261	35.465
Summe der Rückstellungen	503.061	488.116	468.300	481.604	502.303	503.651	506.613	507.315

Der größte Teil der Rückstellungen entfällt auf die Pensionsrückstellungen, die kontinuierlich ansteigen.

In der Eröffnungsbilanz 2006 betragen mehr als 50 Prozent der Sonstigen Rückstellungen nach § 36 Absatz 4 und 5 GemHVO die Rückstellung für das Hans-Sachs-Haus. Diese wurde bis 2012 fast vollständig verbraucht.

Mit Ausnahme der Jahre 2007 und 2008 wurden in Gelsenkirchen keine Instandhaltungsrückstellungen im Jahresabschluss gebildet. Zwar besteht beim Sachanlagevermögen der Stadt (insbesondere Gebäude und Straßen) ein erheblicher Instandhaltungsstau, jedoch fehlen die entsprechenden Mittel, die erforderlichen Maßnahmen innerhalb des Finanzplanungszeitraums durchzuführen. Im Rahmen der Eröffnungsbilanzbewertung wurden die bis dato unterlassenen Instandhaltungsmaßnahmen wertmindernd berücksichtigt. Diese Vorgehensweise hat zumindest in den ersten Jahren nach Aufstellung der Eröffnungsbilanz das Risiko einer außerplanmäßigen Abschreibung aufgrund von Instandhaltungsstaus minimiert. Soweit jedoch nur die

dringend notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen am Sachanlagevermögen durchgeführt werden können, führt dies mit der Zeit zu einem weiteren Werteverfall. Das Risiko zukünftig doch außerplanmäßige Abschreibungen vornehmen zu müssen steigt.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST) bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	824.368	749.551	725.354	832.699	654.563	540.344	406.981	259.335
Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	585.260	578.250	559.110	541.480	529.536	515.310	493.937	495.720
Summe	1.409.629	1.327.801	1.284.464	1.374.179	1.184.100	1.055.654	900.918	755.055
Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent								
Eigenkapitalquote 1	32,9	31,7	30,9	32,7	25,4	21,1	16,3	10,4
Eigenkapitalquote 2	56,2	56,2	54,7	54,0	46,0	41,2	36,2	30,2
Entwicklung des Eigenkapitals je Einwohner in Euro								
Eigenkapital 1	3.090	2.810	2.740	3.177	2.520	2.095	1.586	1.012
Eigenkapital 2	5.284	4.977	4.851	5.244	4.559	4.092	3.510	2.947

Die negativen Jahresergebnisse führen zu einer erheblichen Reduzierung des Eigenkapitals. Nach den Planungen der Stadt Gelsenkirchen wird das Eigenkapital bis 2017 bis auf 57 Mio. Euro abgebaut sein. Ohne die Mittel aus der Konsolidierungshilfe wäre 2016 das Eigenkapital aufgezehrt. Werden für die weitere Entwicklung des Eigenkapitals die von der GPA NRW ermittelten Jahresergebnisse aus dem Risikoszenario zugrunde gelegt, ist die Stadt Gelsenkirchen 2017 bilanziell überschuldet.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2011

	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	16,3	-27,8	66,7	16,8	6,4	16,7	27,2	20
Eigenkapitalquote 2	36,2	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20

	Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
in Prozent								

Ertragslage

Die Vermögens-, Finanz- und Schuldenlage hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ertragslage. Bei den jeweiligen Ertrags- und Aufwandsarten wird daher auf die Ergebnisse der vorangegangenen Analysen Bezug genommen.

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Steuern und ähnliche Abgaben	273.167	309.720	297.142	237.953	233.030	227.242	162.391
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	211.163	186.927	229.438	183.504	233.441	225.804	289.425
Sonstige Transfererträge	4.731	4.522	3.789	4.537	4.261	4.729	4.876
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	94.892	95.924	100.508	98.385	99.141	101.134	103.672
Privatrechtliche Leistungsentgelte	8.960	8.408	12.877	13.167	14.373	14.669	15.227
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	62.545	57.694	54.997	54.462	45.975	61.489	66.918
Sonstige ordentliche Erträge	36.640	33.324	42.977	45.284	32.850	41.192	32.099
Aktiviert Eigenleistungen	174	58	1.297	1.307	589	792	2.363
Ordentliche Erträge gesamt	692.273	696.575	743.027	638.599	663.659	677.052	676.971
Finanzerträge	8.859	11.607	9.161	11.034	10.478	12.594	9.130

Die ordentlichen Erträge sind durch eine gegenläufige Entwicklung geprägt. Während die Steuereinnahmen insgesamt sinken, führen steigende Schlüsselzuweisungen zu einer Verbesserung der Position Zuwendungen und allgemeine Umlagen.

Die Analyse der geplanten Entwicklungen im Rahmen des Haushaltssanierungsplans bis 2022 befindet sich oben im Berichtsabschnitt „Haushaltsausgleich“.

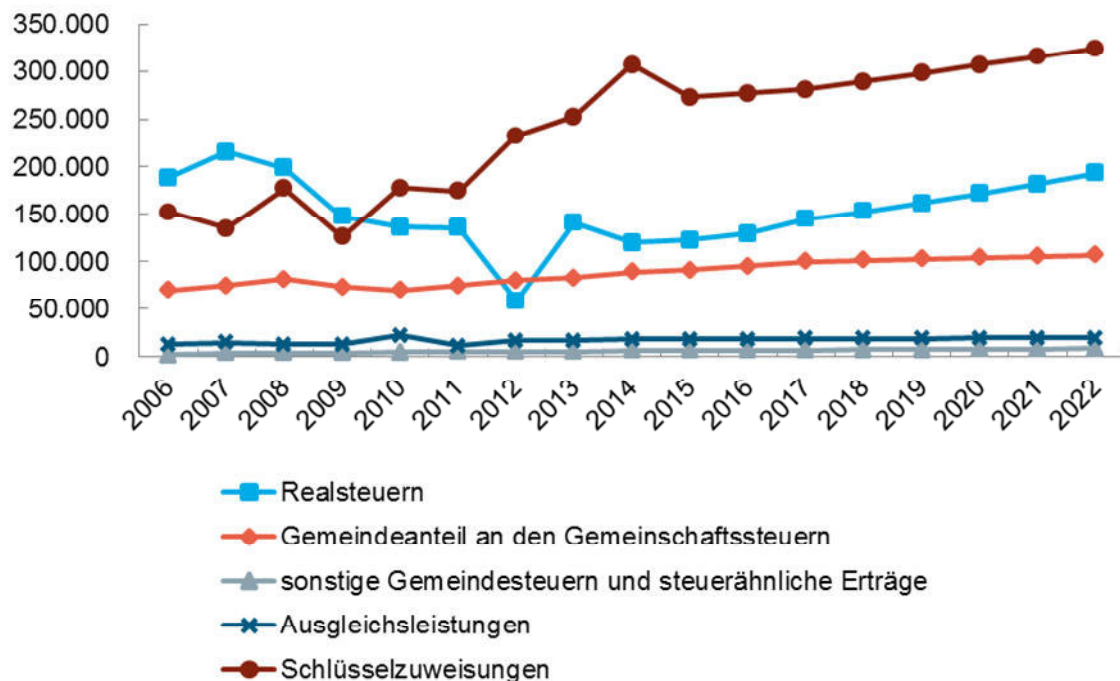
Allgemeine Deckungsmittel

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 geprüften Kommunen.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro (IST und PLAN)



In der Grafik ist deutlich zu erkennen, welchen Schwankungen die Realsteuern und die Schlüsselzuweisungen in der Vergangenheit unterworfen waren. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass die Erträge hieraus ab 2015 - wie in der Planung angenommen - stetig steigen. Vielmehr muss auch zukünftig mit starken Schwankungen gerechnet werden.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.564	1.315	2.201	1.628	1.517	1.624	1.706	20

Die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner sind 2011 in Gelsenkirchen unterdurchschnittlich.

Der interkommunale Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in Euro zeigt in 2012 ein noch deutlicheres Bild:

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2012

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.542	1.542	2.201	1.736	1.613	1.711	1.842	19

Die Stadt Gelsenkirchen stellt hier den Minimum-Wert dar. Diese Entwicklung ist maßgeblich auf den Einbruch bei der Gewerbesteuer zurückzuführen. Betrug die Netto-Steuerquote in 2011 noch 32,2 Prozent, so belief sie sich 2012 nur noch auf 23,8 Prozent. Dies verdeutlicht die Abhängigkeit der Stadt von den Gewerbesteuererträgen.

Aufwendungen

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

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	138.182	128.220	135.828	152.157	135.676	142.917	142.129
Versorgungsaufwendungen	32.053	31.542	32.203	32.515	32.273	31.877	32.862
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	169.119	174.578	180.953	183.451	180.656	194.503	194.547
Bilanzielle Abschreibungen	41.417	42.436	44.869	44.707	44.937	44.641	46.472
Transferaufwendungen	297.353	305.121	318.034	321.318	327.163	340.403	349.525
Sonstige ordentliche Aufwendungen	47.273	44.139	43.210	48.942	47.247	44.253	51.452
Ordentliche Aufwendungen gesamt	725.398	726.037	755.098	783.089	767.951	798.594	816.987
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	20.317	22.975	21.395	19.106	29.073	24.261	23.648

Insgesamt zeigen sich bei den Aufwendungen erkennbare Steigerungen, insbesondere bei den Personalaufwendungen, den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie den Transferaufwendungen.

Der erhebliche Anstieg der Personalaufwendungen im Jahr 2009 ist auf die Zuführung zu den Pensionsrückstellungen zurückzuführen. 2009 wurde der Tarifabschluss für zwei Jahre bei der Berechnung der Pensionsrückstellungen berücksichtigt. Dies führte zu einer einmalig erhöhten Zuführung zu den Rückstellungen.

Sowohl die Personal- als auch die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen beinhalten Risiken hinsichtlich der Entwicklung bei Tarifabschlüssen oder bei Preissteigerungen. Sie sind daher mit zusätzlichen Steigerungsannahmen im Rahmen des Risikoszenarios berücksichtigt.

Die Transferaufwendungen umfassen zum großen Teil die Aufwendungen aus dem Produktbereich Soziale Hilfen, demgegenüber stehen steigende Erträge durch die geänderte Erstattungspraxis des Bundes. Hierunter fallen aber auch teilweise die Zahlungen der Stadt an ihre Unternehmen, wie zum Beispiel die GeKita, die im Zeitverlauf erheblich steigen.

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) bzw. Kennzahlen in Prozent

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen	725.398	726.037	755.098	783.089	767.951	798.594	816.987
Abschreibungen auf Anlagevermögen	41.408	42.435	43.295	44.492	44.904	43.475	44.618
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	24.078	29.649	30.111	30.401	30.735	29.117	31.866
Netto-Ergebnisbelastung	17.331	12.786	13.185	14.091	14.170	14.358	12.752
Kennzahlen in Prozent							
Abschreibungsintensität	5,7	5,8	5,7	5,7	5,8	5,4	5,5
Drittfinanzierungsquote	58,1	69,9	69,5	68,3	68,4	67,0	71,4

Während die Abschreibungsintensität im Zeitverlauf in etwa gleich bleibt, steigt die Drittfinanzierungsquote von 2006 auf 2007 aufgrund einer Eröffnungsbilanzkorrektur an. Die Abschreibungslast kann durch die Auflösung der Sonderposten erheblich gemildert werden. Die Sonderposten setzen sich hauptsächlich aus erhaltenen Zuwendungen und Beiträgen zusammen. Während der Erhalt von Zuwendungen durch die Stadt Gelsenkirchen nicht beeinflussbar ist, können die Beiträge innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen selbst festgelegt werden. Insofern wird auf die Ausführungen zu den Beiträgen im Abschnitt Haushaltskonsolidierung verwiesen.

➔ 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 Gelsenkirchen im Jahr
2014*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	9
Personenstandswesen	10
Gesamtbetrachtung	15
Kfz-Zulassung	16
Gesamtbetrachtung	20
Führerscheinwesen	21
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	23
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	27

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

Einwohnermeldeaufgaben

Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Gelsenkirchen in 2011 mit 31,06 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 2,85 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 wurden 30,62 sachbearbeitende Vollzeit-Stellen eingesetzt und 3,6 Vollzeit-Stellen im Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind in 2011 56.441 gewichtete Fälle² die Bezugsgröße. In 2012 reduzieren sich die gewichteten Fälle auf 54.857.

Personalaufwendungen werden in Höhe von 1.617.417 Euro berücksichtigt.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2011

Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
28,66	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22

→ Feststellung

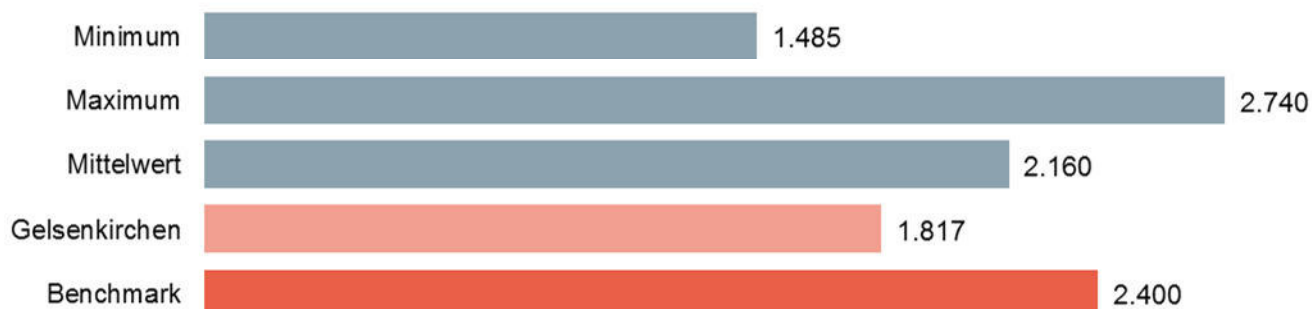
Die Stadt Gelsenkirchen gehört zu den fünf Städten mit den höchsten Personalaufwendungen je Fall. Also zu den Städten mit den teuersten Fällen im Einwohnermeldewesen.

Das Verhältnis der Overhead-Stellenanteile zu den Gesamtstellen liegt mit 8,4 Prozent am Mittelwert (8,7 Prozent). Insofern hat die organisatorische Struktur keinen überproportionalen Einfluss auf die Kennzahl. Auch die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben sind durchschnittlich. Somit hat auch die Besoldungs- und Vergütungsstruktur keinen überproportionalen Einfluss.

Diese Ergebnisse lassen den Schluss zu, dass ein erhöhter Personaleinsatz im Verhältnis zum Fallaufkommen die erhöhten Personalaufwendungen verursacht. Hierfür kann es verschiedene Ursachen geben. Folgerichtig wären die je Vollzeit-Stelle bearbeiteten Fälle im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

² siehe Anlage

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2011



Ver-gleichs-jahr	Gelsen-kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.817	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	1.792	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

Korrespondierend mit dem vorherigen Vergleich der Personalaufwendungen, gehört die Stadt Gelsenkirchen bei den Fällen je Vollzeit-Stelle zu den fünf Städten mit der ungünstigsten Positionierung. Der Personaleinsatz ist im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen wie auch im Verhältnis zu den Fallzahlen erhöht.

→ Feststellung

Zum Benchmark besteht zu den Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Gelsenkirchen ein rechnerisches Potenzial von 7,5 Vollzeit-Stellen oder 375.000 Euro. In 2012 steigt das rechnerische Potenzial auf 7,8 Vollzeit-Stellen oder 390.000 Euro.

Dabei ist das Fallaufkommen in Gelsenkirchen geringer als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Während in Gelsenkirchen 21.991 Fälle je 100.000 Einwohner bearbeitet werden, sind es im Durchschnitt 24.387.

Die Aufgaben werden in der Abteilung „Einwohnerangelegenheiten“ bearbeitet. Hier sind vier „Bürgercenter“ angesiedelt sowie ein weiteres Team für Hintergrundarbeiten (Melderegisterauskünfte, Schriftverkehr, etc.). Das Team für die Hintergrundarbeiten ist im Hans-Sachs-Haus untergebracht, nahe bei einem der Bürgercenter. In den Bürgercentern werden außer Einwohnermeldeaufgaben weitere Aufgaben wahrgenommen, die nicht Gegenstand dieser Betrachtung sind.

Zwei der Bürgercenter (Hans-Sachs-Haus und Rathaus Gelsenkirchen-Buer) haben täglich geöffnet. Das Bürgercenter in Horst und das Bürgercenter in Erle sind an drei Tagen in der Woche geöffnet.

In der Vergangenheit wurden die Öffnungszeiten der Bürgerbüros reduziert. Nunmehr haben die Bürgercenter im Hans-Sachs-Haus und in Buer 37, die Bürgercenter in Horst und Erle jeweils 19 Stunden wöchentlich geöffnet. Durch die Reduzierung der Öffnungszeiten war geplant, Personal abzubauen. Da dies jedoch zeitgleich mit der Einführung des neuen Personalausweises geschah, konnte der Personalabbau aus Sicht der Stadt nicht realisiert werden.

→ **Feststellung**

In vielen Städten führte der neue Personalausweis zu einem Mehraufwand. Vielerorts ging jedoch dieser Mehraufwand mit zunehmender Erfahrung wieder zurück.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte überprüfen, ob weiterhin ein Mehrbedarf besteht, oder ob der für den neuen Personalausweis zusätzlich entstandene Personaleinsatz in Zukunft wieder verringert werden kann.

Die Bürgercenter im Hans-Sachs-Haus und im Rathaus Buer haben an 37 Stunden in der Woche geöffnet. Die Hauptanlaufstellen im interkommunalen Vergleich durchschnittlich 38,8 Stunden.

Die beiden kleineren Bürgercenter in den Außenbezirken haben in der Summe eine wöchentliche Öffnungszeit von 38 Stunden (jeweils 19 Stunden).

Über alle Anlaufstellen in Gelsenkirchen ergeben sich wöchentliche Öffnungszeiten von 28 Wochenstunden durchschnittlich. Aus dem interkommunalen Vergleich ergeben sich durchschnittliche Öffnungszeiten von 34,1 Stunden.

Insofern sind die Anlaufstellen der kreisfreien Städten im Durchschnitt länger geöffnet als dies in Gelsenkirchen der Fall ist.

In Gelsenkirchen liegt die Anzahl der Bürgercenter mit vier unter dem Durchschnitt von sechs Anlaufstellen für Einwohnermeldeaufgaben. Die Hälfte der kreisfreien Städte verfügt jedoch über weniger als sechs, ein Viertel der über weniger als drei Anlaufstellen.

In den Vergleich fließen die Daten aller kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens ein. Die Stadt Gelsenkirchen gehört in diesem Vergleich zu den weniger einwohnerstarken Städten.

Verteilen wir die Einwohner gleichmäßig auf die vier Bürgercenter, werden je Bürgercenter 64.163 Einwohner bedient. Dies entspricht ziemlich genau dem Mittelwert im interkommunalen Vergleich.

Interkommunal werden je Anlaufstelle durchschnittlich 18.597 Fälle bearbeitet. In Gelsenkirchen sind es 17.444 Fälle. Bei einer gleichmäßigen Verteilung auf die vier Bürgercenter von Fallzahlen und Einwohner verhalten sich die Zahlen durchschnittlich.

Um die einzelnen Anlaufstellen zu betrachten, verteilen wir die Fallzahlen erneut auf die Anlaufstellen. Jedoch nicht proportional sondern entsprechend der Standortes an dem sie erledigt/angesprochen wurden.

Bei den Fallzahlen beziehen wir uns auf folgende Tätigkeiten:

- Personalausweise,
- Reisepässe,
- An-, Um- und Abmeldungen.

Im Back-Office werden keine Personalausweise oder Reisepässe bearbeitet. Auch gehören die An-, Um- und Abmeldungen nicht zum Hauptgeschäft dieser Organisationseinheit. Daher ist der prozentuale Anteil dieser Einheit nicht aussagekräftig für die Auslastung.

Verteilung der Fallzahlen in 2011 auf die Bürgercenter in Prozent

Bürgercenter	Fallzahlen in Prozent
Rathaus Buer	27,1
Erle	16,5
Horst	8,7
Hans-Sachs-Haus	41,5
Backoffice	6,2
Gesamt	100

Im Jahr 2012 wurden in den zwei Nebenstellen die Öffnungszeiten reduziert. Anstelle von fünf Tagen sind diese Anlaufstellen noch an drei Tagen in der Woche geöffnet. Damit wurden die Gesamtöffnungszeiten verändert und der Auslastung angepasst. Seit 2012 verfügen die Bürgercenter über Öffnungszeiten von insgesamt 112 Stunden in der Woche.

Verteilung der Fallzahlen in 2012 auf die Bürgercenter in Prozent

Bürgercenter	Fallzahlen in Prozent
Rathaus Buer	30,5
Erle	11,7
Horst	8,5
Hans-Sachs-Haus	42,8
Backoffice	6,6
Gesamt	100

Es kann nicht grundsätzlich festgestellt werden, dass viele Standorte/Anlaufstellen zwangsläufig weniger produktiv oder weniger wirtschaftlich sind. Gleichwohl stehen möglichen Vorteilen für die Bürger erhebliche Nachteile für die Verwaltung gegenüber. Diese sind zum Beispiel:

- erhöhter Koordinierungseinsatz für Personaleinsatz, Urlaubsvertretung, kurzfristige Ausfälle,
- erhöhter Schulungsaufwand, Erfahrungswissen nur begrenzt multiplizierbar,
- Kosten repräsentativer Räume,
- auch kleinere Anlaufstellen müssen mit mehreren Mitarbeitern besetzt werden,
- Öffnungszeiten müssen unabhängig vom Kundenaufkommen personell abgedeckt werden.

Produktivität und Wirtschaftlichkeit bemessen sich letztlich am Fallaufkommen.

Die GPA NRW kann die meist zu Grunde liegende Idee der Bürgerorientierung anerkennen. Allerdings ist angesichts der finanziellen Lage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen ein Umdenken erforderlich. Dies gilt insbesondere für Gelsenkirchen als Kommune, die am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnimmt. Grundsätzlich favorisiert die GPA NRW eine zentrale Organisationsform von Aufgaben. Fallzahlen, Kundenaufkommen, Erreichbarkeit (auch anderer Anlaufstellen) und Aufwendungen (Gebäude, Personal, EDV, weitere Sachaufwendungen; Vollkosten) sind dabei maßgebliche Entscheidungsparameter.

Die hilfsweise genutzte prozentuale Verteilung der Kundenanfragen reicht für eine abschließende Einschätzung nicht aus, sondern dient als Indikator. Auch sind weitere Aufgaben in den Bürgercentern angesiedelt, die weder in den Fallzahlen noch in den prozentualen Anteilen enthalten sind.

→ **Empfehlung**

Kundenstrommessungen sollten klären, welche Anlaufstellen wie intensiv mit Kundenbesuchen und Anträgen ausgelastet sind. Hierbei sind alle Aufgaben der Bürgercenter einzubeziehen. Wird an der derzeitigen Anzahl an Bürgercentern festgehalten, sollten die Kundenbesuche stärker gesteuert werden. Dies kann an den Tagen mit paralleler Öffnungszeiten (alle Bürgercenter haben geöffnet) z.B. über Terminvergaben erfolgen.

Maßgeblich ist letztlich die personelle Ausstattung der einzelnen Bürgercenter. Es wird in der vorherigen Darstellung dennoch deutlich, dass in Erle und Horst nur ein geringer Anteil der Fallzahlen anfällt.

Eine konkrete Zuordnung der Stellendaten auf die einzelnen Bürgercenter war der Stadt Gelsenkirchen nicht möglich. Die Personalbemessung aus 2011 lag nicht vor.

→ **Empfehlung**

Datenhaltung und Datenauswertung sollten sehr zeitnah verändert werden. Wichtige Unterlagen wie Personalbemessungen müssen jederzeit für die Entscheidungsträger zugänglich sein.

Zur Besetzung der Bürgercenter wurden zwei Teams gebildet. Das Team Gelsenkirchen besetzt dabei das Bürgercenter im Hans-Sachs-Haus und in der Vorburg des Schlosses Horst. Das Team Gelsenkirchen-Buer deckt das Bürgercenter im Rathaus Gelsenkirchen-Buer sowie das Bürgercenter in Gelsenkirchen-Erle ab. Für vier Bürgercenter werden zwei Teamleiter eingesetzt.

Wie oben dargestellt ist die Verteilung der Fallzahlen deutlich unterschiedlich. Insoweit ist eine pauschale Personalreduzierung nicht angezeigt. Ein Lösungsansatz kann in einer ausgeweiteten Terminvergabe liegen.

Ende 2013 wurde eine internetfähige elektronische Terminvergabe eingeführt. Zunächst wurden zwei Terminalschienen für das Hans-Sachs-Haus freigeschaltet. Ausgehend von den gemachten Erfahrungen wird die Terminvergabe nach und nach ausgeweitet. Die Terminvergabe erfolgt über das Internet oder telefonisch in der Hintergrundbearbeitung.

→ **Feststellung**

Die Einführung der Terminvergabe ist zielführend. Hierdurch entsteht für Bürger und Mitarbeiter eine höhere Planbarkeit. In der Prüfung wurden Systeme bis hin zu ausschließlicher Terminvergabe angetroffen.

Perspektivisch wird die öffentliche Verwaltung die gleichen Aufgaben mit immer weniger Personal bewältigen müssen. Die Anzahl an mittelfristig ausscheidenden Mitarbeitern kann nicht durch Nachwuchskräfte kompensiert werden.

→ **Empfehlung**

Terminvergaben erhöhen die Planbarkeit. Dauerhaft wird es notwendig sein, die Spontankunden verstärkt auf die Möglichkeit der Terminvergaben hinzuweisen.

In allen Bürgercentern ist eine elektronische Aufrufanlage installiert. In drei von vier Bürgercentern erfolgt eine Vorprüfung der Unterlagen an der Informationstheke.

Zurzeit sind die konkreten Wartezeiten nur in einem Bürgercenter ermittelbar. Die Ausweitung auf alle Bürgercenter ist für das Jahr 2014 angestrebt.

→ **Empfehlung**

Die Erweiterung der Auswertemöglichkeiten sollte als Grundlage für alle anstehenden organisatorischen Entscheidungen genutzt werden.

Eine dauerhafte Konsolidierung wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit jedoch nur über eine reduzierte Standortzahl ergeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, ob und welche der Bürgercenter aufgegeben werden. Neben einer besseren Auslastung sind Einsparungen beispielsweise bei den Gebäudekosten möglich.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Für die Stadt Gelsenkirchen errechnet sich ein deutliches Potenzial. Dieses begründet sich in auffälligen Positionierungen beim Aufwand und der Leistung.
- Die Stadt Gelsenkirchen zählt zu den fünf Städten mit den höchsten Personalaufwendungen je Fall im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte. Bei der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ weist sie mit vier weiteren Städten die niedrigsten Leistungszahlen aus. Insoweit korrespondiert das Fallaufkommen nicht mit dem eingesetzten Personal.
- Eine pauschale, prozentuale Personalreduzierung ist nicht angezeigt. Hierfür zeigen sich die vier Standorte in der Auslastung zu unterschiedlich.
- Kundenstrommessungen sollten klären, welche Anlaufstellen wie intensiv mit Kundenbesuchen und Anträgen ausgelastet sind. Dabei müssen alle Aufgaben der Bürgercenter in den Blick genommen werden.

- Eine Möglichkeit die Servicecenter besser auszulasten ist die Steuerung der Kundenbe- such über Terminvergaben. Die Stadt Gelsenkirchen nutzt dieses Instrument seit diesem Jahr. Im Ergebnis wird ein nachhaltiger Konsolidierungsbeitrag jedoch nur über weniger Standorte zu erzielen sein. Die Stadt Gelsenkirchen sollte hierzu zeitnah prüfen, ob die beiden kleineren Servicecenter künftig noch tragfähig sind.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Gel- senkirchen mit dem Index 2.

Personenstandswesen

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Gelsenkirchen in 2011 mit 14,36 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 1,27 Vollzeit-Stellen den Overhead.

In 2012 blieben die Anteile für den Overhead konstant, in der Sachbearbeitung wurden 14,76 Vollzeit-Stellen eingesetzt.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 3.310 gewichtete Fälle die Bezugsgröße in 2011. In 2012 waren es 3.381 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen werden in 2011 in Höhe von 811.287 Euro berücksichtigt.

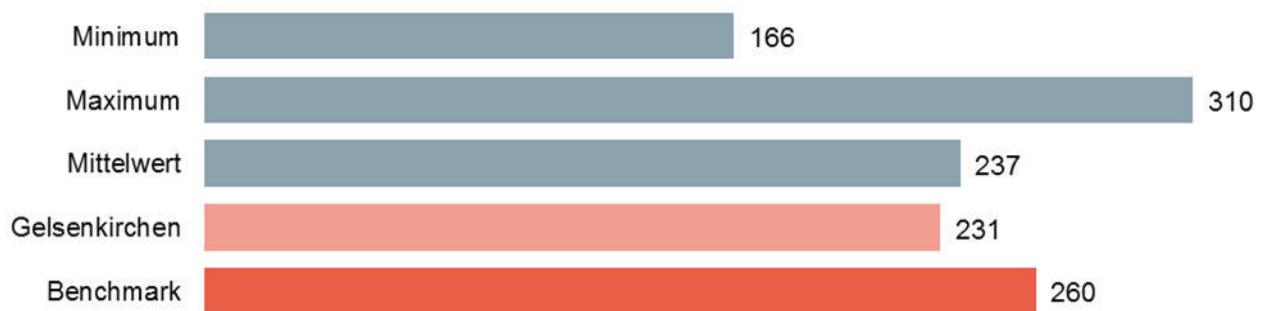
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2011

Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
245	199	373	252	225	242	258	22

Der Overheadanteil ist mit 8,1 Prozent unterdurchschnittlich (Mittelwert 9 Prozent). Die Perso- nalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind durchschnittlich. Insofern haben weder der Over- headanteil noch die Besoldungs- und Vergütungsstruktur einen ungünstigen Einfluss auf die Personalaufwendungen je Fall.

In den folgenden Vergleich werden nur die sachbearbeitenden Stellenanteile einbezogen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2011 (Ausländerbeteiligung bei den Eheschließungen)



Ver- gleichs- jahr	Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	231	166	310	237	217	235	260	22
2012	229	191	300	245	229	248	270	22

→ Feststellung

Zum Benchmark besteht bei der Stadt Gelsenkirchen ein rechnerisches Potenzial in Höhe von 1,6 Vollzeit-Stellen. Dies entspricht 80.000 Euro.

In Gelsenkirchen werden Finanz- und Leistungszahlen erhoben. Hier werden auch die Fallzahlen mit den Stellendaten verknüpft.

→ Empfehlung

Die verknüpften Daten sollten nach Möglichkeit um Bearbeitungszeiten ergänzt werden. Auch die zuvor angeführte Kennzahl sollte mit den zugrunde liegenden Gewichtungen als Indikator fortgeschrieben werden.

Die Geburtsbeurkundungen mit Ausländerbeteiligung verursachen im Vergleich zu anderen Geburten einen höheren Arbeitsaufwand. Die Stadt Gelsenkirchen konnte die Daten nicht mit einem vertretbaren Zeitaufwand erheben, da sie manuell gezählt werden müssen. Daher kann nicht überprüft werden, ob in Gelsenkirchen eine besondere Belastungssituation vorliegt, die das Stellenpotenzial verändern würde. Im Vergleich der Städte, die diese Zahlen liefern konnten, hat sich unter Mitberücksichtigung eines Zusatzfaktors für diese Fälle in der Regel keine andere Positionierung im Vergleich ergeben.

Die Rahmenbedingungen nehmen Einfluss auf die Personalausstattung zur Aufgabenbewältigung.

Das Personenstandswesen der Stadt Gelsenkirchen ist zentral in den Räumlichkeiten des Schlosses Horst untergebracht. Die Mitarbeiter sind in einem spezifischen Aufgabenspektrum geschult und werden entsprechend eingesetzt. Die Aufgaben sind grundsätzlich klar abgegrenzt. Allerdings gibt es Tätigkeiten die sämtliche Mitarbeiter wahrnehmen, wie z.B. Namens-erklärungen.

Gerade in kleinen Organisationseinheiten führen personelle Ausfälle nicht selten zu Engpässen in der Aufgabenerledigung. Auch mit Blick auf die Größe der Organisationseinheit kann eine

stärkere Flexibilisierung sinnvoll sein. Bei Fluktuationen und längeren Abwesenheitszeiten wäre somit die Aufgabenerledigung leichter sicherzustellen.

Für die Beurkundungen von Geburten- und Sterbefällen stehen die allgemeinen Öffnungszeiten zur Verfügung. Die persönliche Vorsprache erfolgt, die Unterlagen werden direkt geprüft und die Urkunden ausgehängt. Wenn viele Kunden da sind, werden die Unterlagen der Bestatter angenommen und sie werden telefonisch informiert, wann diese wieder abgeholt werden können.

Viele Städte haben sowohl mit den Geburtskrankenhäusern als auch mit den örtlichen Bestattungsunternehmen Vereinbarungen getroffen. Über die Geburtskrankenhäuser werden die notwendigen Unterlagen der Kindeseltern zum Standesamt gebracht oder von der Stadt abgeholt. Die Beurkundung erfolgt und wird entweder zurück zum Krankenhaus gebracht, an die Kindeseltern mit Rechnung verschickt oder vor Ort durch die Eltern abgeholt. Nur im Falle einer Ausländerbeteiligung ist ein persönlicher Kontakt vor der Beurkundung notwendig.

Mit den örtlichen Bestattern werden Uhrzeiten abgestimmt, bis wann die Unterlagen täglich abgegeben werden können. An diesem Tag wird dann die Erledigung bis zu einer bestimmten Uhrzeit garantiert. Die Bestatter holen die Unterlagen nach dieser Uhrzeit ab oder werden telefonisch informiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte Absprachen mit den örtlichen Geburtenabteilungen der Krankenhäuser und den örtlichen Bestattern anstreben. Hierüber können Stoßzeiten entzerrt und hohe Belastungen weiter vermieden werden. Die Prozesse können beschleunigt und angepasst an die jeweilige personelle Situation erfolgen.

Sowohl die Anzahl an beurkundeten Geburten als auch die Anzahl an beurkundeten Sterbefällen ist in Gelsenkirchen im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen unterdurchschnittlich.

Bei der Fallintensität der Trauungszahlen werden in Gelsenkirchen jeweils leicht überdurchschnittliche Werte erzielt (Fälle je 100.000 Einwohner; Eheschließungen mit Meldeverfahren, reine Trauungen, Zahl der beurkundeten Eheschließungen/Partnerschaften). Lediglich die Zahl der Anmeldeverfahren ohne Eheschließung in Gelsenkirchen ist unterdurchschnittlich.

Gemessen an den Einwohnerzahlen heiraten in Gelsenkirchen mehr Paare von außerhalb, als Paare mit Wohnsitz in Gelsenkirchen in andere Städte abwandern.

In Gelsenkirchen wurde im Sommer 2011 das elektronische Personenstandsregister (nachfolgend ePR genannt) eingeführt. Die Überführung der Personenstandsfälle ab dem 01.01.2009 in das ePR ist abgeschlossen. Auch andere Kommunen hatten dies bereits bzw. haben dies in den Vergleichsjahren eingerichtet.

Mittlerweile ist die anlassbezogene Nacherfassung der Altregister in den Standesämtern üblich. 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 ohne zusätzliches Personal durchführen.

→ **Feststellung**

In Gelsenkirchen erfolgt eine anlassbezogene Nacherfassung. Während der Prüfung wurde zudem begonnen, die Familienbücher ab 2008 rückwirkend elektronisch zu erfassen.

→ **Empfehlung**

Die systematische Nacherfassung kann insbesondere vor dem Hintergrund von E-Government und weiter wachsenden Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung sinnvoll sein. Die Stadt Gelsenkirchen sollte zunächst die Jahrgänge nacherfassen, von deren Nacherfassung frühestmöglich profitiert wird (bspw. Jahrgänge 1980 und jünger).

Die Öffnungszeiten betragen für das Standesamt Gelsenkirchen 37 Stunden/Woche. Der arithmetische Mittelwert wird hierdurch deutlich überstiegen. Im Durchschnitt öffnen die Standesämter 27,6 Stunden wöchentlich.

Um zehn Stunden längere Öffnungszeiten bedeuten letztlich auch mehr Personal. Zehn Stunden entsprechen bei einer Vollzeit-Stelle eines Beamten einem Stellenanteil von 0,24. Daher ist es wichtig, jederzeit zu prüfen, ob die Öffnungszeiten vollumfänglich ausgelastet sind.

→ **Empfehlung**

Kundenstrommessungen sollten klären, wie stark die Öffnungszeiten mit Kundenaufkommen ausgelastet sind. Ggf. sind die Öffnungszeiten zu verringern. Ein Geburtenservice würde sich zudem erneut auf die Kundenströme und die Auslastung der Öffnungszeiten auswirken.

Die benannten Öffnungszeiten stehen den Spontankunden zur Verfügung. Bei den Anmeldungen zur Eheschließung findet eine Terminvergabe statt. Die Anmeldungen zur Eheschließung über Terminvergaben zu steuern, wird durch die GPA NRW begrüßt. Gegebenenfalls bietet sich dies auch für die Beurkundung von Geburten und Sterbefällen an. Gleichzeitig sind diese Fälle sehr viel kurzfristiger mit Terminen zu bedienen.

→ **Empfehlung**

Je nach Ergebnis der Kundenstrommessungen könnte die Terminvergabe ausgeweitet oder einzelne Tage pilotweise mit Terminen belegt werden. Auch sollten die Öffnungszeiten für Spontankunden reduziert und in den Nachmittagsstunden ausschließlich Terminkunden bedient werden.

In Gelsenkirchen wurden bis ins Jahr 2012 hinein insgesamt drei Standorte für Eheschließungen angeboten. Hierbei handelte es sich um die Räumlichkeiten im Schloss Horst, die Veltins-Arena auf Schalke und die Zoom Erlebniswelt (einmal monatlich). Mittlerweile kamen mit dem Schloss Berge und dem Haus Lüttinghoff weitere Trauorte hinzu. Aufgrund einer entsprechenden Nachfrage entschloss sich die Stadt Gelsenkirchen zu diesem Angebot.

Die Trauungen finden innerhalb der Woche im Schloss Horst, dem Standort des Standesamtes, statt.

Zusätzlich finden Eheschließungen am ersten Samstag des Monats statt (Schloss Horst), am dritten Freitag des Monats vormittags im Haus Lüttinghoff und am vierten Samstag des Monats im Schloss Berge (jeweils 11 bis 13 Uhr). Die Angebote werden durch das Personal des Standesamtes sichergestellt. Es wird kein zusätzliches Personal eingesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte kontinuierlich die Trauzeiten und Trauorte auswerten und die Auslastung dokumentieren. Diese Daten liefern die Grundlage für die Entscheidung darüber, ob einzelne Leistungen dauerhaft wirtschaftlich angeboten werden können. Einbezogen werden sollten auch Rüst- und Wegezeiten sowie anfallende Gebühren oder Kostenersatz, den die Stadt den Brautleuten in Rechnung stellt.

Das Angebot außerhalb der Öffnungszeiten wird über einen Pool an Standesbeamten (aktuelle und ehemalige Mitarbeiter des Standesamtes) sichergestellt. Das Anmeldeverfahren dieser Eheschließungen ist zeitlich verlängert. Auch steht bei diesen Trauungen in der Regel mehr Zeit für die Zeremonie zur Verfügung.

Die Stadt Gelsenkirchen plante für das Jahr 2013 mit 1.215 Eheschließungen/Begründungen von Lebenspartnerschaften. In 2013 fanden 47 Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten statt. Entsprechend entsteht dieser zusätzliche Aufwand bei in etwa vier Prozent der Vorgänge.

Durch die Ausweitung der Trauorte folgte die Stadt Gelsenkirchen den Kundenwünschen. Eine Ausweitung von Trauorten wurde im Rahmen der Prüfung bei vielen kreisfreien Städten festgestellt. Das Angebot muss sich dabei mit den personellen und finanziellen Rahmenbedingungen vereinbaren lassen. Nicht ausgelastete Trauzeiten sind zu vermeiden.

Gerade Trauorte außerhalb des Standesamtes (Schloss Horst) verursachen zusätzliche Rüst- und Wegezeiten. Diese sollten sich in einer angemessenen Kostenersatz, der durch die Brautleute zu zahlen ist, niederschlagen.

Ein weiteres Ziel zur Ausweitung der Trauorte war die Attraktivität des Trauungsstandortes Gelsenkirchen zu steigern. In Gelsenkirchen haben sich in 2011 je 100.000 Einwohner 55 Brautleute zur Eheschließung angemeldet, ohne dass es zu einer Eheschließung in Gelsenkirchen kam. Ein Teil dieser Brautleute heiratete nicht im Kalenderjahr, ein Teil schloss die Ehe in einer anderen Stadt/Gemeinde. Im interkommunalen Vergleich war diese Quote im Durchschnitt mit 82 Anmeldeverfahren ohne Eheschließung je 100.000 Einwohner deutlich höher.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, ob das Ziel der Attraktivitätssteigerung des Standortes Gelsenkirchen tatsächlich erreicht worden ist. Dabei gilt es nicht nur die Standorte auszuwerten, sondern auch die Gesamtzahlen zu betrachten. Bleiben diese in der Summe insgesamt konstant, bedeutet dies lediglich eine Umverteilung der Fallzahlen auf die Trauorte und keine Steigerung der Attraktivität.

Die Stadt Gelsenkirchen 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 entfällt der Papierausdruck und Zeitanteile für den Versand. Der Empfänger kann die Daten im Idealfall direkt in dem jeweiligen Programm (z.B. Autista bzw. elektronisches Personenstandsregister, Melderegister) automatisiert weiterverarbeiten.
- 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.
- 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.
- Perspektivisch ergeben sich zudem Optimierungsmöglichkeiten durch eine elektronische Sammelakte, da dann alle Unterlagen und Daten digitalisiert vorliegen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- In Gelsenkirchen entstehen je Fall durchschnittliche Personalaufwendungen. Auch bei der leistungsbezogenen Kennzahl positioniert sich die Stadt Gelsenkirchen am Mittelwert. Zum Benchmark besteht ein rechnerisches Potenzial.
- Veränderungen im Ablauf sollten in Absprache mit den örtlichen Geburtskrankenhäusern vorgenommen werden. Von dem geringeren Zeitaufwand und den kürzeren Wegen könnten in Zukunft Standesamt und Bürger profitieren.
- Die systematische Nacherfassung in das ePR ermöglicht der Stadt Gelsenkirchen mittel- bis langfristig Prozessoptimierungen.
- Auch Trauorte und Trauzeiten unterliegen wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten. Hierzu sollte die Stadt Gelsenkirchen messen, ob Öffnungszeiten und Orte ausgelastet sind. Das Angebot der Stadt Gelsenkirchen im Personenstandswesen sollte an diesen Ergebnissen ausgerichtet werden.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Personenstandswesen der Stadt Gelsenkirchen mit dem Index 3.

Kfz-Zulassung

Die für die Kfz-Zulassung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Gelsenkirchen in 2011 mit 24,07 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 2,60 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 wurden 22,91 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 2,60 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingesetzt.

Für 2011 werden 50.551 Fälle berücksichtigt, in 2012 50.495 Fälle. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt.

Personalaufwendungen werden in Höhe von 1.187.408 Euro berücksichtigt.

Personalaufwendungen je Fall KFZ-Zulassung im interkommunalen Vergleich 2011

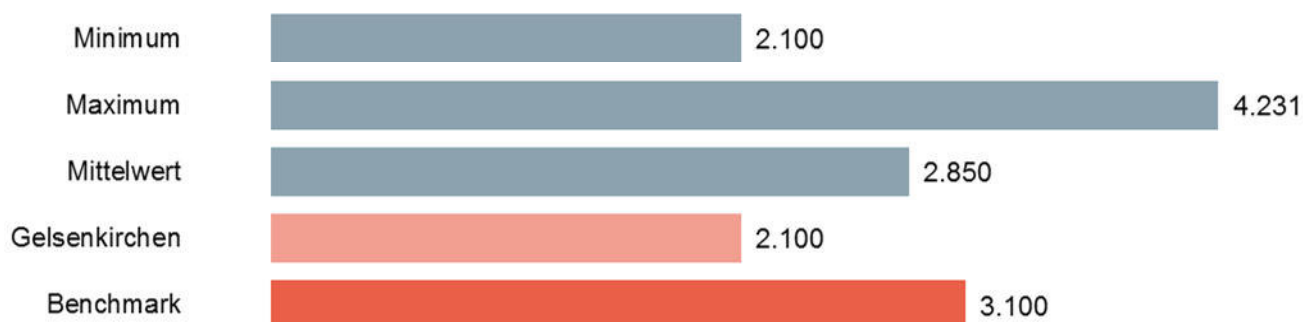
Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
23,49	11,88	23,67	18,10	16,22	17,99	19,24	21

Je Fall bewegen sich die Personalaufwendungen der KFZ-Zulassung am Maximalwert der Vergleichskommunen. Der Overheadanteil an den Gesamtstellen ist mit 9,8 Prozent erhöht (Mittelwert 7,1 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 44.522 Euro unterdurchschnittlich (Mittelwert 46.708 Euro) und begünstigen die obige Kennzahl eher.

Die Besoldungs- und Vergütungsstruktur war nicht Gegenstand dieser Prüfung und ergibt sich letztlich durch die örtlichen Aufgabenzuschüsse. Der Einfluss auf die obige Kennzahl beträgt 1,15 Euro je Fall und ist angesichts der Positionierung geringfügig.

In der folgenden Betrachtung werden nur sachbearbeitende Stellenanteile berücksichtigt.

Fälle je Vollzeit-Stellen KFZ-Zulassung im interkommunalen Vergleich 2011



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

→ **Feststellung**

Ausgehend vom Benchmark besteht bei der die Stadt Gelsenkirchen ein rechnerisches Potenzial von 7,8 Vollzeit-Stellen oder 390.000 Euro. In 2012 reduziert sich das rechnerische Potenzial auf 6,6 Vollzeit-Stellen oder 330.000 Euro.

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 Gelsenkirchen relevant:

- Die Fallintensität (Fälle je 100.000 Einwohner) ist in Gelsenkirchen unterdurchschnittlich. Somit entstehen auch im Verhältnis zu den Einwohnern weniger Fälle in Gelsenkirchen als in den Vergleichsstädten. Die Stadt Gelsenkirchen führt dies nicht zuletzt auf den restriktiven Umgang beispielsweise bei den besonderen Zulassungen zurück.
- Die Anzahl der Neu-, Wieder- und Erstzulassungen im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen ist unterdurchschnittlich. Die Anzahl der besonderen Zulassungen (Ausfuhr, Saison, Händler, Kurzzeitkennzeichen etc.) stellt im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen den Minimalwert.
- 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 Gelsenkirchen hat hier eine leicht unterdurchschnittliche Fallintensität.

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 Gelsenkirchen 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 Gelsenkirchen zentral organisiert. In den Bürgerbüros können lediglich Anschriftenänderungen vorgenommen werden. Eine konkrete Sachbearbeitung von Zulassungsvorgängen findet dort nicht statt.

Eine Besonderheit besteht in der Ablauforganisation. Es wird eine so genannte Registratur mit Mitarbeitern besetzt, in der die Vorgänge sowohl eingescannt, als auch die Plaketten verklebt werden.

→ **Feststellung**

Die Registratur in der Stadt Gelsenkirchen ist ein Sonderfall. Hier sind derzeit rund vier Vollzeit-Stellen eingerichtet. Die dortigen Tätigkeiten könnten aus Sicht der GPA NRW auch am einzelnen Arbeitsplatz durchgeführt werden. Auf die Registratur könnte verzichtet werden. Insbesondere die Scanvorgänge müssen nicht zeitlich direkt mit dem Vorgang zusammenhängen und können somit auch im Nachlauf durch die sachbearbeitenden Mitarbeiter bearbeitet werden.

Wie vielerorts besteht auch in der KFZ-Zulassung in Gelsenkirchen eine hohe Fluktuation. Junge Mitarbeiter streben den zweiten Angestelltenlehrgang an und stehen so nicht voll zur Verfügung.

gung. Während der Prüfung befanden sich zwei Mitarbeiter im Angestelltenlehrgang II, hierdurch fehlte rund eine Stelle.

Dazu kommen weitere Sonderfaktoren:

- Eine erhöhte Anzahl an schwerbehinderten Mitarbeitern führt zu mehr Urlaubstagen die kompensiert werden müssen (Schwerbehinderte haben einen um fünf Tage höheren Urlaubsanspruch im Jahr).
- Für das eingesetzte Softwareprogramm müssen dauerhaft Mitarbeiter eingesetzt werden, um die Updates zu testen. Vorgetragen wurden zwei große Updates im Jahr und fünf kleinere Updates wöchentlich. Die Stadt Gelsenkirchen schätzt den Aufwand auf nahezu eine Stelle. Dies wurde von anderen Vergleichsstädten nicht in diesem Umfang angeführt.
- Die Stadt Gelsenkirchen wird das vorhandene Programm in den Jahren 2015/2016 durch eine neue Software ablösen. Dies wird den zuvor beschriebenen personellen Aufwand deutlich minimieren.
- Laut Anmerkung der Stadt Gelsenkirchen sind in der KFZ-Zulassungsstelle mehrere Mitarbeiter eingesetzt, die nicht über eine für die Aufgabe geeignete Qualifikation verfügen. Daher mussten die Organisation und die Aufgabenzuschnitte mit Rücksicht auf diese Qualifikation erfolgen. Die reine Prozesssicht hätte zu anderen Aufgabenzuschnitten geführt.
- Durch die räumliche Situation der KFZ-Zulassungsstelle kommt es auf dem Weg des Kunden zum Mitarbeiter zu zeitlichen Verlusten. So ist es nicht selten, dass der Kunde zwei bis drei Minuten benötigt, um den Platz des Mitarbeiters zu finden.

Die GPA NRW weist an dieser Stelle darauf hin, dass die Entwicklung des Softwareproduktes die Sache der erstellenden Firma ist. Je nach Vertragsgestaltung sind die Tests beabsichtigt bei den Kommunen angesiedelt. Jedoch sollten die Verträge diesbezüglich überprüft werden.

Gleiches gilt für die hohe Update-Intensität. Neben den Entwicklungsleistungen der Firma hat die Stadt Gelsenkirchen zusätzliche Personalaufwendungen für die Tests vor Ort.

→ **Feststellung**

Besonderheiten in der organisatorischen Gestaltung des Aufgabenbereiches haben Einfluss auf die Positionierung der Kennzahl. Bis zu fünf Vollzeit-Stellen sind diesen Besonderheiten geschuldet und relativieren das rechnerische Potenzial.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Besonderheiten betrachten und intern bewerten. Es bedarf einer Geschäftsprozessbetrachtung, um den tatsächlichen Einfluss einzuschätzen.

Die Vorgänge werden 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 GPA NRW hat festgestellt, dass einige Städte die Aufgaben der KFZ-Zulassung und des Führerscheinwesens miteinander verbunden und eine Einheitssachbearbeitung eingeführt ha-

ben. Diese Städte erzielen in beiden Bereichen günstige Positionierungen im interkommunalen Vergleich. In Gelsenkirchen bestehen für die Kfz-Zulassung und die Führerscheinstelle zwei Organisationseinheiten.

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 Gelsenkirchen 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.

Interkommunal ist die KFZ-Zulassung durchschnittlich 33,8 Stunden geöffnet (Median 34 Stunden). Die KFZ-Zulassung in Gelsenkirchen hat ebenfalls Öffnungszeiten von 34 Stunden wöchentlich und muss so im Vergleich zu anderen Städten nicht 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 Gelsenkirchen wird zwischen Front-Office und Back-Office unterschieden. Insofern fallen im Front-Office-Bereich keine Hintergrundarbeiten an. Im Bedarfsfall wird aus dem Back-Office im Front-Office ausgeholfen.

Wie vielerorts gibt es täglich Zeiten mit vermehrtem und weniger hohem Kundenaufkommen. Die niedrige Leistungskennzahl lässt vermuten, dass nicht die gesamten Öffnungszeiten ausgelastet sind. Gleichzeitig haben die Ablauforganisation und der hierdurch bedingte zusätzliche Personaleinsatz Einfluss auf die Prozessdauer.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Prozesszeiten erheben und eine Geschäftsprozessoptimierung durchführen. Es ist davon auszugehen, dass nur unter geänderten Rahmenbedingungen auch ein geringerer Personaleinsatz möglich sein wird. Hierzu bedarf es entsprechend qualifiziertes und geschultes Personal.

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

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

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

→ **Empfehlung**

Terminvergaben stellen ein mögliches Mittel dar, um Kundenaufkommen entsprechend dem personellen Einsatz zu steuern. Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, ob durch Termin-

vergaben (z.B. an einzelnen Tagen, in den Nachmittagsstunden, oder ausschließlich) die Arbeitsbe- und -auslastung stärker gesteuert werden kann.

In Gelsenkirchen wird Ende des Jahres 2014 eine neue Aufrufanlage installiert, welche die Terminvergabe unterstützt. Weitere Planungen zum Einsatz dieser Anlage werden sich anschließen.

In Gelsenkirchen 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. Für den Kunden entstehen so gut wie keine Wartezeiten.

→ **Empfehlung**

In Zukunft könnten die Prozesse durch eine online-Vorbereitung von Zulassungsvorgängen unterstützt werden.

Zukünftig können Fahrzeuge über ein Internet-Portal des Kraftfahrt-Bundesamtes (KBA) mithilfe von Sicherheitscodes abgemeldet werden. Diese Sicherheitscodes auf den Prüfplaketten der Kennzeichen sowie in den Zulassungspapieren werden ab Beginn des Jahres 2015 bei den Zulassungen vergeben. Das Online-Verfahren für Außerbetriebsetzungen kann demnach erst mittelfristig in größerem Umfang genutzt werden. 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 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.

Die Stadt Gelsenkirchen setzt einen Kassenautomaten für die KFZ-Zulassung und das Führerscheinwesen ein. Hierdurch entfallen am jeweiligen Platz die Prozesszeiten für den Vorgang der Bezahlung.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Personalaufwendungen sind je Fall erhöht.
- Die leistungsbezogene Kennzahl erreicht in den Betrachtungszahlen nicht das arithmetische Mittel des interkommunalen Vergleichs. Zum Benchmark besteht ein rechnerisches Potenzial.
- Die personelle Ausstattung und die Prozesse sind durch organisatorische Besonderheiten beeinflusst. Der konkrete Einfluss kann durch die GPA NRW nicht abschließend be-

messen werden. Gleichwohl sind unter den gegebenen Bedingungen Optimierungen nur bedingt wahrscheinlich.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Kfz-Zulassung der Stadt Gelsenkirchen mit dem Index 2.

Führerscheinwesen

Die für das Führerscheinwesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Gelsenkirchen in 2011 mit 9,53 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,70 Vollzeit-Stellen den Overhead. Diese Personalausstattung blieb 2012 konstant.

Für 2011 werden 8.989 Fälle berücksichtigt, in 2012 9.363 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 für das Jahr 2011 in Höhe von 529.533 Euro berücksichtigt.

Personalaufwendungen je Fall in Euro 2011

Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
58,91	25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21

Der Overheadanteil ist mit 6,8 Prozent unterdurchschnittlich (Mittelwert 9,5 Prozent) und hat keinen ungünstigen Einfluss auf die Positionierung. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 51.763 Euro leicht erhöht (Mittelwert 50.363 Euro). Die erhöhten Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle haben je Fall jedoch nur einen Einfluss von rund 1,60 Euro je Fall und erklären nicht das Delta zum Mittelwert bei den Personalaufwendungen je Fall.

Die GPA NRW hat bei den Städten die Stellenanteile für Aufgaben zur Überprüfung der Kraftfahreignung u.a. (nachfolgend OV-Sachbearbeitung genannt)³ einzeln erfasst. Nicht alle Städte konnten diese Stellenanteile gesondert ausweisen. Auch die Stadt Gelsenkirchen konnte hierzu keine Zahlen liefern. Eine fallbezogene Kennzahl war nicht möglich. Dennoch wurde zur Einschätzung die Personalintensität abgebildet.

³ Die Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung für OV-Verfahren sind wie folgt definiert worden: Entzug der Fahrerlaubnis wegen Nichteignung, Überprüfung Kraftfahreignung, Verfahren Wiedererteilung nach Entzug Fahrerlaubnis, Versagung der Wiedererteilung Fahrerlaubnis und Auswertung Strafverfahren, "gelbe" Karte oder ähnliche Projekte. Klageverfahren. Nicht enthalten in dieser Sonderbetrachtung sind hier die Anteile für die Verfahren „Führerschein auf Probe“ und „Mehrfachtätersystem“.

Vollzeit-Stellen der OV-Sachbearbeitung (Kraftfahreignung) je 100.000 Einwohner

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

Bei den Fallzahlen für die Überprüfung der Kraftfahreignung können lediglich die Entzüge und Wiedererteilungen von Fahrerlaubnissen verglichen werden. Bei den Entzügen von Fahrerlaubnissen weist die Stadt Gelsenkirchen eine sehr hohe Fallintensität auf (mit Abstand höchste Fallzahl je 100.000 Einwohner). Die Fallintensität der Wiedererteilungen von Fahrerlaubnissen ist durchschnittlich. Die Fallintensitäten entstehen indem die Anzahl an Fällen mit den Einwohnerzahlen in Beziehung gesetzt wird. Mangels Stellenanteilen für diese Aufgabe kann eine Einschätzung nicht erfolgen.

Nicht jede Überprüfung der Kraftfahreignung führt zu einem Entzug der Fahrerlaubnis. Manche Verfahren enden mit dem freiwilligen Verzicht oder auch mit dem Nachweis der Kraftfahreignung. Daher wären die Fallzahlen zu den Verfahren wie Anzahl der bearbeiteten Meldungen von Hinweisen, Anordnungen für ärztliche Untersuchungen und Gutachten sowie die Verkündigungen 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	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (alle Stellen)								
2011	943	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	982	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011	-	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	-	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

Bezogen auf die Fallzahlen hat die Stadt Gelsenkirchen einen hohen Personaleinsatz im Führerscheinwesen. Insgesamt ist die Fallintensität niedrig. Im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen besteht somit die geringste Anzahl an Fällen.

Die Führerscheinstelle in Gelsenkirchen ist 34 Stunden wöchentlich geöffnet. Median und Mittelwert der Öffnungszeiten liegen im interkommunalen Vergleich bei 30 Stunden wöchentliche

Öffnungszeit. Somit sind jeweils vier zusätzliche Stunden in Gelsenkirchen personell abzudecken.

Bei einer Personalbemessung nach Öffnungszeiten entsprechen diese vier zusätzlichen Stunden beispielsweise bei einem Beamten rund 0,1 Vollzeit-Stellen. Wenn zu den Öffnungszeiten beispielsweise alle eingesetzten Mitarbeiter anwesend sein sollen, können diese vier Stunden auf die Personalausstattung nicht unerheblichen Einfluss haben.

→ **Feststellung**

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

Bisher wird im Führerscheinwesen, außer bei restriktiven Maßnahmen, 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. Nur die für die Terminkunden notwendigen Sachbearbeitungs-Stellen müssen zu diesen Zeiten anwesend sein.

Zum Zeitpunkt der Prüfung bestand 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 Gelsenkirchen wurden die Bestellungen noch manuell durchgeführt. Insofern wird auch noch nicht mit einer elektronischen Akte gearbeitet. Die Einführung von DIGANT ist geplant.

Manche Städte haben gute Erfahrungen mit einer Einheitssachbearbeitung in der KFZ-Zulassung und Führerscheinstelle gemacht. Hierunter sind auch einige der Benchmark-Städte. Gerade in kleineren Organisationseinheiten besteht hierdurch auch die höhere Flexibilität bei kurzfristigen personellen Ausfällen sowie bei kurzfristigen Arbeitsspitzen in einzelnen Aufgabenbereichen. Wir verweisen hierzu auf die Ausführungen im Berichtsteil zur KFZ-Zulassung.

Die Führerscheinstelle ist auch für die Erteilung von Fahrlehrer-Erlaubnissen und die Überprüfung von Fahrschulen zuständig. Diese Aufgabe der Überprüfung der Fahrschulen wurde durch die Stadt Gelsenkirchen, wie in vielen Vergleichsstädten, fremdvergeben.

→ **Empfehlung**

Die Geschäftsprozesse im Führerscheinwesen der Stadt Gelsenkirchen sollten überprüft und mittlere Bearbeitungszeiten ermittelt werden. Durch die Verknüpfung mit Fallzahlen kann so eine Personalbedarfsplanung erfolgen. Zunächst bietet sich der Teilbereich OV-Sachbearbeitung an. Hier ist derzeit die Erkenntnislage unzureichend.

Auch im Führerscheinwesen wird in Zukunft eine neue Software-Lösung zum Einsatz kommen. Durch diese Veränderungen wird eine Verbesserung der Prozesse erwartet.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Gelsenkirchen mit 5,95 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,60 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen werden für 2011 7.582 und in 2012 6.718 gewichtete Fälle zugrunde gelegt.

Personalaufwendungen werden für 2011 in Höhe von 350.275 Euro berücksichtigt.

Personalaufwendungen je Fall in Euro 2011

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

Der Overheadanteil ist in Gelsenkirchen mit 9,2 Prozent geringfügig unterdurchschnittlich (Mittelwert 9,9 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 53.477 Euro ebenfalls leicht unterhalb des Durchschnittswertes von 53.952 Euro je Vollzeit-Stelle. Eine Überprüfung der Stellenwertigkeit ist nicht Inhalt dieser Prüfung. Die Stellenwertigkeiten werden durch die auf den Stellen wahrgenommenen Aufgaben beeinflusst.

Beziehen wir die benannten Erträge mit ein, so besteht ein Deckungsgrad der Personalaufwendungen von 100 Prozent. Im Durchschnitt werden für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 83 Prozent erzielt. Insofern besteht ein weitestgehend günstiges Verhältnis zwischen Personaleinsatz und geahndeten Verstößen/erfolgten Maßnahmen/erzielten Gebühren.

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen gehört zu den fünf Städten mit den niedrigsten Personalaufwendungen je Fall in 2011.

Entscheidender Faktor ist zudem der 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 Bußgeldverfahren an. Die Intensität der Aufgabenwahrnehmung ist hier unterschiedlich. Lediglich die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit konnten die meisten Städte benennen.

Durch die GPA NRW wurde zunächst eine Kennzahl ermittelt, die sämtliche Sachbearbeiter-Stellen berücksichtigt, inklusive der Aufgabe Bekämpfung der Schwarzarbeit. In einer weiteren Betrachtung wurden die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit bereinigt.

Fälle je Vollzeit-Stelle

Vergleichsjahr	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten								
2011	1.274	502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012	1.129	468	1.270	1.012	862	1.119	1.192	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Schwarzarbeit								

Vergleichsjahr	Gelsen- kirchen	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quartil (Medi- an)	3. Quar- til	An- zahl Werte
2011	1.319	796	1.552	1.195	998	1.315	1.374	20
2012	1.168	689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

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.

Der berücksichtigte Stellenanteil für die Bekämpfung der Schwarzarbeit ist mit 0,2 Stellen geringer als der Durchschnitt der Vergleichsstädte von 0,5 bis 0,6 Stellen.

Aufgrund der günstigen Positionierung des Leistungswertes besteht kein erkennbarer Handlungsbedarf für die Überprüfung von erhöhten Standards in der Überwachung und dem dafür eingesetzten Personalbestand.

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 Gelsenkirchen beziehen sich die gesetzten Ziele für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten insbesondere auf den Mitteleinsatz. Darüber hinaus werden verschiedene und wechselnde Schwerpunkte über festgelegte Anzahl an Kontrollen dokumentiert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen setzt jährlich Schwerpunkte in der Aufgabenerledigung, die über eine Anzahl an durchzuführenden Kontrollen in Kontrakten festgelegt werden. Hier orientiert sich die Stadt Gelsenkirchen an der Gefährdungswahrscheinlichkeit und dem zu erwartenden Erfolg der jeweiligen Kontrollen.

Das Gefährdungspotenzial und damit die Fallintensität der Verstöße können regional unterschiedlich sein. Ob die Maßnahmen in Gelsenkirchen letztlich in der Ahndung von Verstößen münden und in der Folge Verwarn- und Bußgelder verhängt werden, kann über die Ertragssituation eingeschätzt werden.

Als Indikator kann der Ertrag je Fall betrachtet werden. Mit der Einschränkung, dass hier Ertragspositionen eingeflossen sind, deren Fälle nicht in den Fallzahlen enthalten sind. Gleichwohl kann hier ein Hinweis für den Erfolg der Aufgabenintensität abgeleitet werden. Der Ertrag je Fall ist in Gelsenkirchen mit 46,47 Euro überdurchschnittlich (Mittelwert 45,15 Euro, Median 44,20 Euro). Der Ertrag je Vollzeit-Stelle ist mit 59.219 Euro erhöht (Mittelwert 51.880 Euro, Median 49.735 Euro).

Insofern wird deutlich, dass durch das eingesetzte Personal mehr Ertrag erwirtschaftet wird, als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. 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.

Die Auswertung und Verknüpfung von Personalaufwendungen, Personaleinsatz und Erträgen verdeutlicht, ob der Personaleinsatz zur Ahndung von Verstößen und entsprechender Gefahrenabwehr beiträgt. Das Verhältnis von Maßnahmen und geahndeten Verstößen (über den Indikator Ertrag) können Anhaltspunkte für die weitere Arbeits- und Maßnahmenplanung liefern.

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.

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	10.344	10.907	7.241	7.635
Ummeldung	0,4	20.841	20.757	8.336	8.303
Abmeldung	0,3	10.546	10.784	3.164	3.235
Personalausweis	1,0	29.693	27.175	29.693	27.175
Reisepass	0,9	8.897	9.455	8.007	8.510
Gesamt				56.441	54.857

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,4	2.147	2.369	859	948
Beurkundung Sterbefall	0,3	3.346	3.249	1.004	975
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	1.074	1.072	1.074	1.072
Eheschließung: nur Trauung	0,5	157	231	79	116
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	141	109	85	65
Zwischensumme:				3.100	3.175
bearbeitete Anmeldeverfahren zur Eheschließung mit Auslandsbezug - Zusatzfaktor	0,9	234	229	211	206
Summe:				3.310	3.381

KFZ-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Neu-, Wieder und Erstzulassungen	1,0	9.412	8.909	9.412	8.909
Umschreibungen	1,0	25.278	25.246	25.278	25.246
Außerbetriebsetzungen	0,0	19.268	18.812	0	0
besondere Zu-	1,0	4.314	5.149	4.314	5.149

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
lassungen (Ausfuhr, Saison, Oldtimer, Händler-rote Kennzeichen, Kurzzeit)					
technische Änderungen von Fahrzeugen	1,0	1.020	1.453	1.020	1.453
Änderungen Name/Anschrift	1,0	4.586	4.589	4.586	4.589
Anzahl der erteilten Erlaubnisse nach § 13 EG EG	1,0	200	156	200	156
eingegangene Anzeigen für Versicherungs-, Steuer und Mängel	1,0	5.741	4.993	5.741	4.993
Gesamt				50.551	50.495

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse einschließlich begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	2.759	3.399	2.759	3.399
davon begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	0	0	0	0
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	541	666	541	666
Ersatzführerschein	1,0	2.095	2.372	2.095	2.372
Umschreibungen Führerschein	1,0	88	100	88	100
internationale Führerscheine	1,0	725	477	725	477
"Führerschein auf Probe" - Anzahl der Anordnungen für ein Aufbauseminar und Anzahl an Verwarnungen	1,0	391	371	391	371
Mehrfachtäter-Punkte-System:	1,0	768	740	768	740

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anzahl der eingegangenen "Erstmaßnahmen"					
Mehrfachtäter-Punkte-System: Anzahl der eingegangenen "Zweitmaßnahmen"	1,0	0	0	0	0
erteilte Personenbeförderungsscheine	1,0	92	92	92	92
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	178	84	178	84
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	1.352	1.062	1.352	1.062
Gesamt				8.989	9.363

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbeanmeldungen	1,0	3.057	2.797	3.057	2.797
Gewerbeummeldungen	1,0	716	639	716	639
Gewerbeabmeldungen	0,3	2.711	2.312	813	694
gewerberechtliche Erlaubnisse	10,0	144	95	1.440	950
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	73	79	876	948
erteilte Gestattungen nach dem Gaststättengesetz	2,0	340	345	680	690
Gesamt				7.582	6.718

➔ 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
Gelsenkirchen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Jugend	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	4
Kinder- und Jugendeinwohner	4
Organisation und Steuerung	5
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	5
Kinder- und Jugendarbeit	7
Organisation und Steuerung	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	17
Angebotsstruktur/Versorgungsquoten	18
Elternbeitragsquote	20
Plätze in kommunaler Trägerschaft	23
Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	25
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	27
Kindertagespflege	28
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	29
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	29
Wirkungszusammenhänge	30
Offene Ganztagsschule	31
Organisation und Steuerung	32
Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler	32
Elternbeitragsquote	33
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagsschule	36
Kinderschutzverfahren	38
Anforderungen an die Verfahrensstandards	38
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 (ZOVPg),
- 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	262.063	259.744	257.981	256.652	256.227	252.387	245.815	239.775	233.734
0 bis unter 3	6.519	6.501	6.435	6.278	6.299	6.325	6.297	6.045	5.619
3 bis unter 6	6.600	6.577	6.526	6.514	6.555	6.373	6.287	6.210	5.879
6 bis unter 10	9.663	9.379	9.111	8.892	8.848	8.597	8.354	8.324	8.134
0 bis unter 21	54.741	53.853	52.770	51.549	51.044	48.897	45.986	44.187	42.780
6 bis unter 21	41.622	40.775	39.809	38.757	38.190	36.199	33.402	31.932	31.282

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

Die Stadt Gelsenkirchen 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 2011 positiv. Dies gilt auch für die Kinder von 0 bis unter 6 Jahre. In der Altersgruppe von 0 bis unter 21 Jahre sind bereits seit 2009 mehr Zu- als Fortzüge zu verzeichnen. 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 auch durch den Zuzug aus dem südosteuropäischen EU-Raum ab 2013 deutlich verstärkt. Die dargestellte Prognose bis 2030 berücksichtigt diese Problematik nicht. Bei den deutschen Staatsangehörigen ist ein negatives Wanderungssaldo festzustellen.

Die demografische Entwicklung und die Sozialstruktur, die auch durch Armut und ethnische Vielfalt gekennzeichnet ist, stellen für die Stadt Gelsenkirchen 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.

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.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Gelsenkirchen bündelt die wichtige Schnittstelle Jugend und Schule im Vorstandsbe-
reich 4 (Kultur, Bildung, Jugend, Sport und Integration). Der Vorstand leitet das 2008 eingerich-
tete Kommunale Bildungsbüro. Dort ist auch die Geschäftsstelle des Regionalen Bildungsnetz-
werkes angesiedelt. 2008 führte die Stadt Gelsenkirchen auch die Aufgaben der Jugendhilfe
und des Schulbetriebes im Referat 51 (Erziehung und Bildung) zusammen. Ziel der stärkeren
organisatorischen Verzahnung ist „nachhaltiges Handeln für Kinder und Jugendliche aus einem
Guss“. Dadurch sollen für alle Kinder und Jugendlichen gleiche Bildungschancen geschaffen
und nachhaltige Zukunftsperspektiven entwickelt werden. Weitere wesentliche organisatorische
Änderung seit der letzten überörtlichen Prüfung der GPA NRW ist die Einrichtung eines Famili-
enbüros. Dieses eröffnete am 05. September 2014. Es bietet den Familien eine zentrale An-
laufstelle und fungiert als Koordinationsstelle für das neu gegründete Netzwerk "Frühe Hilfen
und Kinderschutz".

→ Feststellung

Die GPA NRW bewertet die enge Verknüpfung der Bereiche Jugend und Schule positiv.

Organisatorische Besonderheit ist die Ausgliederung der Tagesbetreuung für Kinder in die ei-
genbetriebsähnliche Einrichtung Gelsenkirchener Kindertagesbetreuung (GeKita). Nähere Aus-
führungen dazu hat die GPA NRW im Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“ vorgenommen.

Die Anforderungen an die ziel- und kennzahlengestützte Steuerung und den optimierten Work-
flow durch Anwendungsverfahren sind nach Feststellung im letzten Prüfbericht vollständig er-
füllt.

Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz für das Jugendamt ab (Netto-
aufwand 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 Organisati-
onsstrukturen, Ausgliederungsgrade und politischen Ausrichtungen in den kreisfreien Städten
zum Teil deutlich differieren kann. Soweit erforderlich und möglich haben wir die Ergebnisse
entsprechend den oben genannten Definitionen und Zuordnungen (siehe Ausführungen zum
Thema „Inhalte, Ziele, Methodik“) angepasst. Beispielsweise wurden einzelne Produkte oder
Leistungen des Produktbereiches nicht berücksichtigt.

Bei der Tagesbetreuung für Kinder wurden die Finanzdaten der eigenbetriebsähnlichen Einrich-
tung GeKita entsprechend der Erhebungssystematik der GPA NRW bereinigt. Danach blieb
z. B. der städtische Zuschuss an GeKita unberücksichtigt. Die Entwicklung dieses Zuschusses
ist im Teilbericht „Finanzen“ dargestellt.

Die Ausgliederung der Tagesbetreuung für Kinder in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung
GeKita erfolgte zum 01. Juli 2007. Eine Bereinigung der Finanzdaten des ersten vollständigen
Geschäftsjahres 2008 hätte einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert. Finanzdaten und
Kennzahlen, welche die Tagesbetreuung für Kinder einbeziehen, stellt die GPA NRW im Teilbe-
richt „Jugend“ daher erst ab 2009 dar.

Fehlbetrag Jugendamt in Euro

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	55.259.879	59.216.023	63.372.360	64.386.461
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre	1.026	1.122	1.229	1.261

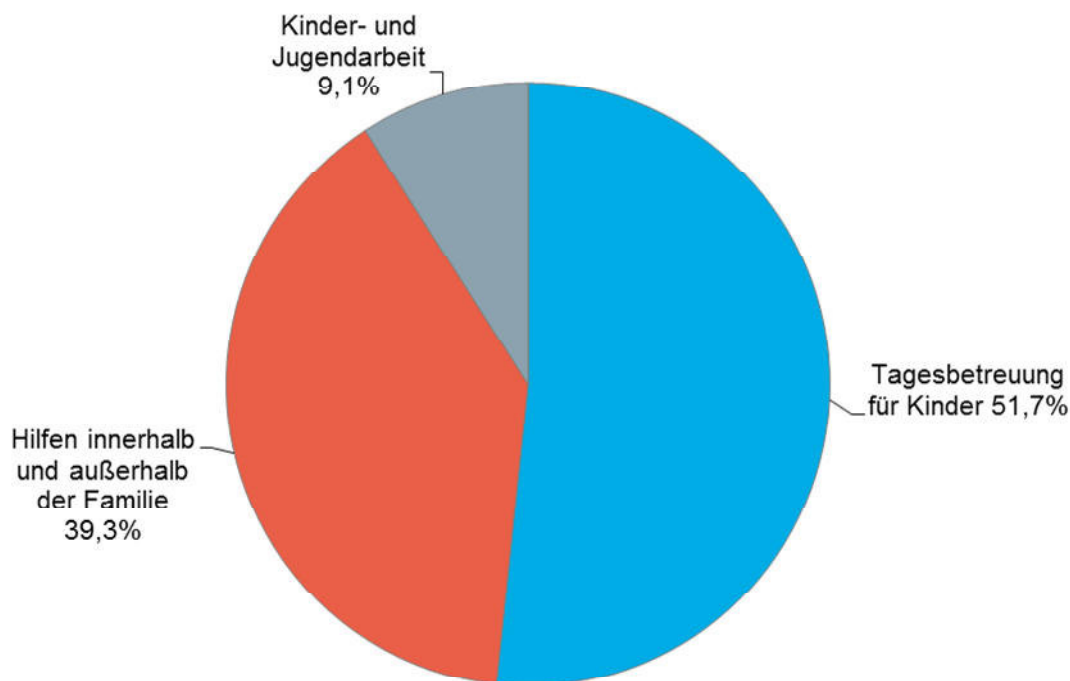
Der steigende Fehlbetrag spiegelt, wie sich die einzelnen Produktgruppen in der Summe entwickeln. Diese Entwicklungen sind maßgeblich geprägt von steigenden Aufwendungen in der Tagesbetreuung für Kinder und den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie. Die Kinder- und Jugendarbeit stellt sich im Betrachtungszeitraum vergleichsweise konstant dar. 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

Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.229	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

Die gute Positionierung des Fehlbetrages der Stadt Gelsenkirchen 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	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert
Tagesbetreuung für Kinder	51,7	27,4	51,7	39,8
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	39,2	39,1	67,4	52,3
Kinder- und Jugendarbeit	9,1	4,3	13,2	7,8

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen legt den finanziellen Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung im Produktbereich Kinder, Jugend und Familie auf die Tagesbetreuung für Kinder.

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 Ausgestal-

tung 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 Gelsenkirchen erfasst den Zeitraum von 2011 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 auf drei Abteilungen des Referats 51 verteilt:

- Abteilung 51/3 (Jugend- und Familienförderung)
- Abteilung 51/4 (Querschnittsmanagement, Jugendberufshilfe, Betreuungsstelle sowie Bildung und Teilhabe)
- Abteilung 51/7 (Jugendhilfe – Schule)

Eine Besonderheit stellen die vier Betriebe gewerblicher Art dar. Im Einzelnen handelt es sich um den Be-Qu-Laden (Second-Hand-Laden), die Möbelbörse, die Recyclingwerkstatt und das Stadtteilcafé „Alte Scheune Lahrshof“. Diese Einrichtungen sind Teil der Jugendberufshilfe und der Abteilung 51/4 zugeordnet.

Zentrales Planungs- und Steuerungsinstrument der Kinder- und Jugendarbeit ist der Kinder- und Jugendförderplan. Dieser gilt für die Dauer einer Wahlperiode der Vertretungskörperschaft. Die Stadt Gelsenkirchen beteiligt die freien Träger bei der Erarbeitung. Dazu tauscht sie sich in der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII und in der Arbeitsgruppe Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII kontinuierlich mit den freien Trägern aus.

Derzeit bereitet die Stadt Gelsenkirchen die Fortschreibung des Förderplanes vor. Dabei berücksichtigt sie die aktuellen Entwicklungen. Der Jugendhilfeausschuss soll den Kinder- und Jugendförderplan für die neue Wahlperiode Ende 2014 beschließen.

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

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

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

Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit in Euro

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	6.213.172	5.924.440	5.925.810	5.743.340	5.772.958
Fehlbetrag je EW von 6 bis unter 21 Jahre	149	145	149	148	151

Die Produkte „Öffentliche Spielanlagen“ und „Sozialdienst Schule“ sind in den Werten nicht berücksichtigt.

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

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
148	83	408	162	116	157	178	23

Um den Fehlbetrag der Stadt Gelsenkirchen im interkommunalen Vergleich besser einzuordnen, bildet die GPA NRW weitere Kennzahlen. Diese stellen dar, in welchem Umfang die Jugendarbeit im engeren Sinne 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. Zudem ist das Produkt „Jugendhilfe – Schule“ als Querschnittsaufgabe hier berücksichtigt. Dieses beinhaltet neben der fachlichen Beratung und Begleitung von Kooperationsprozessen Angebote und Maßnahmen im Schnittstellenbereich Jugendhilfe und Schule.

In Gelsenkirchen gibt es 40 Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Bei etwa der Hälfte handelt es sich um Häuser der Offenen Tür mit mindestens einer Vollzeit-Stelle für hauptamtliche Fachkräfte. Die anderen Häuser der Kinder- und Jugendarbeit werden in deutlich geringerem Umfang von hauptamtlichen oder von ehrenamtlichen Kräften betreut. Weitere Angebote sind Mobile Jugendarbeit und das Mobile Mädchenzentrum. Diese Einrichtungen halten

je nach Bedarf Angebote im gesamten Stadtgebiet vor. Die Einrichtungen befinden sich überwiegend in freier Trägerschaft. Die Stadt Gelsenkirchen ist Träger von acht Einrichtungen.

Ziel der Stadt Gelsenkirchen ist eine sozialräumliche Ausrichtung der Angebotsstruktur der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Um dies zu erreichen, wurden in der Vergangenheit in Absprache mit den freien Trägern strukturelle Angebotsverlagerungen vorgenommen. In den letzten Jahren wurden in der Kinder- und Jugendarbeit aber auch zahlreiche Fachkraftstellen abgebaut. 2001 betrug die Zahl 52 Vollzeit-Stellen. 2006 waren es noch 43 und 2010 39. Dies führte zu einer erheblichen Reduzierung der Öffnungszeiten.

Zusätzliche Angebote konnten durch Förderprogramme des Landes, des Bundes und der EU geschaffen werden. Beispielhaft ist das Städtebauförderungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ zu nennen. Die von der Stadt Gelsenkirchen zu erbringenden Eigenanteile für diese Projekte sind nicht in der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit, sondern in der Produktgruppe Räumliche Planung veranschlagt. Sie sind hier nicht berücksichtigt.

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

2008	2009	2010	2011	2012
87	92	91	90	90

Eine separate Darstellung der Fehlbeträge der eigenen Einrichtungen der Stadt Gelsenkirchen ist aufgrund der Datenlage nur mit erheblichem Aufwand möglich. Für diese gibt es kein eigenes Produkt oder eine separate Kostenrechnung.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass die Kostensituation der städtischen Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit ohne größeren Aufwand vollständig dargestellt werden kann.

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

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
90	63	278	125	88	109	149	23

Maßgeblichen Einfluss auf den Fehlbetrag haben die Personalkosten. Dies gilt auch für Einrichtungen freier Träger. Diese erhalten Zuschüsse. Die Höhe wird überwiegend durch Personalkosten bestimmt. Der relativ niedrige Wert wird daher teilweise auf einen unterdurchschnittlichen Personaleinsatz zurückzuführen sein. Beeinflusst wird dies von der Anzahl der offenen Einrichtungen mit hauptamtlichen Personal und dem Umfang des hauptamtlichen Personaleinsatzes. In Gelsenkirchen verfügt etwa die Hälfte der Einrichtungen über weniger als eine Vollzeit-Stelle für hauptamtliches Personal. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.

Anteil der Zuschüsse an freie Träger im Produkt Jugendarbeit

Die freien Träger erhalten für geleistete Kinder- und Jugendarbeit Zuschüsse von der Stadt Gelsenkirchen. Über die Höhe der kommunalen Mittel entscheidet der Rat jährlich mit Beschluss über den Haushalt. Die im Kinder- und Jugendförderplan genannten Summen sind nicht bindend. Die Aufteilung der Mittel für die offene Kinder- und Jugendarbeit folgt im Grundsatz den Vorgaben des Kinder- und Jugendförderplanes und dem von der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII erarbeiteten Kriterienkatalog. Die Mittel für die Jugendverbandsarbeit erhalten die vier großen Jugendverbände in gleicher Höhe und die sonstigen Jugendverbände. Der Betrag für die sonstigen Jugendverbände wird auf Vorschlag der Vollversammlung des Jugendringes Gelsenkirchen e. V. aufgeteilt.

Die Höhe der Zuschüsse für die einzelnen Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit und die Jugendverbände ist während der Laufzeit des Kinder- und Jugendförderplanes 2011 – 2014 gleichbleibend. Eine Anpassung an steigende Kosten nahm die Stadt Gelsenkirchen mit Rücksicht auf die Haushaltslage nicht vor. Sie erhöhte 2012 lediglich die Zuschüsse für nahbereichsbezogene Einrichtungen, um diese zu sichern und zu stärken.

Steigende Personal- und Betriebskosten bei konstanten Zuschüssen bedeuten für die freien Träger von Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit einen höheren Eigenanteil. Dies führte nach Angaben der Stadt Gelsenkirchen dazu, dass freie Träger ihr Angebot reduzierten.

Die Stadt Gelsenkirchen schließt über die Durchführung und Bezuschussung der Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit Kontrakte mit den freien Trägern ab. Darin sind Personaleinsatz, Öffnungs-/Angebotszeiten, Schließzeiten, Zielgruppen, Angebotsstruktur, Schwerpunkte und Qualitätsentwicklung festgelegt. Zudem verpflichten sich die Träger einen Eigenanteil von 15 Prozent der öffentlichen Förderung zu leisten. Die Laufzeit beträgt ein Jahr.

→ Feststellung

Die GPA NRW bewertet die geschlossenen Kontrakte positiv.

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

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

2008	2009	2010	2011	2012
40,4	41,8	42,1	40,6	44,6

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

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

Anteil der Zuweisungen

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

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

2008	2009	2010	2011	2012
32,2	34,2	31,9	30,6	26,8

Zuweisungen aus dem Konjunkturpaket II sind hier nicht berücksichtigt.

Für die offene Kinder- und Jugendarbeit erhielt die Stadt Gelsenkirchen überwiegend Zuweisungen des Landes auf der Grundlage des Kinder- und Jugendförderplanes NRW. Zudem bekam sie Fördermittel für Angebote und Maßnahmen im Schnittstellenbereich Jugendhilfe und Schule. Diese sind hier berücksichtigt. Sie sind maßgeblich für die Schwankungen der Kennzahlenwerte verantwortlich.

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

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

Das Erreichen des Maximalwertes ist maßgeblich auf die erhaltenen Fördermittel für Projekte im Bereich Jugendhilfe – Schule zurückzuführen. Anzumerken ist, dass die Stadt Gelsenkirchen beim Einwerben von Fördermitteln von ihrer schwierigen sozialen Lage profitiert. Wegen der Sozialstruktur gehört sie häufig zum Fördergebiet von Förderprogrammen. Hier zeigt sich aber auch, dass die Stadt Gelsenkirchen bei der Entwicklung von Projekten innovativ ist und sich erfolgreich um Fördermittel bemüht. Grundlage dafür ist der in der Stadt Gelsenkirchen fest verankerte Präventionsgedanke.

Anteil der Jugendsozialarbeit

Die Stadt Gelsenkirchen gliedert die Jugendsozialarbeit wie folgt:

- Beratung
- Jugendberufshilfe
- Integrations-/Migrationshilfen
- Schulbezogene Angebote

Auch die Maßnahmen und Projekte der Jugendsozialarbeit werden zu großen Teilen von freien Trägern angeboten. Die Stadt Gelsenkirchen setzt ebenfalls in erheblichem Umfang Personal in diesem Bereich ein. Sie betreibt selbst Einrichtungen der Jugendberufshilfe (z. B. Jugendwerkstätten oder die oben genannten Betriebe gewerblicher Art) und bietet neben Beratung auch außerbetriebliche Ausbildungen und Arbeitsgelegenheiten an.

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

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

2008	2009	2010	2011	2012
38,4	32,8	35,3	36,2	37,8

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

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
36,2	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 Gelsenkirchen ist der Einfluss der Jugendsozialarbeit auf den Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre besonders hoch. Der Anteil der Jugendsozialarbeit am Ergebnis der Produktgruppe bildet den zweithöchsten Wert. Im Verhältnis zu den Einwohnern von 6 bis unter 21 Jahre stellt der Fehlbetrag des Produktes Jugendsozialarbeit den vierthöchsten Wert dar.

Tagesbetreuung für Kinder

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

- das zum 01. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und

- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 01. August 2008 das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) in NRW abgelöst hat.

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

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

Neben den rechtlichen Änderungen hatte die Stadt Gelsenkirchen 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 2011. 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 Gelsenkirchen 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

Der Prüfbericht zur letzten Prüfung enthält keine Empfehlungen zur Tagesbetreuung für Kinder. Im Prüfzeitraum galt noch das GTK.

Organisation und Steuerung

Zum 01. Juli 2007 wurde die Abteilung „Tageseinrichtungen für Kinder“ des damaligen Referates „Kinder, Jugend und Familie“ in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung GeKita überführt. Gegenstand und Zweck der Einrichtung ist nach der Betriebssatzung Bildung, Erziehung und Betreuung beim Betrieb von Tageseinrichtungen für Kinder sowie in der Kindertagespflege im Einklang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen umzusetzen. Dabei hat sie die in der Betriebssatzung verankerten Vorgaben zu berücksichtigen. GeKita ist also nicht nur für den Betrieb der städtischen Kindertageseinrichtungen zuständig, sondern auch für die Förderung der Kindertageseinrichtungen der freien Träger und der Kindertagespflege.

Betriebsleiter ist der Leiter des Referates 51. Entscheidungsgremium ist der Betriebsausschuss GeKita, soweit nicht nach gesetzlichen Vorgaben der Jugendhilfeausschuss (Ausschuss für Kinder, Jugend und Familien) oder der Rat der Stadt Gelsenkirchen entscheidet. Die Berichtspflichten sind in der Betriebssatzung und der Eigenbetriebsverordnung geregelt. Controlling und Berichtswesen sind gut ausgeprägt.

Der Kindergartenbedarfsplan ist Teil der Jugendhilfeplanung, die direkt der Referatsleitung zugeordnet ist. Die Jugendhilfeplanung schreibt den Kindergartenbedarfsplan als Jugendhilfeplan Teil VI „Tageseinrichtungen für Kinder“ alle zwei Jahre fort. Dabei arbeitet sie eng mit GeKita zusammen. Sie ermittelt jährlich den Bestand an Plätzen und die tatsächliche Belegung durch eine Kindergartenbefragung. Auf der Grundlage dieser Daten führt GeKita Trägergespräche

und plant die Platzstruktur für das folgende Kindergartenjahr. Im Kindergartenbedarfsplan führt die Stadt Gelsenkirchen die Belegungsdaten als Bestandsdaten nach räumlicher Gliederung auf. Sie stellt diese kleinräumig auf Ebene der 5 Stadtbezirke, 18 Stadtteile und 38 Wohnbereiche dar und bezieht die Kindertagespflege und die OGS ein. Sie nimmt zudem eine Differenzierung nach Kindern mit und ohne Migrationshintergrund vor. Bei der Bedarfsanalyse und zur Qualitätsentwicklung nutzt sie das Instrument der Elternbefragung. Im Frühjahr 2013 beteiligte sie sich an einer bundesweiten U3-Erhebung des Forschungsverbundes Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund. Danach ist in Gelsenkirchen von einem Bedarf an U3-Plätzen von 35,5 Prozent auszugehen. Die Analyse mündet in eine Maßnahmenplanung.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bewertet die Kindergartenbedarfsplanung positiv.

Anzumelden sind die Kinder direkt in den Kindertageseinrichtungen. Kinder, die in diesem Verfahren keinen Platz erhalten, werden von GeKita zentral erfasst und gezielt vermittelt. Ein elektronisches Anmeldesystem setzt GeKita bislang nicht ein.

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 Gelsenkirchen in Abstimmung mit den freien Trägern ein zentrales Anmeldeverfahren einzuführen. Dies sollte 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	26.864.480	29.936.559	32.737.296	32.456.129
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	2.054	2.310	2.559	2.525

Die Finanzdaten der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung GeKita wurden entsprechend der Erhebungssystematik der GPA NRW bereinigt.

Der bis 2011 steigende Fehlbetrag absolut ist darauf zurückzuführen, dass die Aufwendungen stärker steigen als die Erträge. 2012 wirken sich insbesondere steigende Zuweisungen vom Land für Betriebskostenzuschüsse und die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr positiv aus. Zudem sind in diesem Jahr die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen niedriger. In geringem Umfang trägt die Haushalts-Konsolidierungsmaßnahme „Neue Entgeltordnung für die Mittagsverpflegung der Kindertageseinrichtungen in Trägerschaft der GeKita“ zu einem besseren Ergebnis 2012 bei. Die neue Entgeltordnung trat zum 01. August 2012 in Kraft. Damit wurde die Erstattung von Verpflegungsentgelten für Fehltage abgeschafft. Dies reduzierte den Arbeitsaufwand und erhöhte die Erträge um rund 100.000 Euro pro Jahr. Weitere Konsolidierungsmaßnahmen nahm die Stadt Gelsenkirchen bei der Tagesbetreuung für Kinder nicht vor.

Die Entwicklung des Fehlbetrages zeigt ein ähnliches Bild wie die im Teilbericht „Finanzen“ dargestellte Entwicklung des städtischen Zuschusses an GeKita. Differenzen ergeben sich insbesondere durch die Jahresergebnisse der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung. 2011 verzeichnete GeKita einen Jahresfehlbetrag von rund 1,3 Mio. Euro, 2012 ein Jahresüberschuss von rund 0,3 Mio. Euro. Dies begründet im Wesentlichen, weshalb der dargestellte Fehlbetrag 2012 sinkt, während der städtische Zuschuss steigt.

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

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.559	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

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

Daneben bestehen weitere Faktoren, welche die Höhe des Fehlbetrages beeinflussen. Für die Stadt Gelsenkirchen sind hier erhebliche Aufwendungen für präventive Maßnahmen und Projekte (z. B. besonderes Sprachförderkonzept, Modell „Sozialarbeit in Kitas“, Modellvorhaben des Landes NRW „Kein Kind zurücklassen“) zu nennen. Diese werden häufig von GeKita umgesetzt. Die Aufwendungen werden zum Teil durch Fördermittel gedeckt.

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
3.363	3.783	4.025	3.897

Die Entwicklung des Fehlbetrages der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz zeigt eine ähnliche Verlaufskurve wie der zuvor dargestellte Fehlbetrag der Tagesbe-

betreuung 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.

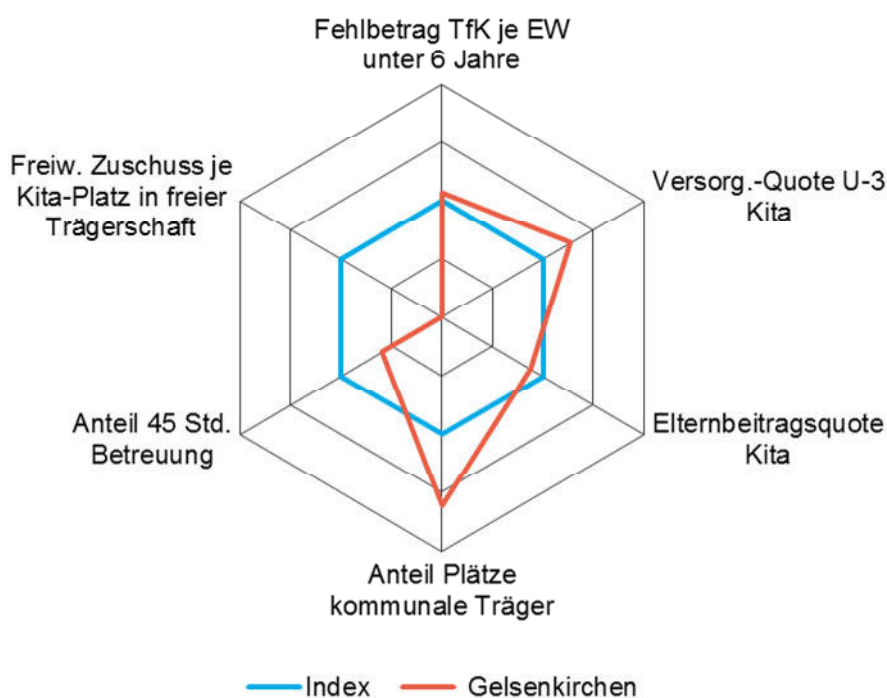
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.025	3.027	4.999	3.807	3.348	3.720	4.225	22

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Gelsenkirchen 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 finanziell belastende Ausprägungen. Sie begründen im Gesamtergebnis den leicht überdurchschnittlichen Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahre.

Im Folgenden analysiert die GPA NRW die beeinflussenden Kennzahlen. Evtl. bestehende Handlungsmöglichkeiten für die Stadt Gelsenkirchen 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 Gelsenkirchen selbst errechneten Versorgungsquoten weichen aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen von den in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Versorgungsquoten ab. Der Grund: Die Versorgungsquoten werden zu anderen Stichtagen berechnet und die Bevölkerungsdaten stammen aus dem eigenen Einwohnermelderegister.

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	7.915	7.692	7.652	7.835	7.933	8.710
davon für Kinder unter 3 Jahre	538	991	1.116	1.367	1.438	1.923
angebotene Plätze der Kindertagespflege*	114	130	152	186	254	292
davon für Kinder unter 3 Jahre	70	89	109	136	254	292
Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege*						
0 bis unter 3 Jahre	9,3	16,6	19,0	23,9	26,9	35,2
Versorgungsquoten nur in Kindertageseinrichtungen						
0 bis unter 3 Jahre	8,3	15,2	17,3	21,8	22,8	30,5
3 bis unter 6 Jahre	111,7	101,8	100,1	99,3	99,1	103,5

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

Zum Kindergartenjahr 2013/2014 erreicht die Stadt Gelsenkirchen 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. In bereits bestehenden Kindertageseinrichtungen wick sie dazu vom Raumprogramm des Landesjugendamtes ab. Zudem stockte sie die Plätze in 21 Gruppen der Gruppenform II⁶ ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 befristet von 10 auf 15 auf. Dadurch schuf sie vorübergehend 105 zusätzliche U3-Plätze. Die Maßnahmen stimmte sie mit dem Landesjugendamt und dem Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MFKJKS) ab. Erfahrungen mit dem System des Platzsharings sammelte die Stadt Gelsenkirchen durch das Angebot des freien Trägers „Kinderhaus Rasselbande gGmbH“.

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen nutzt flexible Lösungsansätze, um den Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz zu realisieren. Die GPA NRW begrüßt dies auch im Hinblick auf den zu erwartenden weiteren Rückgang der Kinderzahlen.

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 35,2 Prozent. Die Stadt Gelsenkirchen nennt selbst eine Versorgungsquote von 33 Prozent. Nach Abschluss aller Maßnahmen in 2015 soll das Ausbauziel von 36 Prozent erreicht werden.

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

→ **Feststellung**

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

Das festgelegte Ausbauziel von 36 Prozent zu erreichen, fordert die Stadt Gelsenkirchen weiterhin.

Bei den Ü3-Betreuungsplätzen bestand rechnerisch mit einer Versorgungsquote von 111,7 Prozent zum Beginn des Kindergartenjahres 2008/2009 eine deutliche Überversorgung. Die Stadt Gelsenkirchen hatte zum Kindergartenjahr 2008/2009 bewusst keine Kindergartengruppen geschlossen. Sie nutzte die Überversorgung und die rückläufige Bevölkerungszahl in der Altersgruppe von 0 bis unter 6 Jahren vielmehr, um nicht mehr benötigte Ü3-Betreuungsplätze in U3-Betreuungsplätze umzuwandeln. Im Kindergartenjahr 2011/2012 gab es über 900 Ü3-Betreuungsplätze weniger als noch im Kindergartenjahr 2008/2009. Bis zum Kindergartenjahr 2013/2014 ist die Zahl der Plätze für Ü3-Kinder durch neue Kindertageseinrichtungen wieder um über 300 angestiegen. Neuer Bedarf ergibt sich aktuell aus dem Zuzug aus Südosteuropa.

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

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte beim weiteren U3-Ausbau darauf achten, dass keine über den Bedarf hinausgehende Versorgung mit Ü3-Betreuungsplätzen entsteht. 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“).

→ Feststellung

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

Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011/2012

Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege*							
23,9	15,1	31,7	22,6	19,6	21,8	25,2	23
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
21,8	10,3	24,8	17,1	13,9	17,2	19,0	23
Versorgungsquote für Kinder von 3 bis unter 6 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
99,3	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 weitere U3-Ausbau hat bereits und wird den Fehlbetrag auch weiter erhöhen.

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege ist in der Elternbeitragssatzung der Stadt Gelsenkirchen vom 24. Juli 2012 geregelt. Diese ist rückwirkend zum 01. August 2011 in Kraft getreten und ersetzt die vorherige Satzung vom 21. Februar 2008. Die Satzung und die dazugehörige Elternbeitragstabelle stimmte die Stadt Gelsenkirchen 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 Gelsenkirchen 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, in Kindertagespflege oder in der OGS nutzt (der höchste Beitrag ist zu zahlen).
- Geschwisterkind-Befreiung gilt auch, wenn ein Kind aufgrund der Regelung des § 23 Abs. 3 KiBiz beitragsbefreit ist (gilt nicht, wenn Geschwisterkinder Betreuungsangebote außerhalb von Gelsenkirchen nutzen).

Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Gelsenkirchen 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 Gelsenkirchen.
- Die höchste Einkommensstufe und die zu zahlenden Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung sind im Vergleich hoch, aber nicht Maximum.
- Die in Gelsenkirchen 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 Elternbeitragssatzung der Stadt Gelsenkirchen 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 Gelsenkirchen 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 Kindergartenjahr⁷.

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

Anteil Elternbeiträge (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege) an den Aufwendungen der Tagesbetreuung für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent

2009	2010	2011	2012
10,3	9,8	9,9	12,0

Die Stadt Gelsenkirchen unterscheidet bei der Vereinnahmung der Elternbeiträge nicht nach Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege. Differenzierte Elternbeitragsquoten können deshalb nicht dargestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Gelsenkirchen auf der Produktebene zwischen Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege zu unterscheiden. Die Elternbeiträge sollten entsprechend zugeordnet werden. Dadurch können die Entwicklungen der beiden Betreuungsformen differenziert abgebildet und für die Steuerung genutzt werden.

2010 stiegen die Erträge aus Elternbeiträgen gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig um rund 85.000 Euro auf rund 4,7 Mio. Euro. Gleichzeitig stiegen die ordentlichen Aufwendungen um rund 3,0 Mio. Euro. Dies führte zu einer niedrigeren Elternbeitragsquote. In den Folgejahren verzeichnete die Stadt Gelsenkirchen stärker steigende Elternbeiträge bei ebenfalls weiter steigenden ordentlichen Aufwendungen. Dies hängt mutmaßlich zusammen mit steigenden Betreuungszeiten, einem Anstieg der Betreuung von Kindern unter 2 Jahren und den Ausgleichszahlungen des Landes NRW für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr. 2012 führten vor allem die Ausgleichszahlungen zu einer deutlich höheren Elternbeitragsquote.

Anteil Elternbeiträge (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege) an den Aufwendungen der Tagesbetreuung für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,9	6,2	17,6	11,8	10,1	11,2	13,2	21

⁷ Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Kommunen erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

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

→ Feststellung

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

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

Elternbeitrag für die Bereiche Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege je Kind pro Jahr in Euro

2009	2010	2011	2012
601	607	669	860

Die durchschnittlichen Elternbeiträge je Kind steigen insbesondere wegen der Ausgleichszahlungen des Landes NRW für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr ab 01. August 2011.

Elternbeitrag für die Bereiche Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege je Kind pro Jahr in Euro 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
669	669	1.291	870	789	832	857	18

→ Feststellung

Beim durchschnittlichen Elternbeitrag je Kind erzielt die Stadt Gelsenkirchen den Minimalwert.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Auch der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag. Das Land NRW gewährt für sie einen geringeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger. Daher bringen die Kommunen als Träger der kommunalen Kindertageseinrichtungen den höchsten Eigenanteil pro Platz auf⁸.

Die Kindertageseinrichtungen in Gelsenkirchen befinden sich im Kindergartenjahr 2011/2012 zu fast 95 Prozent in kommunaler (49,1 Prozent) und kirchlicher (45,7 Prozent) Trägerschaft. In der Trägerschaft von anderen freien Trägern und Elterninitiativen befinden sich insgesamt nur

⁸ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

sechs Einrichtungen. Dies waren früher die so genannten „armen Träger“. Ähnlich sieht es beim Platzangebot aus.

→ Feststellung

Keine andere kreisfreie Stadt in NRW verfügt über einen so hohen Anteil an kommunalen Kindertageseinrichtungen wie Gelsenkirchen. Der Anteil anderer freier Träger und Elterninitiativen ist hingegen in kaum einer Vergleichskommune so gering.

Anteil der Plätze in Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft in Prozent

2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
51,1	55,2	56,0	58,1	61,0	64,6

Gründe für den stetigen Anstieg des Anteils der Plätze in städtischen Kindertageseinrichtungen sind:

- Übernahme von drei katholischen Einrichtungen und einer Einrichtung in Trägerschaft der AWO durch GeKita in 2009
- Übernahme von drei katholischen Einrichtungen und einer evangelischen Einrichtung durch GeKita in 2010
- Übernahme von vier evangelischen Einrichtungen durch GeKita in 2012
- Zusätzliche Plätze durch Um- und Anbauten sowie durch Nutzung zusätzlicher Räume entstanden überwiegend in städtischen Einrichtungen
- Neubauten befinden sich fast ausschließlich in Trägerschaft von GeKita

Durch diese Maßnahmen erhöhte die Stadt Gelsenkirchen im Betrachtungszeitraum die Zahl der kommunalen Plätze um fast 1.600, davon rund 1.000 für die U3-Betreuung. Im gleichen Zeitraum reduzierte sich die Zahl der Plätze in freier Trägerschaft um fast 800, obwohl von den freien Trägern immerhin rund 400 U3-Betreuungsplätze geschaffen wurden.

Anzumerken ist, dass die Stadt Gelsenkirchen keine freiwilligen Zuschüsse zu den Betriebskosten an die freien Träger zahlt (siehe hierzu weiter unten unter „Freiwillige Zuschüsse“). Die Stadt Gelsenkirchen geht davon aus, dass die konfessionellen Träger unabhängig von der Übernahme von Trägeranteilen beschlossen haben, Kindertageseinrichtungen zu schließen. Die von GeKita übernommenen Einrichtungen wiesen nach dortiger Angabe einen erheblichen Investitionsbedarf auf. Den hohen Anteil der kommunalen Kindertageseinrichtungen nutzt die Stadt Gelsenkirchen zudem gezielt zur Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder. Dies wird insbesondere bei der Verteilung der wöchentlichen Betreuungszeiten deutlich (siehe hierzu Ausführungen zum Thema „Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten“).

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

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

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen erreicht beim Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft den Maximalwert. Dies belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten erheblich. Der dargestellte weitere Anstieg der Plätze in städtischen Kindertageseinrichtungen wird den Fehlbetrag mindestens bis 2014 weiter erhöhen. Die Option der freien Träger weitere Kindertageseinrichtungen zu schließen, stellt ein zusätzliches finanzielles Risiko für die Stadt Gelsenkirchen dar.

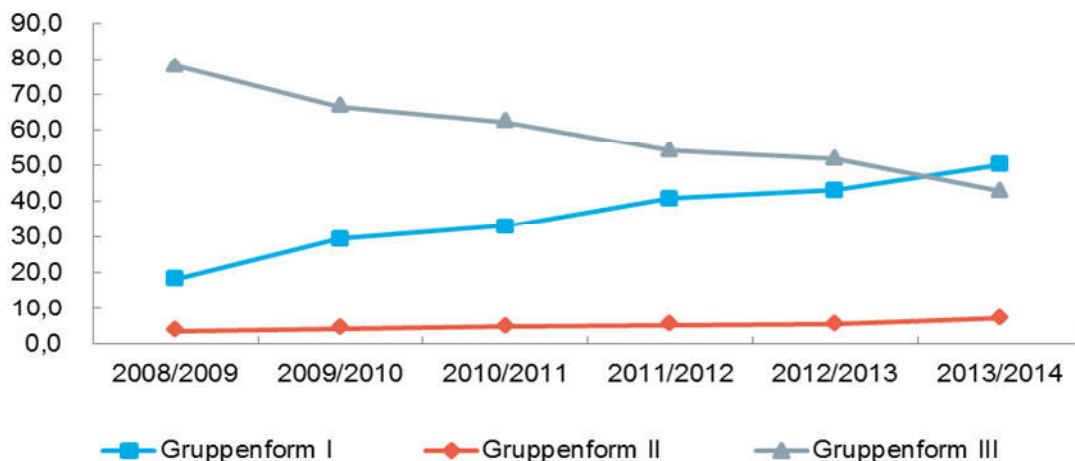
→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte im Rahmen ihrer Einflussmöglichkeiten darauf hinwirken, dass freie Träger nur dann Platzkontingente reduzieren, wenn dies aufgrund sinkender Nachfrage angezeigt ist. Dazu sollte sie im Einzelfall prüfen, ob es wirtschaftlich sinnvoll ist, den Trägeranteil für eine Einrichtung teilweise zu übernehmen. Nach den Erfahrungen der GPA NRW führt dies nicht automatisch zum Dominoeffekt, dass für alle Einrichtungen freier Träger ein freiwilliger Zuschuss zu zahlen ist. Wahrscheinliche Folgen sollte die Stadt Gelsenkirchen aber als Risikoszenario in ihre Wirtschaftlichkeitsberechnungen einbeziehen.

Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten

Die Träger von Kindertageseinrichtungen erhalten die Förderung nach dem KiBiz in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den Gruppenformen und Betreuungszeiten⁹. Besonders letztere haben damit einen großen Einfluss auf die Kostenstruktur.

Anteil der Kindpauschalen nach Gruppenformen in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung



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

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

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

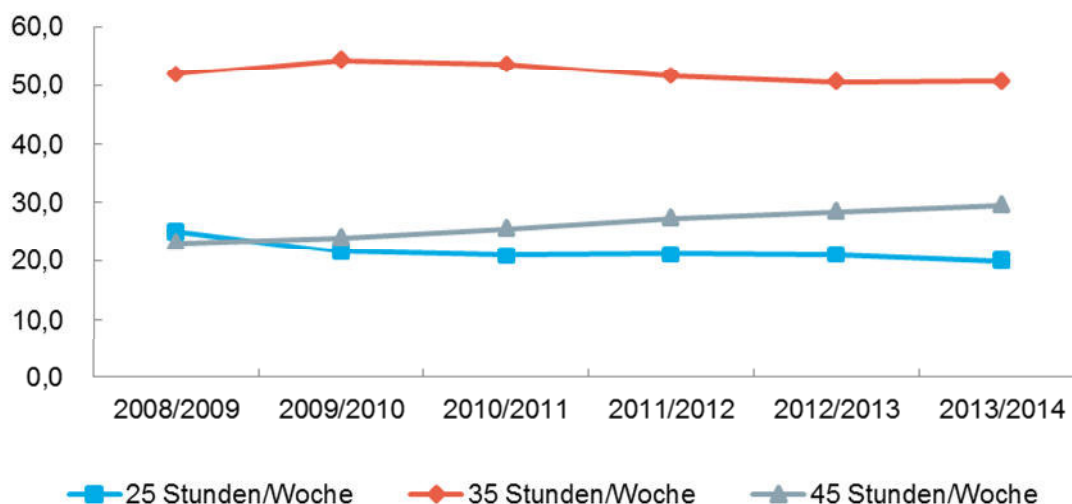
⁹ § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

Die Stadt Gelsenkirchen schuf neue U3-Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen, indem sie Ü3-Betreuungsplätze umwandelte, neue altersgemischte Gruppen und neue Krippengruppen einrichtete und die Zahl der Plätze in Krippengruppen befristet aufstockte. Nach den in der Jahresplanung vorgesehenen Plätzen werden im Kindergartenjahr 2013/2014 in Gelsenkirchen erstmals mehr Kinder in altersgemischten Gruppen betreut als in traditionellen Kindergarten- gruppen. Der stärkere Zuwachs an Plätzen in Krippengruppen im Kindergartenjahr 2013/2014 ist in etwa zur Hälfte auf die befristete Aufstockung bestehender Gruppen um fünf Plätze zu- rückzuführen (siehe dazu auch die Ausführungen weiter oben zur Versorgungsquote U3). Diese Gruppenform ist ein wichtiger Bestandteil des U3-Ausbaus. Nur in Krippengruppen können Kin- der betreut werden, die jünger als zwei Jahre sind.

Anteil der Kindpauschalen nach Gruppenformen in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhil- feplanung 2011/2012

Gruppenform	Gelsen- kirchen	Minimum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform I	40,8	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23
Gruppenform II	5,2	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
Gruppenform III	54,0	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

Anteil der wöchentlichen Betreuungszeiten in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfepla- nung



Der kontinuierlich steigende Betreuungsumfang hat wie die steigende U3-Versorgungsquote zur Folge, dass der Fehlbetrag steigt. Im Vergleich zu den meisten anderen kreisfreien Städten entwickelt sich der Betreuungsumfang in Gelsenkirchen allerdings (noch) moderat. Die Kurve für die 45-Stunden-Betreuung steigt vergleichsweise flach. Der Anteil der 25-Stunden- Betreuung sinkt im Vergleich zu vielen anderen kreisfreien Städten gering.

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

Betreuungsumfang	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	21,1	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23
35 Stunden/Woche	51,6	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23
45 Stunden/Woche	27,3	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

Der Anteil der 25-Stunden-Betreuung stellt trotz leicht sinkender Tendenz noch den Maximalwert dar. Der hohe Anteil ist aus Sicht der Stadt Gelsenkirchen bedarfsgerecht und das Ergebnis gezielter Steuerung. Der Bedarf an 25-Stunden-Betreuungen mag in Gelsenkirchen auch überdurchschnittlich sein, weil die SGB II-Quote hoch ist und die beruflich bedingte Nachfrage nach höheren Betreuungszeiten dadurch geringer. Der unterdurchschnittliche Anteil der 45-Stunden-Betreuung resultiert aus dem zuvor dargestellten langsamen Anstieg. Dies liegt neben der bedarfsgerechten Ausrichtung der Angebotsstruktur mutmaßlich auch daran, dass die freien Träger für Ganztagsplätze einen höheren Trägeranteil leisten müssen.

→ Feststellung

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

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. Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft ab.

Die Stadt Gelsenkirchen zahlt grundsätzlich keine freiwilligen Zuschüsse zu den Betriebskosten der freien Träger. Lediglich für Investitionskosten gewährt sie Zuschüsse. Die Investitionskostenzuschüsse sind bei der Bildung der Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft nicht berücksichtigt.

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

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

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen gehört zu den wenigen kreisfreien Städten, die keine freiwilligen Zuschüsse zu den Betriebskosten an freie Träger leisten. Dies wirkt sich positiv auf die Höhe des Fehlbetrages der Tagesbetreuung für Kinder aus.

Bezüglich des Zusammenhangs zwischen freiwilligen Zuschüssen an freie Träger und dem Anteil der Plätze in städtischen Kindertageseinrichtungen verweist die GPA NRW auf die obigen Ausführungen unter der Überschrift „Plätze in kommunaler Trägerschaft“.

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 U-3 Rechtsanspruches leisten. Die folgenden Ausführungen zeigen, in welchem Umfang dies in der Stadt Gelsenkirchen der Fall ist.

Die Betreuungsform der Kindertagespflege entwickelte sich in Gelsenkirchen kontinuierlich weiter. Sie wurde quantitativ und qualitativ ausgebaut und in den U3-Ausbau einbezogen. Sie bietet Eltern eine qualifizierte und verlässliche Betreuung. Die Angebote der Kindertagespflege sind vernetzt mit Kindertageseinrichtungen. Die Stadt Gelsenkirchen nimmt auch am Aktionsprogramm „Kindertagespflege“ teil. Dieses wird aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Bundes finanziert. Dadurch können acht Tagespflegepersonen in einer auf zwei Jahre befristeten Festanstellung sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden. Ziel ist, tragfähige Modelle der Festanstellung in der Kindertagespflege zu erproben.

Die Aufgaben nimmt GeKita umfassend wahr. Im Bereich der Qualifizierung arbeitet GeKita mit Dritten zusammen. Die Höhe der Geldleistungen für Tagespflegepersonen ist in den Richtlinien zur Gewährung einer laufenden Geldleistung und zur Qualifizierung von Tagespflegepersonen vom 12. Februar 2009 festgelegt. Darin ist die Zahlung eines monatlichen Sockelbetrages für jedes betreute Kind in Höhe der von den Finanzbehörden anerkannten Betriebskostenpauschale geregelt. Bei Ausfallzeiten wird dieser für 30 Tage je Kalenderjahr weitergezahlt. Der Sockelbetrag bietet den Tagespflegepersonen ein gewisses Grundeinkommen. Dies ist ein Anreiz für den Beruf als Tagespflegeperson.

Platzangebot Kindertagespflege

Kennzahlen	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot						
angebotene Plätze der Kindertagespflege	143	171	178	223	254	292
Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW	114	130	152	186	*	*
Anteile der Kindertagespflegeplätze an den Kindertagesbetreuungsplätzen in Prozent						
angebotene Plätze der Kindertagespflege	1,8	2,2	2,3	2,8	3,1	3,2
Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW	1,4	1,7	1,9	2,3	*	*

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

Die zusätzlichen Kindertagespflegeplätze schuf die Stadt Gelsenkirchen für den Ausbau der U3-Betreuung, um den ab 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch erfüllen zu können. Der Anteil der angebotenen Plätze der Kindertagespflege an den U3-Betreuungsplätzen beträgt 16,3 Prozent im Kindergartenjahr 2011/2012. Der Wert liegt deutlich unter dem Anteil von 30 Prozent, der von Bund und Ländern empfohlen wurde.

Die im Kindergartenjahr 2013/2014 angebotenen Plätze teilen sich auf in 162 im Haushalt der Tagespflegepersonen und 132 in Großtagespflege-Stellen (sogenannte Mini-Kitas). In den Mini-Kitas werden in der Regel bis zu neun Kinder betreut. Die erste Mini-Kita konnte bereits 2007 in Betrieb genommen werden. 2012 waren es sieben Mini-Kitas. Ab 2013 setzt die Stadt Gelsenkirchen verstärkt auf den Ausbau dieses Betreuungsangebotes. Für die ersten Mini-Kitas stellten Wohnungsbaugesellschaften geeignete Wohnungen mietfrei zur Verfügung. Für die anderen übernimmt GeKita die Mietkosten.

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

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der Kindertagespflege entsprechend dem Platzangebot nach der Jugendhilfeplanung							
2,8	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							
2,3	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 Gelsenkirchen den ab dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz erfüllen kann. Die verstärkte Einrichtung von Großtagespflegestellen wird das Angebot an Kindertagespflege-Plätzen auch im Kindergartenjahr 2014/2015 noch erhöhen.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte das Angebot an Kindertagespflegeplätzen als flexible Betreuungsform weiter bedarfsgerecht ausbauen. Sie sollte auch in Zukunft auf eine hohe Akzeptanz und Auslastung dieses Betreuungsangebotes hinwirken.

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

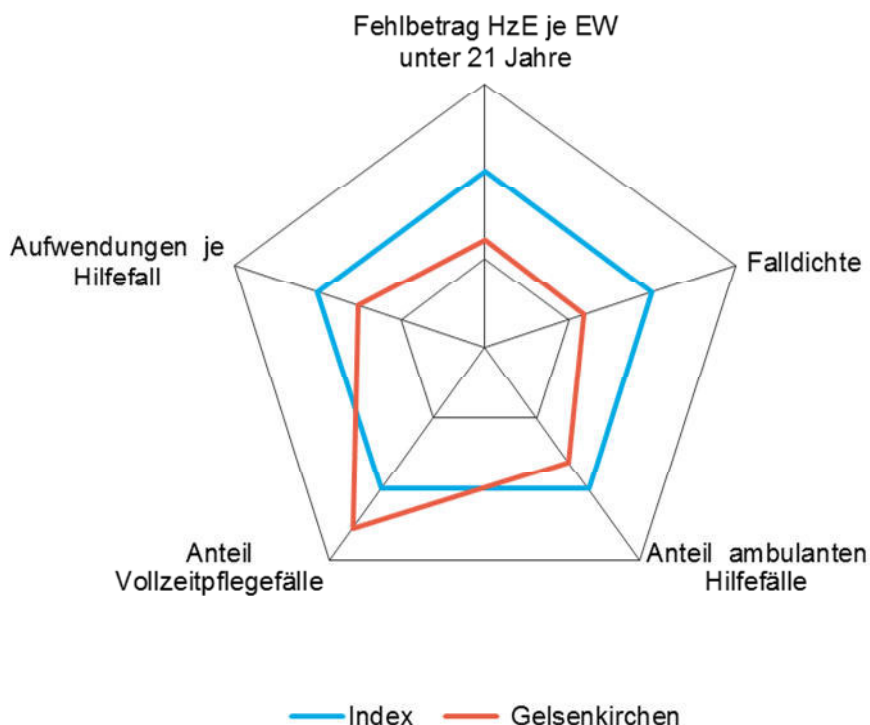
Der Prüfbericht zur letzten Prüfung enthält keine Empfehlungen zu den Hilfen zur Erziehung. Beim interkommunalen Vergleich der Kennzahlen „Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner“, „Leistungsdichte“ und „Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall“ erzielte die Stadt Gelsenkirchen Minimalwerte. Die gute Steuerung und die starke Ausprägung präventiver Leistungen wurden hervorgehoben.

Das Thema Prävention ist in der Stadt Gelsenkirchen weiterhin handlungsleitend. Nach dem Motto „Bildung und Erziehung von Anfang an“ schuf sie eine ganzheitliche Präventionskette.

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Gelsenkirchen 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



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	388	417	443	482	512
Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung je Hilfefall in Euro mit § 35a SGB VIII	Euro	15.623	15.830	16.149	16.435	16.192
Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 36 und § 35a SGB VIII in Prozent	Prozent	40,9	42,0	42,0	41,9	42,3
Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen nach § 36 SGB VIII in Prozent	Prozent	54,6	51,7	51,5	53,2	53,1
Falldichte (Anzahl der Hilfeplanfälle je 1.000 EW bis zum 21. Lebensjahr) mit § 35a SGB VIII	Anzahl	13,2	14,7	15,9	17,2	18,4

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 Jugendhilfe¹⁰. Sie stellen die Bildung, Förderung, Erziehung und Betreuung in den Mittelpunkt der außerunterrichtlichen Angebote. Grundlage für die Umsetzung der außerunterrichtlichen Angebote ist der Runderlass zur „Offenen Ganztagsschule im Primarbereich“.¹¹

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

Der Rat der Stadt Gelsenkirchen beschloss am 24. Juli 2003 die flächendeckende Einführung der OGS. Ziel war für jedes vierte Kind einen OGS-Platz zu schaffen. Dies entsprach der Zielsetzung des Landes NRW im Jahr 2003. Der Ausbau der OGS startete in Gelsenkirchen mit dem Schuljahr 2003/2004 an einer Grundschule. Nach dem sukzessiven Ausbau wurde 2010 in der letzten der 39 Grundschulen die OGS eingeweiht. Zudem werden sechs Förderschulen als OGS geführt. Für die vorgenommenen Baumaßnahmen und die Ausstattung der Schulbauten wurden in erheblichem Umfang Mittel des Bundes aus dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) in Anspruch genommen. Nähere Einzelheiten hat die Stadt Gelsenkirchen im Abschlussbericht über den Stand und den Ausbau der OGS in Gelsenkirchen 2003 – 2010 zusammengefasst.

Am 17. März 2005 beschloss der Rat der Stadt Gelsenkirchen die „Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit an Offenen Ganztagsschulen in der Primarstufe“. Mit Beschluss vom 20. Oktober 2011 wurde diese durch die „Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit mit außerschulischen Kooperationspartnern bei der Ausgestaltung und Sicherstellung des Ganztagsbetriebs in der Primarstufe und der Sekundarstufe I“ ersetzt. Darin sind Qualitätsstandards für die Bereiche Organisation, Personal und pädagogische Arbeit festgeschrieben.

OGS-Träger sind vier anerkannte Träger der freien Jugendhilfe. Diese haben sich im "Trägernetzwerk OGS" zusammengeschlossen, in dem auch die örtliche Schulaufsicht und das Kommunale Bildungsbüro vertreten sind.

Für andere Betreuungsbedarfe in Schulen bestehen Betreuungsangebote der Verlässlichen Grundschule von acht bis eins. Träger sind hier häufig Fördervereine.

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

¹¹ Runderlass zur „Offenen Ganztagsschule im Primarbereich, RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 (ABl. NRW. 1/11 S. 38, berichtigt 2/11 S. 85)

→ Feststellung

An den Gelsenkirchener Grundschulen besteht ein flächendeckendes OGS-Angebot in Trägerschaft anerkannter Träger der freien Jugendhilfe. Die Stadt Gelsenkirchen oder GeKita sind nicht OGS-Träger.

Organisation und Steuerung

Die Organisation und Steuerung obliegt dem Kommunalen Bildungsbüro (vorher Stabsstelle OGS im Vorstandsbereich für Kultur, Bildung, Jugend und Sport). Es handelt sich um ein interdisziplinäres Team aus Pädagogen, Sozialwissenschaftlern und Verwaltungsmitarbeitern. Auch eine Lehrerstelle des Landes NRW ist integriert. Die Heranziehung zu Elternbeiträgen erfolgt durch GeKita. 2005 richtete die Stadt Gelsenkirchen einen Qualitätszirkel ein. Dieser unterstützt alle Beteiligten beim organisatorischen Aufbau und der pädagogischen Weiterentwicklung der OGS. Ein wichtiger Baustein der Weiterentwicklung ist die Evaluation. Dazu werden seit 2007 jährlich schriftliche Elternbefragungen an den OGS anonym durchgeführt. Zur Qualitätsentwicklung wird auch das Verfahren QUIGS „Qualität in Ganztagschulen“ eingesetzt. Dieses entwickelte die Serviceagentur „Ganztätig lernen in Nordrhein-Westfalen“.

→ Feststellung

Die Stadt Gelsenkirchen bündelt Kompetenzen im Kommunalen Bildungsbüro. Sie kann den OGS-Betrieb dadurch optimal steuern. Hervorzuheben sind zudem die Bemühungen bei der Qualitätsentwicklung.

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
Fehlbetrag absolut	1.585.524	1.624.510	1.635.334	1.636.383
Fehlbetrag je betreuten Schüler	706	694	707	652

Um eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu erreichen, wurden die Erträge aus der Bildungspauschale und die Aufwendungen für konsumtive Baumaßnahmen bereinigt. Hinzugerechnet wurden Personalaufwendungen auf der Grundlage der für die OGS eingesetzten Vollzeit-Stellen und den Personalkostenmittelwerten der Stadt Gelsenkirchen.

Dem Fehlbetrag liegt folgendes Finanzierungsmodell zu Grunde:

- Die Stadt Gelsenkirchen leitet die Landesförderung an die OGS-Träger weiter. Die Zuweisung des Landes enthält den Grundfestbetrag von aktuell 700 Euro pro OGS-Teilnehmer und Schuljahr sowie einen Zusatzbetrag von aktuell 235 Euro pro OGS-Teilnehmer und Schuljahr. Der Zusatzbetrag wird gezahlt, weil die Stadt Gelsenkirchen

auf eine Zuweisung von 0,1 Lehrerstellen pro 25 Schüler verzichtet. Sie entschied sich in Abstimmung mit den Schulen und den OGS-Trägern stattdessen für eine Kapitalisierung.

- Der kommunale Zuschuss besteht aus einem Festbetrag pro OGS-Teilnehmer und Schuljahr. Dieser beträgt an Grundschulen 1.010 Euro bis 30 Kinder und 410 Euro ab dem 31. Kind. Für Förderschulen gelten andere Sätze und ein Sockelbetrag.

Der Fehlbetrag je betreuten Schüler sinkt 2011, weil der Fehlbetrag absolut trotz steigender Teilnehmerzahl in etwa gleich bleibt. Dies liegt mutmaßlich insbesondere daran, dass für die zusätzlichen Teilnehmer in der Regel der geringere kommunale Zuschuss ab dem 31. Kind zu zahlen war.

Der Fehlbetrag für das Jahr 2012 kann nicht dargestellt werden. Die Aufwendungen wurden in diesem Jahr aus dem bezirklichen Budget bestritten. Eine Separierung der OGS ist dadurch nicht möglich. 2013 wurde diese Praxis wieder geändert.

Die Stadt Gelsenkirchen schließt mit den freien Trägern und den Schulen für jede OGS einen Kooperationsvertrag ab. Der Vertrag wird zurzeit überarbeitet.

Fehlbetrag Offene Ganztagsschule je betreuten Schüler in Euro 2011

Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
652	161	2.111	745	394	633	834	18

Die Positionierung ist maßgeblich auf die Personalausstattung zurückzuführen. Ein unmittelbarer Vergleich der Personalausstattung der OGS in den Vergleichskommunen ist allerdings nicht möglich, weil diese sehr unterschiedlich geregelt ist.

Elternbeitragsquote

Die GPA NRW stellte bereits im Bericht zur überörtlichen Prüfung von Staatszuweisungen im April 2010 fest, dass für die Erhebung von Elternbeiträgen für außerunterrichtliche Angebote in der OGS eine Beitragssatzung erforderlich ist. Gleiches gilt für andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Schulen. In dem Prüfbericht empfahl die GPA NRW außerdem, den rechtlich zulässigen Höchstbetrag von 150 Euro monatlich pro Kind auszuschöpfen.

Die Stadt Gelsenkirchen erhebt die Elternbeiträge auch heute noch auf der Grundlage der Entgeltordnung für die Teilnahme an der OGS. Diese trat bereits am 01. Januar 2005 in Kraft.

Das OVG NRW¹² hat zwischenzeitlich bestätigt, dass Elternbeiträge nach dem KiBiz öffentlich-rechtliche Abgaben (eigener Art) sind, die allein aufgrund einer Satzung erhoben werden dürfen. Die freien Träger sind nicht zum Erlass öffentlich-rechtlicher Beitragssatzungen berechtigt. Sie können somit nicht über den Beitrag und seine Höhe disponieren. Dies ist dem Satzungsgeber vorbehalten.

¹² Beschluss des OVG NRW vom 11. Januar 2012, Az.: 12 A 2436/11

→ **Feststellung**

Elternbeiträge für die OGS werden von GeKita trotz des Satzungserfordernisses nach wie vor als privatrechtliche Entgelte erhoben. Gleiches gilt in Bezug auf die Elternbeiträge für die Betreuungsangebote der Verlässlichen Grundschule von acht bis eins, die vom jeweiligen Träger oder der Schule erhoben werden.

Der Grundlagenerlass sieht vor, dass die Erhebung und Einziehung von Elternbeiträgen auf Dritte übertragen werden kann. Wegen des Satzungserfordernisses kann damit allein die Übertragung der Rechte zur „Beitragseinziehung“ gemeint sein. Eine Festsetzung durch den freien Träger auf der Grundlage einer städtischen Elternbeitragssatzung scheidet aus, weil der öffentlich-rechtliche Beitrag durch Bescheid festzusetzen ist. Der Bescheid ist ein Verwaltungsakt. Nach § 37 Abs. 3 VwVfG NRW muss ein schriftlicher Verwaltungsakt die ausstellende Behörde erkennen lassen. Da die freien Träger keine Behörden sind, können sie auch keine Beiträge durch Bescheid festsetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte eine Elternbeitragssatzung für die Teilnahme an der offenen Ganztagschule erlassen und die Elternbeiträge durch Bescheid festsetzen und erheben. Dabei sollte der rechtlich zulässige Höchstbetrag ausgeschöpft werden. Soziale Belange der Beitragspflichtigen können durch die gesetzlich vorgesehene soziale Staffelung ausreichend berücksichtigt werden.

Auch für die Betreuungsangebote der Verlässlichen Grundschule von acht bis eins sollte die Stadt Gelsenkirchen eine Beitragssatzung erlassen und die Elternbeiträge selbst durch Bescheid festsetzen und erheben.

Die Stadt Gelsenkirchen hat signalisiert, die Erhebung der Elternbeiträge an die rechtlichen Vorgaben anzupassen und eine Elternbeitragssatzung zu erlassen. Ein Satzungsentwurf befindet sich in der internen Abstimmungsphase.

Zu den aktuell noch geltenden Regelungen sind folgende Punkte anzumerken:

- Die Teilnehmerentgelte sind seit Einführung der OGS unverändert.
- Die Einkommensstufen sind abweichend zur Elternbeitragssatzung für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege geregelt.
- Nach der Elternbeitragssatzung ist für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege bis zu einem Einkommen von 17.500 Euro kein Elternbeitrag zu zahlen. Für den Besuch der OGS ist bereits bei einem Einkommen von über 12.271 Euro ein Teilnehmerentgelt zu entrichten.
- Bis zu einem Jahreseinkommen von 61.355 Euro ist ein Teilnehmerentgelt von nur 65 Euro pro Monat zu zahlen. Liegt das Einkommen darüber, ist der Höchstbetrag zu leisten. Nach dem Vergleich der Elternbeitragsregelungen der kreisfreien Städte ist bereits bei einem Einkommen von 55.000 Euro durchschnittlich ein Elternbeitrag von 97 Euro fällig.
- Der Höchstbetrag ist festgelegt auf 100 Euro monatlich.
- Die Geschwisterkind-Befreiung gilt systemübergreifend für die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und OGS. Allerdings enthalten die Eltern-

beitragssatzung und die Entgeltordnung dazu unterschiedliche Regelungen. Nach der Elternbeitragsatzung gilt, dass bei Beitragsfreiheit für Geschwisterkinder der höchste Beitrag zu zahlen ist. Die Entgeltordnung sieht vor, dass der Beitrag für die OGS entfällt. In bestimmten Fallkonstellationen kann das Teilnehmerentgelt für die OGS höher sein als der Elternbeitrag für die Kindertageseinrichtung. Offen bleibt, welche Regelung dann gilt.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Gelsenkirchen bei der zu erlassenen Elternbeitragsatzung folgende Vorgaben umzusetzen:

- Sie sollte diese mit der Elternbeitragsatzung für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege harmonisieren.
- Sie sollte die Elternbeitragsätze gegenüber den bisherigen Teilnehmerentgelten erhöhen. Die derzeit geltenden Teilnehmerentgelte haben ein niedriges Niveau und sind seit Einführung der OGS unverändert.
- Sie sollte den rechtlich zulässigen Höchstbetrag von 150 Euro monatlich ausschöpfen.
- Die höchste Einkommensstufe sollte nicht wesentlich über der bisherigen liegen. Im Gegensatz zur Tagesbetreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege ist der Höchstbetrag für die OGS beschränkt.

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
8,2	8,9	10,7	10,9

Die Summe der Elternbeiträge ist im Betrachtungszeitraum prozentual stärker gestiegen als die Aufwendungen. Dadurch steigt die Elternbeitragsquote.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,9	9,3	28,8	19,0	15,5	19,1	22,4	18

Insbesondere Elternbeitragsstaffelung und die systemübergreifende Geschwisterkind-Befreiung wirken sich im Vergleich negativ auf die Elternbeitragsquote der Stadt Gelsenkirchen aus. Die überdurchschnittliche SGB II-Quote macht sich hier ebenfalls negativ bemerkbar.

Die Elternbeitragsquote kann maßgeblich von der Höhe der Aufwendungen geprägt sein. Sie sagt daher nur wenig über die Belastung der Beitragspflichtigen aus. Die GPA NRW hat daher die Elternbeiträge ins Verhältnis zu den teilnehmenden Schülern gesetzt und interkommunal verglichen.

Elternbeitrag in der Offenen Ganztagschule je teilnehmenden Schüler pro Jahr in Euro 2011

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

→ Feststellung

Der durchschnittliche Elternbeitrag je OGS-Teilnehmer stellt den Minimalwert dar. Die Stadt Gelsenkirchen kann dieses Ergebnis verbessern, indem sie die obigen Empfehlungen umsetzt.

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

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anzahl der Primarschüler					
in Grundschulen	9.687	9.502	9.274	9.072	8.967
in Förderschulen	501	529	483	465	484
im Primarschulbereich gesamt	10.188	10.031	9.757	9.537	9.451
Anzahl OGS-Schüler					
in Grundschulen	2.095	2.184	2.172	2.358	2.544
in Förderschulen	151	158	141	152	141
im Primarschulbereich gesamt	2.246	2.342	2.313	2.510	2.685
Teilnehmerquoten OGS					
in der Grundschule	21,6	23,0	23,4	26,0	28,4
in der Förderschule	30,1	29,9	29,2	32,7	29,1
im Primarschulbereich gesamt	22,0	23,3	23,7	26,3	28,4

Die kontinuierliche Steigerung der OGS-Teilnehmerquoten im Primarschulbereich gesamt ist bis zum Schuljahr 2011/2012 überwiegend auf den Rückgang der Schülerzahlen zurückzuführen. Im Schuljahr 2012/2013 ist die Zahl zusätzlicher OGS-Plätze größer als der Rückgang der Schülerzahlen, obwohl bereits seit dem Schuljahr 2010/2011 keine neuen OGS mehr eingerichtet werden. Zusätzliche Plätze sind ab diesem Schuljahr also nur durch Einrichtung neuer Gruppen an bestehenden OGS entstanden.

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 diese Entwicklung wird in der Folge mutmaßlich zu einer steigenden Nachfrage nach einer Nachmittagsbetreuung in der Schule führen. Eltern haben sich auf die Abwesenheit ihrer Kinder am Nachmittag eingerichtet.

Die Stadt Gelsenkirchen erhebt die Teilnehmerquoten je Schule. Diese schwanken im Schuljahr 2012/2013 zwischen 13 und 50 Prozent. In einigen Grundschulen besteht ein hoher Anmelde-Überhang. Die Aufnahmekapazität der OGS dieser Schulen ist nach Angaben der Stadt Gelsenkirchen häufig bereits erreicht. Dies liegt an räumlichen Möglichkeiten und pädagogischen Anforderungen. Die Stadt Gelsenkirchen geht deshalb ebenfalls von einem weiter steigenden Bedarf aus.

Um weitere Kapazitäten zu schaffen, entwickelt die Stadt Gelsenkirchen gemeinsam mit den Schulen und den Trägern individuelle Lösungen. An Standorten mit hohem Bedarf an OGS-Plätzen sind die Teilnehmerkapazitäten im Raumbestand der Schulen erhöht worden. Dies gelang durch Konzeptveränderungen und die multifunktionale Nutzung weiterer Schulräume. Problem sind häufig die Küchenkapazitäten. Diese sollen in den nächsten Jahren erweitert werden.

→ **Feststellung**

Die steigende Nachfrage nach OGS-Plätzen fordert die Stadt Gelsenkirchen weiterhin. Positiv sieht die GPA NRW den in Gelsenkirchen geltenden Grundsatz, dass alle Schulräume grundsätzlich multifunktional nutzbar sind.

Ein nennenswerter Teil des Betreuungsbedarfs wird über das Angebot der Verlässlichen Grundschule von acht bis eins mit fast 1.400 Teilnehmern im Schuljahr 2012/2013 gedeckt. Hiermit haben im Schuljahr 2012/2013 über 43 Prozent der Schulkinder in der Primarstufe ein Betreuungsangebot in Anspruch genommen.

Zusätzliche Herausforderungen bei der Bereitstellung eines bedarfsgerechten OGS-Angebotes ergeben sich, wenn die Stadt Gelsenkirchen Schulstandorte schließt und dadurch OGS-Plätze wegfallen. Dies empfiehlt die GPA NRW wegen bestehender Flächenüberhänge im Grundschulbereich (siehe Teilbericht „Schulen und Sport“, Kapitel „Flächenmanagement Schulen und Turnhallen“).

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.

→ Feststellung

Durch den flächendeckenden Ausbau der OGS besteht für die Stadt Gelsenkirchen das Risiko, dass ausgebaute OGS-Standorte geschlossen werden müssen. IZBB-Mittel müssten dann möglicherweise zurückgezahlt werden.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
26,0	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
32,7	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
26,3	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 Gelsenkirchen im Eckjahrvergleich 2008/2012 von 402 auf 497 Meldungen.

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 Gelsenkirchen regelt die Verfahrensstandards in der Dienstanweisung zum Schutz bei Kindeswohlgefährdung vom 14. Juni 2006. Sie beschreibt Handlungsstandards, gibt Verfahrensschritte vor und regelt die Dokumentation. Vorgaben des Bundeskinderschutzgesetzes (BKSchG) vom 22. Dezember 2011 und Empfehlungen und Anregungen der GPA NRW hat die Stadt Gelsenkirchen teilweise noch im Prüfungsverlauf in einer zusätzlichen Arbeitsanweisung umgesetzt. Eine überarbeitete Dienstanweisung liegt im Entwurf vor. Der Prozess zur Anpassung der Dienstanweisung ist allerdings noch nicht abgeschlossen. Neu entwickelte Dokumentationsstandards werden zur Erprobung schon angewandt.

Die GPA NRW hat Verfahrensanforderungen formuliert. Diese sind angelehnt an die gesetzlichen Regelungen und fachpolitischen Standards. Die Gelsenkirchener Verfahrensstandards

wurden mit den Verfahrensanforderungen abgeglichen und bewertet. Dabei hat die GPA NRW die vorliegende Entwurfsfassung der überarbeiteten Dienstanweisung berücksichtigt.

Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in den Verfahrensregelungen

Anforderung	erfüllt/nicht erfüllt
Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig; sie bieten keine Handlungsalternativen.	erfüllt
Die Leistungsprozesse/Prozessschritte sind beschrieben und Verantwortlichkeiten zugeordnet.	erfüllt
Dokumentationsstandards sind festgelegt (z.B. Meldung, Ersteinschätzung und Gefährdungs-/Risikoeinschätzung, Unterschriften).	erfüllt
Bei Gefährdungsrisiken erfolgen ein Hausbesuch und eine Inaugenscheinnahme der Kinder.	erfüllt
Der Hausbesuch erfolgt stets durch zwei Fachkräfte.	erfüllt
Beim Hausbesuch sollte mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein.	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).	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 Dienstanweisung zum Schutz bei Kindeswohlgefährdung und die ergänzende Arbeitsanweisung geben einzuhaltende Standardprozesse vor und regeln wer verantwortlich ist. Gefährdungseinschätzung und Risikobewertung erfolgen nach objektiven Merkmalen und differenziert nach Alter. Die Aufgaben sind sowohl dem Allgemeinen Städtischen Sozialdienst (ASD) als auch dem Besonderen Sozialen Dienst (BSD) zugeordnet. Wer im Einzelfall zuständig ist, ergibt sich aus der Dienstanweisung zur Zuständigkeit zwischen ASD und BSD. Eine schematische Einstufung in eine Gefährdungsstufe ist bewusst nicht vorgesehen. Maßgeblich ist die individuelle sozialpädagogische Einschätzung der aufnehmenden Fachkraft mit der Teamleitung oder der Kinderschutzfachkraft des Teams. Die abschließende Entscheidung über den Gefährdungsgrad und die weiteren Maßnahmen werden zur Absicherung in einer Fallkonferenz beraten.

Der vorliegende Entwurf der überarbeiteten Dienstanweisung konkretisiert die Dokumentationspflichten. Die Anwendung der Dokumente „Meldeerfassungsbogen“, „Fallkonferenz im Rahmen des § 8a SGB VIII“ und „Controlling zum Schutzkonzept“ ist verbindlich vorgeschrieben. Zu den Dokumentationspflichten sind folgende Punkte kritisch anzumerken:

- Die Dienstanweisung und der Meldeerfassungsbogen enthalten für die Ersteinschätzung unterschiedliche Gefährdungsstufen.
- Ein Vordruck zur Dokumentation des Hausbesuches lag zum Zeitpunkt der Prüfung der Verfahrensstandards nicht vor. Hier gilt die allgemeine Regelung in der Dienstanweisung, dass die Vorgehensweise des Jugendamtes in der Dokumentation lückenlos nachvollziehbar sein muss. In der Praxis werden Vermerke über die im Hausbesuch gewonnen Erkenntnisse gefertigt. Eine Dokumentation objektiver Einschätzungskriterien ist dadurch nicht gesichert.
- Absprachen mit den Sorgeberechtigten werden ebenfalls in Vermerken festgehalten. Ein standardisiertes Schutzkonzept existiert nicht.

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

Die zusätzliche Arbeitsanweisung regelt, dass der Hausbesuch und die Inaugenscheinnahme des Kindes und seiner persönlichen Umgebung im Regelfall durch die fallzuständige Fachkraft und einer weiteren erfahrenen Fachkraft vorzunehmen sind. Ausnahmeregeln sind in der Handlungsanweisung nicht beschrieben. Der Entwurf der überarbeiteten Dienstanweisung sieht bei gewichtigen Anhaltspunkten für eine akute Gefährdung einen unangemeldeten Hausbesuch am selben Tag vor. Bei drohender Gefährdung muss der Hausbesuch sehr zeitnah und bei einer latenten Gefährdung absehbarer zeitnah durchgeführt werden. Die Formulierungen „sehr zeitnah“ und „absehbar zeitnah“ sind nicht hinreichend konkret. Sie eröffnen einen Spielraum, der von den einzelnen Fachkräften unterschiedlich ausgelegt werden kann. Im Meldeerfassungsbogen ist keine Frist einzutragen, bis wann ein Hausbesuch durchzuführen ist.

Eine Regelung, nach der beim Hausbesuch mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein sollte, besteht nicht. In der praktischen Umsetzung des Kinderschutzes legt das Jugendamt nach eigenen Angaben großen Wert darauf, dass erfahrene Fachkräfte den Hausbesuch durchführen. Dies kommt auch in der zusätzlichen Arbeitsanweisung zum Ausdruck. Es ist allerdings nicht definiert, wer als erfahrene Fachkraft gilt.

Die Fachkräfte nehmen eine lückenlose Falldokumentation der Kinderschutzfälle im Anwendungsverfahren Prosoz 14plus vor. Die Kinderschutzfachkräfte haben einen Überblick über alle Gefährdungsmeldungen und überwachen die Wiedervorlagen. Das Controlling setzt bei den Einzelfällen an. Gut sind die Regelungen zum Controlling des Schutzkonzeptes einschließlich des dazu entwickelten Vordruckes. Die im Controlling gewonnen Erkenntnisse werden zur Weiterentwicklung des Verfahrens genutzt.

Die Stadt Gelsenkirchen hat Vereinbarungen zur Wahrnehmung der Aufgaben des Kinderschutzes nach § 8a SGB VIII mit Trägern der freien Jugendhilfe, GeKita, Schulen, Referat Gesundheit, Kinderschutzambulanz und Polizei abgeschlossen. Die Vereinbarungen beinhalten

ein abgestimmtes Verfahren zum Kinderschutz und sehen eine turnusmäßige Evaluation der Zusammenarbeit vor. Eine Vereinbarung mit dem Jobcenter bereitet die Stadt Gelsenkirchen zurzeit vor. Zentrale Ansprechpartner sind die Kinderschutzfachkräfte des Jugendamtes. Für Gefährdungsmeldungen richtete sie die E-Mail-Adresse kinderschutz@gelsenkirchen.de ein. Die Nachrichten an dieses Postfach bekommen alle Kinderschutzfachkräfte. Die meldende Einrichtung erhält umgehend eine Bestätigung des Eingangs der Meldung und Mitteilung darüber, wer für die Fallbearbeitung zuständig ist. Unabhängig von der Zusammenarbeit und Beratung in Einzelfällen führt das Jugendamt regelmäßig Fortbildungen in Kindertageseinrichtungen und Schulen durch. Die Netzwerke Kinderschutz und Frühe Hilfen führte die Stadt Gelsenkirchen in einer Netzwerkkonferenz zusammen. Das neu eröffnete Familienbüro dient als zentrale Koordinationsstelle.

Ein wichtiger Standard ist die Rufbereitschaft des Jugendamtes. Dieser wird außerhalb der Dienstzeit von Mitarbeitern des ASD und des BSD sichergestellt.

→ **Feststellung**

Die formulierten Mindestanforderungen an den Schutzauftrag für Kinder sind in der Stadt Gelsenkirchen fast vollständig umgesetzt. Kritikpunkte konnten zum Teil noch im Prüfungsverlauf ausgeräumt werden. An einigen Stellen besteht noch Optimierungspotenzial. Positiv hervorzuheben sind die Regelungen zum Controlling des Schutzkonzeptes und die Fortbildungen für Kindertageseinrichtungen und Schulen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Gelsenkirchen die Verfahrensstandards wie folgt anzupassen:

- Die Überarbeitung der Dienstanweisung aus 2006 sollte baldmöglichst abgeschlossen werden. Gesonderte Arbeitsanweisungen sollten in die neue Dienstanweisung integriert sein. Die Verfahrensregelungen können in einem Ablaufdiagramm und einer Arbeitsschritttabelle verdeutlicht werden.
- Die Gefährdungsstufen in der Dienstanweisung und im Meldeerfassungsbogen sollten harmonisiert werden.
- Zum Schutz der Fachkräfte sollten objektive Einschätzungskriterien die individuelle Beurteilung der Erkenntnisse aus dem Hausbesuch unterstützen. Dazu sollte ein standardisierter Risikoeinschätzungsbogen vorgegeben werden, in dem die Eindrücke festzuhalten sind.
- Die Regelung, dass Hausbesuche im Regelfall zu zweit wahrgenommen werden, ist verbindlicher zu formulieren. Ausnahmen sollten konkret beschrieben werden.
- Die zeitlichen Vorgaben zur Durchführung des Hausbesuches sollten in der Dienstanweisung konkreter benannt sein.
- Es sollte geregelt werden, dass beim Hausbesuch mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein muss.

- Regelungen zu den Vereinbarungen mit den Erziehungsberechtigten sollten aufgenommen werden. Diese sollten grundsätzlich schriftlich festgehalten und von allen Beteiligten unterzeichnet sein. Ein verbindlicher Vordruck ist zur Verfügung zu stellen.

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 sechs 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:

- Die Akten beginnen mit einem Ausdruck der Stammdaten aus Prosoz 14plus. Die Meldeerfassungsbögen kennzeichnet die Stadt Gelsenkirchen durch farbiges Papier. Die Farbe des Papiers richtet sich nach der Gefährdungsbeurteilung. Dazu wird das Ampelsystem verwendet. Wesentliche Informationen und Ergebnisse sind dadurch schnell zu finden.
- In drei Fällen fehlte der Meldeerfassungsbogen. In zwei dieser Fälle lag ein Beobachtungsbogen der Kindertageseinrichtung vor, in einem Fall ein Bericht der Polizei. Die Gefährdungseinschätzung wurde in Vermerken vorgenommen. Diese enthielten lediglich die Unterschrift der fallbearbeitenden Fachkraft. Die im Meldeerfassungsbogen vorgesehene zweite Unterschrift fehlte auf den Vermerken. In einem dieser Fälle ist im Vermerk keine Gefährdungsstufe angegeben. Zudem ist nicht ersichtlich, ob die Teamleitung oder die Kinderschutzfachkraft beteiligt wurde.
- In einem Fall fehlte die Unterschrift auf dem Meldeerfassungsbogen.
- Soweit Vereinbarungen mit Erziehungsberechtigten getroffen wurden, wurden diese nicht schriftlich festgehalten und von allen Beteiligten unterzeichnet. Eine entsprechende Forderung enthält die Dienstanweisung nicht.

→ **Feststellung**

Die Verfahrensstandards wurden bei der Bearbeitung von Gefährdungsmeldungen in allen wesentlichen Punkten mit Ausnahme der Verwendung des Meldeerfassungsbogens eingehalten. Zu bemängeln sind einige formelle Fehler in der Dokumentation. Diese können durch Umsetzung der obigen Empfehlungen abgestellt werden.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Soziales der Stadt
Gelsenkirchen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Soziales	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern	3
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	5
Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII	7
Hilfe zur Pflege	10
Wohn- und Teilhabegesetz	13
Wohngeld	14
Rentenversicherung	16
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	17
Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	18
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	19
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	19
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	19
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	20
Organisation und Steuerung des BuT	21
Kennzahlen zum BuT	21
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	21
Frühförderung	24
Integrationshilfen	26
Behindertenfahrdienst	27
Hilfe zur Pflege	28
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	29
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	29
Anlagen	30

→ 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 Gelsenkirchen. 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.

Das Referat 50 –Soziales- ist bei der Stadt Gelsenkirchen dem Vorstandsbereich 5 (Arbeit und Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz) zugeordnet.

Organisatorisch sind hier das Referat 53 -Gesundheit-, das Referat 71 -Veterinär und Lebensmittelüberwachung-, die Koordinierungsstelle strategische und präventive Sozialplanung (KS), die Stabsstelle Senioren- und Behindertenbeauftragter (SBB), die Senioren- und Pflegeheime als eigenbetriebliche Einrichtungen (SP) sowie das Integrationscenter für Arbeit (IAG) zugehörig.

Das Referat 50 gliedert sich in folgende Abteilungen:

- 50/1 Verwaltungsabteilung
- 50/2 Abteilung für Hilfen bei Einkommensdefiziten
- 50/3 Abteilung Heime
- 50/4 Abteilung für Hilfen in besonderen Lebenslagen
- 50/5 Abteilung Aussiedler, Flüchtlinge und Wohnungsnotfälle
- 50/6 Abteilung für Schwerbehindertenangelegenheiten.

Die Stellenbetrachtung der einzelnen Aufgabenfelder durch die GPA NRW bezieht sich ausschließlich auf das Referat 50.

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 Gelsenkirchen hat 2011 rund 5,4 Millionen Euro an Transferaufwendungen für Asylbewerber aufgewendet. Die Transferaufwendungen erhöhten sich 2012 auf 6,3 Millionen Euro.

Transferaufwendungen nach dem AsylbLG je Leistungsbezieher in Euro

	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	5.339	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	6.145	4.862	9.152	6.593	6.125	6.387	6.972	19

Leistungsbezieher, Fallzahlen und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner) im AsylbLG

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	1.165	991	951	1.004	1.030
Fälle	584	531	521	562	570
Leistungsdichte	4,45	3,82	3,69	3,91	4,02

Bei der Leistungsdichte in 2011 erreicht die Stadt Gelsenkirchen den höchsten Wert. Drei weitere Städte zeigen eine Leistungsdichte über 3 Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner auf.

Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner) im AsylbLG 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,91	1,08	3,91	2,19	1,70	1,88	2,52	21

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Gelsenkirchen mit 4,17 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 0,75 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Der Anteil der Leitung je Vollzeit-Stelle ist interkommunal unauffällig. In 2012 sind die Sachbearbeiterstellen auf 3,78 gesenkt und die Leitungsanteile auf 1,0 erhöht worden.

Vollzeit-Stellen für die Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG je 100.000 Einwohner 2011

Die Stadt Gelsenkirchen setzt je 100.000 Einwohner 1,92 Vollzeit-Stellen für die Aufgabe AsylbLG ein. Sie liegt damit über dem Durchschnitt von 1,48 Vollzeit-Stellen der Vergleichsstädte. Die hohe Leistungsdichte erfordert eine erhöhte Stellenausstattung je 100.000 Einwohner.

In 2011 sind 562 Fälle in Gelsenkirchen bearbeitet worden. In 2012 steigt die Anzahl der Fälle auf 570 und in 2013 auf 624.

Fälle nach dem AsylbLG je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
135	42	190	105	85	103	121	20

→ Feststellung

Der Benchmark der GPA NRW ist auf 120 Fälle je Vollzeit-Stelle festgelegt worden. Da die Stadt Gelsenkirchen diesen Wert bereits im Jahr 2011 überschreitet, errechnet sich kein Stellenpotenzial.

Für die Leistungssachbearbeitung AsylbLG ist in einer eigenen Personalbemessung eine Kennzahl von 120 zu bearbeitenden Fällen je Vollzeit-Stelle festgelegt worden. Derzeit findet eine interne Organisationsuntersuchung statt. Geprüft wird, ob das Team Leistung und das Team Unterbringung zusammengelegt werden können.

Schwierig für die Leistungsbearbeitung ist die bisherige hohe Fluktuationsrate der Mitarbeiter. Dies führt zu regelmäßigen Einarbeitungszeiten von neuen Mitarbeitern und damit erhöhtem Zeitaufwand in der Bearbeitung. Die vorhandenen Erfahrungen und das Wissen von langjährigen Mitarbeitern gehen verloren.

In der Stadt Gelsenkirchen liegt der Anteil der Leistungsbezieher des Asylbewerberleistungsgesetzes im Verhältnis zu den Fällen am Durchschnitt der Vergleichskommunen. Im Jahr 2011 verteilen sich durchschnittlich 1.004 Leistungsbezieher auf 562 Fälle in der Bearbeitung.

Die Stellenbewertungen sind von der GPA NRW mit erhoben worden und werden ergänzend dargestellt. Das Stellenniveau kann Einfluss auf die Aufgabenerledigung haben. Die Aufgabe der Leistungsbearbeitung erfolgt bei der Stadt Gelsenkirchen ausschließlich im gehobenen Dienst. Zu 82 Prozent wird diese Aufgabe in den Vergleichsstädten im gehobenen Dienst wahrgenommen.

→ Empfehlung

Im Jahr 2014 zeichnen sich weitere Fallsteigerungen ab. Dieser Entwicklung ist mit entsprechendem Personaleinsatz zu begegnen. Als Orientierung kann neben der eigenen Personalbemessung der Benchmark der GPA NRW dienen. In 2011 ist der Richtwert bereits überschritten worden. Die Personalausstattung ist unverändert. Die bereits eingeleitete Organisationsuntersuchung sollte für weitergehende Analysen und Untersuchungen genutzt werden.

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 Fallzahlen 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 Gelsenkirchen mit rd. 7,9 Millionen Euro und 2013 mit rd. 16,7 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 Gelsenkirchen 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 20,2 Millionen Euro in 2011 auf 21,7 Millionen Euro in 2012 an.

Transferaufwendungen nach dem 3. und 4. Kapitel je Leistungsbezieher in Euro 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5.255	4.344	6.973	5.469	4.926	5.355	5.760	21

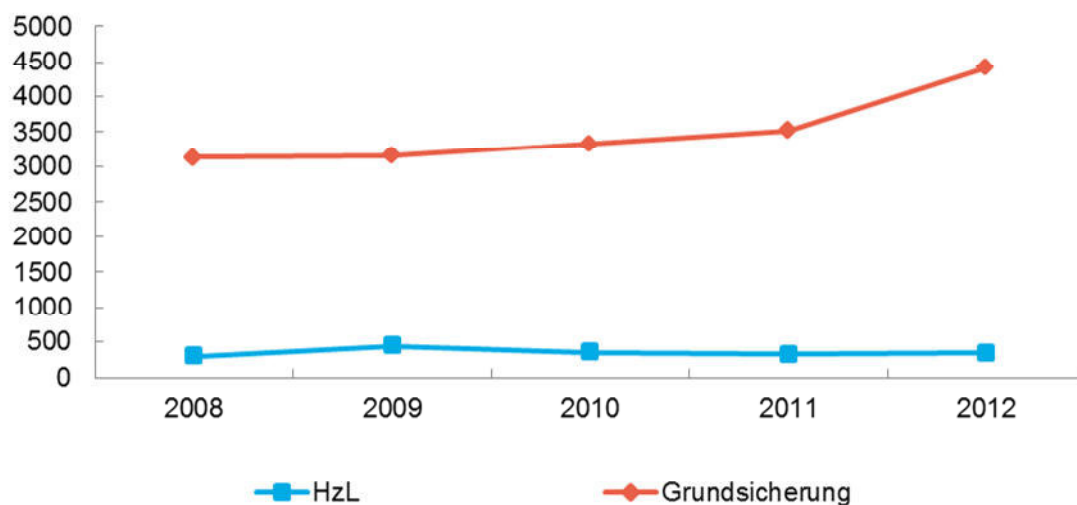
Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher für das 3. und 4. Kapitel sind in den kreisfreien Städten in 2012 gesunken. Der interkommunale Durchschnitt liegt in 2012 bei 5.367 Euro (Gelsenkirchen 4.555 Euro).

Die steigenden Fallzahlen im 4. Kapitel SGB XII werden in folgender Grafik deutlich:

² Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen

³ Vorläufige Zahlen, die auf den Angaben der Kommunen beruhen.

Fallzahlen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII



Dies zeigt sich auch in der Leistungsdichte.

Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)

	2008	2009	2010	2011	2012
3 Kapitel SGB XII	1,15	1,69	1,36	1,26	1,34
4. Kapitel SGB XII	11,96	12,16	12,91	13,72	17,22

Die Leistungsdichte, insbesondere des 4. Kapitels SGB XII, steigt in den Vergleichsjahren an.

Im interkommunalen Vergleich 2011 liegt die Stadt Gelsenkirchen bei der Leistungsdichte im 3. Kapitel unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte und stellt sich unauffällig dar. Im 4. Kapitel SGB XII liegt die Leistungsdichte in 2011 über dem Mittelwert und stellt das Maximum in 2012.

Leistungsdichte des 4. Kapitel SGB XII in 2011

4. Kapitel SGB XII	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	13,72	9,61	15,71	12,43	10,47	12,77	13,52	20
2012	17,22	10,36	17,22	13,13	11,02	13,31	14,49	18

Die Bearbeitung des 3. und 4. Kapitels SGB XII erfolgte in 2011 mit insgesamt 20,86 Vollzeit-Stellen. Davon entfallen 2,68 Stellen auf Leitung und 18,18 Stellen auf die Sachbearbeitung.

Vollzeit-Stellen für die Bearbeitung der Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII je 100.000 Einwohner 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,13	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 sind unterschiedliche externe und interne Gutachten und Erfahrungswerte aus den Kommunen. Damit ergibt sich für die Stadt Gelsenkirchen eine gewichtete Fallzahl von 3.095⁴.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 3. und 4. Kapitel SGB XII 2011 (gewichtet)

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
170	117	246	175	148	167	204	18

Ungewichtet bearbeitet die Stadt Gelsenkirchen 241 Fälle je Vollzeit-Stelle, der Mittelwert liegt bei 233.

Die Städte, die den Benchmark erreichen, weisen unterschiedliche Organisationsformen in Form von Einheitssachbearbeitung und Mischarbeitsplätzen auf.

→ Feststellung

Wird der Benchmark in 2011 zugrunde gelegt, errechnet sich ein Stellenpotenzial von rund 1,5 Stellen. Aufgrund der bis heute weiter gestiegenen Fallzahlen und der unveränderten Personalausstattung ist aktuell kein rechnerisches Stellenpotenzial vorhanden.

Die Bearbeitung des 3. und 4. Kapitels SGB XII findet in Gelsenkirchen in getrennten Teams statt. Im Vergleichsjahr 2011 ist das 3. und 4. Kapitel SGB XII in der Abteilung 50/2 und 50/4 bearbeitet worden. Nach der Organisationsuntersuchung in der Abteilung 50/3 werden seit 2012/2013 die Hilfen dort in den Sachgebieten zusätzlich mit bearbeitet.

In 2014 wird eine Organisationsuntersuchung durchgeführt. Schwerpunkte sind ein verbesserter Technikeinsatz und die Optimierung von Arbeitsabläufen und Aufgaben der Teamleitungen. Weiterhin soll eine zentralisierte Bearbeitung der Bestattungskosten betrachtet werden.

Nachteilig wirkt sich der Anteil der Hilfe zum Lebensunterhalt gemessen an den Gesamtfällen des 3. und 4. Kapitels SGB XII aus. Der Anteil ist in Gelsenkirchen mit 9,6 Prozent deutlich geringer als in den Vergleichsstädten. Die Fallstruktur beeinflusst den Benchmark. Der Mittelwert liegt bei 15,1 Prozent.

Ferner beeinflusst auch das Stellenniveau die Aufgabenwahrnehmung. In Gelsenkirchen liegt der Anteil der Mitarbeiter bei rund 73 Prozent im gehobenen Dienst, der Durchschnitt der Ver-

⁴ Die Berechnung der gewichteten Fälle ist der Anlage zu entnehmen.

gleichsstädte bei rund 80 Prozent. Unterschiede in den Stellenbewertungen können durch unterschiedliche Organisationsformen entstehen

→ Empfehlung

Die Fallzahlen, insbesondere des 4. Kapitels SGB XII, werden perspektivisch weiter ansteigen. Hierauf ist mit dem Personaleinsatz zu reagieren. Eine tiefer gehende Analyse auf der Grundlage der laufenden Organisationsuntersuchung sollte hier erfolgen. Der GPA NRW Benchmark dient hierbei als Orientierungshilfe.

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 50/4 Abteilung für Hilfen in besonderen Lebenslagen bearbeitet. Die insgesamt 3,32 Vollzeit-Stellen verteilen sich auf 2,83 Sachbearbeitung und 0,49 für Leitung. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle liegen am Durchschnitt der Vergleichsstädte.

Vollzeit-Stellen ambulante Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,29	0,42	2,34	1,40	1,16	1,26	1,71	19

In 2011 sind 571 Leistungsbezieher bearbeitet worden.

Leistungsbezieher ambulante Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
202	116	250	171	132	160	202	17

→ Feststellung

Der Benchmark der GPA NRW liegt bei 200 Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle. Dieser Wert wird in 2011 erreicht, so dass sich kein rechnerisches Potenzial ergibt.

Eine ganzheitliche Bearbeitung mit spezialisierten Aufgaben sowie eine zusätzliche Pflegeberatung bzw. Pflegestützpunkte vor Ort sind begünstigende Faktoren für die Sachbearbeitung.

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.

Der Grundsatz ambulant vor stationär ist eines der Schwerpunkte in der Hilfe zur Pflege der Stadt Gelsenkirchen. Für die ambulanten Hilfen ist eine Clearingstelle eingerichtet worden, in der drei Pflegefachkräfte tätig sind. Die Clearingstelle Pflege prüft bzw. ermittelt u.a. den ambulanten Pflegebedarf sowie den Bedarf teilstationärer Hilfen und ist in der aufsuchenden Seniorenhilfe tätig.

Das Angebot der Beratungsstelle für Pflege, Alter, Demenz und Wohnungsanpassung für ältere oder behinderte Menschen (PFAD) besteht seit Jahren.

Der Masterplan für Seniorinnen und Senioren in Gelsenkirchen umfasst sämtliche Unterstützungs- und Präventionsangebote der Seniorenarbeit mit allen betroffenen Akteuren.

Nach eigenen Angaben sind durch die erhebliche Zunahme an ambulanten Wohngruppen, insbesondere die Demenzwohngruppen, Personalressourcen erforderlich.

→ **Feststellung**

Die Tätigkeiten der Clearingstelle und die unterstützenden Angebote der Pflegeberatung sind wichtige Bestandteile, um Bedarfe in der Hilfe zur Pflege zu überprüfen und einen längeren Verbleib in der eigenen Häuslichkeit zu fördern und entlasten damit die Sachbearbeitung.

→ **Empfehlung**

Die Entwicklung der Leistungsbezieher und sich verändernde Aufgabeninhalte sind weiter zu beobachten.

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationär)

Im Jahr 2011/2012 ist die Abteilung 50/3 umstrukturiert worden. Daher werden die gemeldeten Stellendaten für 2012 lediglich dargestellt. Sie sind nicht in den interkommunalen Vergleich 2011 eingeflossen.

Vollzeit-Stellen stationäre Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,06	7,94	4,07	3,21	3,68	4,59	21

Nach der Organisationsuntersuchung werden 17,25 Sachbearbeiter- und 2,50 Leitungsstellen vorgehalten. Je 100.000 Einwohner 2012 sind das 7,71 Vollzeit-Stellen.

Im April 2012 ist die Neuorganisation umgesetzt worden. Eingeführt worden ist das Sachbearbeiterprinzip. Die Fälle des 4. Kapitels SGB XII werden mit bearbeitet, dafür ist die Heranziehungsstelle zentralisiert worden. Weitere eingerichtete Sondersachgebiete sind der Förderzuschuss, Heimdatei und Kriegsopferfürsorge sowie die Bestattungskosten.

Der Benchmark der GPA NRW ist auf 190 gewichtete Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle festgelegt worden. Die Fallzahlen der Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes als auch das Pflegewohngeld für Selbstzahler werden ebenfalls berücksichtigt. Der Bearbeitung eines stationären Hilfefalles stehen 2,5 Fälle von Pflegewohngeldselbstzahlern gegenüber. Auf dieser Grundlage gewichtet die GPA NRW die Anzahl der Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle.

Leistungsbezieher stationäre Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011 (gewichtet)

Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
79	261	161	127	153	195	21

Um den Benchmark zu erreichen, sind Einheitssachbearbeitung und spezialisierte Bereiche, wie die Unterhaltsbearbeitung begünstigende Faktoren. Eine flächendeckend eingerichtete Pflegeberatung kann sich ebenfalls unterstützend auf den Arbeitsbereich auswirken. Siehe hierzu auch den Berichtsteil Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen.

Die Verweildauern in den Heimen haben sich in den letzten Jahren verkürzt, da die ambulanten Hilfen weiter ausgebaut werden. Dies führt innerhalb der Sachbearbeitung zu einem Mehraufwand durch erhöhte Zu- und Abgänge.

Die geplante Gesetzesänderung zur Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens für das Pflegewohngeld wird entsprechende Arbeitszeiten erfordern. Diese sind bei einer Betrachtung der Aufgabe zu berücksichtigen. Der Anteil des Pflegewohngeldes für Selbstzahler liegt mit 21 Prozent in 2012 leicht unter dem Mittelwert der Vergleichsstädte von 23 Prozent in 2011 und ähnelt im Bearbeitungsaufwand den Vergleichsstädten.

→ Feststellung

In 2011 hat eine umfassende interne Organisationsuntersuchung der Abteilung 50/3 Heime, in den Teams Sozialhilfe, Pflegewohngeld, Förderzuschuss und Kriegsopferfürsorge für Bewohner von Senioren und Pflegeheimen und Heimen für Volljährige stattgefunden. Durch die individuell auf die Stadt abgestimmten Ergebnisse, kann der Benchmark der GPA NRW bei zukünftigen Fallbemessungen einen zusätzlichen Orientierungswert darstellen.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Das Unterhaltsrecht wird von einer sich wandelnden Rechtsprechung und umfassenden Kenntnisse aus anderen Rechtsgebieten geprägt. Von den Mitarbeitern ist ein hohes Spezialwissen gefordert. Eine spezialisierte Unterhaltssachbearbeitung führt in der Regel zu Einnahmesteigerungen.

Ein Ergebnis der Organisationsuntersuchung in der Abteilung 50/3 war es, die Heranziehungsstelle zu zentralisieren (s. Berichtsteil Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen). Die Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner für 2011 werden daher nicht dargestellt.

Eine Leistungskennzahl durch die GPA NRW zu der Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle wird nicht abgebildet, da nicht ausreichend valide Daten in den Städten erhoben werden konnten.

→ Feststellung

Die Zusammenführung der Unterhaltsbearbeitung Hilfe zur Pflege in einer zentralen Heranziehungsstelle wird von der GPA NRW positiv gesehen.

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 werden sowie Beschwerden entgegen genommen werden.

Der Landesgesetzgeber plant die Ablösung des Landespflegegesetzes und des WTG zu einem kombinierten Alten- und Pflegegesetz sowie Wohn- und Teilhabegesetz (GEPA NRW⁶). Die angestrebte Kombination dieser beiden Gesetze soll auch einen neuen Rahmenprüfkatalog enthalten. Zusätzlich soll es zu einer Ausweitung des Prüfauftrages kommen. Die Auswirkung auf die Arbeit der Heimaufsicht bleibt abzuwarten, da die genauen gesetzlichen Regelungen noch unklar sind. Dabei wäre es hilfreich, wenn einheitliche Vorgaben für Prüfberichte geregelt würden.

Die Heimaufsicht ist organisatorisch der Abteilung 50/3 Heime des Referats Soziales zugeordnet. In 2011 ist die Heimaufsicht mit 2,50 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung durchgeführt worden. Auf die Leitung entfallen 0,75 Stellen.

In 2011 waren 52 Einrichtungen zu prüfen mit insgesamt 3.431 Plätzen.

Vollzeit-Stellen für die Heimaufsicht je 100.000 Einwohner 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,27	0,43	2,37	1,11	0,78	0,96	1,43	22

Anzahl der Einrichtungen/Platzzahlen Heimaufsicht je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen	21	7	48	24	17	22	31	22
Plätze	1.372	554	2.831	1.524	1.117	1.358	1.770	22

Für die Heimaufsicht wird kein Benchmark gebildet.

Inzwischen ist die Heimaufsicht personell verstärkt worden. Die Qualifikation der Mitarbeiter setzt sich aus examinierten Pflegefachkräften und Verwaltungskräfte zusammen. Die neue Möglichkeit der Gründung von ambulanten und Demenz-Wohngruppen hat zu einem erhöhten Beratungsaufwand geführt und erhebliche Personalressourcen gebunden.

⁶ 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

→ 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 Gelsenkirchen gehört das Sachgebiet Wohnen zur Abteilung 50/2. Dabei wird das Wohngeld direkt aus dem Landeshaushalt gezahlt⁷. Die Stadt Gelsenkirchen hat die Kosten für die Bearbeitung der Wohngeldanträge zu tragen, eine Erstattung der Personal- und Sachkosten durch das Land NRW erfolgt nicht.

Die Bearbeitung erfolgt mit insgesamt 16,99 Vollzeit-Stellen. Die Leitungsstellen sind mit 1,20 Vollzeit-Stellen angegeben und liegen unter dem Durchschnitt der Vergleichsstädte bezogen auf eine Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung.

Vollzeit-Stellen Wohngeld je 100.000 Einwohner 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,62	2,95	7,03	4,43	3,45	4,55	4,72	22

In 2011 entfallen insgesamt 15,79 Vollzeit-Stellen auf die Wohngeldbearbeitung. 10.725 Wohngeld-Berechnungsfälle sind lt. der Statistik IT.NRW bearbeitet worden. Davon sind 251 Lastenzuschüsse.

Anzahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
679	445	1.596	882	648	874	1.036	22

Grundlage für den Benchmark der GPA NRW sind die Wohngeld-Berechnungsfälle aus der Wohngeld-Statistik von IT.NRW. Neben diesen Wohngeld-Berechnungsfällen gibt es auch noch die sog. Proberechnungsfälle. Die Proberechnungen werden für die Jobcenter durchgeführt, um einen fiktiven Wohngeldanspruch zu ermitteln. Dieser dient als Grundlage um festzustellen, ob ein SGB II – Anspruch besteht. Diese werden von den Wohngeld-Stellen unterschiedlich gezählt und erfasst und insofern von der GPA NRW nicht berücksichtigt.

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 1.050 Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. Die Städte, die den Benchmark erreichen bzw. überschreiten, haben eine zentralisierte Bearbeitung.

⁷ s. dazu § 32 WoGG. Der Bund erstattet dem Land die Hälfte der Wohngeldzahlungen.

Wird der Benchmark im Jahr 2011 zugrunde gelegt, werden rund 11 Vollzeit-Stellen für die Aufgabenwahrnehmung Wohngeld benötigt. Die Fälle sind von 15,79 Vollzeit-Stellen bearbeitet worden. Daraus errechnet sich ein Stellenpotenzial von rund fünf Vollzeit-Stellen. Die Stadt Gelsenkirchen hat aufgrund der Fallzahlenentwicklung bereits reagiert. Es sind zwei Stellen reduziert sowie inhaltlichen Veränderungen in den Aufgabenbereichen vorgenommen worden. Zudem sind derzeit zwei weitere Stellen unbesetzt. Auf eine Potenzialausweisung wird verzichtet. In allen Vergleichsstädten sind die Antragszahlen im Wohngeld gesunken^[8], dieses hat unterschiedliche Ursachen.

→ **Feststellung**

Das für das Jahr 2011 errechnete Stellenpotenzial wird nicht ausgewiesen. Die Stadt Gelsenkirchen hat in den Folgejahren bereits Stellenreduzierungen durchgeführt.

Die Bearbeitung der Lastenzuschüsse ist zeitintensiver als die der Mietzuschüsse. Der Anteil der Lastenzuschüsse von 2,34 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 Probeberechnungen an den Gesamtberechnungsfällen. In Gelsenkirchen liegt der Anteil in 2011 deutlich unter dem Mittel der Vergleichsstädte von elf Prozent. Die Anteile der Lastenzuschüsse und Probeberechnungen wirken sich begünstigend auf die Sachbearbeitung aus.

Bei der künftigen Personalbemessung im 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 sollen nicht nur die Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten ausgeweitet werden.

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 je nach vorheriger Sachverhaltsaufklärung unterschiedlich sein wird.

Die Aufgabe Wohngeld wird bei der Stadt Gelsenkirchen zu 84 Prozent mit dem 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:

⁸ siehe dazu auch das Diskussionspapier der Dezernate IV7V der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages zum Verhältnis Wohngeld und Kosten der Unterkunft

→ Empfehlung

Die Entwicklung der Wohngeldberechnungsfälle ist weiter zu beobachten. Es ist ggf. mit einer Personalanpassung zu reagieren. Die geplanten Gesetzesänderungen sind zu berücksichtigen.

Rentenversicherung

Das Versicherungsamt der Stadt Gelsenkirchen gehört zur Abteilung 50/2 des Referats Soziales. Für die Bearbeitung der Rentenversicherung setzt sie insgesamt 1,60 Stellen ein (davon 0,10 Stellen für Leitung, 1,50 Stellen für Sachbearbeitung). Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung liegen am Durchschnitt der Vergleichsstädte.

Vollzeit-Stellen Rentenversicherung je 100.000 Einwohner 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,62	0,12	5,62	1,97	0,60	1,75	3,01	16

Insgesamt sind in 2011 793 Antragsverfahren nach dem SGB VI bearbeitet worden.

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Rentenversicherung 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
529	0	983	598	475	597	778	16

→ Feststellung

Der Benchmark für die Bearbeitung der Antragsverfahren ist auf 900 je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt worden. Daraus errechnet sich in 2011 ein Stellenpotenzial von rund 0,30 Vollzeit-Stellen. Da die Stellen der Rentenangelegenheiten aufgrund der rückgängigen Antragsverfahren weiter sukzessive abgebaut werden, wird kein Potenzial ausgewiesen.

→ Empfehlung

Die Entwicklung der Antragsverfahren ist weiter zu beobachten und der Stellenbedarf entsprechend anzupassen.

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. In der Stadt Gelsenkirchen ist eine Auskunft- und Beratungsstelle des Rentenversicherungsträgers ansässig. Die Beratung der Antragsteller wird als Schwerpunkt angesehen.

Nach § 16 Abs. 1 SGB I werden Rentenansprüche 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

me 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 Veränderung des Rentenrechts⁹ zum 01.07.2014 kann sich auch die Arbeitsbelastung bei den Versicherungsämtern ändern (Beispiel abschlagsfreie Rente mit 63 und die sogenannte Mütterrente), dieses ändert nichts an dem festgesetzten Benchmark.

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 Gelsenkirchen im Referat Soziales in der Abteilung 50/2 wahrgenommen. Derzeit erfolgt die Finanzierung anteilig vom Bund und vom Land¹⁰. Ab 2015 plant der Bund, die Kosten vollständig zu übernehmen. Die Kosten für die Bearbeitung der Anträge hat die Stadt zu tragen. In 2011 sind 3,55 Vollzeit-Stellen eingesetzt worden, 1,15 für Leitung und 2,40 für Sachbearbeitung. Die Leitungsanteile bilden mit 0,48 Vollzeit-Stellen pro Sachbearbeiter das Maximum im interkommunalen Vergleich.

Vollzeit-Stellen BAföG je 100.000 Einwohner 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,38	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, Rückforderungsfälle und sonstige Tätigkeiten wie z.B. Änderungseingaben bearbeitet. Diese werden von den kreisfreien Städten unterschiedlich gewertet und gezählt.

In 2011 sind 1.645 Anträge bearbeitet worden. Davon waren 682 Neuanträge.

⁹ Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung

¹⁰ Davon trägt der Bund 65 Prozent der Kosten und das Land 35 Prozent. Mit der BAföG Novelle sollen ab 2015 sämtliche Kosten vom Bund getragen werden.

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung BAföG 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
685	239	685	354	291	330	372	20

→ Feststellung

Der Benchmark für die Antragsbearbeitung des BAföG liegt bei 380 Anträgen je Vollzeit-Stelle. Dieser wird deutlich überschritten.

Die Stadt Gelsenkirchen erreicht das Maximum bei den Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle. Nach eigenen Angaben werden die Arbeitsspitzen zum Schuljahresbeginn von den Mitarbeitern sukzessive abgearbeitet, so dass lange Bearbeitungsdauern entstehen.

Eine hohe Anzahl an Neuansträgen führt zu einer erhöhten Arbeitsbelastung. Der Anteil der Neuansträge an den Gesamtansträgen beträgt 48 Prozent bei der Stadt Gelsenkirchen und liegt am interkommunalen Durchschnitt von 49 Prozent. Der Spitzenwert liegt bei 56 Prozent.

Die Sachbearbeitung BAföG wird hauptsächlich von Mitarbeitern im gehobenen Dienst durchgeführt. In den Vergleichsstädten verteilen sich die Anteile auf den mittleren und gehobenen Dienst. Der Durchschnitt der Bearbeitung im gehobenen Dienst liegt bei rund 58 Prozent.

Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

Aus dem Stellenvergleich der GPA NRW sind für das Referat 50 -Soziales keine Stellenpotenziale ermittelt worden. Die Stellenausstattung im Sozialamt entspricht in weiten Teilen den GPA NRW Benchmarks. Sofern sich Änderungen in den Aufgabenbereichen (Aufgabenzuschnitte, Inhalte, Fallveränderungen) ergeben, wird eine Aufgabenkritik durchgeführt. Für weiter gehende Analysen werden bei Bedarf interne Organisationsuntersuchungen eingeleitet. So sind in 2011 festgestellte rechnerische Stellenpotenziale im Betrachtungszeitraum durch die Stadt Gelsenkirchen erkannt und bereits entsprechend angepasst worden. In einigen Bereichen ist im Prüfzeitraum eine Belastungssituation signalisiert worden. Hier werden inzwischen tiefer gehende Organisationsuntersuchungen durchgeführt.

Bei allen im Stellenvergleich betrachteten Aufgabenfeldern spielen die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle: Krankheitsbedingte Ausfallzeiten oder altersbedingte bzw. sonstige Fluktuationen belasten das eingesetzte Personal. Auch nach einer Wiederbesetzung ist der Arbeitsablauf belastet, da die Einarbeitungszeit sowohl die einzuarbeitende Kraft als auch die routinierte Kraft einschränkt. Ferner spielen auch die Qualifikationen der Mitarbeiter eine entscheidende Rolle. Die Qualität der Aufgabenwahrnehmung kann und soll mit den gebildeten Kennzahlen nicht dargestellt werden. Zusätzlich können die Aufgaben wie vorne bereits beschrieben durch örtliche Besonderheiten und kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen geprägt sein.

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 beläuft sich in den Jahren 2011 und 2012 auf insgesamt rd. 123 Millionen Euro. Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird.

Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
461	488	506	478	479

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II¹¹ sieht eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig. Die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II 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.

Das Integrationscenter für Arbeit Gelsenkirchen (IAG - Jobcenter) ist auf zwei Standorte aufgeteilt (Buer und Zentrum).

Einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen nach dem SGB II hat die Höhe der SGB II-Quote.

SGB II-Quote in Prozent

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert
2011	21,4	8,5	21,4	14,8

¹¹ Sozialgesetzbuch Zweites Buch –Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

Jahr	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert
2012	21,6	8,4	21,6	14,9

In 2011 hat die Stadt Gelsenkirchen rd. 95,7 Millionen Euro und in 2012 rd. 97,9 Millionen Euro an kommunalen Mitteln für die SGB II Leistungsbezieher aufgewendet. Die Bedarfsgemeinschaften bestehen landesweit wie auch in Gelsenkirchen aus durchschnittlich zwei Personen.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende je Leistungsbezieher in Euro

	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.172	2.011	2.656	2.324	2.175	2.346	2.468	22
2012	2.216	2.028	2.666	2.357	2.226	2.378	2.481	20

Bei den kommunalen Leistungen sind die Leistungen für Unterkunft und Heizung bestimmend. Sie machen landesweit durchschnittlich 97 Prozent der kommunalen Leistungen aus. Gelsenkirchen liegt mit 94 Prozent unter dem Mittelwert.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro

	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.039	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22
2012	2.093	1.987	2.583	2.281	2.156	2.308	2.399	20

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.¹² In der Praxis hat sich das BuT als sehr kompliziert und verwaltungsaufwändig herausgestellt und wurde bereits mehrfach verändert. Ferner wird auch Schulsozialarbeit nach Bildung und Teilhabe zweckgebunden finanziert. Dafür wurde die Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten erhöht. Die GPA NRW hat sich daher entschlossen, nur wenige Kennzahlen darzustellen. Das Vergleichsjahr für das BuT ist das Jahr 2012, da in 2011 Schwierigkeiten in der Einführung und Umsetzung bestanden.

¹² 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.

Die Organisation des BuT ist in Gelsenkirchen im August 2013 optimiert worden. Bis dahin waren nur die Organisation und Abrechnung der Leistungen Mittagsverpflegung, Schülerbeförderung, Lernförderung und Teilhabe vom Jobcenter auf die Kommune übertragen. Die entstandenen Schnittstellen haben zu viele Ressourcen verbraucht und die Leistungsanbieter hatten mehrere Ansprechpartner.

Die Organisation, Antragsabwicklung und Abrechnung erfolgt ab August 2013 für alle Rechtskreise SGB II, BKGG, AsylbLG und SGB XII in einem Team des Referates Bildung und Erziehung. Ausgenommen ist das Schulbedarfspaket. Dieses wird von der bewilligenden Stelle der zugrundeliegenden Sozialleistung durchgeführt.

Kennzahlen zum BuT

Bei der Stadt Gelsenkirchen sind im Jahr 2012 rund 4 Mio. Euro Aufwendungen für die Leistungen des BuT entstanden.

Ordentliche Aufwendungen nach dem BuT je Bewilligung in Euro 2012

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
119	87	234	133	93	114	170	19

Lt. Statistik des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) wurden in Gelsenkirchen rd. 78 Prozent der Bundesmittel für das BuT ausgeschöpft. In NRW liegt die Ausschöpfungsquote 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 ist¹³. Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingun-

¹³ s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

gen. 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.

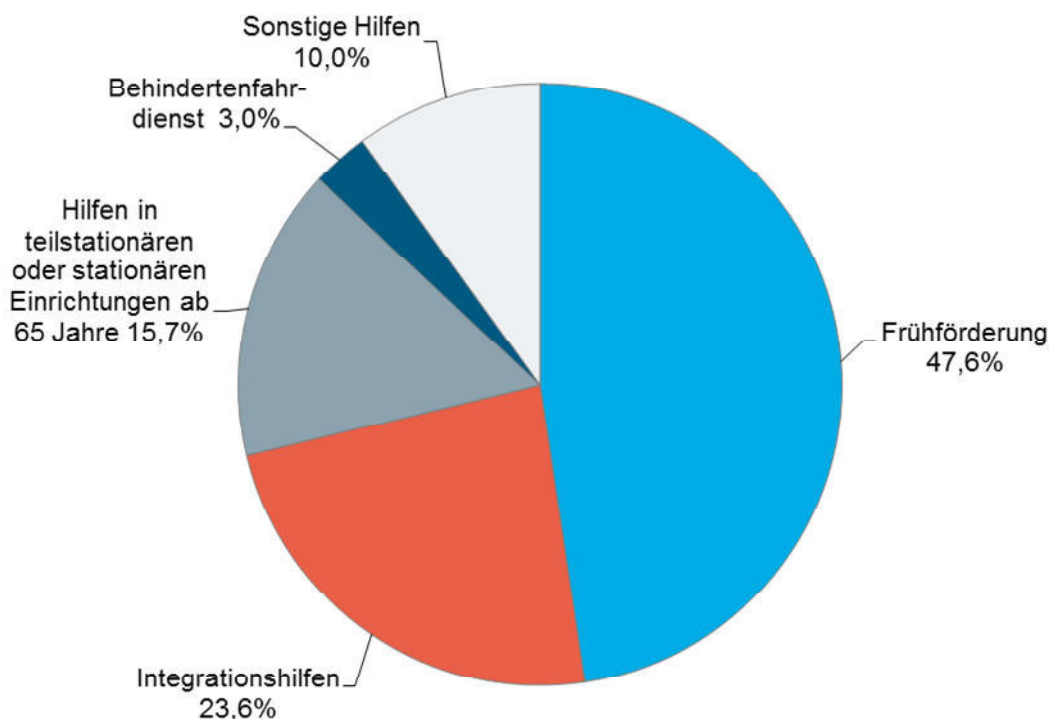
Die kreisfreien Städte sind verschiedene Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfen zu begrenzen. Dieses ist in unterschiedlicher Weise gelungen. Die Hauptleistungsarten der Eingliederungshilfe sind die Frühförderung, die Integrationshilfen und der Behindertenfahrdienst. 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. In Gelsenkirchen sind dieses beispielsweise die Lebenspraktischen Fertigkeitshilfen, Elternassistenz und Gebärdensprachkurse.

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Transferaufwendungen mit Behindertenfahrdienst	1.928.181	1.827.053	2.000.164	2.137.747	2.230.093
Transferaufwendungen ohne Behindertenfahrdienst	1.855.897	1.755.228	1.926.733	2.070.922	2.162.186

Die Transferaufwendungen verteilen sich in Gelsenkirchen auf folgende Hilfearten:

Verteilung der Hilfearten in der Eingliederungshilfe in Prozent 2012



Die Transferaufwendungen für die Eingliederungshilfe sind in Gelsenkirchen 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 Behindertenfahrdienst sehr unterschiedlich organisiert ist und zum Teil freiwillige Anteile enthält, werden die folgenden Kennzahlen ohne den Behindertenfahrdienst dargestellt.

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je Einwohner in Euro

	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	8,07	3,41	27,06	10,26	7,35	8,87	10,26	20
2012	8,44	3,25	28,47	11,21	8,00	9,30	11,78	19

Bei der Stadt Gelsenkirchen werden die Eingliederungshilfen in der Abteilung 50/4.3 im Referat Soziales bearbeitet. Zusätzlich ist noch das Referat Gesundheit beteiligt. Berücksichtigt sind nur die Stellenanteile für die Leistungsgewährung.

In 2011 sind für die Bearbeitung 2,56 Vollzeit-Stellen eingesetzt worden (0,36 Leitung, 2,20 Sachbearbeitung).

Vollzeit-Stellen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je 100.000 Einwohner 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,00	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,35	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. Hier kann sich bereits ein geringfügiger Anstieg des Antragsvolumens (z. B. Antrag auf ein persönliches Budget) erheblich auf die erforderliche Stellenausstattung auswirken. Die zu bearbeitenden Sachverhalte werden immer komplexer, da durch 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.

Die Stadt Gelsenkirchen hat die Eingliederungshilfe auf eine ganzheitliche Bearbeitung umgestellt. Die Frühförderung und die Integrationshilfen werden im Team Eingliederungshilfe spezialisiert bearbeitet. Die Stadt Gelsenkirchen reagiert hiermit auf die komplexer werdenden Sachverhalte in der Eingliederungshilfe.

→ Feststellung

Die spezialisierte Sachbearbeitung in Gelsenkirchen in einem Team Eingliederungshilfe erleichtert die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in den Eingliederungshilfen.

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.

Wie in vielen kreisfreien Städten sind die Transferaufwendungen in der Frühförderung wie auch in Gelsenkirchen rückläufig. In 2008 sind 1,2 Millionen Euro, in 2012 noch 1,1 Millionen Euro aufgewendet worden.

Transferaufwendungen Frühförderung je Leistungsbezieher

	Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.590	783	5.121	2.865	1.789	2.652	3.896	20
2012	1.492	1.208	5.629	2.982	1.825	2.556	4.198	19

In dem interkommunalen Vergleich sind die unterschiedlichen Systeme der Frühförderung (interdisziplinäre¹⁴ und solitäre Förderung) enthalten. Bisher gibt es in der Stadt Gelsenkirchen noch keine interdisziplinäre Frühförderstelle.

Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher von Frühförderung je 1.000 Einwohner bis 6 Jahre)

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	565	614	721	702	712
Leistungsdichte	43,1	47,0	55,6	54,9	55,4

¹⁴ siehe dazu auch § 3 der Frühförderungsverordnung-FrühV

Leistungsdichte (Leistungsbezieher von Frühförderung je 1.000 Einwohner bis 6 Jahre)

	Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	54,9	7,4	54,9	27,4	18,3	21,5	34,9	19
2012	55,4	7,8	56,5	28,0	16,5	21,9	38,0	18

Ein Schlüssel in der Begrenzung der Aufwendungen in der Frühförderung liegt in der Optimierung der Zugangssteuerung. Die Anträge auf Frühförderung sind im Referat Soziales oder bei den Frühförderstellen und den heilpädagogischen Praxen zu stellen. Aufgrund eines ärztlichen Attests findet die Erstdiagnostik bzw. die erste Einschätzung des Förderbedarfs durch den Kinder- und Jugendmedizinischen Dienst des Referates Gesundheit sowie in der Frühförderstelle der Lebenshilfe Gelsenkirchen e.V. bzw. in einer heilpädagogischen Praxis statt. Der Kinder- und Jugendmedizinische Dienst überprüft jeden eingehenden Antrag. Die Bewilligung der erforderlichen Hilfe erfolgt aufgrund des dort erstellten Gutachtens durch die Leistungssachbearbeitung Eingliederungshilfe.

→ Feststellung

Jeder Antrag wird durch den Kinder- und Jugendmedizinischen Dienst geprüft, so dass die heilpädagogischen Leistungen pass- und zielgenau ermittelt und festgestellt werden können.

Die Zugangssteuerung erfolgt durch die Referate Gesundheit, Erziehung und Bildung in Zusammenarbeit mit dem Referat Soziales. Das Referat Gesundheit arbeitet eng mit den Kindertagesstätten und der Kinder- und Jugendklinik Gelsenkirchen zusammen. Der Kinder- und Jugendmedizinischer Dienst untersucht seit 2001 auffällige Kinder in allen Kindertagesstätten trägerübergreifend, er berät die Erzieher/innen und die Eltern über notwendige Förder- und Therapiemaßnahmen. Wird bei den Kindergartenkindern eine Integration in der Tageseinrichtung für Kinder durch den Landschaftsverband Westfalen-Lippe bewilligt, entfällt in den meisten Fällen die heilpädagogische Maßnahme.

Durch das Referat Erziehung und Bildung entsteht ein Netzwerk mit allen Akteuren in Gelsenkirchen, die mit Frühen Hilfen und Kinderschutz befasst sind. Seit 2005 gilt in der Stadt Gelsenkirchen das Prinzip „Bildung und Erziehung von Anfang an“. Ganzheitliche Präventionsmaßnahmen begleiten Kinder von der Geburt bis in das Erwachsenenalter hinein.

Im Rahmen des Gelsenkirchener Modells „Jedem Kind seine Chance“ sind die Eingangsuntersuchungen in den Kindertagesstätten eingeführt worden. Das Modellprojekt wird derzeit an 15 Kindertagesstätten durchgeführt, um mögliche Entwicklungsstörungen rechtzeitig zu erkennen und um geeignete Fördermaßnahmen deutlich vor dem Schuleintritt einzuleiten.

→ Feststellung

Die betroffenen Akteure arbeiten in Gelsenkirchen eng zusammen. So werden einheitliche Verfahren und Standards gewährleistet. Die Vernetzung im System Frühförderung wird so erleichtert.

Mit den Anbietern der Frühförderung (Lebenshilfe e.V., Praxis Griego) sind Leistungsvereinbarungen zur Diagnostik geschlossen worden. Diese werden regelmäßig überprüft. Die Bewilligung und Abrechnung der Leistungen erfolgt über festgelegte Stundensätze.

→ **Feststellung**

Die regelmäßige Überprüfung der Verträge und Vereinbarungen gewährleistet aktuelle und transparente Informationen für die Steuerung der Frühförderung.

Integrationshilfen

Bei den Hilfen zur angemessenen Schul- und Ausbildung ist die bedeutendste Leistung die Integrationshilfe. Integrationshelfer sollen den schulpflichtigen Kindern mit einer Behinderung den Schulbesuch ermöglichen oder erleichtern. Die Fallzahlen und die Aufwendungen sind in den letzten Jahren bei allen kreisfreien Städten stark angestiegen. Gründe hierfür liegen in den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention¹⁵. Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz NRW wurde zum Schuljahr 2014/2015 der gemeinsame Unterricht von Menschen mit und ohne Behinderung als Regelfall im Schulgesetz verankert. Danach sollen vermehrt Kinder mit einer Behinderung in Regelschulen beschult werden. Hierdurch werden weitere Fallzahlensteigerungen erwartet.

Die Transferaufwendungen der Integrationshilfen steigen von 2008 nach 2012 von rd. 197.000 auf 526.000 Euro an.

Transferaufwendungen Integrationshilfen in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
196.724	295.842	367.118	419.879	526.153

Wie bei der Frühförderung werden die Eltern an den Kosten der Integrationshilfen 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 Verteilung erfolgt in 2015¹⁶. Die erste Inklusionspauschale wird spätestens zum 01. Februar 2015 vom Land ausgezahlt.

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. Auch in Gelsenkirchen werden erst seit 2011 die Leistungsbezieher von Einzelfallhilfen erfasst.

Die Anträge auf Integrationshilfen werden von den Erziehungsberechtigten mit der Stellungnahme der jeweiligen Schule beim Referat für Erziehung und Bildung an die Abteilung Schulbetrieb eingereicht. Die Anträge werden hier zentral erfasst (Statistik, Berichtswesen). Die Abteilung Schulbetrieb fungiert als Clearingstelle. Die Anträge werden bei körperlicher und geistiger Behinderung an das Referat Soziales bzw. an den Kinder- und Jugendmedizinischen Dienst weitergeleitet. Der Kinder- und Jugendmedizinische Dienst überprüft jeden Antrag. Im Referat Soziales wird aufgrund der Stellungnahme lediglich der Leistungsbescheid erteilt.

¹⁵ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

¹⁶ s. dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion

Das Referat Erziehung und Bildung ist organisatorisch für die Umsetzung von Poolbildungen an den Schulen bzw. für die Leistungsvereinbarungen mit den freien Trägern zuständig. Die Pools sollen aufgrund der steigenden Anzahl von Integrationshilfen weiter ausgebaut werden. Im Gegensatz zur Einzelintegration verringern die Poolösungen den Verwaltungsaufwand, da die Betreuung des Integrations-Helfer Pools über die Schulen erfolgt. Ob über die Poolösungen auch Kostensenkungen erzielt werden, ist schwer nachzuweisen.

→ **Feststellung**

Die fachübergreifende Ansiedlung der Integrationshilfen sorgt für eine erleichterte Abstimmung und Abgrenzung der Jugend- und Sozialhilfe. Zudem wird eine enge Vernetzung mit allen betroffenen Akteuren erreicht.

Mit derzeit vier freien Trägern sind durch die Abteilung Schulbetrieb Leistungsvereinbarungen über Stundensätze und die Ausgestaltung der Integrationshilfen abgeschlossen worden. Die Integrationshilfen werden monatlich nach Pauschalen mit dem durchzuführenden Träger abgerechnet.

→ **Feststellung**

Durch die geschlossenen Leistungsvereinbarungen mit den betroffenen Akteuren werden einheitliche Verfahren und Standards gewährleistet.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren¹⁷. Die kreisfreien Städte haben den Behindertenfahrdienst hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und des Personenkreises unterschiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzliche und freiwillige Leistung. Deshalb war die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes häufig Bestandteil von Haushaltskonsolidierungen. Die Leistungshöhe des Behindertenfahrdienstes ist auch bei der Stadt Gelsenkirchen Thema der Haushaltskonsolidierung und wird regelmäßig überprüft.

In den Jahren 2011 und 2012 liegen die Transferaufwendungen bei rund 67.000 bzw. 68.000 Euro.

Transferaufwendungen Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro

	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	0,26	0,03	2,29	0,62	0,28	0,45	0,74	21
2012	0,27	0,06	2,78	0,62	0,27	0,41	0,79	19

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

¹⁷ s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

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 beispielsweise 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. In Gelsenkirchen ist die Anzahl der Nutzer in den Jahren 2008 bis 2012 von 131 auf 117 leicht gesunken.

Bei der Stadt Gelsenkirchen haben Personen Anspruch auf den Behindertenfahrdienst, die über einen Schwerbehindertenausweis mit dem Merkmal aG (außergewöhnliche Gehbehinderung) verfügen. Der Fahrpreis beläuft sich auf derzeit 16 Euro pro Fahrt.

Der Behindertenfahrdienst in Gelsenkirchen ist eine pflichtige Leistung der Eingliederungshilfe und unterliegt somit der Einkommens- und Vermögensprüfung. Unterschreitet der Nutzer die Einkommensgrenze werden zehn Freifahrten pro Monat bewilligt. Wird die Einkommensgrenze um zehn bzw. zwanzig Prozent überschritten, reduzieren sich die Freifahrten auf acht bzw. sechs. Die Fahrten sind auf das Stadtgebiet zzgl. zehn Kilometer begrenzt. In anderen kreisfreien Städten müssen sich die Teilnehmer mit kleinen Beiträgen am Fahrdienst beteiligen.

Die Bearbeitung des Behindertenfahrdienstes erfolgt mit einem geringen Stellenanteil von 0,1 im Team Eingliederungshilfe. Der Stellenanteil konnte reduziert werden, da die Stadt Gelsenkirchen sich dem Onlineverfahren (I-Tan-Verfahren) des Deutschen Medizinrechenzentrums (DMRZ) angeschlossen hat. Der Nutzer des Behindertenfahrdienstes bekommt eine TAN-Nummer, die er bei der Fahrt angibt. Über diese TAN sind die geprüften Voraussetzungen des Nutzers hinterlegt. Der Unternehmer des Fahrdienstes erkennt, wie viele monatliche Fahrten noch zur Verfügung stehen. Die Abrechnung erfolgt direkt über das DMRZ. Gleichzeitig wird automatisch ein Nachweis über die genutzten Fahrten geführt (gefahrenen Kilometer, Anzahl der Fahrten, Kosten pro Nutzer...).

Die Fahrdienste werden in Gelsenkirchen von den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege durchgeführt. Mit den Anbietern ist eine Vereinbarung gem. § 75 Abs. 3 SGB XII abgeschlossen worden.

→ **Feststellung**

Durch das optimierte Verfahren des Behindertenfahrdienstes konnte Personal reduziert und die Bearbeitung vereinfacht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen 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.

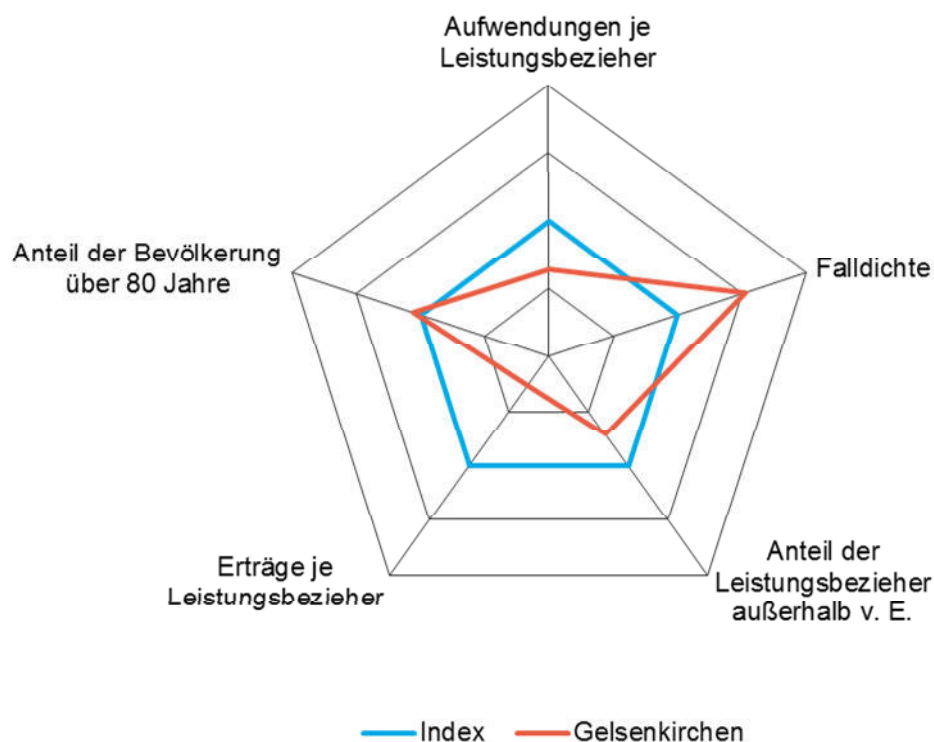
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

Die Hauptempfehlungen des letzten Prüfberichts betrafen das Controlling, die Steigerung der Einnahmen aus Unterhalt und den Einsatz von Pflegefachkräften. Die Stadt Gelsenkirchen hat die Empfehlungen der GPA NRW zum letzten Bericht mit dem Schwerpunkt Hilfe zur Pflege überprüft und umgesetzt bzw. weiter ausgebaut. Während des Prüfzeitraumes 2007 erfolgte die Bündelung sämtlicher Seniorenangelegenheiten in der städtischen Beratungsstelle für Pflege, Alter, Demenz und Wohnungsanpassung für ältere oder behinderte Menschen (PFAD). Zudem ist eine städtische Clearingstelle eingerichtet worden, um die ambulanten Hilfen weiter auszubauen.

Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege

Die folgende Grafik macht deutlich, welche Faktoren die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege beeinflussen und sich auf die Aufgabenerledigung auswirken. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Es werden die Kennzahlen 2012 dargestellt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der kreisfreien Städte.

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	317	1	317
4. Kapitel SGB XII	3.968	0,7	2.778
Gesamt	4.285		3.095

Gewichtung der Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2013

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Anzahl gewichtete Fälle
3. Kapitel SGB XII	342	1	342
4. Kapitel SGB XII	4.082	0,7	2.857
Gesamt	4.424		3.199

➔ 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
Gelsenkirchen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Hauptschulen	7
Realschulen	8
Gymnasien	10
Gesamtschulen	12
Sekundarschulen	14
Potenzialberechnung Schulgebäude	14
Schulturnhallen	16
Turnhallen (gesamt)	18
Gesamtbetrachtung	18
Ausblick	20
Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten	21
Schulsekretariate	23
Organisation und Steuerung	25
Schülerbeförderung	27
Organisation und Steuerung	28
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	30

→ 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 für die Kennzahlen zu den Schulflächen ermittelt. 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 Gelsenkirchen sind nicht die Nutzflächen 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 Gelsenkirchen 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 Ganztagsschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für 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 in internationale Förderklassen fließt in die vorliegende Gesamtbetrachtung nicht ein.

Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen ist die Anzahl der Grundschüler auch in Gelsenkirchen rückläufig. Seit dem Jahr 2000 hat sie sich von ca. 12.100 auf ca. 9.070 im Schuljahr 2011/12 verringert. Dies entspricht einem Rückgang von 25 Prozent.

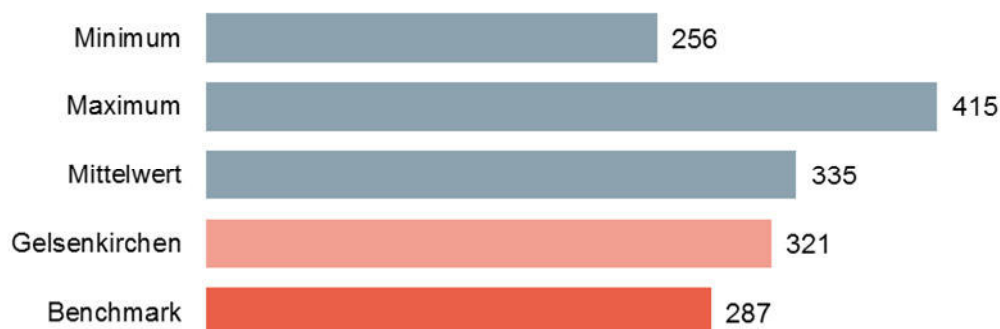
In dem letzten Prüfungsturnus hat die GPA NRW bereits die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben. Für das Vergleichsjahr 2006 errechnete sich für die Stadt Gelsenkirchen ein Wert von 15,80 m² je Schüler. Dieser lag interkommunal auf durchschnittlichem Niveau. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einkalkuliert. Bezogen auf das Vergleichsjahr 2011 hat sich dieser Wert auf 16,74 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 gab es in Gelsenkirchen 39 Grundschulen. Alle Grundschulen verfügen über ein OGS-Angebot. Der Anteil der OGS-Schüler, die ein solches Ganztagsangebot in Anspruch nahmen, lag bei 26 Prozent. Dieser ist bei der Bemessung des Benchmarks berücksichtigt.

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)

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2011



Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
321	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 die folgenden drei Schulen die höchsten Werte ausweisen:

- Grundschule Gecksheide 153a einschl. Teilstandort Flurstraße 100 mit 548 m² je Klasse,
- Grundschule Lange Straße 21 – Gutenbergschule - mit 502 m² je Klasse und
- Grundschule Kurt-Schumacher-Straße 148 mit 475 m² je Klasse.

Der hohe Flächenwert der Grundschule Gecksheide resultiert u.a. aus dem sehr hohen Anteil der Verkehrsflächen, d.h. der Eingangs-/Flur- bzw. Treppenhausbereiche. Insbesondere im südwestlichen Teil des Erdgeschosses ist der Flurbereich außergewöhnlich groß. Der Umstand, dass das Gebäude komplett unterkellert und sogar mit einem Luftschuttkeller ausgestattet ist, wirkt sich zudem ungünstig auf den Flächenwert aus.

Auch in den Grundschulen Lange Straße und Kurt-Schumacher-Straße sind die Gebäude unterkellert.

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 im Primarbereich insgesamt ein rechnerischer Flächenüberhang von rund 13.600 m². Die aktuellen Prognosen der Stadt Gelsenkirchen aus dem Jahr 2010 gehen davon aus, dass die Schülerzahl weiter absinken wird.

Die Stadt Gelsenkirchen hat bereits im Jahr 2006 die Anzahl der Grundschulen von 53 auf 39 reduziert.

Weitere schulorganisatorische Maßnahmen, die zu einem Flächenabbau im Primarbereich führen, sind von der Stadt Gelsenkirchen nicht geplant.

Bis zum Schuljahr 2019/20 gehen die Prognosen der Stadt Gelsenkirchen von einem weiteren Rückgang der Schülerzahl auf 8.267 aus. Ausgehend von einer durchschnittlichen Klassenstärke von 22,5 Schülern ergäbe dies 367 Klassen (2011/12: 401 Klassen, 2013/14: 375 Klassen).

Das Schulverwaltungsamt geht davon aus, dass die OGS-Quote bis zum Prognosejahr 2019/20 auf 35 Prozent ansteigen wird. Die GPA NRW geht bei einem OGS-Anteil von 35 Prozent von einem Benchmark von 290 m² je Klasse aus. Sofern keine weiteren Standorte aufgegeben werden, ergeben sich in diesem Zeitraum ein Flächenwert von 350 m² je Klasse und ein Flächenüberhang von rund 22.000 m² (ohne Berücksichtigung der Inklusion und zusätzlichen zuwanderungsbedingten Bedarfen).

→ **Feststellung**

Für den Primarbereich errechnet die GPA NRW bereits im Vergleichsjahr einen Flächenüberhang von 13.600 m². Durch den Rückgang der Schülerzahlen erhöht sich dieser Wert in den Folgejahren, trotz Absenkung der Klassenstärke.

Bereits 21 von 39 Grundschulen wurden im Schuljahr 2012/13 ein- bzw. zweizügig geführt. Im Vergleichsjahr 2011/12 waren dies noch 16 Grundschulen.

Die Aufrechterhaltung kleiner Schulstandorte stellt sich nicht nur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ungünstig dar. Häufig wirft sie auch schulorganisatorische Schwierigkeiten auf, z.B. beim Ausfall von Lehrkräften und Ganztagsangeboten.

Erst eine räumliche Zusammenlegung der Schulstandorte würde den städtischen Haushalt nennenswert entlasten. Aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte der Stadt Gelsenkirchen sind die Entfernungen zwischen den Schulstandorten oft nur gering, sodass die Wege für die Schüler zumutbar sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte zum Abbau der bestehenden Flächenüberhänge einzügige Grundschulstandorte nach Möglichkeit aufgeben.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Gelsenkirchen gab es in 2011/2012 folgende weiterführenden Schulen:

- sieben Hauptschulen,
- sechs Realschulen,
- sieben Gymnasien und
- fünf Gesamtschulen (davon eine Privatschule).

Zum 01.08.2012 wurden zudem die Sekundarschule Hassel und zum 01.08.2014 die Gesamtschule Erle gegründet.

Nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft sind Gegenstand der nachfolgenden Flächenbetrachtung.

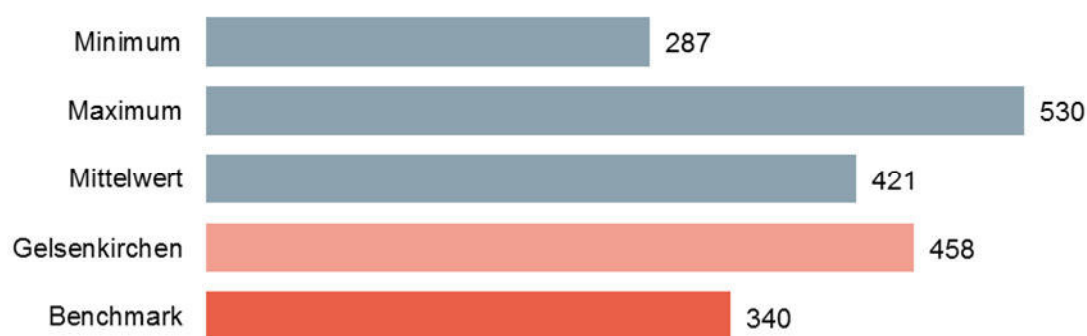
Hauptschulen

Auch die Zahl der Hauptschüler ist in Gelsenkirchen seit dem Jahr 2003 stetig rückläufig. Bis zum Schuljahr 2011/12 ist die Schülerzahl von 3.120 auf 2.050 gesunken. Dies entspricht einem Rückgang von 34 Prozent.

Drei der sieben Hauptschulen werden als Ganztagschulen geführt. Die Ganztagsquote lag bei 33 Prozent.

Der Benchmark für Hauptschulen in Halbtagsform ohne Ganztagsanteil liegt bei 320 m² je Klasse, für Ganztagschulen bei 370 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2011



Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
458	287	530	421	396	425	465	21

Die Einzelaufstellung der Standorte (Grafik 2 am Ende des Teilberichts) zeigt, dass lediglich die Hauptschule Schwalbenstraße den Benchmark unterschreitet. Diese lag mit 338 m² je Klasse geringfügig unterhalb des Zielwertes. Auffällig hohe Kennzahlenwerte weisen die nachfolgenden drei Schulen auf:

- Hauptschule Mehringstraße mit 557 m² je Klasse,
- Hauptschule Am Dahlbusch 98 mit 536 m² je Klasse und
- Hauptschule Frankampstraße 111 incl. Nebenstelle Surkampstraße mit 519 m² je Klasse.

Im Vergleichsjahr 2011 errechnet sich für die Hauptschulen insgesamt ein Flächenüberhang von rund 10.900 m². Dieses entspricht etwa einem Viertel der gesamten Hauptschulflächen.

Die Stadt Gelsenkirchen hat auf die sinkende Auslastung der Hauptschulen reagiert und zwischenzeitlich folgende Maßnahmen realisiert:

- Die Hauptschule Mehringstraße (4.459 m²) wurde zum Schuljahresbeginn 2013/14 endgültig aufgelöst.
- Die Hauptschule Frankampstraße inkl. Nebenstelle Surkampstraße (8.827 m²) wurde zum 01.08.2014 auslaufend aufgelöst.

- Diese beiden Standorte und das Gebäude Gerhart-Hauptmann-Realschule (8.009 m²) werden für die neue Gesamtschule Erle (vier bis fünfzügig) genutzt, die am 01.08.2014 ihren Betrieb aufgenommen hat.
- Die Hauptschule Eppmannsweg (5.254 m²) wird seit dem 01.08.2012 auslaufend geführt.
- Diese Hauptschule und das Gebäude der Realschule St. Michael-Straße (4.823 m²) werden für die dreizügige Sekundarschule genutzt, die am 01.08.2012 ihren Betrieb aufgenommen hat.

Zukünftig werden sich durch die Auflösung der drei Hauptschulen, die Flächen der Hauptschulen um rund 18.500 m² verringern. Im Vergleichsjahr wurde für die sieben Hauptschulen insgesamt eine Fläche von rund 42.000 m² zugrunde gelegt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen hat auf die rückläufigen Schülerzahlen reagiert und schließt drei von sieben Hauptschulen.

Durch das Auslaufen der Hauptschulen und das veränderte Schulwahlverhalten hat sich die Zahl der Hauptschüler im Schuljahr 2013 erheblich reduziert. Im Schuljahr 2011/12 konnten noch 92 Klassen gebildet werden, jedoch im Schuljahr 2013/14 nur noch 76 Klassen.

Bis 2019/20 zeigen die Prognosen einen weiteren Rückgang der Schülerzahlen auf (voraussichtlich dann nur noch 1.428 Schüler) aus. Ausgehend von einer durchschnittlichen Klassenstärke von 20 Schülern ergäbe dies 71 Klassen.

Aufgrund des 100 prozentigen Ganztagsanteils der Hauptschulen Emmastraße und Schwalbenstraße geht die GPA NRW für alle vier Hauptschulen im Schuljahr 2019/20 von einer Ganztags-Quote von 40 bis 60 Prozent aus. Für diese Quote beträgt der Benchmark 350 m² je Klasse. In der Prognoseberechnung für 2019/20 wird sich kein rechnerischer Flächenüberhang ergeben. Die Hauptschulen sind gut ausgelastet.

→ **Feststellung**

Die verbleibenden vier Hauptschulen in der Stadt Gelsenkirchen werden gemäß den Prognosedaten in den nächsten Jahren gut ausgelastet sein.

Realschulen

Die Schülerzahlen an den Realschulen sind in Gelsenkirchen seit 2003 stetig rückläufig. Bis zum Schuljahr 2011/12 ist ein Rückgang von fast 22 Prozent zu verzeichnen.

Die Hälfte der sechs Realschulen verfügt über ein Ganztagsangebot. Der Ganztagsanteil lag 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.

Bruttogrundflächen Realschulen je Klasse in m² 2011



Gelsenkir- chen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
393	266	396	341	302	347	385	21

Die deutliche Überschreitung des Benchmarks um fast 34 Prozent weist auf erhebliche Flächenüberhänge hin.

In der Einzelbetrachtung der Realschulen (siehe Grafik 3 am Ende des Teilberichts) unterschreitet keine der Realschulen den Zielwert. Folgende Standorte bilden die höchsten Kennzahlenwerte ab:

- Realschule Mühlenstraße 15 mit 529 m² je Klasse,
- Realschule Hagemannshof 5 mit 409 m² je Klasse und
- Realschule Grenzstraße 3 mit 391 m² je Klasse.

Der auffällig hohe Flächenwert der Realschule Mühlenstraße ist u.a. auf die architektonische Struktur zurückzuführen. Das Gebäude verfügt über sehr breite Flur- und Atriumbereiche sowie über eine Aula mit Vor- und Nebenräumen. Außerdem wird der Flächenwert durch die vorhandenen Kellerräume negativ beeinflusst.

Die Realschule Hagemannshof besteht aus insgesamt vier Gebäuden. Daraus ergibt sich ein höherer Flächenverbrauch für Eingangsbereiche, Flure, Haustechnikräume, Erschließungsflächen usw. Die Gebäude haben zudem umfangreiche Kellerflächen.

Bei der Realschule Grenzstraße wirkt sich die große Aula nachteilig auf den Kennzahlenwert aus.

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 für die Realschulen insgesamt ein rechnerischer Flächenüberhang von rund 12.100 m².

Die Stadt Gelsenkirchen hat zwischenzeitlich folgende Maßnahmen umgesetzt:

- Die Gerhart-Hauptmann-Realschule (8.008 m²) wird ab dem 01.08.2014 auslaufend aufgelöst. Dieses Gebäude wird für die neue Gesamtschule Erle genutzt.
- Die Realschule St. Michael-Straße (4.823 m²) wird ab dem 01.08.2012 auslaufend geführt. Das Gebäude wird für die dreizügige Sekundarschule genutzt.

Zukünftig werden sich durch die Auflösung der zwei Realschulen die Flächen der Realschulen um rund 12.800 m² verringern. Dies sind 27 Prozent der gesamten Realschulflächen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen hat auf die rückläufigen Schülerzahlen reagiert und zwei der sechs Realschulen auslaufend gestellt.

Bis zum Schuljahr 2019/20 wird ein weiterer Rückgang der Schülerzahl auf 2.401 erwartet. Auf der Basis einer durchschnittlichen Klassenstärke von 26 Schülern ergäbe dies 92 Klassen. (2011/12: 121 Klassen, 2013/14: 116 Klassen).

Aufgrund des 100 prozentigen Ganztagsanteils der beiden Realschulen Rotthausen Straße und Hagemannshof geht die GPA NRW für alle vier Realschulen im Schuljahr 2019/20 von einer Ganztags-Quote von 40 bis 60 Prozent aus. Wir legen für diese Quote einen Benchmark von 304 m² je Klasse zugrunde. Sofern lediglich die beiden o.g. Realschulstandorte aufgegeben werden, ergäbe sich in diesem Zeitraum ein Flächenwert von 377 m² je Klasse. Somit ein rechnerischer Flächenüberhang von rund 7.000 m² (ohne Berücksichtigung der Inklusion und zusätzlichen zuwanderungsbedingten Bedarfen).

Zurzeit sind in der Realschule Mühlenstraße bereits drei internationale Förderklassen untergebracht.

→ **Feststellung**

Das Flächenpotenzial hat sich in der Prognoseberechnung 2019/20 gegenüber dem Vergleichsjahr 2011/12 reduziert. Jedoch werden die verbleibenden vier Realschulen auf Dauer voraussichtlich nicht ausgelastet sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte versuchen einen Realschulstandort aufzugeben. Zumindest sollte sie an Einzelstandorten die Flächen für die Schullnutzung optimieren. Sie sollte anstreben, Teilflächen für andere mit dem Schulbetrieb verträgliche Nutzungen zu verwenden.

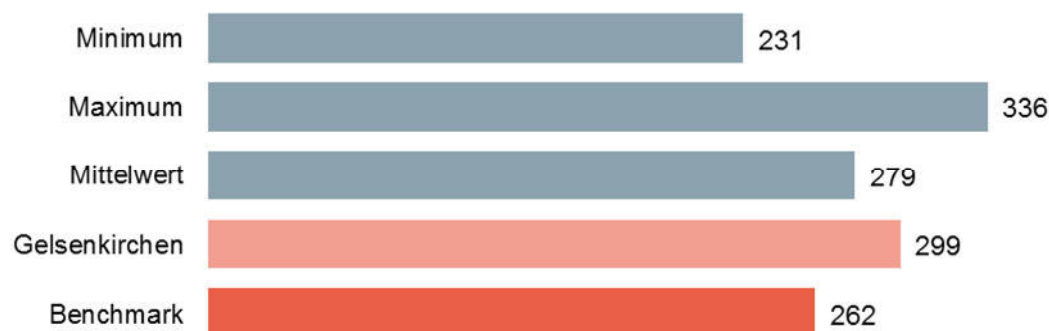
Gymnasien

In Gelsenkirchen ist die Zahl der Gymnasiasten seit dem Schuljahr 2007/08 kontinuierlich gesunken. Bis zum Vergleichsjahr 2011/12 ist ein Rückgang von sechs Prozent zu verzeichnen.

Im Vergleichsjahr besuchten insgesamt 5.743 Schüler die sieben Gymnasien. Davon entfielen rund 56 Prozent auf die Sekundarstufe I.

Viele Gymnasiasten haben durch die verkürzte Abiturzeit (G 8) am Nachmittag noch Unterricht. Der Benchmark berücksichtigt Flächen für Mensen und Ganztagsbereiche für 60 Prozent der Schüler der Sekundarstufe I. Die GPA NRW setzt daher für die Sekundarstufe I einen Benchmark von 290 m² je Klasse und für die Sekundarstufe II einen Benchmark von 236 m² je Kurs an. Daraus errechnet sich auf der Grundlage der gebildeten Klassen und Kurse der Stadt Gelsenkirchen ein gesamter Benchmark für die Gymnasien von 299 m² je Klasse /Kurs.

Bruttogrundflächen Gymnasien je Klasse/Kurs in m² 2011



Gelsenkir- chen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
299	231	336	279	259	282	286	21

Die Kennzahlenwerte der einzelnen Gymnasien (siehe Grafik 4 am Ende des Teilberichts) zeigen, dass lediglich das Gymnasium Breddestraße 91 den Benchmark unterschreitet und das Gymnasium Schultestraße 50 in Höhe des Benchmarks liegt. Die höchsten Überschreitungen sind bei den nachfolgend aufgeführten drei Gymnasien festzustellen:

- Gymnasium Liboriusstraße 103 mit 434 m² je Klasse,
- Gymnasium Hauptstraße 60 mit 321 m² je Klasse,
- Gymnasium Goldbergstraße 91 mit 319 m² je Klasse.

Der hohe Flächenwert des Gymnasiums Liboriusstraße ist u.a. darin begründet, dass das Gebäude über zwei Atrien, große Flure und eine große Aula verfügt. Zudem wirkt sich der Umstand, dass das Gebäude voll unterkellert ist, ungünstig auf den Kennzahlenwert aus.

Bei dem Gymnasium Hauptstraße ist zu berücksichtigen, dass das Gymnasium aus zwei Gebäuden besteht. Als Folge ergibt sich ein höherer Flächenverbrauch für Eingangsbereiche, Flure, Haustechnikräume, Erschließungsflächen usw.

Das Gymnasium Goldbergstraße besitzt ebenfalls eine Aula mit Nebenräumen sowie – bedingt durch die Bauart - breite Verkehrswege.

Bereits im Vergleichsjahr 2011 errechnet sich für die Gymnasien ein Flächenüberhang von insgesamt rund 9.300 m².

Die Stadt Gelsenkirchen hat keine schulorganisatorischen Maßnahmen zum Flächenabbau im Gymnasialbereich durchgeführt, noch plant sie diese.

Für das Schuljahr 2013/14 ist ein Rückgang der Schülerzahlen auf 5.124 zu verzeichnen, insbesondere verursacht durch den doppelten Abiturjahrgang 2013. Die Prognosen deuten für das Jahr 2019/20 einen weiteren Rückgang der Schülerzahlen auf 4.005 an. Die Schulverwaltung setzt voraus, dass 62 Prozent auf die Jahrgangsstufe der Sekundarstufe I fallen. Dies entspricht 2.483 Schülern. Ausgehend von einer durchschnittlichen Klassenstärke von 26 Schülern ergäbe dies 96 Klassen.

Der Benchmark berücksichtigt Flächen für Mensen und Ganztagsbereiche. Es werden für 60 Prozent der Schüler der Sekundarstufe I Flächen berücksichtigt. Für die fünf Halbtagsgymnasien und die zwei Ganztagsgymnasien geht die GPA NRW insgesamt von einer Ganztags-Quote von 80 Prozent aus. Bei dieser Quote liegt der Benchmark der Sekundarstufe I bei 328 m² je Klasse.

Unter Berücksichtigung einer durchschnittlichen Klassenstärke von 19,5 bei der Sekundarstufe II (1.522 Schüler) ergäbe dies 78 Klassen/Kurse. Die GPA NRW setzt hier einen Zielwert von 236 m² je Klasse an. Bei den aktuellen Flächen wäre für das Schuljahr 2019/20 von einem rechnerischen Flächenüberhang von rund 25.000 m² auszugehen.

→ Feststellung

Der Flächenüberhang in der Prognoseberechnung für das Jahr 2019/20 steigert sich gegenüber dem Vergleichsjahr 2011/12. Grund ist der langfristig prognostizierte Schülerrückgang.

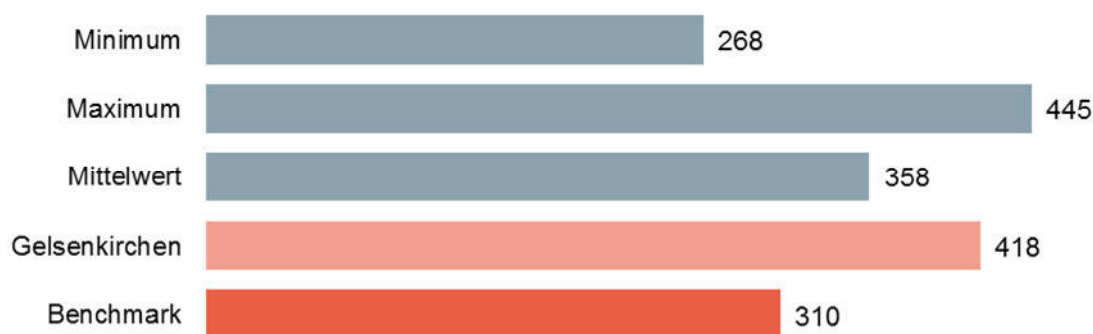
→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte versuchen Standorte aufzugeben. Zumindest sollte sie an Einzelstandorten die Flächen für die Schulnutzung optimieren. Sie sollte anstreben, in den vorhandenen Objekten auch weitere Nutzungsmöglichkeiten parallel „unter einem Dach“ zusammenzufassen (z.B. Integration einer Grundschule oder eines Kindergartens).

Gesamtschulen

Die Zahl der Gesamtschüler ist seit dem Jahr 2005 stetig rückläufig. Bis zum Schuljahr 2011/12 ist die Schülerzahl von 5.438 auf 5.107 zurückgegangen. Davon entfielen für das Vergleichsjahr 2011 81 Prozent auf die Jahrgangsstufen der Sekundarstufe 1. Drei der vier Gesamtschulen werden sechszügig und durchweg als Ganztagschulen geführt.

Bruttogrundflächen Gesamtschulen je Klasse/Kurs in m² 2011



Gelsenkir- chen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
418	268	445	358	317	362	393	20

Die Einzelaufstellung der Standorte (Grafik 5 am Ende des Teilberichts) zeigt, dass lediglich die Gesamtschule Devensstraße 15 den Benchmark unterschreitet. Diese lag mit 298 m² je Klasse unterhalb des Zielwertes. Die höchsten Kennzahlenwerte entfallen auf folgende zwei Schulen:

- Gesamtschule Adenauerallee 110 mit 563 m² je Klasse und
- Gesamtschule Bochumer Straße 190 mit 481 m² je Klasse.

Der hohe Kennzahlenwert der Gesamtschule Adenauerallee ist u.a. auf die große Mensa und die bauartbedingt großen Flure zurückzuführen. Weiterhin verfügt diese Schule über naturwissenschaftliche Lehrräume mit aufsteigendem Gestühl. Diese werden inzwischen nur noch zu Lagerzwecken genutzt.

Das achtzünftig ausgelegte Gebäude der Gesamtschule Bochumer Straße wird aktuell nur noch vierzünftig genutzt.

Gemessen am Benchmark ergibt sich im Vergleichsjahr für die Gesamtschulen insgesamt ein rechnerischer Flächenüberhang von 21.300 m². Allein rund 13.000 m² entfällt auf die Gesamtschule Adenauerallee 110, deren Kennzahlenwert den Zielwert um mehr als 82 Prozent überschreitet.

Die Stadt Gelsenkirchen hat folgende schulorganisatorischen Maßnahmen ergriffen:

- Die neue Gesamtschule Erle hat am 01.08.2014 ihren Betrieb aufgenommen. Sie nutzt die Gebäude der Hauptschule Frankampstraße einschließlich der Nebenstelle Surkampstraße und das Gebäude der Gerhart-Hauptmann-Realschule (Gesamtfläche rund 16.840 m²).
- Der nördliche Turm der Gesamtschule Bochumer Straße 190 wird der Abendrealschule zur Nutzung zur Verfügung gestellt (3.440 m²).

Durch diese beiden Maßnahmen erhöhen sich die Flächen aller Gesamtschulen um rund 13.400 m² auf rund 95.960 m².

Für das Schuljahr 2013/14 ist ein starker Anstieg der Schülerzahl auf 5.992 zu verzeichnen. Bis zum Schuljahr 2019/20 gehen die Prognosen von einem Rückgang auf 5.528 aus. Insoweit deutlich höher als im Vergleichsjahr 2011/12 (5.107 Schüler).

Die GPA setzt wie im Vergleichsjahr voraus, dass 81 Prozent auf die Jahrgangsstufen der Sekundarstufe 1 fallen. Dies entspricht 4.478 Schülern. Ausgehend von einer durchschnittlichen Klassenstärke von 26 Schülern ergäbe dies 172 Klassen. Die GPA legt bei der Sekundarstufe I für Gesamtschulen einen Benchmark von 336 m² je Klasse zugrunde.

Ausgehend von einer durchschnittlichen Klassenstärke von 19,5 Schülern bei der Sekundarstufe II (1.050 Schüler) ergäbe dies 54 Klassen/Kurse. Die GPA NRW setzt hier einen Zielwert von 236 m² je Klasse an.

Aufgrund der oben aufgeführten schulorganisatorischen Maßnahmen wird sich für das Jahr 2019/20 ein Flächenüberhang von rund 25.500 m² ergeben.

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen entwickelt bei den Gesamtschulen am prognostizierten Bedarf vorbei. In der Folge erhöht sich der rechnerische Flächenüberhang bis 2019/20 um weitere zwanzig Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte versuchen einen Standort aufzugeben. Zumindest sollte sie an Einzelstandorten die Flächen für die Schulinutzung optimieren. Sie sollte anstreben, in den vorhandenen Objekten auch weitere Nutzungsmöglichkeiten parallel „unter einem Dach“ zusammenzufassen (z.B. Integration einer Grundschule oder eines Kindergartens).

Sekundarschulen

Die zum Schuljahr 2012/13 gegründete Sekundarschule wird dreizügig geführt. Die Sekundarschule Gelsenkirchen Hassel übernimmt das Gebäude der auslaufenden Hauptschule Eppmannsweg (5.254 m²) und der auslaufenden Realschule St. Michael-Straße (4.823 m²). Damit werden ihr insgesamt rund 10.100 m² zur Verfügung gestellt.

Die GPA NRW setzt für eine dreizügige Sekundarschule (18 Klassen) auf Basis des Benchmarks von 360 m² je Klasse einen rechnerischen Flächenbedarf von rund 6.500 m² an. Diesen überschreitet die Sekundarschule Gelsenkirchen um rund 3.600 m².

→ **Feststellung**

Die Gebäude der Hauptschule Eppmannsweg und der Realschule St. Michael-Straße werden als Sekundarschule nicht ausgelastet sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Flächen optimieren und anstreben, Teilflächen der o.g. Gebäude für andere Nutzungen zu verwenden.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Die nachfolgend ausgewiesenen Potenziale für die Schuljahre 2011/12 und 2019/20 sind das Ergebnis der zuvor angestellten Betrachtungen. Hierbei hat die GPA NRW in erster Linie Flächendaten sowie demografische Prognosen analysiert und insoweit eine arithmetische Betrachtung vorgenommen. Daneben sind auch schulrechtliche Entwicklungen sowie gesellschaftspolitische Aspekte zu berücksichtigen. Dieses kann jedoch nur bedingt prognostiziert werden. Die aktuell zum Teil für die Kommunen dramatisch anwachsenden Zuwanderungs- und Flüchtlingszahlen zeigen dieses beispielhaft auf. Unter Flächengesichtspunkten kann aus heutiger Sicht auch die schulische Inklusion noch nicht abschließend bewertet werden.

Für das Vergleichsjahr 2011/12 hat die GPA NRW folgende Potenziale ermittelt:

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	321	287	34	401	13.600
Hauptschulen	458	340	118	92	10.900
Realschulen	393	293	100	121	12.100

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)
Gymnasien	299	262	37	250	9.300
Gesamtschulen	418	310	108	197	21.300
Gesamt					67.200

Für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygienräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20-30 m² BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume. Ausgehend von einem zusätzlichen Differenzierungsraum je Zug ergibt sich beispielsweise für eine vierzügige Grundschule, die die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung aufnimmt, ein Mehrbedarf von ca. 100-180 m² BGF.

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 am Unterricht teilnehmen können. In Gelsenkirchen betraf dies für die betrachteten Schulformen zum Zeitpunkt der Prüfung 761 Schüler in 42 „Auffangklassen bzw. internationale Förderklassen“ (Stand 23.10.2014). Innerhalb von sieben Wochen (Stand 12.12.2014) sind es jetzt schon 50 „internationale Förderklassen“ für 847 Schüler. Diese Entwicklung war nicht vorhersehbar. 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.

Die GPA NRW geht 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 Spannbreite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

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 67.200 m². Bei einem Flächenabbau im errechneten Umfang könnte die Stadt Gelsenkirchen, wenn die Schulen in eigenem Bestand wären, eine Haushaltsentlastung von rund 6,7 Mio. Euro erreichen. Diese korrespondiert insoweit mit der 2012/2013 bezifferten Größenordnung, die im Rahmen der beratenden Tätigkeit Stärkungspakt Stadtfinanzen ermittelt worden ist.

Da viele der weiterführenden Schulen durch getroffene Restriktionen gebunden sind, können die Gebäude nicht haushaltsentlastend aufgegeben werden. Insgesamt sind bei den weiterführenden Schulen rund 28.600 m² Flächenüberhänge (Realschulen 11.400 m², Gymnasien 9.300 m² und Gesamtschulen 7.900 m²) durch vertragliche Regelungen gebunden.

Alle Schulen, die weitergeführt werden sollen, müssen nach Möglichkeit in die Gebäude verlagert werden, die durch die Vertragsbindung weitergeführt werden müssen. Ansonsten sollte die

Stadt Gelsenkirchen für die Gebäude mit Restriktionen eine anderweitige Nutzung anstreben. Die Stadt Gelsenkirchen sollte auf jeden Fall zunächst die eigenen Gebäude abbauen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen erreicht bis 2019/20 lediglich eine Flächenreduzierung um rund 7.900 m².

Durch den Rückgang der Schülerzahlen nimmt der Flächenbedarf bei den meisten Schulformen weiter ab. Die durch die GSPA NRW durchgeführte Berechnung für das Schuljahr 2019/20 basiert auf den Schülerprognosen der Stadt Gelsenkirchen aus dem Jahr 2010. Somit sind die voraussichtlichen Zuwanderungs- und Flüchtlingszahlen noch nicht verarbeitet. Diese finden Berücksichtigung in der überarbeiteten Schulflächenplanung. Hiermit ist Anfang des Jahres 2015 zu rechnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte auf der Basis der neuen Schülerdaten, die von der GPA durchgeführte Prognoseberechnung der Schulgebäude für das Jahr 2019/20 aktualisieren.

Potenzialtabelle Schulgebäude (Prognose 2019/20)

Schulart	Prognostizierte Klassen / Kurse in m² BGF	Benchmark je Klasse in m² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m² BGF	Anzahl Klassen/ Kurse	Potenzial in m² BGF (gerundet)
Grundschulen	350	290	60	367	22.000
Realschulen	377	304	73	92	6.700
Gymnasien	430	287	143	174	24.900
Gesamtschulen	425	312	113	226	25.500
Sekundarschule	560	360	200	18	3.600
Gesamt					82.700

→ **Feststellung**

Sofern die Stadt Gelsenkirchen keine weiteren Gebäude aufgibt bzw. Flächenreduzierungen durchführt, wird der errechnete Flächenüberhang im Schuljahr 2019/20 größer sein als im Vergleichsjahr 2011/12. Eine weitere Reduzierung der Schulstandorte bzw. Flächenoptimierung der Einzelstandorte ist daher unbedingt erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte zeitnah die konkrete Raumsituation und Nutzfläche der einzelnen Schulgebäude ermitteln und in die weitere Analyse einbeziehen. Hierdurch können die ermittelten Flächenpotenziale verifiziert und gegebenenfalls modifiziert werden.

Schulturnhallen

Die GPA NRW betrachtet die Sport- und Turnhallen, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Berufskollegs und Förderschulen) genutzt werden. Die Sport- und Turnhallen werden auch schulübergreifend von benachbarten oder wei-

ter entfernten Schulen genutzt, um insgesamt den Bedarf zu decken. Mit den von der Stadt Gelsenkirchen nicht elektronisch vorgehaltenen und gelieferten Daten wurde keine anteilmäßige Zurechnung der Halleneinheiten und Flächen zu der jeweiligen Schule vorgenommen. Die manuelle Zurechnung der Daten wäre mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden gewesen.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
64,1	42,7	79,7	64,1	60,9	66,1	68,8	20

Der Wert bei diesem Vergleich belegt, dass die Stadt Gelsenkirchen über ein flächenmäßig durchschnittlich großes Angebot an Schulturnhallen verfügt. Allein daraus lässt sich nicht ableiten, ob die vorhandenen Hallenflächen für den Schulunterricht ausreichen. Letztlich muss der Bedarf mit dem Bestand abgeglichen werden.

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren und großen Städten eine Turnhallen-Einheit für zwölf gebildeten Klassen bzw. Kurse ausreicht. Hierbei ist das zusätzliche Angebot der Sportaußenanlagen und des Schulschwimmens berücksichtigt. Die Schul- und Sportverwaltungen in den kreisfreien Städten haben diese Einschätzung weitgehend bestätigt.

Die Beurteilungsgrundlage basiert auf der Annahme, dass drei Sportunterrichtsstunden je Klasse/Kurs pro Woche erteilt werden. Dies setzt voraus, dass kein Sportlehrermangel besteht und die Schulen den Sportunterricht gemäß Lehrplan in vollem Umfang anbieten können. Zudem erweitern Sportaußenanlagen und Schwimmhallen die Möglichkeiten für die Erteilung von Sportunterricht und erhöhen die nutzbaren Zeiten in den Turnhallen-Einheiten.

Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Gelsenkirchen wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2011

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	33,4	34,0	0,6
Hauptschulen	7,7	9,5	1,8
Realschulen	10,1	11,0	0,9
Gymnasien	20,9	12,5	-8,4
Gesamtschulen	16,5	23,5	7,0
Gesamt	88,5	90,5	2,0

Um den Schulsportbedarf in Gelsenkirchen insgesamt zu decken, ist es notwendig, dass Schulturnhallen unabhängig von ihrem jeweiligen Standort auch von anderen Schulen mitgenutzt werden. Sofern eine Schulturnhalle durch mehrere Schulen genutzt wird, ist in der vorstehenden Betrachtung die anteilmäßige Zurechnung der Halleneinheiten zu den einzelnen Schular-ten nicht erfolgt. Aus diesem Grunde ist die differenzierte Gesamtübersicht, welche den jeweili-

gen Bedarf mit dem Bestand der Schulturnhalleneinheiten der jeweiligen Schulform vergleicht, nur bedingt aussagekräftig.

→ Feststellung

Der gesamte städtische Bestand an Turnhallen-Einheiten entspricht nahezu dem Bedarf im Vergleichsjahr. 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 Basis der für das Schuljahr 2019/20 prognostizierten Klassen-/Kurszahl (insgesamt 955 Klassen/Kurse) errechnet sich ein Bedarf von nur noch rund 80 Halleneinheiten. Hier muss bedacht werden, dass viele Turnhallen der weiterführenden Schulen durch getroffene Restriktionen gebunden sind.

→ Empfehlung

Aus Sicht der GPA NRW sollte im Rahmen der Schulentwicklungsplanung auch die Versorgung der Schulen mit Turn- und Sporthallen, Schwimmhallen und Sportaußenanlagen in den Blick genommen werden.

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 21 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.

Insgesamt sind für die Stadt Gelsenkirchen 111,5 Halleneinheiten in die Kennzahlenberechnung eingeflossen:

Kennzahlenvergleich Turnhallen gesamt

Kennzahl	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
BGF Turnhallen in m ² je 1.000 Einwohner	318	201	397	311	283	318	349	19
Durchschnittliche BGF je Halleneinheit in m ²	737	547	933	775	718	760	856	18
Halleneinheiten je 1.000 Einwohner	0,43	0,28	0,51	0,40	0,38	0,41	0,43	19

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- In den Gelsenkirchener Grundschulen kommt es durch den kontinuierlichen Schülerrückgang zu einem großen rechnerischen Flächenüberhang. Schulorganisatorische Maßnahmen, die zu einem Flächenabbau im Primarbereich führen, sind von der Stadt Gelsenkirchen bislang nicht geplant. Der errechnete Flächenüberhang wird sich zukünftig noch vergrößern. Die Stadt Gelsenkirchen sollte Schulstandorte, die keine Zweizügigkeit erreichen, konsequent aufgeben.
- Die Stadt Gelsenkirchen hat das Angebot bei den weiterführenden Schulen verändert: Sie schließt eine Haupt- und eine Realschule. Mit der Gründung einer Sekundarschule bietet sie eine neue Schulform an. Die neue Schule übernimmt die Gebäude der auslaufenden Schulen. Um den weiter sinkenden Schülerzahlen gerecht zu werden, muss die Stadt Gelsenkirchen die Maßnahmen zur Verringerung des Gebäudebestandes forcieren.
- Bei den Hauptschulen waren im Vergleichsjahr bereits große Flächenüberhänge vorhanden. Die Stadt Gelsenkirchen hat auf die rapide zurückgehenden Schülerzahlen reagiert und schließt drei von sieben Hauptschulen. Die verbleibenden vier Hauptschulen werden gemäß den Prognosedaten in den nächsten Jahren gut ausgelastet sein.
- Auch die Realschulen waren im Jahr 2011/12 nicht ausgelastet. Aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen hat die Stadt zwei Realschulen auslaufend gestellt. Das Flächenpotenzial hat sich in der Prognoseberechnung 2019/20 gegenüber dem Vergleichsjahr 2011/12 reduziert. Jedoch werden die verbleibenden vier Realschulen auf Dauer nicht ausgelastet sein.
- Auch bei den Gymnasien und Gesamtschulen waren im Vergleichsjahr große Flächenüberhänge festzustellen. Durch sinkende Schülerzahlen werden sich die Flächenüberhänge noch erhöhen.
- Um den weiter sinkenden Schülerzahlen an Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen gerecht zu werden, muss die Stadt Maßnahmen zur Verringerung des Gebäudebestandes einleiten. Für die ineffizienten Gebäude sollte die Stadt anhand von Wirtschaftlichkeitsberechnungen verschiedene Alternativen (Verlagerung, Um- und Neubau) prüfen. Auch die Möglichkeit, Teilflächen für andere, mit dem Schulbetrieb verträgliche Nutzungen zu verwenden (z.B. Integration einer anderen Schulform, Kindergärten), sollten geprüft werden.
- Die Potenzialberechnung aufgrund der Prognosedaten der Stadt Gelsenkirchen zeigt, dass ohne zusätzliche Optimierungsmaßnahmen zukünftig bei allen Schulformen Flächenüberhänge verbleiben werden. Die Stadt Gelsenkirchen sollte daher bei allen Schulformen – mit Ausnahme der Hauptschule - 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. Durch die sinkenden Schülerzahlen werden zukünftig auch 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 Gelsenkirchen 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.).

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 Gelsenkirchen vorgehalten werden. Zudem wird somit die Flächenbereitstellung optimiert und auf einem möglichst dauerhaft niedrigen Niveau gehalten.

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.

⁶ Quelle: Architektenkammer NRW

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 Gelsenkirchen sollte daher die 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 Gelsenkirchen mit dem Index 2.

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 beigefügten Fragebogen (siehe Berichtsende, Tabelle 3) hinterfragt die GPA NRW, inwieweit diese Anforderungen bei der Stadt Gelsenkirchen 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 Gelsenkirchen die einzelnen Kriterien erfüllt (nicht/ansatzweise/überwiegend/vollständig). Daraus errechnet sich ein Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Gelsenkirchen einen Wert von 24 Prozent erreicht. Dies indiziert, dass noch weitgehende Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

In Gelsenkirchen bestehen pauschale Zielvorgaben des Verwaltungsvorstandes bzw. der Politik zur Optimierung des Immobilienbestandes. So soll etwa durch Abmietung, Abriss und Verkauf von Mietwohnungen, Gewerbeobjekten, Trinkhallen und Gaststätten sowie Reduzierung von Dienstwohnungen der vorhandene kommunale Gebäudebestand reduziert werden.

Im Haushaltssanierungsplan sind quantitative Zielvorgaben hinsichtlich der Reduzierung von Schulflächen aufgeführt: Der geplante Konsolidierungsbeitrag beträgt ab 2018 2.000.000 Euro, ab 2020 3.000.000 Euro und ab 2021 6.000.000 Euro. Im Rahmen der Schulentwicklungsplanung ist über die Aufgabe von Schulgebäuden zu entscheiden.

⁷ Lebenszykluskosten beinhalten alle Kosten und Erträge einer Immobilie von seiner Planung bis zum Abriss bzw. zur Verwertung.

In Gelsenkirchen übernimmt das Referat 65 Hochbau und Liegenschaften die Eigentümerfunktion. Dieses Referat ist die zentrale Stelle für die zukünftige strategische Immobiliensteuerung. Dort soll derzeit ein Portfoliomanagement eingeführt werden. Das Referat orientiert sich beim Aufbau und der Implementierung an dem KGSt-Bericht „Portfoliomanagement kommunaler Immobilien“. Aktuell werden beim Referat 65 die hierzu erforderlichen Grunddaten ermittelt.

Zu diesem Aufgabenfeld gehört auch die Verwertung bzw. Veräußerung nicht mehr benötigter Objekte. So wurden z.B. die alten Asylantenunterkünfte Katernberger Straße und Insterburger Straße abgerissen und Dienstwohnungen in die schulische Nutzung überführt. Der Flächenverbrauch wurde in den letzten Jahren bei Mietwohnungen, Dienstwohnungen und Verwaltungsgebäuden reduziert.

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. Die Gebäudedaten und Grundrisspläne sind noch nicht vollständig digital erfasst. Der Eigenbetrieb „Gelsendienste“ hat Kenntnis über die selbst bewirtschafteten Aufwendungen (Reinigung und Pflege der Außenanlagen). Die Kapitalkosten (Abschreibungen und Zinsen) werden zentral von der Kämmerei vorgehalten.

Über ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster verfügt das Referat 65 nicht. In einem solchen Kataster sollten alle durchgeführten und langfristig zu erwartenden Sanierungsaufwendungen monetär erfasst sein. Das Referat 65 erfasst die erforderlichen Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen in einer Projektcontrollingliste. Die Maßnahmen werden nach Prioritäten geordnet und im Rahmen der verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen abgearbeitet.

Das Referat 65 hat bereits die 15 vorhandenen VOB-Rahmenverträge für die Leistungen der Ausbaugewerke bezogen auf die Bauunterhaltungsmaßnahmen in einem Vertragskataster erfasst. Für die externen Service- und Dienstleistungsverträge wie z.B. Verträge für Wartungsleistungen und Fremdreinigung steht selbiges noch bevor.

Für eine Lebenszykluskostenbetrachtung müssten sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten zusammengeführt und ausgewertet werden. Diese Kostenvergleiche müssen langfristig ausgerichtet sein. Die bisher von der Stadt Gelsenkirchen erstellten Kostenvergleiche für die Grundschule Stephan- / Parkstraße und Grundschule Urbanusstraße / Lindenschule sowie Gesamtschule Berger Feld enthalten allerdings nicht die vollständigen Lebenszykluskosten der Gebäude. Zudem ist die Aufbereitung der notwendigen Daten aktuell noch sehr aufwendig, da diese nicht zentral erfasst sind bzw. entsprechende Schnittstellen zwischen den IT-Systemen fehlen.

Für die bestehenden Gebäude führt das Referat 65 solche umfassenden Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht systematisch 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 Gelsenkirchen sollte ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten aufbauen. Zudem sollten für Entscheidungen über Neubau- und Sanierungsprojekte langfristige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde gelegt werden.

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 Schulverbünden,
- 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 Gelsenkirchen hatte 2011 insgesamt 49,6 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 Schularten außer Berufskollegs)

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
59	55	103	73	67	72	76	22

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau. Die Personalkosten je Vollzeitstelle sind in Gelsenkirchen niedriger als in den meisten Vergleichskommunen (41.643 Euro je Vollzeit-Stelle gegenüber einem Mittelwert von 42.421 Euro).

Ein Indikator für die Stellenausstattung ist die Anzahl der zu betreuenden Schüler:

⁸ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/11)

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2011 (alle Schularten außer Berufskollegs)

Gelsenkir- chen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
710	428	778	602	548	605	659	22

→ Feststellung

Ein niedriger Personaleinsatz sowie interkommunal unterdurchschnittliche Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle führen in diesem Bereich zu einer günstigen Positionierung bei den gesamten Personalaufwendungen für die Schulsekretariate.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Daraus geht hervor, dass die Stadt Gelsenkirchen bei allen betrachteten Schulformen nahezu durchschnittliche bzw. unterdurchschnittliche Personalaufwendungen für die Schulsekretariate je Schüler erreicht.

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

Gelsenkir- chen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
50	35	73	51	46	51	57	20

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat (Berufskollegs) 2011

Gelsenkir- chen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
825	597	1.234	891	789	840	988	21

Auch bei den Berufskollegs ist das Vergütungsniveau der Stadt Gelsenkirchen niedriger als in den Vergleichsstädten (Gelsenkirchen 40.915 je Vollzeit-Stelle; Mittelwert: 43.230 Euro je Vollzeitstelle).

→ Feststellung

Bei den Berufskollegs führen unterdurchschnittliche Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle bei zugleich erhöhtem Personaleinsatz zu einer interkommunal durchschnittlichen Positionierung.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. Regelmäßig erhalten die Beschäftigten die Entgeltgruppe 6, deren Besitzstand durch die Übergangsregelungen des Bundesangestelltentarifvertrags gewahrt wird.

Qualitatives Stellenniveau 2011

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Gelsenkirchen: Vollzeit-Stellen	Gelsenkirchen: Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	0	0	0,7
E 8	0	0	7,3
E 7	0	0	0,1
E 6	20,5	41,3	54,7
E 5	27,6	55,7	31,7
E 3	0,5	1,0	5,6
E 2	1,0	2,0	0,1
Summe	49,6	100,0	100,0

In Gelsenkirchen sind 97 Prozent der Sekretariatskräfte den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet.

Die Erstkräfte an Realschulen, Gymnasien, Gesamtschule und Berufskollegs sind in der Entgeltgruppe 6 eingruppiert. Fast alle übrigen Schulsekretärinnen sind in der Entgeltgruppe 5.

Die Sekretariatskräfte, die im Vergleichsjahr 2011 extern eingestellt wurden, waren zunächst den Entgeltgruppe 2 bzw. 3 zugeordnet. Seit 2012 bzw. 2013 wurden sie in die Entgeltgruppe 5 übernommen.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Gelsenkirchen verfügt über ein pauschales Personalbemessungsverfahren für die Schulsekretariate aus dem Jahr 1985. Als Berechnungsgrundlage dienen die Lehrer-Sollstellen, und zwar wie folgt:

- 0 - 5,9 Lehrer-Sollstellen entsprechen 4 Schulbürostunden,
- 6 – 14,9 Lehrer-Sollstellen entsprechen 9 Schulbürostunden,
- 15 - 24,9 Lehrer-Sollstellen entsprechen 13 Schulbürostunden,
- 25 – 29,9 Lehrer-Sollstellen entsprechen 20 Schulbürostunden,
- 30 - 49,9 Lehrer-Sollstellen entsprechen 30 Schulbürostunden und

- 50 und mehr Lehrer-Sollstellen entsprechen 39 Schulbürostunden.

Hinzu kommen Zuschläge für Grund- und Förderschulen, die den „Offenen Ganzttag“ anbieten in Höhe von drei Stunden. Des Weiteren erhalten Berufskollegs zusätzlich eine Vollzeitkraft, unabhängig vom Lehrerstellensoll.

Der Stellenbedarf wird jährlich auf der Grundlage der Statistik der Lehrer-Sollstellen überprüft.

Aufgrund der variablen Arbeitsverträge können bei Grund-, Haupt und Förderschulen die Anpassungen der Stellenanteile problemlos vorgenommen werden. Bei den übrigen Schulformen enthalten die Verträge eine feste Stundenzahl. Änderung der Arbeitszeiten können nur beim Einverständnis oder Wechsel der Sekretariatskräfte vorgenommen werden.

Da eine Reduzierung der Wochenstunden bei der Stadt Gelsenkirchen – bei bestimmten Schulformen - die Zustimmung der Sekretariatskraft voraussetzt, kann diese ohne Einverständnis der Betroffenen erst im Falle einer Fluktuation umgesetzt werden. Die meisten Vergleichsstädte arbeiten bei allen Schulformen mit flexibleren Arbeitsverträgen, die der Kommune eine Anpassung der Stundenzahl bei Bedarfsänderungen ermöglichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte auch bei den Real- und Sekundarschulen sowie Gymnasien und Gesamtschulen eine flexiblere Vertragsgestaltung für die Sekretariatskräfte anstreben. Nur so kann sie die Arbeitszeiten zeitnah an den sich verändernden Bedarf anpassen.

Nach den Angaben der Stadt Gelsenkirchen ist nicht von einem hohen Anteil an Sonderaufgaben auszugehen. Die aktuelle Stellenbesetzung wird jedoch als zu gering eingeschätzt. Die Neuberechnung der Sekretariatsstellen ist derzeit in Bearbeitung. Die Stadt Gelsenkirchen entwickelt hierfür ein neues Berechnungsmodell. Es ist ein pauschales Berechnungsmodell und differenziert für die Schulformen nach Schülerzahlen mit Aufschlägen für Ganzttag, Migration und internationale Förderklassen. Das neue Berechnungsmodell ist in der verwaltungsinternen Abstimmung.

→ **Feststellung**

Mit dem aktuellen Stellenbemessungsverfahren erzielt die Stadt Gelsenkirchen vergleichsweise niedrige Personalaufwendungen.

Um den veränderten Anforderungen an Schulsekretariate gerecht zu werden, erarbeitet sie zurzeit ein neues Berechnungsmodell.

An dieser Stelle verweisen wir auf den aktuell erschienen KGSt-Bericht 14/2014. Er wurde von einer Arbeitsgruppe kommunaler Praktiker und von Vertreterinnen der Schulsekretärinnen unter Beteiligung der GPA NRW erarbeitet. Darin werden drei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben:

- Die Einordnung über Kennzahlenwerte,
- ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie
- ein analytisches Verfahren, bei dem der Stellenbedarf anhand eines detaillierten Aufgabenkatalogs mit mittleren Bearbeitungszeiten berechnet wird (basierend auf einem Modell der Stadt Bochum).

Letzteres ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten und Zusatzaufgaben.

Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool ist für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchzuführen. Die im Bericht vorgeschlagenen mittleren Bearbeitungszeiten sollten im Optimalfall von der Kommune selbst ermittelt bzw. überprüft werden.

Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen. Deshalb prüft die GPA NRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Stadt Gelsenkirchen hat im Jahr 2011 insgesamt rund 3,3 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Davon entfallen ca. 94 Prozent auf den Schulweg, die übrigen rund 200.000 Euro auf Fahrten zu Sportstätten.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	91	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	573	378	1.611	642	519	568	672	18
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	14,8	4,0	34,0	17,7	14,4	15,4	22,5	18
Einpendlerquote in Prozent	10,0	0,7	27,8	7,7	3,1	5,9	9,8	15

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 3 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen.

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung im Verhältnis zu den Schülern liegen bei der Stadt Gelsenkirchen insgesamt auf unterdurchschnittlichem Niveau. Gründe dafür sind, ein geringer Anteil von Schülern mit Beförderungsanspruch und die relativ niedrigen Aufwendungen für den Schulweg. Diese sind auf die Struktur der Stadt Gelsenkirchen zurückzuführen.

Der Anteil der beförderten Schüler bei allen Schulformen liegt - mit Ausnahme der Gesamt- und Förderschulen - deutlich unterhalb der Mittelwerte. Hier wirkt sich die Struktur der Stadt aus: Gelsenkirchen besitzt mit 105 km² eine relativ kleine Gemeindefläche (Mittelwert: 169 km²) und

zugleich mit 2.446 Einwohner je km² eine relativ hohe Bevölkerungsdichte (Mittelwert: 1.948 Einwohner je km²).

Der Anteil der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt ist jedoch in Gelsenkirchen höher als in den meisten Vergleichskommunen. Diese so genannte Einpendlerquote der Stadt Gelsenkirchen liegt bei den Grundschulen, Gymnasien, Gesamtschulen und Berufskollegs oberhalb der Mittelwerte. Bei den Haupt-, Real- und Förderschulen ist die Einpendlerquote unterdurchschnittlich. Bei der Stadt Gelsenkirchen war keine Aufschlüsselung der Beförderungsaufwendungen nach den einzelnen Schulformen möglich.

Aufgrund dieser fehlenden Angaben ist eine detaillierte Analyse der Schülerbeförderungsaufwendungen nach den Schulformen nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Aufwendungen für Schulweg, Schulsport usw. schulformenspezifisch aufschlüsseln, um ihre Steuerungsgrundlagen im Aufgabenbereich Schülerbeförderung zu verbessern.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Gelsenkirchen nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Die Schulverwaltung ermittelt die anspruchsberechtigten Schüler.

Sie werden dem örtlichen zuständigen Verkehrsunternehmen Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahnen AG benannt. Dieses stellt den Schülern ermäßigte Schoko-Tickets zur Verfügung, die eine Nutzung des ÖPNV rund um die Uhr ermöglichen.

Die Stadt Gelsenkirchen zahlt an das Verkehrsunternehmen monatlich (elf Monate/Jahr) pauschale Abgeltungsbeträge. Grundlage hierfür ist ein Vertrag zwischen der Stadt Gelsenkirchen und der Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahnen AG VU. 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 jährlichen Tarifanpassungen sowie die Entwicklung der gesamten Schülerzahlen. Die Zahlung basiert somit nicht auf der Zahl der tatsächlich ausgegebenen Schoko-Tickets.

Im Jahr 2011 hatten in Gelsenkirchen 4.728 Schüler Anspruch auf ein Schoko-Ticket. Die monatliche Zahlung an die Verkehrsunternehmen belief sich in diesem Jahr auf 170.451 Euro. Daraus errechnet sich ein fiktiver Ticket-Preis von ca. 36,00 Euro.

Im Jahr 2013 wurden mit 4.548 weniger Schoko-Tickets ausgegeben. Durch die Erhöhung der Monatspauschale auf 172.745 Euro ist der von der Stadt Gelsenkirchen gezahlte Ticket Preis rechnerisch auf ca. 38,00 Euro gestiegen.

Die Schoko-Tickets ermöglichen eine Nutzung des ÖPNV über den Schulweg hinaus. Darum 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 abgetreten. Die Beträge werden von dort in voller Höhe eingezogen.

Grundsätzlich sollen diese Eigenanteile die Zahlungen des Schulträgers verringern. In Gelsenkirchen reduzieren sie wegen der Abtretung jedoch nicht die von der Stadt zu zahlenden Beträge. 2013 erhielten die Verkehrsunternehmen somit für ein Schoko-Ticket bei einem anspruchsberechtigten Schüler bis zu 50,00 Euro (38,00 Euro zuzüglich zwölf Euro Eigenanteil der Eltern). Ein nicht anspruchsberechtigter Schüler zahlte im Jahr 2013 für das gleiche Ticket nur 30,95 Euro.

→ **Feststellung**

Die mit den Verkehrsunternehmen getroffenen Vereinbarungen haben zur Folge, dass die Stadt höhere Beträge zahlt als den eigentlichen Ticketpreis. Die Eigenanteile der Eltern/Schüler führen für die Stadt Gelsenkirchen zu keiner finanziellen Entlastung. Durch die Zahlungen für die Schülerbeförderung wird somit der allgemeine ÖPNV subventioniert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte eine Modifizierung der Vereinbarung anstreben. Soweit eine Subventionierung des ÖPNV erfolgt, sollte diese transparent und nicht in den Schülerbeförderungskosten enthalten sein.

In Gelsenkirchen werden die Schulzeiten an die öffentlichen Verkehrsmittel angepasst. Beispielsweise existieren in Buer unterschiedliche Schulanfangszeiten um die Hauptfahrzeiten zu entzerren. Die Strecken werden bei Bedarf optimiert. So wurden infolge der Gründung der Sekundarschule die Linien verändert und anders getaktet, damit die Schüler aus einem weiteren Umkreis die Schule besser erreichen können.

Ein Schülerspezialverkehr wird in Gelsenkirchen nur eingesetzt, wenn eine Inanspruchnahme des ÖPNV nicht möglich oder dies die wirtschaftlichere Alternative ist. In der Vergangenheit wurden Schülerspezialverkehre überwiegend für Förderschüler eingesetzt. Infolge der Inklusion an Schulen wird er auch zunehmend an anderen Schulformen genutzt.

Die Stadt Gelsenkirchen schreibt die Leistungen des Schülerspezialverkehrs für zwei Jahre mit einer Option für ein weiteres Jahr europaweit aus. Die letzte Ausschreibung war im Jahr 2012 für die Schuljahre 2012/13 und 2013/14. Für das Schuljahr 2014/15 kommt nun die Option zum Einsatz.

Die Beförderungskosten übernimmt die Stadt Gelsenkirchen 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.

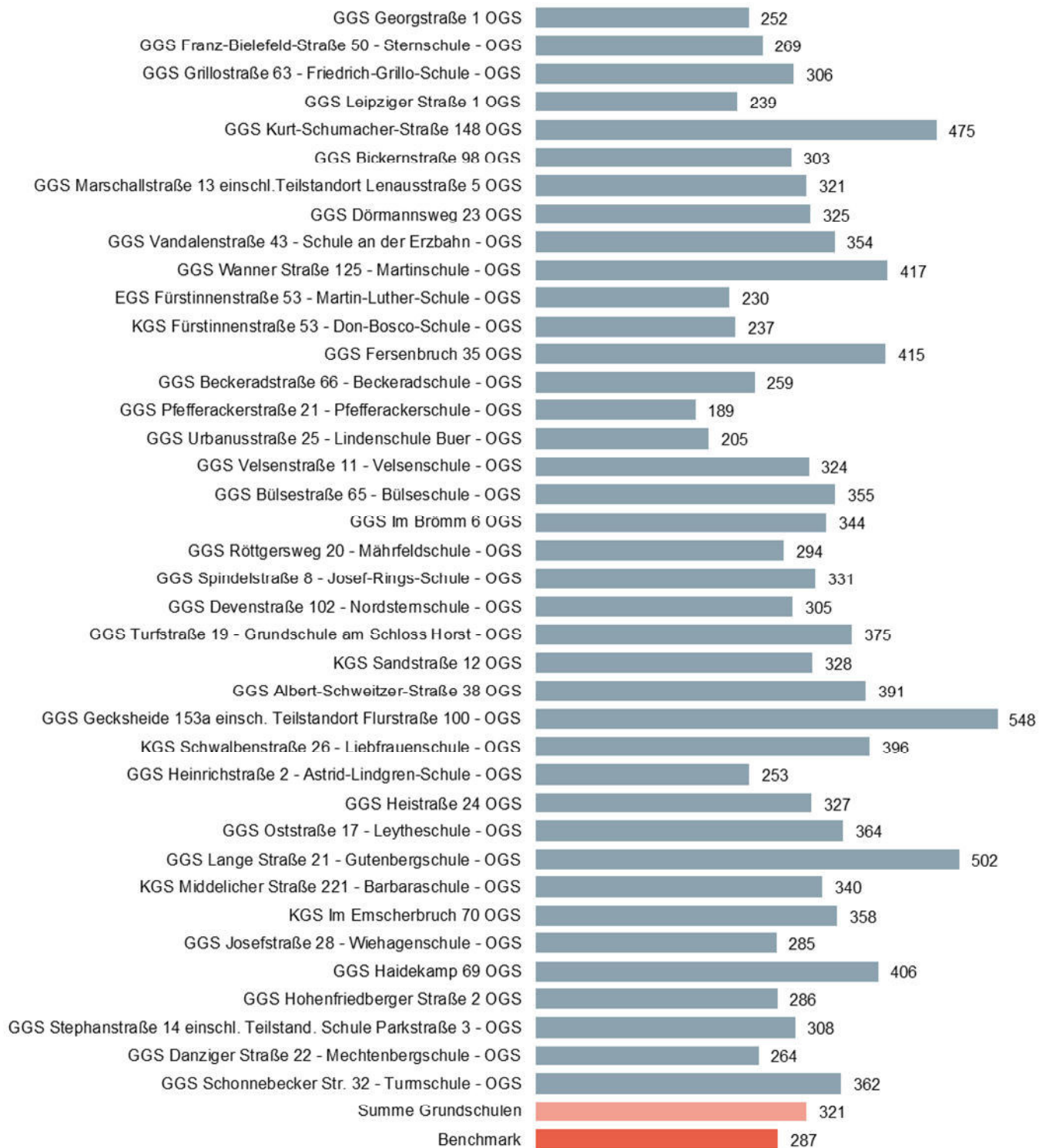
→ **Feststellung**

Aus der geschilderten Vorgehensweise zum Schülerspezialverkehr und der Organisation der Schülerbeförderung ist kein weiterer Handlungsbedarf abzuleiten.

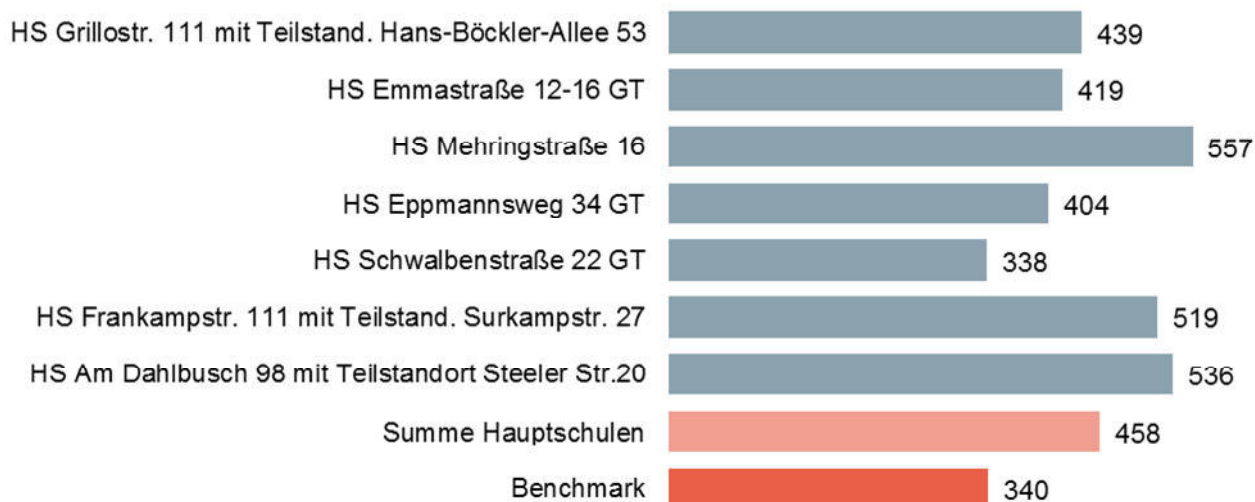
⁹ § 2 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung (Schfk VO)

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

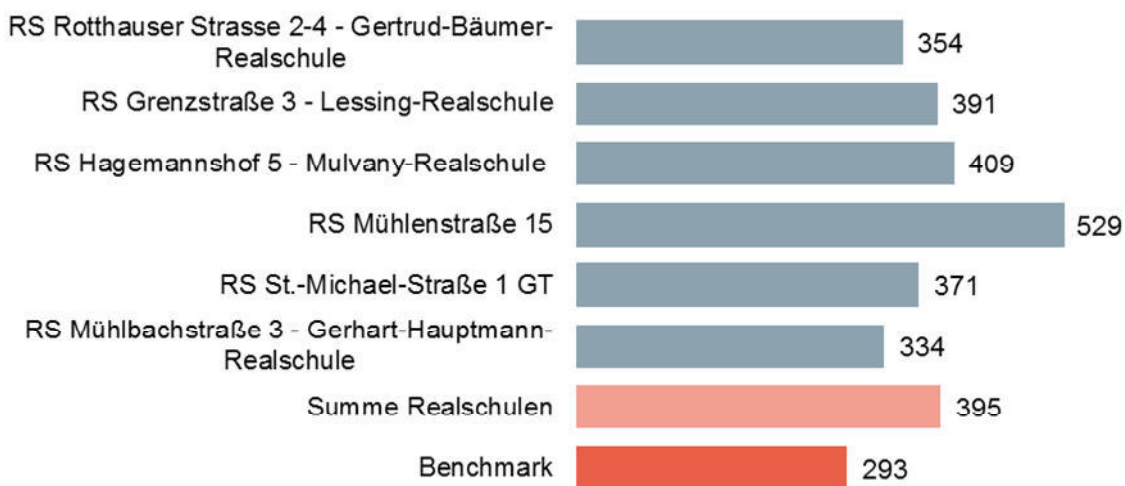
Grafik1: BGF Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011 (alle Schulen incl. Teilstandorte)



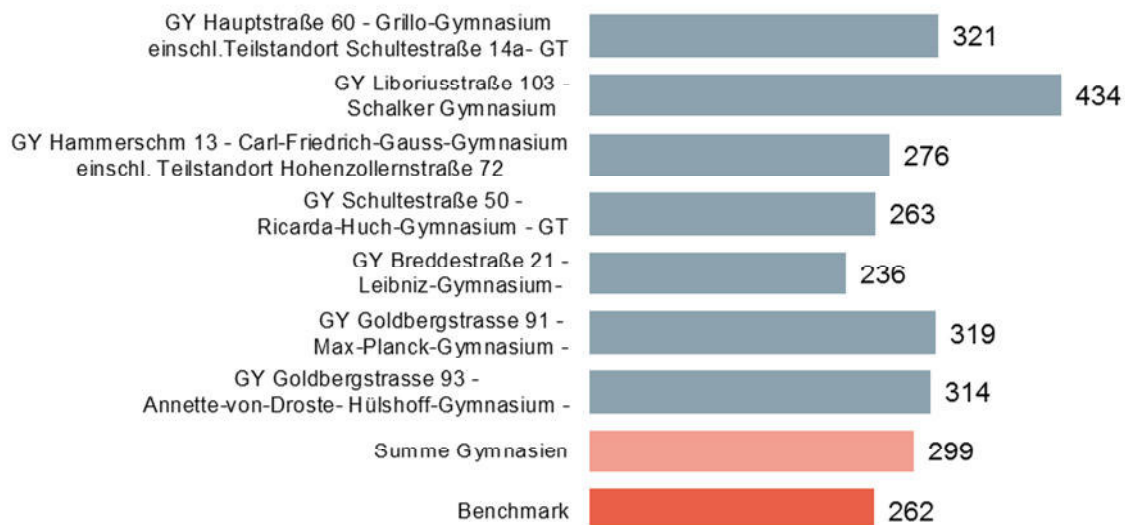
Grafik2: BGF Hauptschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011 (alle Schulen incl. Teilstandorte)



Grafik3: BGF Realschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011 (alle Schulen incl. Teilstandorte)



Grafik4: BGF Gymnasien je Klasse in m² nach Standorten 2011 (alle Schulen incl. Teilstandorte)



Grafik5: BGF Gesamtschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011 (alle Schulen incl. Teilstandorte)

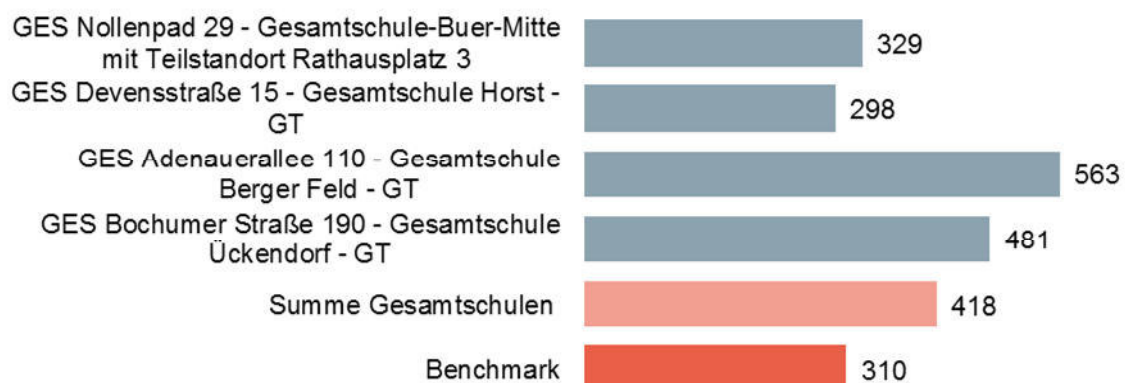


Tabelle 1: Erfüllungsgrad „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“

Fragen	Erfüllungs- grad	Bewertung / Skalierung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert
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?	vollständig erfüllt	3	3	9	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?	nicht erfüllt	0	3	0	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				27	48
Erfüllungsgrad Organisation des Portfoliomanagements				56	
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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Sind die Gebäudekosten strukturiert, z.B. in einem kaufmännischen System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Ist der Sanierungs- und Instandhaltungsstau ermittelt?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden Instandhaltungs- und Sanierungskataster jährlich aktualisiert?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Verfügen Sie über ein Vertragskataster für	überwiegend	2	2	4	6

Fragen	Erfüllungs- grad	Bewertung / Skalierung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert
externe Services und Dienstleistungen?	erfüllt				
Wird das Vertragskataster zyklisch aktualisiert, erfolgen zyklische Neuausschreibungen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Punktzahl IT-Systeme und Datengrundlagen				29	66
Erfüllungsgrad IT-Systeme				44	
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?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Haben Sie einen Instandhaltungskatalog je Gebäude?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Kennen Sie die notwendigen Instandhaltungsraten je Gewerk oder Anlage?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Haben Sie einen Sanierungskatalog je Gebäude?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Kennen Sie die technischen Nutzungsdauern Ihrer Gebäude, Gewerke und Anlagen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				2	39
Erfüllungsgrad Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				5	
Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen					
Werden die Gebäude- und Nutzungskosten im Rahmen einer Lebenszykluskostenbetrachtung zusammengeführt und ausgewertet?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	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?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Werden bei Standortentscheidungen Szenarienberechnungen beispielweise Neubau vs. Sanierung erstellt?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Beträgt der Betrachtungszeitraum der Berechnungen mindestens 20-30 Jahre?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				7	33
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				31	
Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)					
Definieren Sie bei Neubauten oder umfangreichen Sanierungen Zielwerte, die seitens der Planungsbeteiligten erreicht werden müssen?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Führen Sie LZK-Berechnungen in sehr frühen	nicht erfüllt	0	3	0	9

Fragen	Erfüllungs- grad	Bewertung / Skalierung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert
Planungsphasen, Bsp. Wettbewerb oder VOF-Verfahren durch (gegebenenfalls durch Dritte, z.B. Architekten oder Fachplaner)?					
Sind die Lebenszykluskosten - nicht nur die Energiekosten - ein Entscheidungsmerkmal für die Auswahl des Entwurfs?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden die Berechnungen detailliert und nicht über Kennzahlen (Mittelwerte o.ä.) erstellt?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden die LZK-Berechnungen in den wesentlichen HOAI-Phasen (2, 3, 5) aktualisiert?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden alle Nutzungskostenarten der DIN 18960 in den LZK-Berechnungen berücksichtigt?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Werden die zu erwartenden Preissteigerungsraten je Kostenart in den Berechnungen berücksichtigt?	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?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Geben Sie Standards bezüglich des Energieverbrauchs Ihrer Gebäude (Plusenergie, Passivhaus, etc.) vor?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Punktzahl Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				0	60
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				0	
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?	überwiegend erfüllt	2	1	2	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?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Punktzahl Kennzahlensystem				4	39
Erfüllungsgrad Kennzahlensystem				10	
Gesamtauswertung					
Punktzahl gesamt				69	285
Erfüllungsgrad gesamt				24	

Tabelle 2: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	51	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	785	355	1.165	659	556	627	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	33.400	44.555	41.407	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	60	60	117	82	72	79	85	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	671	376	704	531	471	539	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	33.400	46.700	42.190	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	62	43	102	61	53	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	702	416	1.117	727	651	702	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	54	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	816	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.666	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	58	51	107	72	64	70	77	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	724	403	832	614	555	625	657	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	41.787	38.668	47.969	42.919	42.236	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	116	78	322	159	123	148	189	22

Kennzahl	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	347	136	556	298	225	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	38.835	44.130	41.962	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	50	35	73	51	46	51	55	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	825	597	1.234	891	789	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.915	39.088	45.250	43.230	42.596	43.474	44.206	21

Tabelle 3: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro		9	117	64	37	58	97	19
Aufwendungen Schulweg je beförderten Schüler in Euro		478	2.135	927	605	810	927	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	2,4	0,5	9,4	4,3	2,6	4,0	4,5	17
Einpendlerquote in Prozent	1,9	0,0	1,9	0,4	0,0	0,1	0,4	15
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro		35	219	128	101	109	156	19
Aufwendungen Schulweg je beförderten Schüler in Euro		280	1.591	576	440	475	619	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	11,0	6,1	42,0	21,4	13,1	19,3	29,4	17
Einpendlerquote in Prozent	2,5	0,0	10,2	2,7	0,5	1,6	3,8	15
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro		23	231	121	96	125	146	19

Kennzahl	Gelsenkir- chen	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	An- zahl Werte
samt) je Schüler in Euro								
Aufwendungen Schulweg je beförder- tem Schüler in Euro		287	1.594	536	417	453	512	16
Anteil der beförderten Schüler an der Ge- samtschülerzahl in Prozent	14,4	4,4	46,8	23,7	17,8	21,3	30,4	17
Einpendlerquote in Prozent	3,5	0,0	20,5	4,0	0,9	1,5	4,2	15
Gymnasien								
Aufwendungen (ge- samt) je Schüler in Euro		26	231	125	80	127	169	19
Aufwendungen Schulweg je beförder- tem Schüler in Euro		329	1.589	560	413	436	564	16
Anteil der beförderten Schüler an der Ge- samtschülerzahl in Prozent	24,4	6,0	43,2	23,6	18,0	21,3	31,8	17
Einpendlerquote in Prozent	7,4	0,0	21,7	5,8	1,0	3,6	7,0	15
Gesamtschulen								
Aufwendungen (ge- samt) je Schüler in Euro		34	293	146	91	143	205	18
Aufwendungen Schulweg je beförder- tem Schüler in Euro		308	1.590	520	413	427	474	15
Anteil der beförderten Schüler an der Ge- samtschülerzahl in Prozent	28,9	1,9	63,4	31,8	22,6	24,5	46,5	16
Einpendlerquote in Prozent	8,1	0,0	18,0	5,4	2,5	4,3	7,7	14
Förderschulen								
Aufwendungen (ge- samt) je Schüler in Euro		257	1.563	745	564	700	922	19
Aufwendungen Schulweg je beförder- tem Schüler in Euro		886	3.966	1.776	1.040	1.474	1.975	16
Anteil der beförderten Schüler an der Ge- samtschülerzahl in Prozent	56,0	12,5	70,5	45,5	38,1	50,6	52,6	17

Kennzahl	Gelsenkir- chen	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	An- zahl Werte
Einpendlerquote in Prozent	1,0	0,0	20,9	2,9	0,6	0,8	2,8	15
Berufskollegs								
Aufwendungen (ge- samt) je Schüler in Euro		20	112	64	52	63	77	19
Aufwendungen Schulweg je beförder- tem Schüler in Euro		339	1.590	599	427	541	669	16
Anteil der beförderten Schüler an der Ge- samtschülerzahl in Prozent	8,1	3,7	17,2	11,1	8,5	12,0	13,4	16
Einpendlerquote in Prozent	25,1	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
Gelsenkirchen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	5
Kennzahlen	6
Straßenbeleuchtung	11
Energie	12
Unterhaltung	13
Gesamt Betrachtung Straßenbeleuchtung	13

→ Verkehrsflächen und –anlagen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet die Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbeleuchtung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Straßenvermögen.

Die Untersuchung der Straßenbeleuchtung dient als Orientierung im Hinblick auf den Mitteleinsatz. Die GPA NRW hat einen Benchmark für den Energieverbrauch bezogen auf die Leuchtenstandorte definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie das Potenzial.

Verkehrsflächen

Ein vorausschauendes Verkehrsflächenmanagement ist die wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen. Die GPA NRW untersucht, wie das Straßenvermögen in den Kommunen gesteuert wird und welche Strukturen zugrunde liegen. Sie betrachtet steuerungsrelevante Kennzahlen zur Substanz- und Vermögenserhaltung.

Die Daten für die Kennzahlenermittlung sind angelehnt an die Definitionen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung. Die hier verwendeten Bilanzdaten sind geringer als die im Teilbericht Finanzen verwendeten Daten. Werte für z. B. Ingenieurbauwerke, Signalanlagen, Straßenbegleitgrün und Straßenbeleuchtung wurden in diesen Betrachtungen nicht berücksichtigt.

Trotz individueller Einflussfaktoren in den Kommunen geben die interkommunalen Vergleiche Orientierungsmöglichkeiten. Die Ausprägung der Kennzahlen und deren Wirkungszusammenhänge sind als Indikator für ggf. bestehende oder zukünftige Haushaltsrisiken geeignet.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW betrachtet die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Gelsenkirchen erörtert wurde.

Darstellung der Ist-Situation und der wesentlichen Handlungsempfehlungen

- Die Herstellung, Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen wurde in Gelsenkirchen im Referat Verkehr, Referat 69, gebündelt. Der städtische Bauhof ist Teil des Referates 69.

- Eine Straßendatenbank wurde 2006 eingerichtet. Die Informationen über Abwasserkanäle liegen beim Eigenbetrieb GELSENWASSER. Zwischen dem Referat 69 und GELSENWASSER erfolgen die Abstimmungen über durchzuführende Maßnahmen schriftlich.
- Diese Straßendatenbank enthält alle notwendigen Informationen. Aufbrüche durch Versorger werden in einer verknüpften Datei geführt. Investive Maßnahmen werden als Wertveränderung erfasst. Maßnahmen, Kosten, Einheitspreise und Preisspiegel werden im vorhandenen Pavement-Management-System (PMS) RoSy erfasst und ausgewertet. Der aktuelle Zustand der Verkehrsflächen ist jederzeit über die Datenbank abrufbar.
- Da der Winterdienst von GELSENDIENSTE durchgeführt wird, sind auch dort alle Informationen hinterlegt.
- Regelmäßige Kontrollen der Straßen werden entsprechend der Versicherungspflicht und vorhandenen Regelungen durchgeführt. Eine direkte Dienstanweisung liegt nicht vor. Turnus und Kontrollaufgaben ergeben sich aus der Bedeutung der Straße und ihrer Nutzerfrequenz. Die Informationen der Begeherprotokolle werden in Arbeitsaufträge übernommen, die Beseitigung wird dokumentiert.
- Wertveränderungen werden bei durchgeführten investiven Maßnahmen der Anlagenbuchhaltung über Buchungsformulare mitgeteilt. Eine Wertanpassung für nicht durchgeführte Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen erfolgt nicht.
- Vor Aufstellung der Bedarfsplanung erfolgt eine objektorientierte Betrachtungsweise durch das PMS. Verschiedene Auswertungs- und Analysemöglichkeiten können hierbei rechnergestützt abgerufen werden. Unter Zuhilfenahme der Zustandsdaten, Aufbauten, Verkehrszahlen, Nutzungszeiträume und Prognosen über Schadensentwicklungen werden Grundinformationen geliefert. Dies hilft bei Entscheidungen für die Straßenerhaltung. Mit Blick auf die Budgetierung werden Optimierungsprozesse durchlaufen um sinnvolle Prioritäten bei der geplanten Durchführung von Baumaßnahmen zu setzen. Grundsätzliches Kriterium für die Durchführung von Maßnahmen sind allerdings die zur Verfügung stehenden Finanzmittel.
- Die Eigenleistungen in der Straßenunterhaltung konzentrieren sich auf wenige kleine und dringliche Aufgaben der Verkehrssicherungspflicht. Weitere Leistungen werden vergeben. Für kleinere wiederkehrende, dringliche Maßnahmen wurden Jahresverträge beauftragt, größere werden öffentlich ausgeschrieben.
- Eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) gibt es im Referat 69 nicht. Die erbrachten Eigenleistungen unterliegen der dringlichen Verkehrssicherung und sind von eigenem Personal in kürzester Zeit zu erbringen.
- Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen notwendiger Erhaltungsmaßnahmen können vom PMS erstellt werden. Hier können unterschiedliche Erhaltungsstrategien mit Wertveränderungen, Unterhaltungsintervallen und Aufwendungen versehen und verglichen werden. Anhand dieser Auswertungen können Maßnahmen begründet und Risiken unterlassener Erhaltungsmaßnahmen dokumentiert werden.

Strukturen

Die Strukturkennzahlen zeigen die Rahmenbedingungen einer Kommune im Bereich der Verkehrsflächen.

Die Stadt Gelsenkirchen unterhält rund 8,7 Mio. m² Verkehrsfläche. Diese verteilen sich wie folgt:

- 47 Prozent Fahrbahn (4.673.022 m²)
- 38 Prozent Geh- und Radwege (3.317.969 m²)
- 5 Prozent Straßenbegleitgrün (418.272 m²)
- 3 Prozent Parkbereiche (263.329 m²)
- 7 Prozent Restflächen (569.458 m²)

Die verschiedenen Flächenarten zeigen eine durchschnittliche Verteilung. Die Rad- und Gehwege sowie die Parkbereiche verursachen geringere Unterhaltungsaufwendungen je m² als die Fahrbahnen. Somit weist diese Flächenverteilung keine strukturellen Besonderheiten auf. Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün können sehr unterschiedlich sein. Dies ist abhängig von den einzelnen Flächengrößen und der Bepflanzung. Zum Straßenbegleitgrün werden Aussagen im Teilbericht „Grünflächen“ getroffen. Es ist nicht Inhalt der hier betrachteten Aufwendungen.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	2.446	805	3.195	1.954	22
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	32,16	20,87	47,21	32,34	22

Durch die hohe Einwohnerdichte wird je Einwohner nicht so viel Verkehrsfläche zum Erreichen des Wohnortes oder der Arbeitsstelle benötigt. Trotzdem erreicht Gelsenkirchen eine überdurchschnittliche Kennzahl Verkehrsfläche je Einwohner. Dies resultiert aus sehr breiten Verkehrsachsen. Die Einfallstraßen wurden in den 1960er Jahren vierspurig ausgebaut. Breite Grünstreifen trennen die Straßen zu der Wohnbebauung und schaffen Lärmschutz. Die Mittelstreifen wurden früher von Straßenbahnen genutzt. Nach Stilllegung verschiedener Strecken wurden breite Grünstreifen auf den ehemaligen Schienentrassen angelegt.

Ein Rückbau dieser breiten Einfallstraßen ist nur mit sehr hohem städtebaulichem, verkehrsplannerischem und finanziellem Aufwand möglich.

Um die Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen für diese breiten Flächen möglichst gering zu halten, hat die Stadt Gelsenkirchen die Grünflächen sukzessive mit pflegearmer Bepflanzung versehen. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Teilbericht Grünflächen, Abschnitt Straßenbegleitgrün.

Kennzahlen

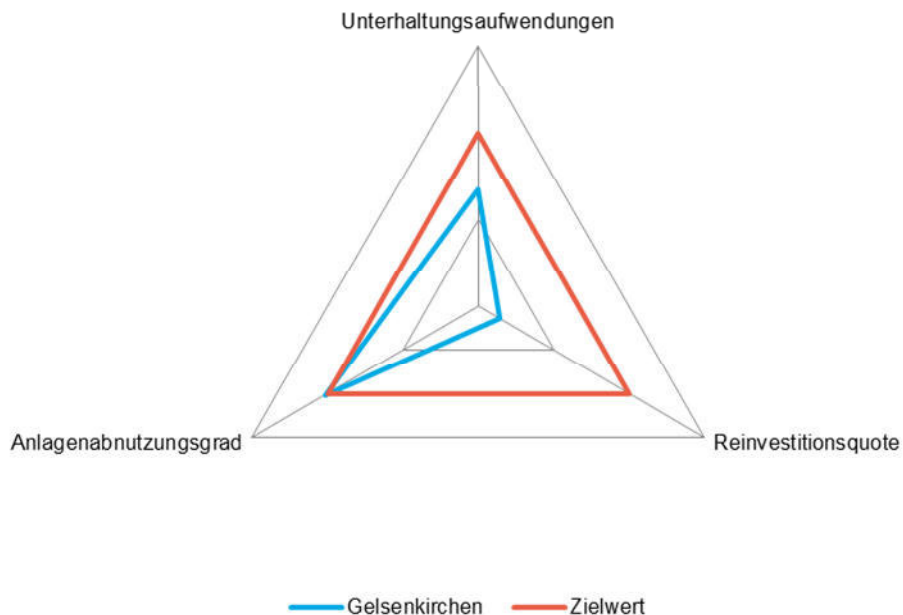
Die drei wesentlichen Merkmale für den Zustand der vorhandenen Verkehrsflächen:

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition in bestehendes Vermögen

sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Gelsenkirchen ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,10 Euro je m²¹ zugrunde. Für die Reinvestitionsquote hat die GPA NRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Zielwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

Zustandsfaktoren 2011



¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

	Gelsen- kirchen	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro	0,74	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	14,22	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,62	50

Anlagenabnutzung

Der Anlagenabnutzungsgrad ist das Verhältnis von Restnutzungsdauer zu Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen. Er zeigt das durchschnittliche Alter des Straßenvermögens.

Die Gesamtnutzungsdauer für neu erstellte Straßen wurde in Gelsenkirchen mit 50 Jahren für alle Straßenarten festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle hat eine mögliche Gesamtnutzungsdauer von 30 bis 60 Jahren für Straßen zugelassen. Für die Eröffnungsbilanz wurden die Verkehrsflächen in Zustandsklassen eingeteilt und diesen einheitlichen Restnutzungsdauern zugeordnet.

Der Anlagenabnutzungsgrad gibt Hinweise darauf,

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

Ein Wert um 50 Prozent deutet auf ein Gleichgewicht von altem und neuem Vermögen hin.

Anlagenabnutzungsgrad 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
50,62	8,94	80,00	52,44	17

Die große Spannweite dieser Kennzahlen resultiert hauptsächlich aus zwei Gründen:

- die Städte verfügen über ein sehr unterschiedlich beschaffenes Straßennetz und
- für die Bewertung der Anlagen wurden unterschiedliche Wege gewählt.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Gelsenkirchen lässt auf eine gleichmäßige Verteilung neuer und älterer Straßen schließen. Auf die notwendige Investitionstätigkeit wird im Abschnitt Reinvestition eingegangen.

→ Feststellung

Der Anlagenabnutzungsgrad der Stadt Gelsenkirchen zeigt keine Überalterung der Verkehrsflächen.

Allerdings wurde bereits bei der letzten Prüfung ein bedenklicher Zustand des Straßenvermögens festgestellt. 41 Prozent der Verkehrsflächen befanden sich in den Zustandsklassen mit Sanierungsbedarf. Dies weist daraufhin, dass der Anlagenabnutzungsgrad nicht mit den ermittelten Straßenzuständen korrespondiert.

Weitere Ausführungen zum Thema Anlagenabnutzungsgrad finden sich im Teilbericht Finanzen

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	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,82	1,43	3,61	2,59	16
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,74	0,32	0,95	0,56	16
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,08	0,82	2,96	2,05	20

Die Aufwendungen Unterhaltung je m² Verkehrsfläche setzen sich aus den Eigen- und Fremdleistungen, den Personalaufwendungen der Stadt Gelsenkirchen 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.

Die Zeitreihenbetrachtung der Jahre 2008 bis 2011 zeigt, dass im Vergleichsjahr 2011 der höchste Wert zur Straßenunterhaltung erreicht wird.

Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro

2008	2009	2010	2011	Durchschnitt
0,60	0,71	0,67	0,74	0,68

Nach der Empfehlung der FGSV fehlen Gelsenkirchen im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2011 rechnerisch 0,42 Euro je m² für die Unterhaltung des vorhandenen Zustands. Das entspricht einer Summe von 3,5 Mio. Euro.

In Anbetracht der Empfehlungen der FGSV sollte die Wertentwicklung des Straßenvermögens aufmerksam beobachtet werden. Eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung ist notwendig, um die veranschlagte Nutzungsdauer zu erreichen. Ist die Unterhaltung zu gering besteht die Gefahr des vorzeitigen Wertverlustes. Dies würde den Haushalt durch außerplanmäßige Abschreibungen belasten und das Vermögen vorzeitig verringern.

§ 75 Abs. 1 GO NRW fordert eine ausreichende Unterhaltung der Verkehrsflächen um die steti-ge Erfüllung der Aufgaben zu sichern.

→ Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Gelsenkirchen sind seit Jahren auf einem niedri-gen Niveau. Die GPA NRW sieht bei weiterhin geringen Unterhaltungsmitteln Risiken für den städtischen Haushalt. Die Nutzungsdauer verringert sich, außerplanmäßige Abschreibungen fallen an und Investitionen müssen vorzeitig oder umfangreicher erfolgen.

Anliegerbeiträge nach KAG als Drittfinanzierung für größere Erneuerungsmaßnahmen können nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wur-de. Weitere Ausführungen finden sich im Teilbericht Finanzen, Abschnitt Beiträge.

Reinvestition

Die Verkehrsflächen sind für die langfristige Aufgabenerfüllung der Stadt Gelsenkirchen not-wendig. Daher ist es wichtig, dass in ausreichendem Maße in dieses Vermögen investiert wird um den Wert dieses Vermögens zu erhalten.

Reinvestitionsquote 2011

Kennzahl	Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,08	0,82	2,96	2,05	20
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	14,22	1,86	36,69	14,33	13
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,30	0,04	0,77	0,30	13

Die Reinvestitionsquote stellt das Verhältnis von Abschreibungen und Investitionen in beste-hendes Vermögen dar. Diese Quote zeigt, ob die Abschreibungen zum Werterhalt wieder in das vorhandene Anlagevermögen investiert wurden oder Wertverluste entstehen.

Das Straßennetz belastet den städtischen Haushalt nicht nur über anstehende Investitionen in neues Vermögen. Er wird zudem erheblich über die Abschreibungen, aber auch über notwendi-ge Sanierungsmaßnahmen, in bestehendes Vermögen belastet.

Um den dauerhaften Erhalt des Straßenvermögens sicherzustellen, müssen die Abschreibun-gen in vollem Umfang investiert werden. Die Wertveränderung des Straßenvermögens von 2008 bis 2011 zeigt sich in der Bilanzsumme „Straßen, Wege, Plätze“.

Bilanzwert „Straßen, Wege, Plätze“ in Euro

2008	2009	2010	2011
495.715.419	494.641.636	480.505.292	465.589.635

Die Bilanzsumme beinhaltet die Verkehrsflächen und die betreffenden Anlagen im Bau. In den betrachteten vier Jahren verringert sich dieser Wert um 6 Prozent.

Ursächlich hierfür ist die zu geringe Reinvestition in bestehendes Vermögen. In Gelsenkirchen wurden 2011 lediglich 14,2 Prozent der Abschreibungen wieder in das Anlagevermögen Verkehrsflächen reinvestiert.

→ Feststellung

Setzt sich die für 2011 ermittelte, geringe Investitionsquote in den Folgejahren fort, droht ein nachhaltiger Wertverlust des Anlagevermögens.

Reinvestition je m² Verkehrsfläche in Euro

2008	2009	2010	2011	Durchschnitt
0,24	0,57	0,45	0,30	0,39

Auch bei der Durchschnittsbetrachtung der Jahre 2008 bis 2011 fehlen für den langfristigen Werterhalt rechnerisch Investitionen von 1,69 Euro je m² bzw. 13,9 Mio. Euro pro Jahr.

Eine langfristig festgelegte Strategie eröffnet der Stadt Gelsenkirchen die Möglichkeit phasenweise „unterlassene“ Investitionen zumindest weitestgehend wieder „auffangen“ zu können.

Dies dokumentiert Gelsenkirchen mit dem im Referat Verkehr vorhandenen „Pavement-Management-System“ (PVS). Hier werden vor der Entscheidung über Sanierungsmaßnahmen verschiedene Sanierungsmodelle mit entsprechenden Wertveränderungsszenarien dargestellt. Die Erkenntnisse hieraus werden mit den finanziellen Möglichkeiten der Stadt Gelsenkirchen abgeglichen.

Die Stadt Gelsenkirchen nimmt am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Es bestehen strikte Regelungen zur Konsolidierung aber auch Einschränkungen der Investitionsmöglichkeiten. Bei weiterhin so geringer Investitionstätigkeit 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 (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Teilbericht Finanzen).

→ Feststellung

Die GPA NRW sieht in einer weiterhin geringen Reinvestitionsquote das Risiko des langfristigen Wertverlustes an Anlagevermögen.

Beiträge sind eine Möglichkeit und wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt

des Infrastrukturvermögens zu beteiligen². Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). Anliegerbeiträge nach KAG für größere Erneuerungsmaßnahmen können aber nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wurde.

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 Gelsenkirchen. Sie wurden bis 2013 über einen Betriebsführungsvertrag von der Emscher-Lippe-Energie GmbH (ELE) unterhalten. Zurzeit läuft ein Übergangsvertrag. An der ELE sind die RWE zu 50,1 Prozent sowie die Städte Bottrop, Gladbeck, Gelsenkirchen zu je 16,6 Prozent beteiligt. Fördermaßnahmen wurden von der Stadt Gelsenkirchen ausgeschrieben. Die Stadt Gelsenkirchen hat im Rahmen eines Energiekonzeptes den Energieeinkauf gesamtstädtisch neu ausgeschrieben.

Die ELE hat ein Leuchtenkataster erstellt und pflegt es im Auftrag der Stadt Gelsenkirchen. Es beinhaltet Daten sortiert nach Standort mit Anschlusswert, Anzahl und Marke. Abgerechnet wird die Beleuchtung nach Betriebsstundenzählern. Dabei wird die 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 kann bei diesem Faktor nicht berücksichtigt werden. Um diese Möglichkeiten zur Konsolidierung nutzen zu können, muss über Verbrauchszähler abgerechnet werden.

Bislang verfügen lediglich Sonderleuchten über separate Verbrauchszähler.

Eine Maßnahme des Energie-Konzeptes der Stadt Gelsenkirchen ist der Austausch von ca. 8.000 Quecksilberdampfleuchten. Entsprechend der finanziellen Möglichkeiten werden LED's eingesetzt.

→ Empfehlung

Die Abrechnung der Beleuchtung sollte über Verbrauchszähler erfolgen. Eine solche Maßnahme trägt zur Konsolidierung bei.

Leuchtenstandorte je 1.000 m² Verkehrsfläche 2011

Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
2,56	2,18	4,15	3,00	20

Die Anzahl der Leuchtenstandorte je 1.000 m² wird als Leuchtendichte bezeichnet. Hieraus lassen sich zwar keine Aussagen zur Leuchtstärke oder den Lichtkegel dieser Leuchten ableiten. Allerdings dient die Kennzahl übergeordnet der Einschätzung weiterer Werte.

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

Gesamtaufwendungen Beleuchtung 2011

Kennzahl	Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	171	98,08	281,21	177,39	19
Aufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	436	296,74	983,85	533,59	19

Die durchschnittlichen Gesamtaufwendungen je Leuchte und die geringe Leuchtdichte ergeben die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je 1.000 m² Verkehrsfläche der Stadt Gelsenkirchen.

Zur genaueren Betrachtung werden die Gesamtaufwendungen aufgeschlüsselt.

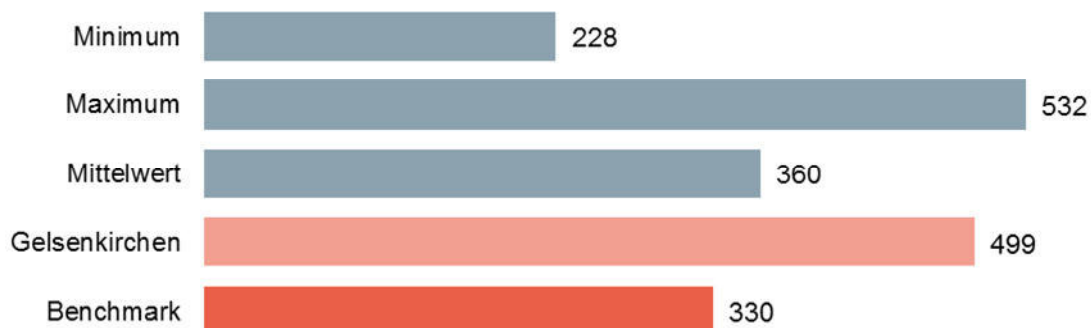
Energie

Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Energieverbrauch und den Energiepreis bestimmt. Der Energiepreis betrug 2011 in Gelsenkirchen 0,18 Euro je kWh. Dieser Preis liegt am interkommunalen Durchschnitt. Im Zeitraum 2011 bis 2013 ist der Energiepreis um 0,07 Euro je kWh gestiegen (39 Prozent).

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Leuchtenstandorte	21.016	21.090	21.105	21.112	21.112	21.112
Energieverbrauch in kWh	11.298.459	10.700.417	10.606.219	10.536.723	9.795.159	9.158.069
Energiepreis je kWh in Euro	0,14	0,14	0,20	0,18	0,22	0,25
Energieaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	76,00	71,76	102,61	92,30	101,80	107,94

Der Stadt Gelsenkirchen ist es im Betrachtungszeitraum gelungen, den Energieverbrauch um rund 19 Prozent zu senken. Trotzdem konnte sie den Aufwand nicht senken. Im Gegenteil: Die gestiegenen Energiepreise verhindern diese Bemühungen. Im Ergebnis ist ein deutlicher finanzieller Mehraufwand zu verbuchen.

Energieverbrauch je Leuchtenstandort in kWh 2011



Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
499	228	532	360	321	342	383	20

Gelsenkirchen erreicht beim Energieverbrauch fast den Maximalwert. Durch die Umsetzung des Energiekonzeptes konnte der Stromverbrauch bis zum Jahr 2013 bereits auf 433 kWh je Leuchtenstandort reduziert werden.

Ein Konsolidierungspotenzial ist auch weiterhin erkennbar. Der weitere Austausch in energiesparende Leuchtmittel sowie die genaue Energieabrechnung durch Verbrauchszähler können Einsparungen bewirken. Das zeitweise Dimmen oder Abschalten von wenig genutzten Straßenzügen ohne Gefahren- oder Kriminalitätsschwerpunkte ermöglicht weitere Einsparungen.

Zusätzlich bestehen Konsolidierungsmöglichkeiten beim Energiepreis. Dieser liegt zwar im Betrachtungsjahr 2011 mit 0,18 Euro am interkommunalen Mittelwert, ist aber in den Folgejahren stark gestiegen.

Beim Erreichen des Benchmarks Energieverbrauch je Leuchtenstandort in kWh würde auf Basis der Werte 2013 ein Konsolidierungsbeitrag von 550.000 Euro realisiert werden. Diese Haushaltsentlastung ist immer gekoppelt an den Energiepreis.

Unterhaltung

Zu den Unterhaltungsaufwendungen gehören die Eigen- und Fremdleistungen für die Straßenbeleuchtung sowie der Personalaufwand der Stadt Gelsenkirchen.

Unterhaltungsaufwendungen 2011

Kennzahl	Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	78,30	44,27	210,54	109,23	15
Unterhaltungsaufwendungen je 1000 m² Verkehrsfläche in Euro	200,27	147,59	762,25	339,53	15

Die Beauftragung an die ELE beinhaltet die Wahrung der Verkehrssicherheit und der Funktionalität. Hierfür werden nur geringe Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Umfangreiche Sanierungen an bestehender Beleuchtung gehören nicht zum Auftragsumfang. Sie werden gesondert beauftragt

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Straßenbeleuchtung befindet sich im Eigentum der Stadt Gelsenkirchen.
- Mit Unterhaltung und Energielieferung wurde über einen Betriebsführungsvertrag/Übergangsvertrag die ELE beauftragt. Größere Sanierungen oder Neubau werden

gesondert vergeben. Fördermaßnahmen werden von der Stadt Gelsenkirchen zur Wahrung der Förderung selber durchgeführt.

- Der Energieverbrauch in kW je Leuchtenstandort erreicht fast den Maximalwert. Energiesparmaßnahmen wurden in den letzten Jahren durchgeführt und zeigen bereits Erfolge.
- Die Aufwendungen für Unterhaltung sind unterdurchschnittlich.
- Konsolidierungsmöglichkeiten sieht die GPA NRW beim Energieverbrauch, dem Energiepreis und der Energieabrechnung.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Gelsenkirchen 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
Gelsenkirchen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	3
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	6
Park- und Gartenanlagen	7
Strukturen	7
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	10
Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	12
Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	14

→ 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 also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind.

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotop, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach betrachten wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Für die drei Nutzungsformen ermittelt die GPA NRW jeweils Potenziale anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“.

Grünflächen allgemein

Der Detaillierungsgrad des Berichtes, die Betrachtungsmöglichkeiten und die Konkretisierung unserer Handlungsempfehlungen sind von der jeweiligen Datenlage der Kommune abhängig.

Die Stadt Gelsenkirchen 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 11. Februar 2014 eine Besichtigung verschiedener Anlagen durchgeführt.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW betrachtet die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl soll zeigen, ob und inwieweit die Stadt Gelsenkirchen ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergibt sich ein Punktwert. Dessen Summe im Verhältnis zur Maximalpunktzahl stellt den Erfüllungsgrad in Prozent 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	Straßen- begleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	18	6		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	18	6		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	9	3	3	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	18	6	6	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	27	9	9	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	3	3
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	27	9	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	27	9	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	12	4	4	4

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanla- gen	Spiel- und Bolzplätze	Straßen- begleitgrün
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?	9	3	3	3
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	12	4	4	4
Ermittelter Wert	231	77	77	77
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	837	83	83	83

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Die Produktverantwortung für die Grünpflege liegt bei GELSENDIENSTE, einer „eigenbetriebs-ähnliche Einrichtung“ der Stadt. Aufgabe ist seit den 1990er Jahren die zentrale Wahrnehmung kommunaler Dienstleistungen. Die Beauftragung erfolgt über einen Service-Vertrag zwischen der Stadt Gelsenkirchen und GELSENDIENSTE. Hierin sind die Standards der zu erbringenden Leistungen, deren Umfang und der Betriebskostenzuschuss geregelt. Ein Grünflächenamt gibt es bei der Stadt Gelsenkirchen nicht.

- Gelsenkirchen erreicht bei o.g. Erfüllungsgrad mit 83 Prozent ein sehr gutes Ergebnis.
- Die Verantwortung aller kommunalen Grünflächen ist zentral bei GELSENDIENSTE gebündelt. Hier wird entschieden, ob eine Aufgabe in Eigenleistung oder von Fremdfirmen ausgeführt wird.
- Eine umfassende Freiraumplanung liegt im Stadtplanungsamt vor. Zusätzlich gibt es Einzelplanungen, die ebenfalls im Stadtplanungsamt gebündelt werden.
- Informationen zur Bürgerzufriedenheit liegen vor. Beschwerden oder auch Anregungen gehen über eine App oder per Telefon an ein Call Center. Dort werden sie im Intranet Fachämtern zugeordnet und mit Bearbeitungsfristen versehen. Vermerke der Fachämter geben Auskunft über Bearbeitungsstand und Erledigung. Am Jahresende erfolgen Auswertungen über Bearbeitungszeiten, Häufigkeiten einzelner Fachämter usw.
- Die strategischen Ziele der Stadt Gelsenkirchen sind in der Servicevereinbarung mit GELSENDIENSTE dokumentiert worden.
- Die operativen Ziele ergeben sich aus der Entscheidung „selber machen oder vergeben“ und den Möglichkeiten bei GELSENDIENSTE. Die Servicevereinbarung setzt Vorgaben mit Standards für konkrete Flächen. Daraus ergibt sich Art und Umfang der Leistung. Die Pflegestandards sind wegen der aktuellen Haushaltslage auf pflegeärmere Ausführungen reduziert.

- Eine Grünflächendatei ist bei der Stadt Gelsenkirchen im Katasteramt vorhanden. GELSENDIENSTE arbeitet zurzeit noch mit einem eigenen Informationssystem. Die Daten der Stadt sollten GELSENDIENSTE zur Verfügung gestellt werden. Differenzen durch unterschiedliche Datenbasen werden somit künftig vermieden. Dieses Grünflächeninformationssystem ist um Einzelflächeninformationen der Objekte zu erweitern. Das bedeutet Aufteilung nach verschiedenen Flächenarten (Rasen, Gehölz, Stauden usw.) und verschiedenen Pflegestandards (häufige Pflegeintervalle, weniger Intervalle). Dadurch können Leistungsbetrachtungen Aufwand je m² erstellt werden.
- Das Betriebsabrechnungssystem von GELSENDIENSTE ist wie die Servicevereinbarung auf Objekten (Aufwand je Anlage) aufgebaut. Hierüber lassen sich nur mit erhöhtem Personalaufwand Leistungspreise (Aufwand je m² Leistung) ermitteln. Ein Vergleich mit Fremdfirmen ist dadurch nur bedingt möglich. Die Kostenrechnung beinhaltet alle verursachten Kostenarten. Eine Auswertung über Kennzahlen erfolgt z. B. bei Zeitreihenbetrachtungen für die Quartalsberichte an die Stadt.
- Ein Berichtswesen ist für die Quartalsberichte und den Wirtschaftsbericht vorhanden. Die weiteren Berichte an die Stadt Gelsenkirchen dokumentieren Prognosen, Abweichungen gegenüber den Zielen und deren Begründungen.
- Zwischen der Stadt Gelsenkirchen und GELSENDIENSTE gibt es ein klassisches Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis. Es regelt über Einzel- und Daueraufträge (Servicevereinbarung) mit Leistungsbeschreibungen den Umfang der Aufgabenerfüllung.
- GELSENDIENSTE erhält zur Aufgabenerfüllung einen Betriebskostenzuschuss auf Basis der Leistungen in der Servicevereinbarung. Für Einzelaufträge erfolgt eine gesonderte Vergütung. Der Leistungsaufwand wurde über durchschnittliche Stundensätze und Zeiteinsätze berechnet. GELSENDIENSTE entscheidet auf dieser Grundlage ob Leistungen selber ausgeführt oder vergeben werden.

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.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2011

Kennzahl	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	2.446	805	3.195	1.948	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	-9	-15	12	-4	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	409	313	1.242	584	23

² Auswertung lt. IT.NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Kennzahl	Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Erholungs- und Grünfläche in m² je Einwohner	151	107	873	337	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	37,0	34,1	71,5	54,2	23
Kommunale Grünflächen					
Kommunale Grünflächen in m² je Einwohner	54	37	153	87	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	13,2	4,3	34,2	16,3	21

Die hohe Einwohnerdichte in Gelsenkirchen zeigt eine verdichtete Bebauung mit wenigen Grün- und Erholungsflächen (IT.NRW). Der Anteil des kommunalen Grüns an der gesamtstädtischen Fläche sowie die kommunale Grünfläche je Einwohner sind unterdurchschnittlich.

→ Empfehlung

Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung sollte bei der Freiflächenplanung Berücksichtigung in allen Bereichen finden.

HSP-Maßnahmen

Der Haushaltssanierungsplan 2013 beinhaltet keine Maßnahmen, die den Bereich der Grünflächen betreffen.

Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Strukturen

Gelsenkirchen pflegt und unterhält zurzeit 111 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 2.521.736 m². Eine Trennung nach verschiedenen Flächenarten wird bisher nicht vorgenommen. Es gibt die Einteilung ganzer Anlagen in Pflegeklassen mit einer Pflegebeschreibung der verschiedenen Bepflanzungen (Rasen, Gehölz, Stauden usw.).

Flächenanteile der Pflegeklassen in Prozent

Fläche	Pflegestandard A	Pflegestandard B	Pflegestandard C	Pflegestandard D
Grünanlagen	0	30,15	64,12	5,73
Prestige Grünanlagen	26,50	73,50	0	0

Quelle: Servicevereinbarung 2004

Der Pflegestandard A ist ein sehr pflegeintensiver Standard, der Pflegestandard D sind Flächen mit geringen Pflegeintervallen. Prestige Grünanlagen wurden an viel besuchten Stellen im Stadtgebiet eingerichtet. Diese umfassen nur sieben Prozent aller Park- und Gartenanlagen. Aufwandsintensive Wechselbepflanzungen gibt es nur wenige, je eine Fläche in Buer und in Gelsenkirchen. Auch vor gut besuchten öffentlichen Veranstaltungsgebäuden, wie dem Musiktheater, sind keine Wechselbepflanzungen vorgesehen.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2011

Kennzahl	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	9,83	4,92	25,26	12,48	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	22.718	5.301	64.874	17.840	22

Die Fläche je Einwohner ist wegen der hohen Bevölkerungsdichte unterdurchschnittlich.

Seitens der Freiraumplanung wird auf eine Verbindung der Grünflächen untereinander geachtet. Durch diese Verbindungen wirken die wenigen Flächen großzügiger und die Stadt grüner. Dieser Eindruck wurde bei unserer Besichtigung bestätigt.

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

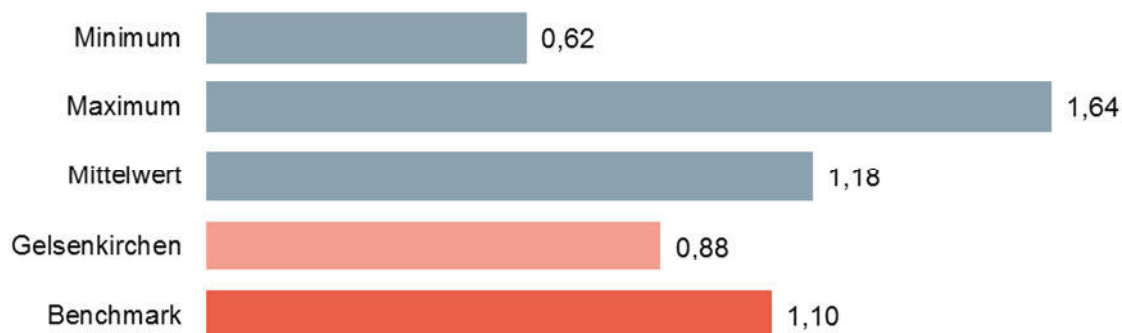
- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- der Personalaufwand in der Verwaltung GELSENDIENSTE für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

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 Gelsenkirchen, fallen

keine Abschreibungen an. Dafür müssen Investitionen in bestehenden Park- und Gartenanlagen im Aufwand gebucht werden.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2011



Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,88	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

Mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln wird ein gutes optisches Ergebnis erzielt. Dieses bezieht sich vor allem auf Flächen mit einem geringen Pflegeaufwand: Strauch-, Gebüsch- und Rasenflächen.

Ein Freizeit- und Erholungswert von Park- und Gartenanlagen ist bei jeder Art von Anlage für die Einwohner erreichbar. Eine Ausstattung mit aufwendig zu pflegenden Flächen ist hierbei nicht notwendig.

Grünflächen gehören zu den weichen Standortfaktoren. Diese machen die Attraktivität einer Stadt für Bewohner, Investoren und Firmen aus.

Eine Betrachtung einzelner Leistungspreise lässt die Kostenrechnung von GELSENDIENSTE nicht zu.

→ Empfehlung

Die vorhandene Kostenrechnung sollte auf Leistungswerte in Euro je m² umgestellt werden. Diese ermöglichen Vergleiche verschiedener Grünanlagen, mit anderen Kommunen und auch mit Fremdfirmen. Dies ist Grundlage einer wirtschaftlichen Aufgabensteuerung innerhalb von GELSENDIENSTE.

Ein Risiko stellen die wassergebundenen Wege dar. Hier ist mit erhöhten Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege zu rechnen, da die Wegeführung alt und ausgewaschen ist. Alternative hierzu könnten asphaltierte Wege sein. Dies sollte auf Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen im Einzelfall entschieden werden.

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. Eine Grundpflege, der Erhalt der Ursprungsplanung und auch der Rückbau von Anlagen sind nur begrenzt möglich.

→ Empfehlung

Trotz aller notwendigen Einsparbemühungen muss der Werterhalt des Anlagevermögens gewährleistet bleiben.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Der auf den Einwohner und die Gesamtfläche der Stadt bezogene Anteil an Grünflächen ist in Gelsenkirchen unterdurchschnittlich.
- Pflegeintensive Flächen sind nur in sehr geringer Menge vorhanden.
- Gelsenkirchen erreicht bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen einen Wert unter dem Benchmark der GPA NRW. Bei den pflegearmen Flächen wie Rasen, Gehölzen usw. ist dieser Wert ausreichend um die Anlagen zu erhalten, bei pflegeintensiveren Flächen und Wegen nicht.
- Auf den Werterhalt des Anlagevermögens ist zu achten.
- Eine Aufschlüsselung der Aufwendungen nach einzelnen Pflegeleistungen ist durch die Kostenrechnung nicht möglich. Hier kann sich GELSENDIENSTE noch optimieren.
- Einsparpotenziale sind in der Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen nicht erkennbar.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Gelsenkirchen 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

GELSENDIENSTE unterhält nach eigenen Angaben 107 Spielplätze und 17 Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von 349.923 m². Auf diesen Spielanlagen befinden sich 893 Spielgeräte.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2011

Kennzahl	Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m ² je EW unter	8,25	6,50	19,91	12,32	21

Kennzahl	Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
18 Jahre					
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	2,92	2,92	9,97	5,72	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	3,05	1,85	10,71	4,28	16
durchschnittlicher Bilanzwert in Euro je Spielgerät	2.674	404	3.933	1.637	14
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	2.822	1.222	2.965	2.143	21

Die unterdurchschnittliche Fläche je Einwohner unter 18 Jahre zeigt wiederum die hochverdichtete Bebauung in Gelsenkirchen.

Die Bevölkerungsprognose zur Gesamteinwohnerzahl von IT.NRW zeigt für Gelsenkirchen einen Rückgang der Einwohner bis 2030 um ca. neun Prozent. Bei den Einwohnern bis 18 Jahre sogar einen Rückgang von über 14 Prozent. Damit wird sich die Kennzahl Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m² je Einwohner unter 18 Jahre bei gleich bleibendem Angebot erhöhen. Diese Entwicklung ist bei der zukünftigen Gestaltung und Struktur der Spielanlagen zu berücksichtigen.

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. Dies verursacht einen höheren durchschnittlichen Bilanzwert je Spielgerät.

→ Feststellung

Ein digitales Spielgerätekataster ist zurzeit im Aufbau und soll demnächst getestet werden. Dieses Kataster ermöglicht verschiedene Auswertungen. Die GPA NRW sieht die Einführung eines Spielgerätekatasters positiv. Es ist Grundlage einer strategischen Steuerung und ein wichtiges Instrument unter anderem um den demografischen Wandel zu gestalten.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

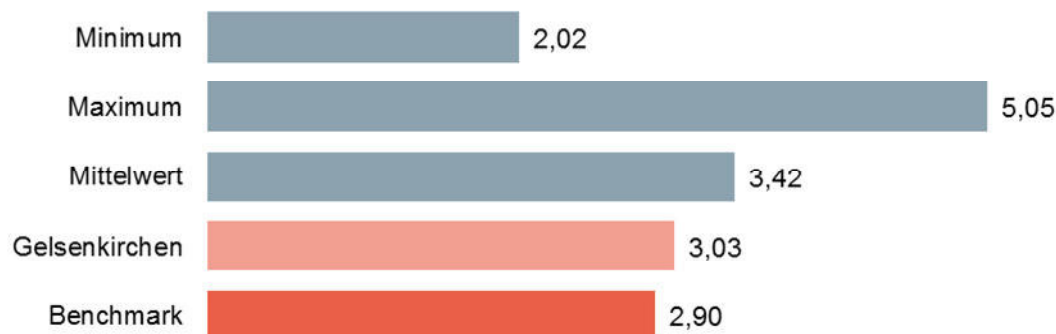
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- der Personalaufwand in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Außerdem sind ggf. Abschreibungen auf die Spielplätze und -geräte zu berücksichtigen. Bei einer Bewertung der Spiel- und Bolzplätze im Festwertverfahren, wie in Gelsenkirchen, fallen keine Abschreibungen an. Die Investitionen in bestehende Spiel- und Bolzplätze müssen im Aufwand gebucht werden.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2011



Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,03	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

Bei der Betrachtung der Aufwendungen kann in Gelsenkirchen keine Trennung zwischen Grünpflege und der Kontrolle und Wartung/Reparatur der Spielgeräte gemacht werden.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt die Trennung der Aufwendungen für die Grünpflege und der Kontrolle und Wartung/Reparatur der Spielgeräte. Dadurch kann ermittelt werden, welche Spielgeräte hohe Aufwendungen verursachen und ggf. ausgetauscht oder entfernt werden sollten.

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege je m² Spiel- und Bolzplatz zeigt mit dem erreichten Wert auch den Standard auf diesen Flächen. Es handelt sich oft um Rasenflächen, die mit Zäunen, Gehölz oder Hecken eingerahmt werden. Der Pflegeaufwand für die Grünflächen der Spielplätze ist gering. Dieser Eindruck bestätigte sich auch bei der Besichtigung verschiedener Spielanlagen der Stadt Gelsenkirchen.

Die Ausstattung der Spielplätze mit Geräten ist sehr unterschiedlich. Die Gestaltung der Spielplätze und die Auswahl der Geräte erfolgt vom städtischen Jugendamt in Zusammenarbeit mit engagierten Bürgern. Die gewählten Geräte sind häufig aus sehr haltbaren und daher pflegearmen Materialien. Metall, Verbundstoffe und Kunststoff sind am häufigsten anzutreffen. Aber auch Holz wird verwendet um die Spielplätze attraktiv zu gestalten.

Die Instandhaltungsaufwendungen und die Haltbarkeit von Spielgeräten werden maßgeblich durch die Wahl des Materials beeinflusst. Hier würde ein Spielgerätekataster die Aufwendungen innerhalb eines Lebenszyklus aufzeigen und die Auswahl zukünftiger Spielgeräte erleichtern.

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze beträgt der Benchmark 2,90 Euro je m². Dieser wird von Gelsenkirchen um 0,13 Euro überschritten. Bei einer Gesamtfläche von 349.923 m² ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von ca. 45.000 Euro.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren liegt in Gelsenkirchen unter dem interkommunalen Durchschnitt.
- Der Bevölkerungsrückgang bei den Kindern und Jugendlichen ist in der Prognose bis 2030 überdurchschnittlich. Dies sollte in der zukünftigen Planung bedacht werden.
- Ein Spielgerätekatasters kann hier die zukünftige Planung wirksam unterstützen
- Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze liegen leicht über dem Benchmark. Dennoch zeigt dieser Wert die insgesamt unterdurchschnittlichen Aufwendungen für diese Aufgabe.
- Das rechnerische Einsparpotenzial bei den Aufwendungen Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze liegt bei ca. 45.000 Euro.
- Zur besseren Steuerung und Dokumentation sollte die Kostenrechnung auf der Leistungserfassung aufgebaut werden. Durch gezielte Datenerfassung ist nur so eine Auswertung der erbrachten Leistungen und der Objekte möglich (siehe Ausführungen zu Park- und Gartenanlagen).

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Gelsenkirchen 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 Fläche des Straßenbegleitgrüns umfasst in Gelsenkirchen 2.219.316 m².

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2011

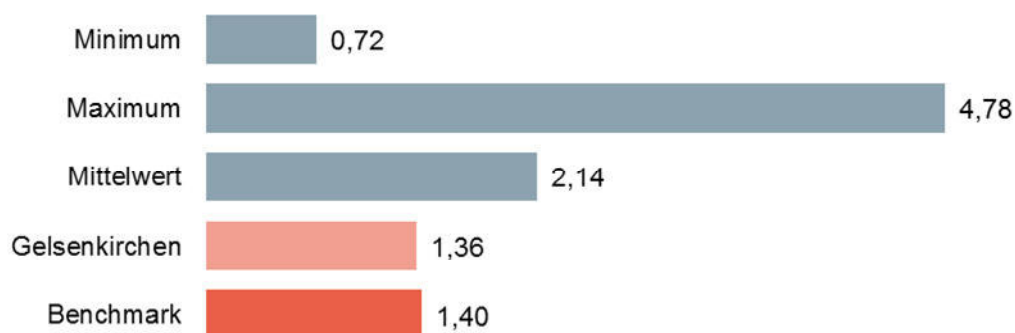
Kennzahl	Gelsenkirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün in m² je Einwohner	8,65	1,54	8,65	4,24	19
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	25,59	4,85	30,46	12,34	19
Anzahl der Bäume je 1.000 m² Straßenbegleitgrün	3,88	3,88	54,91	28,73	19

Trotz dichter Bebauung steht der Stadt Gelsenkirchen die maximale Fläche des Straßenbegleitgrüns zur Verfügung. Das hängt vor allem mit der großzügigen Stadtplanung Anfang des letzten Jahrhunderts zusammen. Die Einfallstraßen wurden vierspurig mit breitem Mittelstreifen

und beidseitigen Randstreifen geplant. Auf dem Mittelstreifen fuhren Straßenbahnen. Seit das Straßenbahnnetz verringert wurde, befindet sich hier breites Straßenbegleitgrün. Die Flächen wurden gezielt pflegearm angelegt. Das zeigt z. B. der Minimalwert an Straßenbäumen. Die Randstreifen mit Gehölzflächen bieten Schutz zwischen Straße und anliegender Bebauung. Saisonale Pflanzgefäße werden durch Anlieger unterhalten oder Firmen gesponsert.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² 2011



Gelsen- kirchen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,36	0,72	4,78	2,14	1,27	1,89	2,86	15

Aufgrund der personellen und finanziellen Rahmenbedingungen wird im Straßenbegleitgrün eine extensive Pflege durchgeführt. Es wird bereits bei Anlage solcher Flächen auf geringe Unterhaltungsleistungen geachtet. Nach Aussage von GELSENDIENSTE wird der Verkehrssicherungspflicht Genüge getan.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Gelsenkirchen stellt den Maximalwert der Flächen je Einwohner und Anteil an den Verkehrsflächen.
- Die Bepflanzung wurde bewusst pflegearm angelegt.
- Die GPA NRW sieht keine Einsparmöglichkeiten bei dieser Aufgabe.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Gelsenkirchen 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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				77	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					83

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				77	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					83

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				77	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					83

➔ 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