

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Hagen
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hagen	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Hagen	11
Strukturelle Situation	11
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	12
→ Zur Prüfung der Stadt Hagen	13
Prüfungsablauf	13
→ Zur Prüfungsmethodik	14
Kennzahlenvergleich	14
Strukturen	14
Benchmarking	15
Konsolidierungsmöglichkeiten	15
GPA-Kennzahlenset	16

→ 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 Hagen 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.

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hagen

Managementübersicht

Die Stadt Hagen nimmt ab 2011 pflichtig an der 1. Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen teil. Seit 2012 hat sie die Auflage, einen jährlichen Haushaltssanierungsplan aufzustellen und fortzuschreiben. Bereits seit 1982 befindet sich die Stadt Hagen in einer sehr angespannten Haushaltslage, die u.a. zur Aufstellung jährlicher Haushaltssicherungskonzepte führte. Diese konnten in den Jahren vor Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) im

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Jahr 2008 bereits teilweise nicht mehr genehmigt werden, so dass die Stadt dem Nothaushaltsrecht unterlag.

Der zuletzt aufgestellte Haushaltssanierungsplan mit Stand 2015 sieht einen ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2016 vor. Er wurde zuletzt am 02. Februar 2015 von der Bezirksregierung Arnsberg genehmigt.

Durch die Maßnahmen zur Haushaltssanierung, steigenden Steuereinnahmen sowie mit den Konsolidierungshilfen des Landes konnten die jährlichen Defizite deutlich reduziert werden. Aber trotzdem konnte diese positive Entwicklung nicht verhindern, dass die Stadt Hagen zum Ende des Jahres 2013 ihr Eigenkapital von ursprünglich 524 Mio. Euro vollständig aufgezehrt hatte und damit bilanziell überschuldet ist. Diese Entwicklung hat sich in nur sechs Jahren vollzogen. Dennoch haben sich die defizitären Jahresergebnisse von -126 Mio. auf -39 Mio. Euro verbessert. Auch der von der GPA NRW aufgezeigte kommunale Steuerungstrend ist zumindest bis 2013 positiv. Der Steuerungstrend soll aufzeigen, ob es einer Kommune gelungen ist, ohne Berücksichtigung der stark schwankenden, externen Einflüsse, Verbesserungen zu erreichen.

Der Einbruch bei der Gewerbesteuer in 2014 um ca. 23 Mio. Euro gegenüber den Planungen zeigt aber, wie schnell sich positive Trends und Entwicklung umkehren. Allein aus dieser Erfahrung heraus ist eine prophylaktische Identifizierung weiterer und neuer Konsolidierungsmaßnahmen für die Stadt Hagen dringend angeraten.

Der Haushaltssanierungsplan für 2015 beinhaltet 114 Maßnahmen mit einem Volumen von ca. 65 Mio. Euro, für 2015 sind dabei elf neue Maßnahmen mit einem Volumen von zusammen ca. 3,3 Mio. Euro enthalten. Auf die städtischen Beteiligungen entfallen aktuell zwölf Maßnahmen, aus denen allein für 2015 ein Potenzial von ca. 16,3 Mio. Euro eingeplant ist.

In der Umsetzung einzelner Konsolidierungsmaßnahmen sieht die GPA NRW allerdings teilweise erhöhte Risiken. Allein bei der Ausgliederung des Theaters und des Orchesters Hagen und der gleichzeitigen Reduzierung der gewährten Zuschüsse bleibt abzuwarten, ob sich am Ende die Ergebnisverbesserung des städtischen Haushalts nicht zu Lasten des Konzern- bzw. Gesamtabschlusses verschiebt. Ähnliches gilt für die erhöhten Gewinnausschüttungen der Wirtschaftsbetriebe Hagen. Auch eine Erhöhung des Konsolidierungsbeitrages seitens der Städtischen Sparkasse hängt maßgeblich zunächst von deren Geschäftsergebnis ab. Weiterhin macht die Reduzierung des Personalaufwandes bzw. die Einhaltung einer ein-prozentigen jährlichen Steigerung bis 2021 einen weiteren Stellenabbau in der Kernverwaltung unumgänglich. Auch das Planungsziel, die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen für die Zeit bis 2021 konstant auf dem derzeitigen Niveau zu halten, kann die Stadt Hagen nur erreichen, indem sie die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umsetzt und falls erforderlich unverzüglich nachsteuert.

Es wird deutlich, dass einer realistischen und frühzeitigen Einschätzung bestehender Risiken große Bedeutung zukommt. Die GPA NRW hat daher – unabhängig von den individuellen Risikoeinschätzungen der jeweiligen Kommune - eine Risikobetrachtung vorgenommen, die sich bei der Stadt Hagen auf die Plandatenentwicklung in den Bereichen

- Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern und den
- Schlüsselzuweisungen

beziehen. Danach sieht die GPA NRW bis zum Jahre 2021 zwischen dem Planergebnis der Stadt und dem fiktiven Risikoszenario 2021 noch weiteres Risikopotenzial, das im Falle einer Realisierung durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen abzudecken wäre. Ansonsten bleibt zur Kompensation eingetretener Risiken generell die Möglichkeit, die Hebesätze anzuheben. Für je eine Million Euro auszugleichende Verschlechterung müsste die Grundsteuer B um weitere 16 Punkte in Hagen angehoben werden.

Allerdings sieht die GPA NRW zuvor noch weitere Möglichkeiten, die Aufwandsseite im Haushalt zu entlasten, bevor über Ertragssteigerungen nachgedacht werden muss. Der interkommunale Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel hat gezeigt, dass das strukturelle Problem der Stadt Hagen nicht primär der Ertragsseite geschuldet ist. Die allgemeinen Deckungsmittel liegen im langjährigen Vergleich mit allen übrigen kreisfreien Städten in NRW leicht über oder etwas unter den Mittelwerten. Vergleicht man allerdings die Städte unter 200 Tausend Einwohner, bewegt sich Hagen auf dem Mittelwert, 2011 stellt die Stadt sogar den Maximalwert.

Die GPA NRW empfiehlt daher ausdrücklich, weitere Konsolidierungsmöglichkeiten auch auf der Aufwandsseite zu identifizieren, z.B. im Produktbereich Kultur. Hier haben die Vergleichsergebnisse gezeigt, dass die Stadt Hagen – auch gemessen an ihrer Größe – eine Spitzenposition beim Mitteleinsatz belegt. Unter Berücksichtigung der sehr angespannten Haushaltssituation sollte eine Auflösung von Einrichtungen bzw. eine Kürzung des Zuschussbedarfs nicht generell ausgeschlossen werden.

Konkrete Möglichkeiten für Aufwandsreduzierungen konnte die GPA NRW im Rahmen der Prüfung auch im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung identifizieren. So konnten zwar die Leistungswerte bei den Einwohnermeldeaufgaben bereits durch Stellenabbau in den Folgejahren nach 2012 verbessert werden. Dennoch verbleibt gemessen am GPA-Benchmark noch ein deutliches Potenzial. Dabei ist nicht zu verkennen, dass bereits durch Zentralisierungsmaßnahmen und den Abbau von Stellen ein klarer Konsolidierungskurs eingeschlagen wurde. Ferner wurde die Schließung der Bürgerämter Eilpe und Vorhalle ab 2016 als Maßnahme in den Haushaltsanierungsplan 2014/2015 aufgenommen. Weitere Möglichkeiten sind aber grundsätzlich gegeben, wenn die vorhandene Dezentralität und die hohe Kundenorientierung nochmals auf den Prüfstand gestellt werden. Die GPA NRW empfiehlt daher die Schließung weiterer Nebenstellen und den Abbau von Standards verbunden mit der Optimierung der Prozesse durch IT-Unterstützung.

Weiteres Potenzial konnte die GPA NRW auch im Bereich des Personenstandswesens feststellen. Hier ist es die vergleichsweise höhere Stellenausstattung, die zum einen die Aufwendungen je Fall überdurchschnittlich hoch ausfallen lassen. Zum anderen wird der GPA-Benchmark bei der Leistungskennzahl deutlich unterschritten, sowohl in 2011 als auch 2012. Die Gründe hierfür liegen in der hohen Anzahl der Ambiente-Trauungen und dem damit verbundenen deutlichen Mehraufwand. Sofern die Stadt Hagen hier den GPA-Benchmark erreichen will, ist ein deutlicher Standardabbau (z. B. Reduzierung der Trauorte und der Terminkontingente außerhalb der regulären Dienstzeiten) unumgänglich.

Auch für die Hagener Kfz Zulassung konnte die GPA NRW bezogen auf 2012 ein deutliches Stellenpotenzial aufzeigen. Obwohl bereits verschiedene Maßnahmen zur Geschäftsprozessoptimierung ergriffen wurden (z.B. Zentralisierung, Reduzierung der Öffnungszeiten, Publi-

kumssteuerung), sind weitere Optimierungen mittelfristig möglich. Synergieeffekte entstehen zum Beispiel durch eine gemeinsame Aufgabenerledigung der Bereiche Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen. Hier konnte die GPA NRW im Rahmen dieser Prüfrunde feststellen, dass Städte, die diese Aufgabenerledigung miteinander verbinden, in beiden Bereichen gute Positionierungen bei den Leistungskennzahlen erreichen. Auch die Einrichtung von Mischarbeitsplätzen im Frontoffice verbessert die Personalauslastung und deckt Arbeitsspitzen besser ab.

Der Fachbereich Jugend und Soziales ist steuerungstechnisch gut aufgestellt, was angesichts des Haushaltsvolumens positiv zu bewerten ist. Insbesondere wurden die seit 2011 bestehenden Einsparvorgaben im Rahmen der Haushaltskonsolidierung bereits umgesetzt. Für den Jugendbereich standen vor allem Personalkosteneinsparungen von insgesamt rund 1,9 Mio. Euro auf dem Sanierungsprogramm.

Der Ressourceneinsatz für das Jugendamt Hagen, dargestellt durch den Fehlbetrag je Einwohner bis unter 21 Jahre, entwickelt sich im Zeitverlauf steigend. Hier sind es insbesondere ab 2009 der Mehraufwand bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie (plus ca. 3,8 Mio. Euro) sowie der Bereich der Tagesbetreuung für Kinder mit einem Plus von ca. 1,3 Mio. Euro.

Die Stadt Hagen konzentriert sich bei der Kinder- und Jugendarbeit auf wesentliche Schwerpunkte. Auch in diesem Aufgabenbereich sind die Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung deutlich erkennbar. So sank der Fehlbetrag zwischen 2008 und 2011 um rund 24 Prozent, nicht allein durch die höheren Erstattungsleistungen bei der Schulsozialarbeit. Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt Hagen den fünftniedrigsten Wert bei den kreisfreien Städten. Unter Berücksichtigung der strategischen Ausrichtung und der gelungenen Vernetzung von Struktur mit Finanzdaten, hebt sich die Stadt Hagen hier von anderen kreisfreien Städten in NRW positiv ab.

Auch bei der Tagesbetreuung für Kinder beurteilt die GPA NRW die Organisation und Steuerung dieses Bereiches – wie bereits in der letzten Prüfung – positiv. Die Kindergartenbedarfsplanung erfolgt bedarfsgerecht; erforderliche Maßnahmen werden zielgerichtet und transparent im jährlichen Geschäftsbericht dargestellt. Positiv ist auch das weiter modifizierte Anmeldeverfahren zu bewerten. Es trägt dazu bei, aktuelle Informationen über freie Plätze zu erhalten, gibt den Eltern und Einrichtungen Planungssicherheit und vermeidet Verwaltungsmehraufwand durch Mehrfachanmeldungen. Der Fehlbetrag für die Tagesbetreuung liegt interkommunal auf dem Mittelwert. Er wird sich allerdings durch den weiteren Ausbau der U3-Betreuung weiter erhöhen. Begünstigend auf den Fehlbetrag wirkt sich für die Stadt Hagen eine vergleichsweise hohe Elternbeitragsquote aus. Auch ein niedrigerer Anteil an kommunalen Betreuungsplätzen sowie der geringe Anteil an der kostenintensiven 45-Stunden-Betreuung wirken sich haushaltsmäßig begünstigend aus. Darüber hinaus vergibt die Stadt Hagen weniger freiwillige Zuschüsse je Kita-Platz. Was die Platzversorgung angeht konnte die GPA NRW in Hagen feststellen, dass die Gesamtversorgungsquote 2011/2012 unter dem Mittelwert der kreisfreien Städte lag. Die U-3-Versorgungsquote ausschließlich in Kindertageseinrichtungen lag allerdings im interkommunalen Durchschnitt. Wie schon bei der letzten Prüfung, empfiehlt die GPA NRW aus haushaltswirtschaftlichen Gründen, die Geschwisterkindbefreiung bei den Elternbeiträgen zu überprüfen. Auf der Grundlage der Vergleichswerte der anderen kreisfreien Städte sollte eine Anhebung der Beiträge innerhalb einzelner Beitragsstufen in Erwägung gezogen werden. Die Erhöhung von Elternbeiträgen im Bereich der Kindertageseinrichtungen und in der Kinderta-

gespflege ist auch schon in den Maßnahmevorschlägen zum Haushaltssanierungsplan 2014/2015 thematisiert. Insofern unterstützt die GPA NRW die Stadt Hagen, die beabsichtigten Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen.

Bei den Hilfen zur Erziehung hat die Stadt Hagen die Empfehlungen aus der letzten Prüfung weitestgehend umgesetzt. Der weitere Ausbau

- präventiver Leistungen,
- eine Optimierung der Qualitätssicherung der Hilfeplanverfahren und
- die Vereinbarung von Reintegrationsleistungen haben bewirkt,

dass sich die Falldichte zwischenzeitlich unterdurchschnittlich darstellt. Gleichzeitig hat sich der Anteil der ambulanten Hilfefälle erhöht.

Im Bereich des Kinderschutzes hat die GPA NRW die örtlichen Verfahrensstandards betrachtet und die Umsetzung in der praktischen Fallsachbearbeitung überprüft. Dabei ist positiv zu bewerten, dass die Stadt Hagen die von der GPA NRW gesetzten Anforderung an die Verfahrensstandards vollinhaltlich umsetzt. Im Anschluss hat die GPA NRW die Umsetzung der Verfahrensregeln zur Kindeswohlgefährdung in laufenden Fallakten geprüft. Die Stadt Hagen erfüllt die definierten Anforderungen der GPA NRW in den Fallakten vollständig. Insofern ergibt sich für den Bereich Kinderschutz ein positives Gesamtbild.

Die GPA NRW fand im Prüfbereich Soziales eine gute Datenlage und Steuerungsqualität vor. Sie sieht hier keine dringenden Handlungsnotwendigkeiten. Auch das insgesamt ausgewiesene rechnerische Stellenpotenzial von 2,6 Vollzeit-Stellen ist im Vergleich eher niedrig zu bewerten. Im Rahmen der schon beschriebenen Haushaltskonsolidierung im Personalbereich verfolgt der Fachbereich die Strategie, nicht nur Personal abzubauen, sondern gleichzeitig auch die Aufbau- und Ablauforganisation zu verbessern. In diesem Zusammenhang sollte die Stadt Hagen auch ihre Standards für die Aufgabenerfüllung kritisch hinterfragen.

Bei den untersuchten Transferaufwendungen hat die GPA NRW keine Auffälligkeiten festgestellt. Dort, wo Kosten der Unterkunft zu berücksichtigen sind, führt das niedrige Mietniveau in Hagen zu unterdurchschnittlichen Aufwendungen. Deutlich wird dies bei der Hilfe zum Lebensunterhalt oder der Grundsicherung für Arbeitssuchende.

Landesweit steigen in den letzten Jahren die Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfe sprunghaft an. Im Gegensatz zu vielen Vergleichskommunen konnte Hagen die Anzahl der Leistungsbezieher von Frühförderung stabil halten. Damit hat sich das Hagener Verfahren zur Zugangssteuerung bewährt. Über die Hälfte der Transferleistungen für Eingliederungshilfen machen die Integrationshilfen aus. Eine finanzielle Entlastung der Kommunen wird hier ab 2015 erfolgen, in dem das Land für Schulträgeraufgaben insg. 25 Mio. Euro und für Personal 10 Mio. Euro im Rahmen der schulischen Inklusion übernimmt.

Die demographische Entwicklung in der Stadt Hagen spiegelt sich auch in der bestehenden Schullandschaft wider, wenn es um den Flächenverbrauch geht. Als Folge sinkender Schüler-

zahlen sind bereits einige Grundschulen nicht mehr flächenmäßig ausgelastet. Allerdings ist das ermittelte Flächenpotenzial im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten noch moderat. Hinzukommt, dass rund 60 Prozent des ermittelten Potenzials 2011 auf fünf Grundschulen verteilt ist. Die Flächenüberhänge sind teilweise bereits bekannt. Sowohl konkretere Überlegungen als auch bereits Schließungen bzw. ein Auslaufen einzelner Standorte wurden eingeleitet. Die Szenariobetrachtung der GPA NRW hat aber auch ergeben, dass mittel- bis langfristig weitere deutliche Handlungsmöglichkeiten mit entsprechenden Flächenpotenzialen gegeben sind.

Deutlich höhere Flächenpotenziale als im Grundschulbereich bestehen bei den weiterführenden Schulen. Hier sind es vor allem die Haupt- und Realschulen, die bezogen auf 2011 bereits hohe Überhänge aufweisen. Grund sind die rapide zurückgegangenen Schülerzahlen. Da die Stadt Hagen an den Hauptschulen nicht prinzipiell festhält, sind die noch bestehenden Hauptschulen überwiegend auslaufend. Im Bereich der Gymnasien sind bezogen auf 2011 zunächst keine Flächenüberhänge festzustellen. Allerdings werden mittel- bis langfristig auch hier durch rückläufige Schülerzahlen und die Verkürzung der Gymnasialzeit auf acht Jahre gewisse Überhänge entstehen. Die größten Flächenüberhänge sowohl in 2011 als auch in einem Szenario für 2016 sind für die Hagener Gesamtschulen festzustellen.

Da die Stadt Hagen von 2011 bis 2013 keine Gebäude aus der schulischen Nutzung entlassen hat, kann sie im Jahr 2013 auch noch kein realisiertes Potenzial vorweisen. Zwar nehmen einige Grund-, Haupt- und Realschulen keine neuen Schüler mehr auf. Doch führte dies bisher noch nicht zur Aufgabe von Gebäuden und damit zur Einsparung von Betriebsaufwendungen. Stattdessen wird primär nur die Auslastung geringer. Durch den weiteren Rückgang der Schülerzahlen wachsen die bereits festgestellten Überhänge zunächst weiter. Bis zur vollständigen Umstellung des Schulangebotes in der Sekundarstufe werden noch mehrere Jahre vergehen. Die Potenziale der Schulgebäude steigen bis 2013 auf monetär rund 5,3 Mio. Euro jährlich. Anschließend, ab 2016 lägen sie noch bei rund 2,6 Mio. Euro, wenn die Stadt Hagen tatsächlich ihre bestehenden Handlungsmöglichkeiten ausnutzt und gleichzeitig die neuen Sekundarschulen Flächen optimiert errichtet bzw. betrieben werden.

Die Personalaufwendungen im Bereich der Schulsekretariate erreichen interkommunal ein unterdurchschnittliches Niveau über alle Schulformen hinweg. Entsprechend leicht überdurchschnittlich sind auch die Leistungswerte bezüglich der Zahl der zu betreuenden Schüler je Stelle. Die Vergütungs- und Besoldungsstruktur der Sekretariatskräfte an den Hagener Schulen bewegt sich im interkommunalen Durchschnitt. Optimierungspotenzial sieht die GPA NRW noch in einer stärkeren Flexibilisierung der Arbeitsverträge, um die Arbeitszeiten noch zeitnäher an den tatsächlichen Bedarf anpassen zu können. Notwendig wird dies nicht nur durch die Veränderung der Schülerzahlen, sondern auch durch Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Inklusion und der auf acht Jahre verkürzten Gymnasialzeit.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung bewegen sich in der Stadt Hagen insgesamt auf durchschnittlichem Niveau. Bei den Aufwendungen für die Schülerbeförderung durch den ÖPNV hat die GPA NRW die tatsächlichen Ticketkosten für anspruchsberechtigte Schüler mit den tatsächlichen Zahlungen an das Verkehrsunternehmen verglichen. Es konnte festgestellt werden, dass die Stadt Hagen als Schulträger erheblich höhere Beiträge an das Verkehrsunternehmen zahlt, als den reinen Ticketpreis. Auch der vom Schüler zu zahlende Eigenanteil für die Nutzung des SchokoTickets außerhalb der Schulzeiten führt in Hagen zu keiner Entlastung des städtischen Haushaltes. Grund sind die bestehenden gesetzlichen Regelungen für alle Städte im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, die mit der Einführung des SchokoTickets 2001 getroffen

wurden. Die Aufwendungen für den ÖPNV werden seit dem jährlich indexiert. Basis der heutigen Zahlungen durch die Schulträger sind allerdings die aktuellen Gesamtschülerzahlen der Kommune, nicht die im jeweiligen Schuljahr tatsächlich anspruchsberechtigten Schüler. Diese Vorgehensweise führt im Ergebnis zu einer Subventionierung des ÖPNV. Die GPA NRW empfiehlt daher, diesen Teil der Zahlungen an die Verkehrsgesellschaft aus der Produktgruppe ÖPNV oder städtische Beteiligungen und nicht aus der Produktgruppe der Schülerbeförderung zu leisten.

Der Schülerspezialverkehr wird in Hagen nur an Grund- und Förderschulen eingesetzt. Die Schulverwaltung schreibt die Beförderungsleistung regelmäßig alle vier Jahre in Losen aus (einjährige Laufzeit mit maximal dreimaliger Verlängerung um je ein Jahr). Aus den Kennzahlenvergleichen und der geschilderten Vorgehensweise konnte die GPA NRW keinen direkten Handlungsbedarf zum Schülerspezialverkehr ableiten.

Durch die Gründung des Wirtschaftsbetrieb Hagen AöR (WBH) rückwirkend zum 01. Januar 2011 und die Verlagerung u.a. der Aufgaben zur Verkehrsflächenunterhaltung, konnten die exakten Aufwendungen seitens der Stadt Hagen nicht bereitgestellt werden. Eine entsprechende Kostenrechnung war bis zum Abschluss dieser Prüfung beim WBH noch nicht vorhanden. Zur Bestimmung einer Positionierung für den interkommunalen Vergleich wurden die vorliegenden Plandaten des Haushalts der Stadt Hagen herangezogen. Entsprechend sind die Kennzahlenergebnisse und Vergleiche mit Ungenauigkeiten behaftet.

Obwohl der Bilanzwert der Verkehrsflächen seit 2008 um neun Prozent verringert worden ist, weist die Stadt Hagen in 2011 dennoch interkommunal den höchsten Wert je m² Verkehrsfläche auf. Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen ist mit 30 Prozent noch vergleichsweise gering. Allerdings ist in diesem Zusammenhang die Schadensklassenverteilung aus 2006 kritisch zu sehen. Danach waren zum damaligen Zeitpunkt über 50 Prozent der Verkehrsflächen stark sanierungs- bis erneuerungsbedürftig. Die für 2015 geplante Befahrung wird vermutlich Klarheit darüber bringen, ob die Verkehrsflächen tatsächlich einen geringen Anlagenabnutzungsgrad haben oder eventuell eine Berichtigung der Bilanzwerte vorgenommen werden muss. Aufgrund des geringen Anlagenabnutzungsgrades lassen sich die ebenfalls geringen Reinvestitionen, zumindest über einen kurzen Zeitraum, ohne größere Haushaltsrisiken und Zustandsverschlechterungen kompensieren.

Die Unterhaltungsaufwendungen sind im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten eher hoch. Sie bewegen sich annähernd auf dem von der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen empfohlenen Niveau. Allerdings basiert die Vergleichskennzahl für Hagen auf Plandaten, so dass dieses Niveau zunächst über den tatsächlich entstandenen Aufwand zu bestätigen ist. Insoweit gilt auch für den Unterhaltungsaufwand das gleiche wie für die Reinvestitionen und die Bilanzwerte. Zunächst sind die Ergebnis der anstehenden Befahrung und die Auswertung der Schadensklassen abzuwarten. Unabhängig von den späteren Ergebnissen hierzu hält es die GPA NRW aber für sachdienlich, ein Erhaltungsmanagement aufzubauen. In ihm sollten die fachlich notwendigen und sinnvollen Maßnahmen zusammen mit den hauswirtschaftlichen Möglichkeiten zu einer Erhaltungsstrategie zusammengeführt werden.

Eigentümerin der Straßenbeleuchtung ist in Hagen weiterhin die Stadt, obwohl die Aufgabe seit 2004 an die Stadtbeleuchtung Hagen GmbH übertragen wurde. Durch die 51-Prozent Beteili-

gung ist die Einflussnahme der Stadt allerdings bei allen wesentlichen Entscheidungen gegeben. Bezogen auf den einzelnen Leuchtenstandort hat die Stadt Hagen die höchsten Aufwendungen aller kreisfreien Städte in NRW. Bezogen auf die Verkehrsfläche tendiert die Kennzahl ebenfalls zum Maximum. Gründe hierfür sind die sehr hohen Abschreibungen und die hohen Stromeinkaufspreise. Erfreulich hingegen ist die Situation was den Stromverbrauch angeht. Hier liegt die Stadt Hagen deutlich unterhalb des GPA-Benchmarks, so dass hierüber kein Potenzial darstellbar ist. Deutliches Potenzial sieht die GPA NRW allerdings bei Stromeinkauf. Hier würde allein auf Basis des interkommunalen Mittelwertes ein Konsolidierungsbeitrag von ca. 300.000 Euro zu erzielen sein.

Eine sachgerechte Zuordnung der Aufwendungen für die städtischen Grünflächen war im Rahmen dieser Prüfung nicht möglich. Weder die städtische Verwaltung noch der WBH waren in der Lage, die erforderlichen Finanz- und Leistungsdaten zur Kennzahlenermittlung bereit zu stellen. Weitergehende Analysen waren daher nur eingeschränkt und auf Basis städtischer Plandaten möglich. Symptomatisch für die vorgefundenen Strukturen ist, dass erst in 2014 Leistungsvereinbarungen zwischen Stadt und AöR getroffen wurden, die die Rechte und Pflichten zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer regeln.

Bei den Grünflächen weist die Stadt Hagen im Vergleich der kreisfreien Städte in NRW die geringste Fläche an Park- und Gartenanlagen auf. Strukturelle Nachteile für eine wirtschaftliche Bearbeitung sind durch die geringe durchschnittliche Größe dieser Anlagen vorhanden. Die hilfsweise ermittelte Aufwandskennzahl auf Plandatenbasis ergibt gegenüber dem GPA-Benchmark ein mögliches Potenzial von ca. 340.000 Euro.

Bei den Pflegeaufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze liegt Hagen auf Basis der Plandaten auf GPA-Benchmarkniveau. In Bezug auf die strukturelle Situation sind in Hagen, mit der beabsichtigten Reduzierung von Spielplatzanlagen, die Weichen richtig gestellt. Seit 2011 wird damit dem demografischen Wandel und dem Konsolidierungszwang der Stadt Rechnung getragen. Auf einer Vielzahl von Anlagen sind die Geräte bereits demontiert. Neben der Einsparung von Unterhaltungsaufwand ist vorgesehen, einen Teil der bisherigen Spielplatzflächen zu entwenden und die Grundstücke zu veräußern. Ein Verkaufserlös von ca. 3,6 Mio. Euro wird seitens der Verwaltung als realistisch gesehen. Eine entsprechende Maßnahme ist im Haushaltssanierungsplan der Stadt Hagen enthalten.

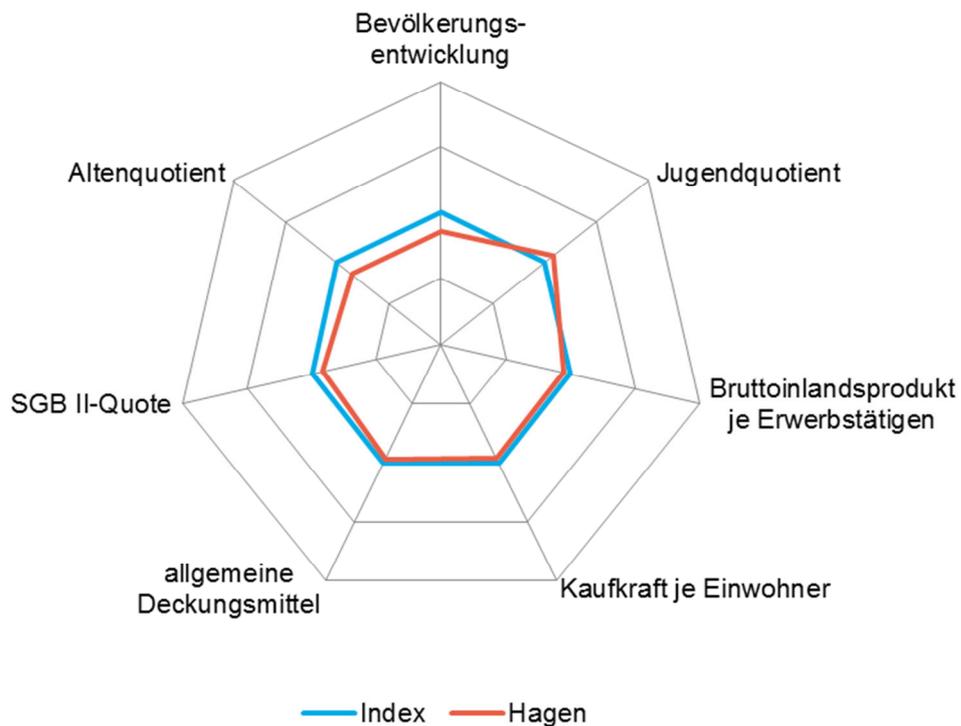
Strukturelle Besonderheit beim Straßenbegleitgrün ist für Hagen sein hoher Anteil an der Verkehrsfläche. Dagegen ist die Anzahl und Dichte der vorhandenen Straßenbäume vergleichsweise gering. Beim Unterhaltungsaufwand ist ein rechnerisches Potenzial von ca. 235.000 Euro zum GPA-Benchmark vorhanden. Ob die zugrundeliegenden Planzahlen dem tatsächlichen Aufwand entsprechen, kann allerdings nicht beurteilt werden. Auch beim Straßenbegleitgrün lässt die zum Zeitpunkt der Prüfung vorgefundene Situation eine genauere Analyse nicht zu.

Abgerundet hat sich das Bild für die Prüfbereiche „Verkehrsflächen“ und „Grünflächen“ im Abschlussgespräch mit den Vertreterinnen und Vertretern der Stadt Hagen unter Beteiligung des WBH. Die GPA NRW hat dabei den Eindruck gewonnen, dass an den Ergebnissen und Empfehlungen der Prüfung kein besonderes Interesse besteht.

Ausgangslage der Stadt Hagen

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Hagen. 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 dargestellten Strukturkennzahlen weisen für die Stadt Hagen tendenziell belastende bis neutrale Positionierungen bezogen auf den Durchschnitt der kreisfreien Städte in NRW auf. Einzig der Jugendquotient ist leicht überdurchschnittlich ausgeprägt. Er drückt das Verhältnis der Kinder- und Jugendgeneration (unter 20 Jahre), die sich überwiegend in der Bildungs- und Ausbildungsphase befindet, zur mittleren Generation (20 bis unter 65 Jahre), die überwiegend im Erwerbsleben steht, aus. Eine breite Basis bei der jüngeren Bevölkerung stellt zukünftig auch z.B. eine ausreichend hohe Zahl erwerbstätiger Menschen sicher. Als Folge werden die sozialen Sicherungssysteme gestärkt, gleichzeitig aber auch die wirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit in einer Kommune positiv beeinflusst. Deutlich problematischer ist allerdings die Bevölkerungsentwicklung insgesamt für die Stadt Hagen zu bewerten. Die neuesten

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

Prognosedaten von IT NRW gehen bis 2040 von einem Minus von ca.10,5 Prozent aus. Im Vergleich, der landesweite Rückgang im gleichen Zeitraum wird mit nur ca. einem Prozent prognostiziert.

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
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Hagen

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Hagen wurde von 2012 bis 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde das Vergleichsjahr 2011 zugrunde gelegt, in einigen Prüfbereichen auch 2012.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Olaf Schwickardi
Finanzen	Wolfgang Goretzki
Sicherheit und Ordnung	Sabine Jary
Jugend	Marion Keppler
Soziales	Britta Zimmermann
Schulen und Sport	Heiko Pereira Wolf
Verkehrsflächen	Bernd Hesselbach
Grünflächen	Bernd Hesselbach
Vermessungs- und Katasterwesen (GPA-Kennzahlenset)	Sandra Diebel
Öffentlicher Gesundheitsdienst (GPA-Kennzahlenset)	Michael Essler

Zum Themenfeld Gesamtabchluss erfolgt ein gesonderter Bericht, das Themenfeld Informatik wird im Rahmen der Stärkungspaktberatung durch die Task Force der GPA NRW bearbeitet.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten sowie den Vorstandsmitgliedern und Fachbereichsleitungen für den jeweiligen Verantwortungsbereich erörtert.

→ 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.

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. 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. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Hagen hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale werden im Bericht als **Empfehlung** ausgewiesen.

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 Willensbil-

derung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Gesamtbild einer Kommune, so dass - soweit 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, 08. September 2015

gez.

Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold

Abteilungsleitung

gez.

Olaf Schwickardi

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 Hagen
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	5
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	13
Haushaltswirtschaftliche Risiken	16
Risikoszenario	16
Kommunaler Steuerungstrend	17
Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (Plan)	18
Beiträge	20
Steuern	22
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	22
Vermögenslage	22
Schulden- und Finanzlage	29
Ertragslage	35

→ 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?

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 den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dar.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Hagen befindet sich seit 1982 in der andauernden Phase der Haushaltskonsolidierung. Seit dieser Zeit stellt die Stadt Haushaltssicherungskonzepte auf. Diese waren zu einem großen Teil nicht genehmigungsfähig.

Mit der Umstellung auf das NKF verbesserte sich diese Situation nicht. Der Stadt Hagen gelang es nicht, einen ausgeglichenen (oder auch nur fiktiv ausgeglichenen) Haushalt darzustellen. Bereits bei der Umstellung zeichnete sich eine Überschuldung der Stadt Hagen im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung ab. Das für 2008 erforderliche Haushaltssicherungskonzept war daher nicht genehmigungsfähig, sodass das Nothaushaltsrecht weiterhin zur Anwendung kam.

Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die geprüften Jahresberichte 2008 bis 2013 vor.

In 2011 wurde das Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung (Stärkungspaktgesetz) erlassen. Aufgrund der drohenden Überschuldung nimmt Hagen pflichtig am Stärkungspakt teil. Die erstellten Haushaltssanierungspläne wurden von der Bezirksregierung Arnsberg genehmigt, zuletzt am 02. Februar 2015.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse in Euro im Zeitverlauf (IST)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis	./.	-126.741	-139.755	-126.406	-67.500	-47.348	-39.728
Höhe der allgemeinen Rücklage / nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	483.559	448.451	308.582	182.158	55.235	7.523	-32.205*)
Höhe der Ausgleichsrücklage	90.458	0	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	7,3	31,2	41,0	69,7	86,4	528,1
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	./.	22,1	31,2	41,0	37,1	85,7	528,1

*) Die Rücklage wurde vollständig aufgezehrt und ein entsprechender nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag ausgewiesen.

Jahresergebnisse in Euro im Zeitverlauf (Plan)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-21.666	-17.586	1.499	1.337	1.457	1.597	3.940	2.256
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	-53.643	-71.229	-69.730	-68.394	-66.937	-65.341	-61.401	-59.145
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	*)	*)	pos. Ergebnis					

*) nicht darstellbar, weil die Rücklagen vollständig aufgebraucht sind.

Die Ist-Jahresergebnisse sind im gesamten Betrachtungszeitraum defizitär. In der Höhe haben sie sich, insbesondere seit Teilnahme am Stärkungspakt im Jahr 2011, deutlich verbessert. Das vorhandene Eigenkapital wurde durch den Verlust des Jahres 2013 vollständig aufgezehrt. Somit entsteht in der Bilanz ein nicht durch eigenkapitalgedeckter Fehlbetrag. Dieser wird in den Jahren bis 2015 noch weiter steigen, weil auch diese Jahresergebnisse defizitär sein werden. Den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes entsprechend, ist der jährliche Haushaltsausgleich für das Jahr 2016 geplant. Ab diesem Zeitpunkt wird das negative Eigenkapital in sehr kleinen Beträgen wieder aufgebaut.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro im Zeitverlauf

Jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2008	-660	-660	107	-222	-371	-136	-46	18
2009	-735	-757	-126	-421	-558	-422	-265	22
2010	-670	-903	114	-390	-524	-355	-217	21
2011	-360	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20
2012	-254	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19
2013	-213	Es liegen noch nicht genügend Vergleichswerte vor.						

Die negativen Jahresergebnisse der Stadt Hagen liegen bis 2009 im Bereich der entsprechenden Minima. Dies ändert sich erst in 2011. In diesem Jahr wurde die erste Zahlung aus dem Stärkungspakt in Höhe von 40,5 Mio. Euro geleistet. Weiterhin konnten die Steuereinnahmen um 32,5 Mio. Euro gesteigert werden. Die positive Entwicklung der Jahresergebnisse setzte sich auch 2013 fort. Sie ist auf die zur Verfügung gestellten Konsolidierungsmittel und die ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen zurückzuführen.

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 2013 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Landschaftsumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2008 bis 2013. Zusätzlich bereinigt die GPA NRW positive wie negative Sondereffekte sowie die Konsolidierungshilfe.

Die Gründe dafür sind folgende:

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 der Landschaftsumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf. Die Konsolidierungshilfe wird nur übergangsweise gezahlt und stärkt damit nicht nachhaltig die strukturelle Situation. Sie muss bis 2021 durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen ersetzt werden.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013

Hagen	
Jahresergebnis	-39.728
Bereinigungen Gewerbesteuer, Landschaftsumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe	246.622
Bereinigungen Sondereffekte	3.708
= bereinigtes Jahresergebnis	-290.058
Hinzurechnungen Mittelwerte Gewerbesteuer, Landschaftsumlage und Finanzausgleich	203.976
= strukturelles Ergebnis	-86.081

Folgende Sondereffekte wurden berücksichtigt:

- Erträge aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen,
- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen,
- Außerplanmäßige Auflösung von Sonderposten

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen weist für das Jahr 2013 ein strukturelles Ergebnis von -86,1 Mio. Euro aus. Unter Annahme sonst unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz in Höhe von 36 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf -50,1 Mio. Euro.

Haushaltsplanung

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

Diese Analyse soll aufzeigen,

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

Als pflichtige Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspaktes hat die Stadt Hagen einen Planungshorizont bis 2021. Nach den aktuellen Planungen soll entsprechend den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes 2016 erstmals ein ausgeglichenes Jahresergebnis erwirtschaftet werden. Dieses Ziel ist nur mit einem strikten Sparwillen und unter Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten erreichbar. Im Haushaltssanierungsplan ist hierzu eine Vielzahl von Maßnahmen aufgeführt.

Der aktuelle Haushaltssanierungsplan 2015 beinhaltet 114 Maßnahmen mit einem Einsparvolumen in Höhe von 65 Mio. Für das Jahr 2015 sind elf neue Maßnahmen mit einem Volumen von 3,3 Mio. Euro geplant.

Auch für die städtischen Beteiligungen werden aktuell zwölf Maßnahmen aufgeführt. Aus diesen Maßnahmen ist für 2015 ein Konsolidierungspotenzial von ca. 16,3 Mio. Euro geplant.

Die Gewerbesteuererträge blieben im Laufe des Jahres 2014 ca. 23 Mio. Euro hinter den Erwartungen zurück. Aufgrund dieser Entwicklung erließ der Kämmerer der Stadt Hagen im September eine Haushaltssperre.

Beispielhaft werden folgende Maßnahmen der Haushaltssanierung benannt:

- Deutliche Anhebung der Grundsteuer B um 220 Hebesatzpunkte
- Anhebung der Gewerbesteuer
- Ausgliederung des Theaters Hagen und Reduzierung der gewährten Zuschüsse
- Erhöhung des Konsolidierungsbeitrages der Sparkasse
- Gewinnausschüttung Wirtschaftsbetrieb Hagen (WBH)

- Reduzierung des Personalaufwandes
- Erhöhung der Vergnügungssteuer

Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2015 plant die Stadt Hagen im Jahr 2021 ohne Konsolidierungsmittel einen Überschuss von 2,3 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2013 bedeutet das eine geplante Verbesserung von 88,3 Mio. Euro.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die geplanten Verbesserungen im Wesentlichen zusammensetzen:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2013 und Planergebnis 2021 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

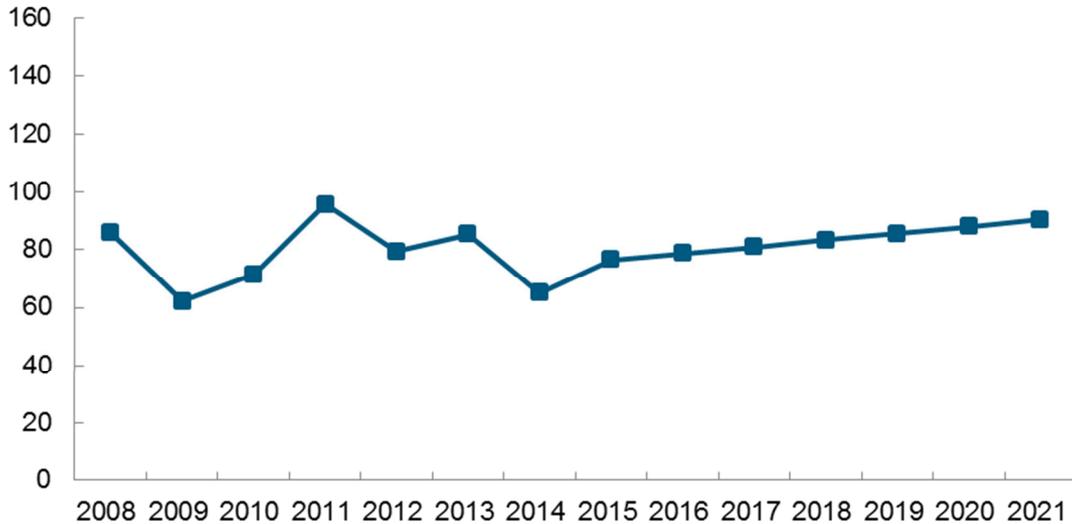
Hagen	Strukturelles Ergebnis *)	Planergebnis 2021	Differenz	Differenz in Prozent	jährl. Änderung in Prozent
Erträge					
Gewerbesteuern	79.894	90.378	10.483	13,1	1,6
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	69.907	97.371	27.464	39,3	4,2
Ausgleichsleistungen	6.551	8.485	1.934	29,5	3,3
Schlüsselzuweisungen	100.347	153.647	53.299	53,1	5,5
Aufwendungen					
Personalaufwand	116.287**)	109.192	-7.095	-6,1	-0,8
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	116.836**)	114.376	-2.460	-2,1	-0,3
Abschreibungen	46.103**)	38.854	-7.248	-15,7	-2,1
Transferaufwendungen	181.544**)	227.314	45.770	25,2	2,9
Steuerbeteiligungen	11.336	7.535	-3.801	-33,5	-5,0
Allgemeine Umlagen	41.509	58.240	16.731	40,3	4,3

*) Mittelwert der Ist-Ergebnisse 2008 bis 2013

***) Ist-Ergebnis 2013

Gewerbsteuer

Entwicklung der Gewerbsteuer in Mio. Euro



Für 2014 wurde das voraussichtliche Ergebnis in Höhe von 65 Mio. Euro berücksichtigt

Die Stadt Hagen hatte für das Jahr 2014 Erträge aus der Gewerbsteuer in Höhe von ca. 89,6 Mio. Euro geplant. Die tatsächlichen Erträge lagen mit ca. 65 Mio. Euro deutlich unter dem Ansatz. Für das Haushaltsjahr 2015 ging die Stadt weiterhin von Erträgen in Höhe von 94,2 Mio. Euro aus. Nach der aktuellen Fortschreibung des Haushaltsplans 2015 hat die Stadt ihre Erwartungen nach unten korrigiert. Sie plant für 2015 noch Erträge aus der Gewerbsteuer in Höhe von ca. 76,5 Mio. Euro. Dieser Ertrag beinhaltet bereits eine Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes um zehn Prozentpunkte. Der Planansatz liegt damit aber noch immer unter dem langjährigen Mittelwert der tatsächlichen Erträge der Jahre 2009 bis 2014.

Aufbauend auf die geplanten Erträge 2015 wendet die Stadt Hagen für die folgenden Jahre Steigerungsraten gemäß dem Orientierungsdatenerlass vom 01. Juli 2014 an. Die Planungen der Stadt Hagen sind nachvollziehbar. Sie beinhalten keine zusätzlichen Risiken aufgrund besonders optimistischer Annahmen.

Die Gewerbsteuer unterliegt jedoch immer dem allgemeinen Risiko, dass nicht vorhersehbare Rückgänge eintreten können. Auch in Hagen weist die Entwicklung der zurückliegenden Jahre erhebliche Schwankungen auf.

Grundsteuer B

Die Grundsteuer B steigt in 2013 stark an (um 46,5 Prozent). In diesem Jahr wurde der Hebesatz von 530 auf 750 Punkte angehoben. Dies ist der höchste Hebesatz im Vergleich der kreisfreien Städte. In den weiteren Planungen werden nur geringe Steigerungsraten von 0,4 Prozent angesetzt. Die Stadt hält eine Steigerung, wie sie in den Orientierungsdaten enthalten ist, für

nicht realisierbar und bleibt daher hinter diesen Vorschlägen zurück. Ein Risiko ist nicht erkennbar.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Stadt Hagen hat für das Jahr 2021 Erträge in Höhe von 97,4 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Mittelwert 2008 bis 2013 von 69,9 Mio. Euro entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 4,2 Prozent. Die Festsetzung für das Jahr 2014 liegt zwischenzeitlich vor. Sofern der Mittelwert 2008 bis 2014 zu Grunde gelegt wird, reduziert sich die jährliche Steigerung auf 4,0 Prozent.

Dieser Wert ist auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Die Stadt schreibt ihre Planwerte auf Grundlage der vergleichsweise ertragsstarken Jahre 2012 und 2013 fort. In den von der GPA NRW angewendeten Mittelwert fließen auch die ertragsschwächeren Jahre 2009 bis 2011 ein.
- Die tatsächliche Feststellung des Anteils an der Einkommensteuer liegt für 2014 0,5 Mio. Euro unterhalb des Planansatzes.
- Die Stadt Hagen erwartet Steigerungsraten, die in etwa denen des Orientierungsdatenerlasses entsprechen.

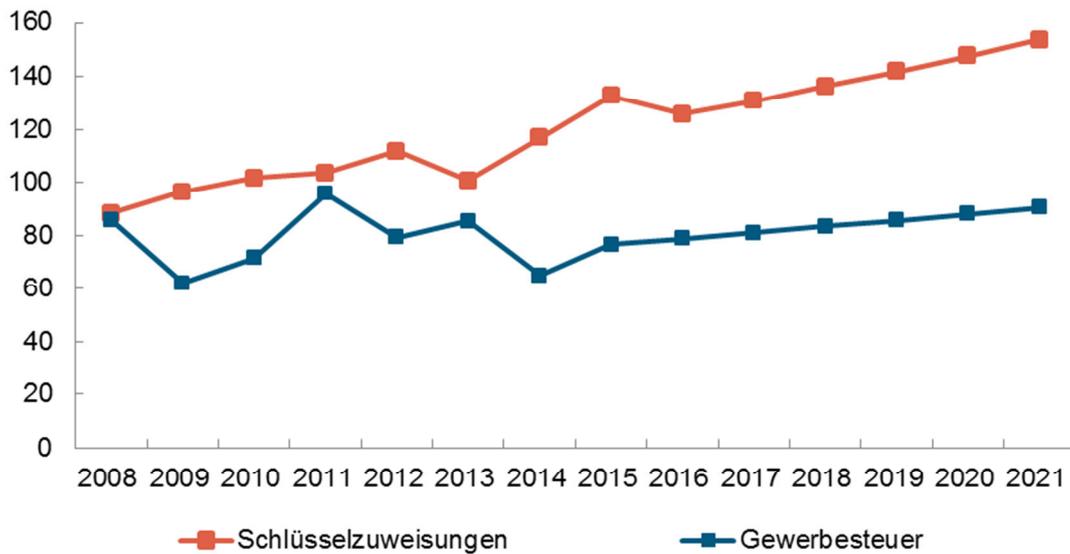
Die Planungen der Stadt sind grundsätzlich nachvollziehbar.

Sie bauen jedoch auf den vergleichsweise ertragsstarken Jahren 2012 und 2013 auf. Damit unterliegen die Planungen dem Risiko, bei einer konjunkturellen Verschlechterung niedriger auszufallen. Die Vergangenheit zeigt, dass sie entsprechenden Schwankungen unterworfen sind. Seit 2011 sind die Erträge zwar kontinuierlich gestiegen, in 2008 bis 2010 waren jedoch erhebliche Rückgänge zu verzeichnen.

Schlüsselzuweisungen

Die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen hängt eng mit der Entwicklung der Gewerbesteuer zusammen. In der folgenden Grafik sind deshalb beide Ertragsarten dargestellt. Bis zum Jahr 2013 liegen Ist-Ergebnisse vor. Für 2014 und 2015 sind die festgesetzten Schlüsselzuweisungen sowie das vorläufige Ergebnis der Gewerbesteuererträge 2014 berücksichtigt. Ab 2016 sind ausschließlich Plandaten dargestellt.

Erträge Schlüsselzuweisungen und Gewerbesteuer in Mio. Euro



Die Stadt Hagen hat für das Jahr 2021 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 153,6 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Mittelwert 2008 bis 2013 von 100,3 Mio. Euro entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 5,5 Prozent. Werden die bereits festgesetzten Zuweisungen für die Jahre 2014 und 2015 in den Mittelwert einbezogen, reduziert sich die jährliche Steigerungsrate auf 4,9 Prozent. Die Stadt Hagen geht bei ihren Planungen von folgenden Annahmen aus:

- Für 2014 wurde die 2. Modellrechnung zugrunde gelegt.
- Für 2015 bis 2017 wurden die Steigerungsraten des zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung gültigen Orientierungsdatenerlasses in zulässiger Höhe berücksichtigt.
- Für die Jahre ab 2018 wendet die Stadt Hagen Steigerungsraten an, welche unterhalb der Möglichkeiten des Orientierungsdatenerlasses bzw. des geometrischen Mittels liegen.

Die Planungen der Stadt sind grundsätzlich nachvollziehbar. Da sie auf der zweiten Modelrechnung für das Jahr 2014 aufbauen, entsteht eine deutliche Differenz zu den Berechnungen der GPA NRW. Diese legt den Mittelwert der Jahre 2008 bis 2015 als Basiswert zu Grunde.

Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen 2016 bleibt aktuell die Frage noch offen, wie sich die in 2014 gesunkenen Gewerbesteuererträge auswirken. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Zuweisungen unter sonst unveränderten Grundlagen steigen werden. Sofern die Mindererträge von ca. 20 Mio. Euro tatsächlich zu 90 Prozent ausgeglichen werden sollten, könnte eine um 18 Mio. Euro höhere Schlüsselzuweisung möglich sein. Da die Berechnung der Schlüsselzuweisungen aber von vielen Faktoren und nicht nur von der Höhe der Gewerbesteuererträge abhängt, bleibt die Berechnung durch das Ministerium für Inneres und Kommunales abzuwarten.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen sind im Eckjahresvergleich 2008 zu 2013 von 131,1 Millionen Euro auf 116,3 Millionen Euro gesunken. Die Aufwandsreduzierung ist insbesondere auf einige organisatorische Veränderungen und die damit verbundenen Ausgliederungen von Personal zurückzuführen. So wurde die Stadtentwässerung Hagen (SEH) zum Wirtschaftsbetrieb Hagen (WBH) erweitert. Gleichzeitig wurde das Personal einiger städtischer Organisationseinheiten in den WBH ausgegliedert. Auch der Immobilienbetrieb der Stadt Hagen (GWH) wurde mit neuen Aufgaben bedacht. Dies führte ebenfalls zu einer Ausgliederung städtischen Personals. Überlagert werden die eigenen Konsolidierungsbemühungen und – erfolge der Stadt Hagen durch die im Betrachtungszeitraum erfolgten Aufgabenübertragungen (z.B. U-3 Betreuung, KIBIZ, Feuerwehr oder die Kommunalisierung der Versorgungs- und Umweltverwaltung) und die damit verbundenen Stellenbedarfe.

Die Stadt Hagen hat für das Jahr 2021 Personalaufwendungen in Höhe von 109 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Ist-Ergebnis 2013 entspricht das einer Aufwandsreduzierung von ca. sieben Mio. Euro. Bei dieser Planung sind auch die Änderung der Rechtsform des Theaters und des Orchesters sowie die Überleitung des entsprechenden Personals in die Theater Hagen gGmbH berücksichtigt.

Den Planwerten liegen folgende wesentliche Annahmen zugrunde:

- Auslagerung des Orchesterpersonals in die neu gegründete Theater Hagen gGmbH im August 2014. Reduzierung des Personalaufwands ab 2015 um ca. 7,5 Mio. Euro.
- Die Stadt Hagen plant für die Jahre 2013 bis 2021 Aufwandssteigerungen in Höhe von jährlich 1,0 Prozent ein.

Diese Steigerungsrate kann die Stadt jedoch nur einhalten, indem sie die zu erwartenden allgemeinen Aufwandssteigerungen, zum Beispiel aufgrund von Tarifierhöhungen, durch eine weitere Reduzierung ihres Personals auffängt.

Insoweit besteht hier weiterhin konkreter Handlungsbedarf.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Im Zeitraum von 2008 bis 2013 ist es der Stadt Hagen gelungen, die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen auf einem annähernd gleichen Niveau zu halten. Die Aufwendungen haben sich um lediglich ca. 100.000 Euro erhöht. Die allgemeinen Kostensteigerungen konnte die Stadt somit durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.

Auch für die Zeit bis 2021 geht die Stadt davon aus, dass sich die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen auf einem konstanten Niveau bewegen. Durch entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen will sie den in der Zukunft zu erwartenden Aufwandssteigerungen ebenfalls entgegen wirken. Bei ihren Berechnungen hat die Stadt die Ausgliederung des Theaters und die Auswirkungen der Sanierungsmaßnahmen berücksichtigt.

Das gesteckte Ziel kann die Stadt Hagen nur erreichen, indem sie die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umsetzt und falls erforderlich unverzüglich nachsteuert.

Gewerbsteuerumlage (Anteil Fonds „Deutsche Einheit“)

Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbsteuerumlage finanziert. Mit dem Jahr 2019 läuft diese Regelung aus. Die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit steht jedoch immer wieder in der Diskussion. Es ist daher noch nicht absehbar, ob die Kommunen diesen Zuschlag nach 2019 tatsächlich nicht mehr leisten müssen.

Die Stadt Hagen geht in ihren Planungen davon aus, dass die Umlage nach dem Jahr 2019 entfällt. Sie plant daher ab dem Jahr 2020 mit einer um 5,6 Mio. Euro geringeren Gewerbsteuerumlage. Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage ab 2020 kann diese Planung nachvollzogen werden. Dennoch besteht hier ein Planungsrisiko. Die Stadt muss daher bei einer etwaigen Fortführung der aktuellen Finanzierungsregelung sofort reagieren und Kompensationsmaßnahmen ergreifen.

Zinsaufwand

Die Zinsaufwendungen der Stadt Hagen für Liquiditäts- und Investitionskredite sind im Betrachtungszeitraum von 38,4 Mio. Euro auf 34,8 Mio. Euro gesunken. Im gleichen Zeitraum haben sich die entsprechenden Verbindlichkeiten um annähernd 50 Prozent erhöht. Die Reduzierung des Zinsaufwandes ist somit ausschließlich auf die günstigen Konditionen auf dem Finanzmarkt zurückzuführen.

Die Stadt Hagen geht in ihren Prognosen davon aus, dass die Zinsaufwendungen bis 2019 moderat steigen können. Ab 2019 hält sie einen Zinssatz von 4,0 Prozent für möglich. Mit diesem Zinssatz plant die Stadt Aufwendungen von ca. 44 Mio. im Jahr 2021.

Das bestehende Zinsrisiko hat die Stadt bereits berücksichtigt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen plant die betrachteten Ertrags- und Aufwandspositionen grundsätzlich solide und nachvollziehbar. Um die Planwerte tatsächlich zu erreichen, müssen jedoch noch Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden. Zudem unterliegen einige Ertragspositionen erheblichen allgemeinen Planungsrisiken.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie einwohnerbezogene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune. Interkommunale Vergleichswerte liegen aktuell bis zum Jahr 2012 vor.

NKF Kennzahlenset im interkommunalen Vergleich 2012 *

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Hagen*
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	83	101	95	96 (96)
Eigenkapitalquote 1	-30	66	15	0 (-1)
Eigenkapitalquote 2	-13	80	35	22 (20)
Fehlbetragsquote	1	93	23	85** (keine Rückl.)
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	20	48	31	37 (36)
Abschreibungsintensität	4	10	7	9 (8)
Drittfinanzierungsquote	31	75	47	36 (40)
Investitionsquote	25	478	92	31 (58)
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad II	18	93	66	56 (52)
Liquidität 2. Grades	5	109	21	25 (25)
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	47	18.743	2.464	./ (./)
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1	37	20	21 (21)
Zinslastquote	1	6	3	6 (5)
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	23	58	39	36 (39)
Zuwendungsquote	10	66	29	37 (33)
Personalintensität	16	25	20	20 (20)
Sach- und Dienstleistungsintensität	10	27	17	21 (21)
Transferaufwandsquote	27	56	40	32 (32)

*) in Klammern ist der Wert für das Jahr 2013 angegeben

**) die Stadt Hagen kommt hier zu abweichenden Ergebnissen, da sie die Fehlbetragsquote nicht ins Verhältnis auf das Eigenkapital am Ende des Vorjahres, sondern auf das gerade abgelaufenen Jahres bezieht.

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Hagen*
Jahresergebnis je Einwohner	-603	-25	-219	-254 (-213)
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-546	84	-82	-163 (-323)
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.542	2.201	1.736	1.652 (1.717)

*) in Klammern ist der Wert für das Jahr 2013 angegeben

Bei den im obigen NKF-Kennzahlenset aufgeführten Kennzahlen handelt es sich teilweise um Quotenkennzahlen. Die alleinige Betrachtung von Quotenkennzahlen wird aber der tatsächlichen Haushaltslage nicht immer gerecht. Daher hat die GPA NRW an den entsprechenden Stellen auch auf den Einwohner bezogene Kennzahlen zur Unterstützung der Analyse abgebildet.

Wie bereits dargestellt, befindet sich die Stadt Hagen in einer angespannten Haushaltssituation. So war sie im Jahr 2014 aufgrund der eingebrochenen Gewerbesteuereinnahmen gehalten, eine Haushaltssperre zu erlassen. Trotz der schwierigen Haushaltssituation lag der Aufwandsdeckungsgrad 2012 bei annähernd 96 Prozent. Im Jahr 2013 konnte er geringfügig gesteigert werden. Bei der Wertung dieser Kennzahl ist zu beachten, dass die Stadt Hagen in 2012 und 2013 erhebliche Mittel aus dem Stärkungspakt erhalten hat. Die Reduzierung der Stärkungspaktmittel im Jahr 2013 um ca. 3,9 Mio. Euro musste zusätzlich kompensiert werden.

Die Aufwandsdeckungsgrade sind im Betrachtungszeitraum von 77,9 auf 96,5 Prozent gestiegen. Diese Steigerung ist auf die gewährten Konsolidierungsmittel und die durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen zurück zu führen. Während sich die ordentlichen Erträge um ca. 90 Mio. Euro verbessern konnten, stiegen die ordentlichen Aufwendungen lediglich um 18 Mio. Euro.

Trotz dieser erfreulichen Entwicklung sind erhebliche jährliche Defizite, welche zu einem großen Teil von negativen Finanzergebnissen geprägt sind, zu verzeichnen. Hier wirken sich die hohen Zinsverpflichtungen der Stadt aus. Weitere Ausführungen zur Zinslastquote und den Belastungen der Einwohner Hagens durch die zu entrichtenden Zinsen können den weiter unten dargestellten Kennzahlen zur Finanzlage entnommen werden. Die Anteile der defizitären Finanzergebnisse an den negativen Jahresergebnissen bewegen sich zwischen zwölf Prozent in 2009 und 53 Prozent in 2012.

Die Investitionen in der Stadt Hagen weisen im Betrachtungszeitraum starke Schwankungen auf. Die Bandbreite liegt zwischen 30 und 80 Prozent. Im Mittel der Jahre 2008 bis 2013 beträgt die Investitionsquote ca. 55 Prozent. Weitere Ausführungen finden sich unten im Berichtsteil "Investitionen".

Die Stadt Hagen weist eine relativ niedrige Netto-Steuerquote auf. Sie liegt im interkommunalen Vergleich in allen Jahren unter den entsprechenden Mittelwerten.

Die teilweise hohen jährlichen Defizite (insbesondere in den Jahren 2009 bis 2010) führen zu einem kontinuierlichen Eigenkapitalverzehr. So hat die Stadt Hagen ihr gesamtes Eigenkapital in Höhe von 524 Mio. Euro in nur sechs Jahren komplett aufgezehrt.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- seit 1982 keine ausgeglichenen Haushalte,
- hohe jährliche Defizite,
- Haushaltsausgleich für 2016 geplant,
- schneller Eigenkapitalverzehr,
- Überschuldung 2013 eingetreten,
- hohe Liquiditätskredite.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Hagen 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)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	Risikoszenario
Schlüsselzuweisungen	Risikoszenario

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. Die Stadt Hagen plant ihre Haushalte unter Beachtung der Orientierungsdaten des Landes und in intensiver Abstimmung mit der Kommunalaufsicht der Bezirksregierung. Mit dem Risikoszenario soll beispielhaft verdeutlicht werden, 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.

Planergebnisse und fiktives Risikoszenario 2021 in Millionen Euro

Position und Erläuterung des fiktiven Szenarios	Planergebnis 2021	Risiko- szenario 2021	Auswirkung auf Jahres- ergebnis
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern - Berechnungsbasis: Mittelwert 2008 bis 2014 (für 2014 wurde die tatsächlichen Festsetzung berücksichtigt) - alle weiteren von der Stadt geplanten Steigerungsraten werden übernommen	97,4	90,7	-6,7
Schlüsselzuweisungen - Berechnungsbasis: Mittelwert 2008 bis 2015 (für 2014 und 2015 wurden die tatsächlichen Festsetzungen berücksichtigt) - alle weiteren von der Stadt geplanten Steigerungsraten werden übernommen - mögliche Erhöhungen aufgrund der gesunkenen Gewerbesteuererträge 2014 bleiben unberücksichtigt	153,6	136,0	-17,6

Diese beispielhaften Berechnungen sollen weder die Planwerte der Stadt, noch die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen ersetzen. Es können sich bei vielen weiteren Haushaltspo-

sitionen Risiken wie Chancen realisieren. Basierend auf ihrer eigenen Risikoeinschätzung muss die Stadt entscheiden, ob und wie einzelne Risiken minimiert und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Dieses trägt dazu bei, im Fall eines Eintretens der Risiken so gut wie möglich vorbereitet zu sein.

Zur Kompensation eingetretener Risiken bleibt der Stadt die Möglichkeit, die Hebesätze anzuheben. Je eine Million Euro auszugleichende Verschlechterung müsste die Grundsteuer B um weitere 16 Punkte angehoben werden.

Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, Landschaftsumlage 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.

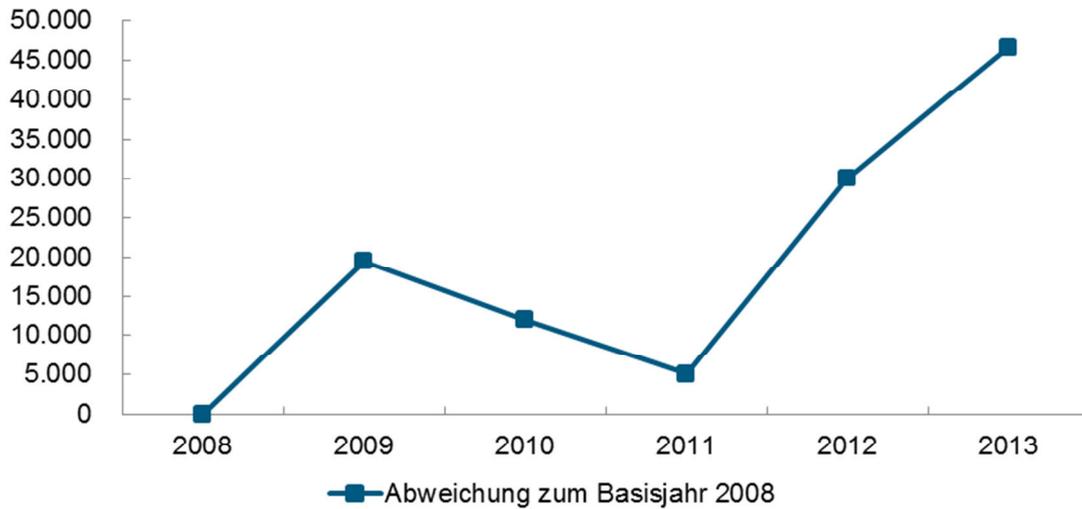
Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Landschaftsumlage, den Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz und dem Finanzausgleich. Sondereffekte, die bereits bei der Ermittlung des strukturellen Ergebnisses dargestellt wurden, werden bei der Ermittlung des bereinigten Jahresergebnisses ebenfalls bereinigt.

Entwicklung des bereinigten Jahresergebnisses und Abweichungen in Euro zum Basisjahr 2008 Tausend Euro

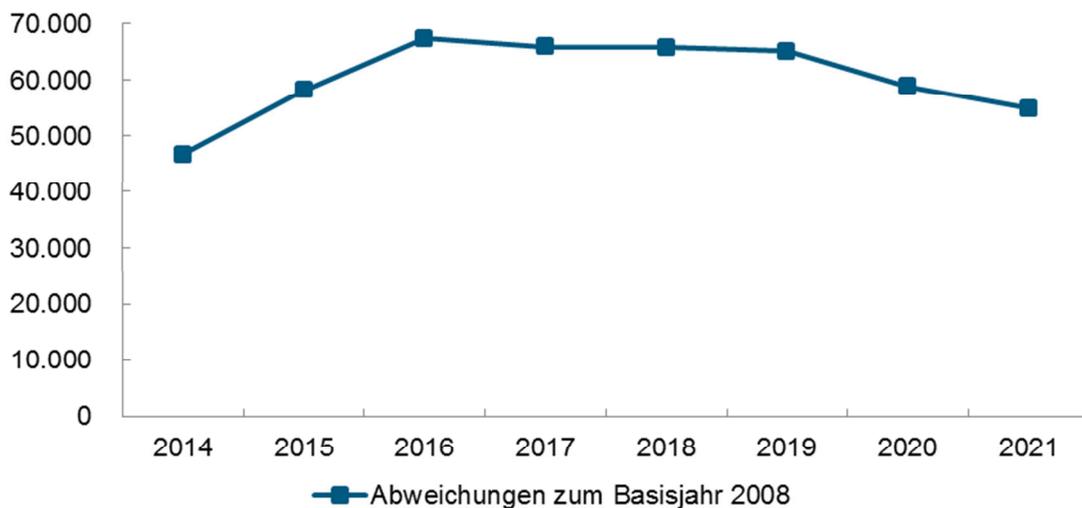
Haushaltsjahr	Bereinigtes Jahresergebnis	Abweichung zum Basisjahr
2008	-336.746	0
2009	-317.258	19.488
2010	-324.808	11.938
2011	-331.678	5.068
2012	-306.622	30.124
2013	-290.058	46.689
2014	-290.035	46.711
2015	-278.595	58.151
2016	-269.292	67.454
2017	-270.795	65.951
2018	-270.873	65.874
2019	-271.566	65.180
2020	-277.818	58.928
2021	-281.848	54.898

Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2008 wird in der Zeitreihe mit den Ist-Werten bis 2013 und den Planwerten bis 2021 als kommunaler Steuerungstrend in den folgenden Grafiken dargestellt.¹

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (IST)



Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (Plan)



Die bereinigten Ist-Jahresergebnisse zeigen, dass es der Stadt Hagen gelungen ist, ohne Berücksichtigung der stark schwankenden, externen Einflüsse, Verbesserungen zu erreichen.

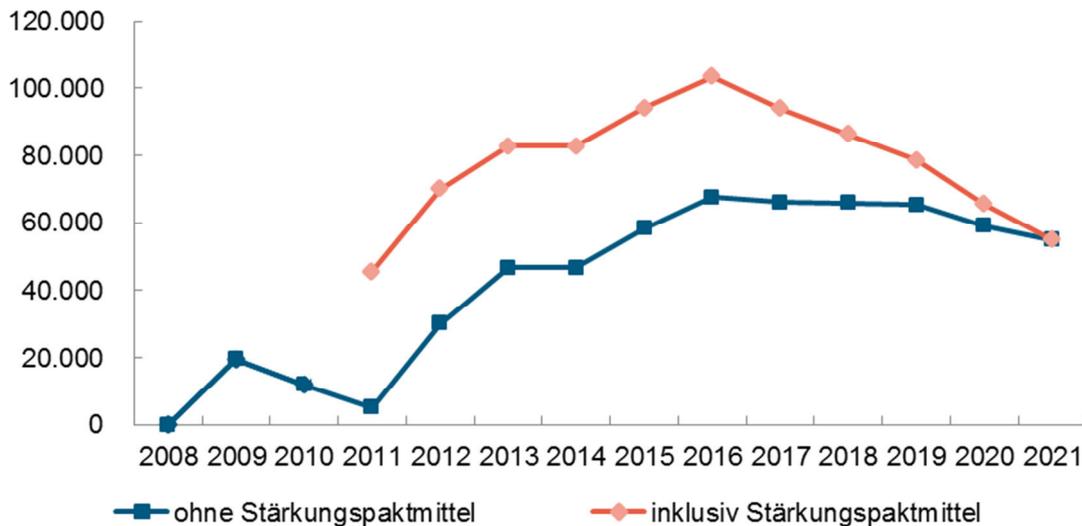
¹ Auf die Herleitung des Steuerungstrends wird verzichtet. Der Kämmerer wurde die zu Grunde liegende Berechnung zur Verfügung gestellt.

Das geplante Jahresergebnis 2014 stellt sich in der vorstehenden Grafik sehr positiv dar. Aufgrund der eingebrochenen Gewerbesteuer wird der positive Planwert aber deutlich unterschritten.

Die vorstehende Grafik verdeutlicht weiterhin, dass alle bereinigten Ergebnisse - im Gegensatz zu vielen anderen kreisfreien Stärkungspaktkommunen - oberhalb des bereinigten Ergebnisses des Jahres 2008 liegen. In 2016 ist das höchste bereinigte Jahresergebnis geplant. In diesem Jahr muss die Stadt als Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspakts erstmals wieder einen jahresbezogenen Haushaltsausgleich erzielen. Diesem Erfordernis kommt sie mit einem geplanten Jahresüberschuss von 1,5 Mio. Euro nach.

In den Plandaten der Jahre bis 2021 sind die Verbesserungen aus dem Haushaltssanierungsplan berücksichtigt. Nicht berücksichtigt sind hingegen die Verbesserungen aus dem Stärkungspaktgesetz, weil die entsprechenden Hilfsmittel zuvor bereinigt wurden. Die folgende Grafik verdeutlicht in der roten Linie den kommunalen Steuerungstrend inklusiv der Mittel des Stärkungspaktes und in der blauen Linie den Steuerungstrend wie er sich ohne die Stärkungspaktmittel darstellen würde.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Stärkungspaktmittel wurden erstmals im Jahr 2011 ausgezahlt. Seit diesem Jahr verlaufen die beiden Linien parallel. Erst im Jahr 2017, in dem erstmals die Stärkungspaktmittel wieder abgeschmolzen werden, nähern sie sich wieder an. Hier wird deutlich, wie stark die gesetzten Haushaltsziele von den Stärkungspaktmitteln abhängig sind.

Insgesamt betrachtet ist festzustellen, dass die Stadt Hagen im gesamten Zeitraum von 2008 bis 2021 eine positive Tendenz bei den bereinigten Jahresergebnissen aufweist. Dies verdeutlicht die eigenen Bemühungen, Haushaltsverbesserungen zu erzielen. Die Stadt macht bei der Haushaltssanierung auch von der Möglichkeit der Ausgliederung von Aufgaben Gebrauch. So wurden einige technische Ämter in den WBH oder die GWH ausgelagert. Hierdurch wird der städtische Haushalt einerseits von Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und von Personalaufwand entlastet. Andererseits erhöhen sich aber die Aufwendungen für Dienstleistungen, die

von den Betrieben für die Stadt erbracht wurden. Die Stadt wird durch die Ausgliederung zwar von der Aufgabe entbunden, nicht aber von der sich aus der Aufgabenerledigung ergebenden finanziellen Belastung. Die zu zahlenden Dienstleistungsentgelte sind in den obigen Grafiken berücksichtigt und verschleiern nicht den Steuerungstrend. Gleiches gilt auch für die zwischenzeitlich erfolgte Auslagerung des Theaters. Auch der von der Stadt zugesagte Zuschuss ist im hier dargestellten Steuerungstrend berücksichtigt. Weitere Ausführungen zur Kulturarbeit finden sich weiter unten im Berichtsabschnitt „Zuschussbedarf Produktbereich Kultur“.

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 aus Beiträgen.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge in Tausend Euro	3.523	3.232	3.260	3.233	3.235	3.228
Abschreibungen auf das Straßennetz in Tausend Euro	19.361	19.399	19.582	19.099	22.847	19.622
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	18	17	17	17	14	16

Mit einem Wert zwischen 14 und 18 Prozent liegt die Quote für Hagen im interkommunalen Vergleich unter den Mittelwerten. Diese liegen zwischen 18 und 21 Prozent. Das heißt, dass die Stadt Hagen weniger Straßen unter finanzieller Beteiligung der Anwohner ausgebaut hat als die Vergleichsstädte.

Die Stadt Hagen plant bis zum Jahr 2016 folgende Auszahlungen für Investitionen im Straßenbau:

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau (Plan)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	400	1.130	0	0	1.375	1.262
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	18.175	18.420	10.455	14.797	13.499	150
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	2	6	0	0	10	841

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

Die Einzahlungen aus Beiträgen schwanken in den zukünftigen Jahren erheblich. Gemessen an den Investitionen im Straßenbau sind sie sehr gering. Dies ist aber mit der Durchführung des Großprojektes „Bahnhofshinterfahung“ zu erklären. Für dieses Projekt sind erhebliche Investitionen erforderlich, für die die Stadt hohe Zuschüsse erhält. Eine gleichzeitige Erhebung von Anliegerbeiträgen ist nicht möglich.

Die Stadt Hagen verfügt sowohl über eine Erschließungsbeitragssatzung nach BauGB als auch über eine Straßenbaubeitragssatzung nach § 8 KAG.

Die Erschließungsbeitragssatzung ist vom 30. Mai 2008.

Der Anteil der Stadt an den beitragsfähigen Aufwendungen ist auf zehn Prozent festgeschrieben.

Vorauszahlungsinstrumente (Vorausleistungen und Ablösung) sind in der Satzung vorhanden. Im Wege der Abrechnung nach der Baubeitragssatzung wird von diesen beiden Möglichkeiten nur eingeschränkt Gebrauch gemacht. Da die Maßnahmen zeitnah abgerechnet werden, wird der zusätzliche Aufwand als zu hoch beurteilt. Nur in Ausnahmefällen werden bei neuen Baugebieten Ablöseverträge geschlossen, um die Liquiditätssituation der Stadt nicht zusätzlich zu belasten.

In Neubaugebieten wird die Erschließung seit einigen Jahren durch den Abschluss von Erschließungsverträgen gesichert.

Die Stadt Hagen ist bestrebt, fertig gestellte Maßnahmen zeitnah abzurechnen. In der Regel werden die Erschließungsmaßnahmen innerhalb von einem Jahr nach Entstehen der Beitragspflicht abgerechnet.

Die KAG-Satzung ist ebenfalls vom 30. Mai 2008 datiert.

Die in der Satzung festgeschriebenen Beitragssätze, mit denen die Anlieger an den beitragsfähigen Aufwendungen beteiligt werden, bewegen sich im Rahmen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen. Die angewendeten Sätze liegen mit wenigen Ausnahmen im mittleren Bereich mit der Tendenz zu den Minimalwerten. Sie wurden im Rahmen der Überarbeitung der Beitragssatzungen in 2008 überprüft und teilweise angepasst. Eine zwingende Notwendigkeit, die Sätze erneut zu überarbeiten, wird aktuell seitens der GPA NRW nicht gesehen. Dennoch sollte die Stadt Hagen die vor nunmehr sieben Jahren durchgeführten Berechnungen überprüfen. Sofern die der Vorteilsabwägung zugrundeliegenden Erwägungen nicht mehr zutreffen, sollten die Sätze angepasst werden.

Die Abrechnung der beitragsfähigen Maßnahmen erfolgt bei der Stadt Hagen im Fachbereich 60 (Bauen und Wohnen). Die Planung der Maßnahmen übernimmt der Fachbereich 61 (Stadtentwicklung, -planung und Bauordnung). Die beteiligten Fachbereiche stimmen die durchzuführenden Maßnahmen jährlich miteinander ab. Auch die für die Durchführung der Maßnahme verantwortlichen Wirtschaftsbetriebe der Stadt Hagen sind in diese Gespräche eingebunden. Die Beteiligten sind bemüht, dass die Belange der Beitragsabrechnung frühzeitig bei den Planungen berücksichtigt werden.

Steuern

Die Stadt Hagen hat in den letzten Jahren alle Hebesätze angehoben. Von 2012 bis 2015 ist die Grundsteuer A um 110 Hebesatzpunkte, die Grundsteuer B um 220 Hebesatzpunkte und die Gewerbesteuer um 30 Hebesatzpunkte gestiegen.

Im Vergleich der kreisfreien Städte hat Hagen im Jahr 2013 bei der Grundsteuer B den höchsten Hebesatz und bei der Gewerbesteuer den zweithöchsten.

Weitere Konsolidierungsmaßnahmen wurden durch Erhöhung der Vergnügungssteuer, Besteuerung von Wettbüros, Anhebung der Hundesteuer sowie Einführung einer Steuer auf sexuelle Dienstleistungen beschlossen und teilweise schon umgesetzt.

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.

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	2.336.331	2.306.846	2.276.656	2.249.107	2.211.540	2.173.134	2.138.550
Umlaufvermögen	114.952	102.041	126.527	112.013	146.389	169.466	162.679
Aktive Rechnungsabgrenzung	11.647	9.716	4.215	4.375	6.274	11.253	17.087
Bilanzsumme	2.462.930	2.418.603	2.407.399	2.365.495	2.364.204	2.353.852	2.318.316
Anlagenintensität in Prozent	95	95	95	95	94	92	92

Eine hohe Anlagenintensität ist für den kommunalen Bereich typisch. Sie liegt im interkommunalen Vergleich 2012 zwischen 92 bis 97 Prozent. Das hohe Anlagevermögen verdeutlicht seine besondere Wichtigkeit für die Erbringung der kommunalen Dienstleistungen. Gleichzeitig verursacht das Anlagevermögen auch hohe Aufwendungen zum Beispiel für Abschreibung und Unterhaltung.

Eine Reduzierung des Anlagevermögens bietet aber auch die Chance der Haushaltskonsolidierung, wenn die damit erfüllte Aufgabe wegfällt oder nicht mehr im bisherigen Umfang erforderlich oder wirtschaftlich sinnvoll ist. Die Anpassung an den Demografischen Wandel kann hier Richtschnur der städtischen Planungen sein. Insbesondere ergeben sich Auswirkungen auf den Bereich der Schulgebäude. Dies hat auch in der Stadt Hagen schon zu Schulschließungen geführt. Weitere Ausführungen können dem Berichtsteil „Schulen und Sport“ entnommen werden.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	136.830	133.179	127.573	126.821	98.016	97.727	96.514
Kinder- und Jugendeinrichtungen	25.977	24.051	23.210	22.369	22.111	21.782	21.237
Schulen	400.866	386.184	376.826	364.531	357.287	343.897	331.735
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	224.460	215.965	231.050	228.558	228.873	228.467	221.834
Infrastrukturvermögen	957.661	937.620	919.857	915.970	895.860	876.135	856.265
davon Straßenvermögen*	931.798	934.720	916.342	910.320	870.039	850.975	831.619
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	2.476	2.900	2.910	4.121	3.455	3.443	3.569
sonstige Sachanlagen	119.092	141.697	132.181	125.560	110.653	108.781	117.165
Summe Sachanlagen	1.864.885	1.838.697	1.810.698	1.783.809	1.712.799	1.676.789	1.644.750

*) = Grund und Boden des Infrastrukturvermögens + Brücken und Tunnel + Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen

Die Bilanzsumme ist im Betrachtungszeitraum um ca. 112 Mio. Euro oder 4,6 Prozent gesunken. Dieser Wert muss aber um die Bilanzverlängerung, die durch den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag entstanden ist, korrigiert werden. Nach dieser Korrektur ergibt sich, dass die Bilanzsumme um ca. 145 Mio. Euro oder 5,9 Prozent gesunken ist.

Bei Betrachtung der Sachanlagen fallen Veränderungen einiger Position besonders auf.

Bei den unbebauten Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten erfolgte im Jahr 2011 eine Übertragung des Waldes, des Aufwuchses der Wälder sowie der Friedhofsflächen und Grabfelder auf die neu gegründete WBH AöR. Der Gesamtumfang der Übertragungen belief sich auf ca. 27 Mio. Euro. Im Gegenzug haben sich die Finanzanlagen entsprechend erhöht.

Weiterhin hat ein deutlicher Vermögensverzehr bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen (ca. 3,7 Million), im Schulvermögen (ca. 65,5 Mio. Euro) und beim Straßenvermögen (ca. 125 Mio. Euro) stattgefunden. Dieser Vermögensverzehr ist insbesondere den Wertminderungen der Anlagegüter und der niedrigen Investitionsquote zuzuschreiben.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Hagen
unbebaute Grundstücke	55	3.611	983	525
Kinder- und Jugendeinrichtungen	5	229	131	117
Schulen	3	1.901	1.362	1.846
sonstige Bauten*)	5	2.276	739	1.226
Abwasservermögen	0	2.440	753	18
Straßenvermögen**)	1.588	4.945	2.710	4.567
Kunstvermögen	0	2.008	309	410
Finanzanlagen	1.492	5.789	3.191	2.664

*) Wohnbauten, sonstige Dienst- und Geschäftsgebäude und sonstige Bauten auf fremdem Grund und Boden

**) = Grund und Boden des Infrastrukturvermögens + Brücken und Tunnel + Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen

Die vorstehende Tabelle belegt, dass die Stadt Hagen bei den verschiedenen Anlagegegenständen eine sehr differenzierte Positionierung im interkommunalen Vergleich einnimmt. Bezüglich der unbebauten Grundstücke hat Hagen nur ein relativ geringes Anlagevermögen. Hier wirkt sich die bereits angesprochene Übertragung des Waldvermögens aus.

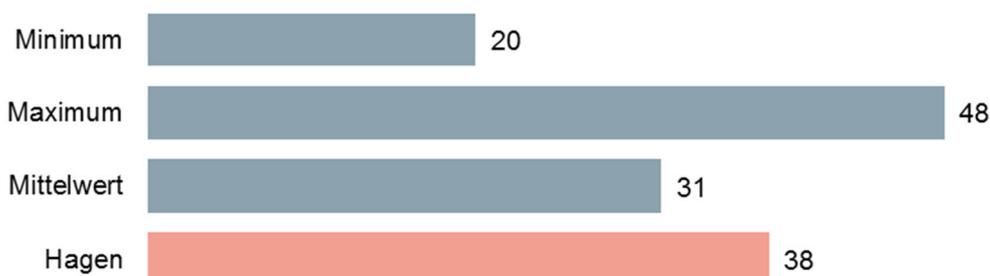
Beim Schulvermögen hat die Stadt Hagen einen deutlich höheren Bilanzwert vorzuweisen als der Mittelwert der Vergleichsstädte. Hier sollte sich die Stadt Hagen von Schulgebäuden, die sie nicht mehr zur Erledigung ihrer Aufgaben benötigt, trennen. Ergänzende Ausführungen können diesbezüglich dem Berichtsteil“ Schule und Sport“ entnommen werden.

Das Kunstvermögen der Stadt Hagen ist mit 410 Euro je Einwohner deutlich höher als der Mittelwert der Vergleichskommunen. Lediglich vier kreisfreie Städte weisen ein noch höheres Kunstvermögen je Einwohner aus.

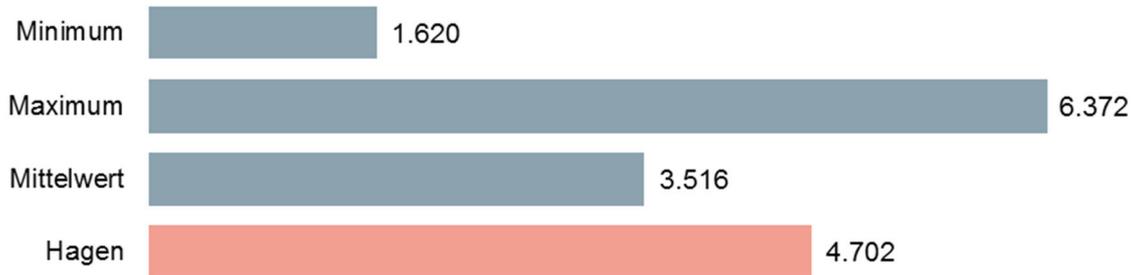
Infrastrukturvermögen

Das Infrastrukturvermögen ist von besonderer Bedeutung. Dies drückt sich an dessen Anteil an der Bilanzsumme aus.

Infrastrukturquote in Prozent 2012



Infrastrukturvermögen je Einwohner in Euro 2012



Wie die Grafik verdeutlicht, hält die Stadt Hagen ein umfangreiches Infrastrukturvermögen je Einwohner vor. Bei der Wertung dieser Kennzahl muss zudem noch berücksichtigt werden, dass die Stadt Hagen das Abwasservermögen in den WBH ausgegliedert hat. Sofern in den vorstehenden Vergleich nur die Städte einbezogen werden, die das Abwasservermögen ebenfalls ausgegliedert haben, reduziert sich das Maximum auf 4.839 Euro je Einwohner. D.h., dass die Stadt Hagen das zweithöchste Infrastrukturvermögen je Einwohner vorhält. Dieses Vermögen belastet den Haushaltsausgleich durch Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen.

→ **Feststellung**

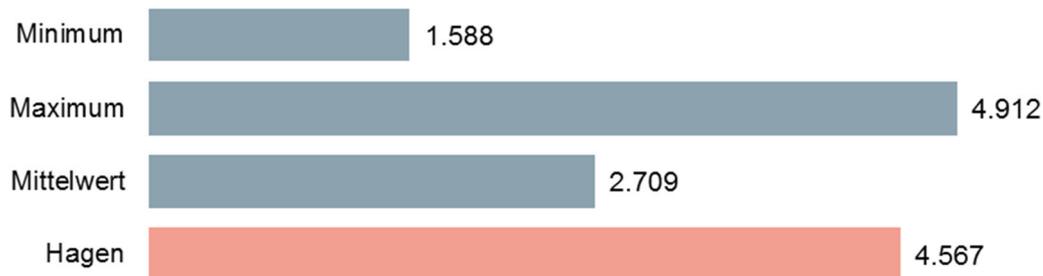
Die Stadt Hagen hält ein umfangreiches Infrastrukturvermögen vor. Im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte in NRW hat sie, auf den Einwohner bezogen, das zweithöchste Vermögen.

Den größten Anteil am Infrastrukturvermögen hat das Straßenvermögen.

Straßen

Der Anteil des Straßenvermögens am Anlagevermögen beträgt in Hagen ca. 31 Prozent. Dieser Wert stellt im interkommunalen Vergleich den Maximalwert dar. Auf den Einwohner bezogen ergibt sich folgendes Bild:

Vermögen Straßen, Brücken und Tunnel in Euro je Einwohner 2012



Die wertmäßige Betrachtung zeigt, dass die Stadt Hagen ein sehr hohes Straßenvermögen bilanziert. Nur eine Stadt weist ein höheres Vermögen auf. Der Wert des Straßenvermögens wird zum einen durch den Umfang der Verkehrsfläche und zum anderen durch den bilanziellen Wert der einzelnen Straßen begründet.

Der Umfang des Straßenvermögens drückt sich in der Kennzahl „Verkehrsflächen je Einwohner“ aus. Hagen stellt mit 33,29 m² je Einwohner mehr Verkehrsflächen als die Vergleichsstädte zur Verfügung. Nur vier Städte weisen eine umfangreichere Straßeninfrastruktur auf. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 32,34 m². Auch der niedrige Anlagenabnutzungsgrad von ca. 30 Prozent ist ein Grund für das hohe Straßenvermögen der Stadt Hagen.

Weitere Ausführungen zum Straßenvermögen, den erforderlichen Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen können dem Berichtsteil „Verkehrsflächen und -anlagen“ entnommen werden.

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.

Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Diese muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Gesamtnutzungsdauern in Jahren - Auszug aus der NKF-Rahmentabelle

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle		GND Kommune	Durchschnittl. RND Kommune	Anlagenabnutzungsgrad	Anteil am Anlagevermögen in Prozent
	von	bis				
Kindertageseinrichtungen	40	80	70	32	54	1,1
Schulgebäude	40	80	70	33	53	17,1
Geschäftsgebäude	40	80	70	29	59	1,2
Straßen *)	30	60	55	38	30	31,1
Brücken	50	100	90	45	50	5,6

*) siehe hierzu auch die Ausführungen im Teilbericht Verkehrsflächen und -anlagen

Bei der Festlegung der Nutzungsdauern innerhalb des vom Innenministerium NRW vorgegebenen Rahmens haben die Kommunen einen großen Spielraum. Die Stadt Hagen hat sich auf lange Nutzungsdauern festgelegt.

Schulgebäude

Der Anteil der Schulgebäude am Anlagevermögen beträgt ca. 17 Prozent. Die Schulgebäude stellen somit einen erheblichen Anteil am Vermögen dar.

In die nachfolgenden Betrachtungen wurden 219 Gebäude / Gebäudeteile einbezogen. Diese haben zum 31.12.2013 einen Restbuchwert von ca. 287 Mio. Euro. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt noch ca. 25 Jahre. 14 Gebäude / Gebäudeteile sind bereits abgeschrieben. Hierbei handelt es sich zum größten Teil um Pavillons. Innerhalb der nächsten 10 Jahre erreichen weitere 36 Gebäude das Ende ihrer planmäßigen Nutzungsdauer. Auch wenn es möglich ist, abgeschriebene Gebäude weiter zu nutzen, so ist doch ein erhöhter Aufwand für Unterhaltung und Bewirtschaftung zu befürchten.

Zurückgehende Schülerzahlen bieten die Möglichkeit, sich von alten, unwirtschaftlichen Schulgebäuden zu trennen. Erforderliche Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen können auf die Gebäude beschränkt werden, die auch langfristig für die Beschulung der Hagener Schülerinnen und Schüler erforderlich sind. Weitere Informationen können dem Berichtsteil „Schule und Sport“ entnommen werden. Die Stadt Hagen weist bereits heute darauf hin, dass sich das aktuelle Flächenpotenzial durch die sich verändernde Schullandschaft, Inklusion und die verstärkte Zuwanderung nicht vollständig ausschöpfen lässt. Die zukünftigen Entwicklungen gilt es diesbezüglich zu beobachten.

Geschäftsgebäude

Die Geschäftsgebäude setzen sich aus den Verwaltungsgebäuden, dem chemischen Untersuchungsamt und der Bezirksverwaltungsstelle Boele zusammen. Die Gebäude haben einen Bilanzwert von ca. 28,5 Mio. Euro. Der Anteil an der Bilanzsumme ist mit ca. 1,2 Prozent gering. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer liegt bei ca. 29 Jahren und der Anlagenabnutzungsgrad bei 59 Prozent. Spezielle Risiken zum Beispiel durch kurzfristig anstehende Ersatzinvestitionen sind nicht erkennbar.

Investitionen

Um den Wert des Vermögens zu erhalten, ist es erforderlich, dass der durch die Abnutzung entstehende Wertverlust durch Investitionen ausgeglichen wird. Die Investitionsquote sollte somit im Idealfall einhundert Prozent betragen. Niedrige Investitionsquoten können im Zuge einer notwendigen Haushaltskonsolidierung geboten sein. Ein ungewollter und unwirtschaftlicher Vermögensverzehr ist jedoch zu vermeiden. Vielmehr sollte im Zuge einer aufgabenkritischen Überprüfung untersucht werden, ob zukünftig auf den Vermögensgegenstand verzichtet werden kann. Ein ungeplantes Verschieben von Ersatzinvestitionen in die Zukunft reicht nicht aus.

Investitionsquote in Prozent

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	60.546	39.100	21.518	209.069	16.249	45.751
davon: Zuschreibungen	0	0	0	0	0	0
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro						
Abgänge AV	39.100	8.132	3.732	201.163	3.903	33.910
+ Abschreibungen AV	44.495	44.774	45.192	45.391	50.470	44.996
= Werteverzehr AV gesamt	83.595	52.906	48.923	246.554	54.373	78.907
Investitionsquote	72	74	44	85 (71)*	30	58 (21)*

* Werte ohne Investitionen in das Finanzanlagevermögen

Investitionen weisen im Betrachtungszeitraum erhebliche Schwankungen auf. Sie liegen zwischen 31 und 85 Prozent. In den Jahren 2011 und 2013 werden sie stark durch Investitionen in die Finanzanlagen beeinflusst. Sofern diese Investitionen unberücksichtigt bleiben, reduzieren sich die Quoten auf 71 bzw. 21 Prozent. Die Investitionsquote des Jahres 2011 ist aufgrund verschiedener Sondersituationen nicht repräsentativ. In diesem Jahr wurde, wie bereits dargestellt, die WBH AöR gegründet. Diese Ausgliederung führte zu einer Vielzahl von Verschiebungen im Haushalt der Stadt Hagen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Investitionen der Stadt Hagen nicht ausreichen, um den Werteverzehr der Anlagegüter auszugleichen.

→ **Feststellung**

Die Investitionen der Stadt Hagen reichen nicht aus, um den Werteverzehr der Anlagegüter auszugleichen.

Finanzanlagen

Die Finanzanlagen stellen häufig einen beachtlichen Teil des Anlagevermögens einer Kommune dar. Sie geben auch Aufschluss über den Grad der getätigten Ausgliederungen sowie Schwerpunktsetzungen in der Kommune.

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	458.072	454.599	451.349	451.349	452.217	452.217	452.217
Beteiligungen	291	291	291	291	291	291	156
Sondervermögen	6.228	6.228	6.228	6.228	6.228	6.228	6.228
Wertpapiere des Anlagevermögens	1.305	1.805	3.750	3.450	3.450	3.450	3.450
Ausleihungen	5.402	5.107	4.235	3.907	36.473	34.106	31.708
Summe Finanzanlagen	471.298	468.031	465.854	465.226	498.659	496.292	493.759
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	2.452	2.435	2.450	2.468	2.660	2.664	2.650

Die Finanzanlagen sind in 2011 um ca. 32,7 Mio. Euro gestiegen. Hier wurde eine im Rahmen der Gründung der WBH AöR gewährte Ausleihung bilanziert. Bei dieser Ausleihung handelt es sich um ein Darlehen welches im Rahmen der Übertragung des Kanalvermögens an den damaligen Betrieb Stadtentwässerung Hagen aufgenommen wurde. Der Wert der Ausleihung hat sich entsprechend der Höhe des Darlehens bis zum Ende 2013 auf ca. 30,6 Mio. Euro reduziert. Die weiteren Finanzanlagen sind in ihrer Höhe über den Betrachtungszeitraum relativ konstant geblieben. Auf den Einwohner bezogen betragen die Finanzanlagen im Jahr 2012 2.664 Euro. Sie liegen damit deutlich unter dem Mittelwert im interkommunalen Vergleich. Dieser liegt bei 3.191 Euro. Durch die Auslagerung des Theaters wird sich der Wert des Anlagevermögens zukünftig erhöhen.

Die Stadt Hagen ist mittelbar oder unmittelbar an einer Vielzahl von Unternehmen in unterschiedlicher Höhe beteiligt. Weiterhin hat sie einen Eigenbetrieb sowie eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung und eine AöR gegründet. Die Verflechtungen der Unternehmen untereinander, die Beteiligungsverhältnisse sowie Kennzahlen zur Bilanz- und Ertragslage sind in den jährlichen Beteiligungsberichten dargestellt. In den Berichten werden auch die Auswirkungen der Beteiligungen auf den städtischen Haushalt erörtert.

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)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-132.323	-111.744	-112.882	-71.726	-30.457	-60.157 *)
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.923	17.586	17.560	47.856	7.541	9.318
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-130.400	-94.158	-95.322	-23.870	-22.916	-50.838
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	130.875	93.675	96.610	35.687	53.658	19.723
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	475	-483	1.288	11.817	30.741	-31.115
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	4.136	3.038	2.303	2.783	15.070	48.270
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-1.573	-252	-808	470	2.459	-2.196
= Liquide Mittel	3.038	2.303	2.783	15.070	48.270	14.959

*) die Stärkungspaktmittel für das Jahr 2013 (ca. 40 Mio. Euro) konnten erst im Jahr 2014 vereinnahmt werden.

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	8.446	12.727	32.028	32.748	30.496	29.134	30.799	28.943
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-7.657	-7.325	-5.037	-2.443	2.431	-231	-231	-231
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	789	5.402	26.992	30.305	32.927	28.903	30.568	28.712
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	663	433	-2.223	-6.067	-8.758	-8.193	-8.073	-7.727
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1.452	5.836	24.769	24.238	24.169	20.711	22.494	20.985
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.114.766	1.113.314	1.107.479	1.082.710	1.058.471	1.034.303	1.013.592	991.098
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	1.116.218	1.119.150	1.132.247	1.106.948	1.082.640	1.055.014	1.036.087	1.012.083

Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit sind im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2013 immer negativ. Aufgrund dieser Unterfinanzierung sind die Liquiditätskredite um ca. 481 Mio. Euro auf ca. 1.169 Mio. Euro gestiegen.

In die vorstehenden Ergebnisse sind ab dem Jahr 2011 auch Zahlungen aus dem Stärkungspaktgesetz eingeflossen. In den Jahren 2011 und 2012 konnten ca. 40 Mio. Euro jährlich vereinnahmt werden. Aufgrund der Neuberechnung der Konsolidierungsmittel sinken die jährlichen Zahlungen auf ca. 36 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2017 werden diese Mittel kontinuierlich abgebaut.

In ihren Planungen geht die Stadt Hagen ab dem Jahr 2014 von positiven Salden aus.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner im interkommunalen Vergleich in Euro

Jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2008	-689	-689	190	-120	-261	-62	39	17
2009	-588	-588	44	-270	-392	-266	-144	22
2010	-599	-660	58	-245	-348	-230	-69	21
2011	-383	-627	29	-160	-206	-132	-55	20
2012	-163	-546	84	-82	-115	-91	42	19

Die Ergebnisse der Stadt Hagen liegen bis zum Jahr 2010 deutlich unter den Mittelwerten. In 2008 und 2009 bilden sie das Minimum ab. Erst mit Beginn der Zahlungen aus dem Stärkungspakt können sich die Salden deutlich verbessern. Für 2013 trifft diese Aussage aber nicht mehr zu. In diesem Jahr hat sich der Saldo erneut auf -323 Euro reduziert. Ursache für diese Verschlechterung war unter anderem, dass die Stärkungspaktmittel nicht mehr im Haushaltsjahr 2013 vereinnahmt werden konnten. Diese gingen erst im Januar 2014 ein. Die Stärkungspaktmittel haben ca. einen Umfang von 190 Euro je Einwohner. Bei rechtzeitigem Eingang der Mittel hätte der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit somit ca. -130 Euro betragen.

Verbindlichkeiten

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

Schuldenübersicht Kernhaushalt in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	187.613	179.105	169.952	157.243	144.699	131.823	114.080
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	687.875	808.327	909.824	1.020.705	1.071.708	1.133.160	1.169.084
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	6.251	5.002	4.007	2.688	35.141	32.917	30.608
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.213	30.135	35.140	31.143	36.763	41.531	27.377
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	576	298	444	2.340	2.949	3.042
Sonstige Verbindlichkeiten	96.867	78.304	96.016	74.397	92.346	90.883	103.461
Verbindlichkeiten gesamt	979.819	1.101.449	1.215.238	1.286.620	1.382.996	1.433.264	1.447.654
Rückstellungen	428.424	395.712	396.523	392.687	374.365	358.927	362.826
Sonderposten für den Gebührenausgleich	433	1.350	2.390	5.059	5.511	4.785	2.888
Schulden gesamt	1.408.676	1.498.512	1.614.151	1.684.367	1.762.872	1.796.976	1.813.367
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	5.099	5.793	6.446	6.864	7.423	7.693	7.770

Der Stadt Hagen ist es im Betrachtungszeitraum zwar gelungen, die Investitionskredite deutlich zu reduzieren, gleichzeitig sind die Liquiditätskredite aber kontinuierlich um ca. 65 Prozent gestiegen. Eine Umkehr dieses Negativtrends ist der Stadt, auch nach Erhalt der Hilfsmittel des Stärkungspaktes nicht gelungen. In der vorstehend dargestellten Tabelle sind die Verbindlichkeiten der Beteiligungen nicht enthalten. Um die Gesamtverbindlichkeiten (inklusive der Ausgliederungen) darstellen und vergleichen zu können, ist es erforderlich, dass ein Gesamtabchluss vorliegt. Dies ist in Hagen noch nicht der Fall. Er wird zurzeit erstellt.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagendeckungsgrad 2	63	59	54	48	52	56	52
Liquidität 2. Grades	12	11	15	14	28	25	25
Dynamischer Verschuldungsgrad	./.	neg.Ergebnis	neg.Ergebnis	neg.Ergebnis	neg.Ergebnis	neg.Ergebnis	neg.Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitenquote	29	23	19	24	12	21	21
Zinslastquote	./.	7,8	6,0	5,3	5,7	5,8	5,1

Der Anlagendeckungsgrad 2, welcher ein Indikator für die Erfüllung der sogenannten Goldenen Bilanzregel ist, ist im Betrachtungszeitraum auf nur noch 52 Prozent gesunken. Idealerweise sollte der Anlagendeckungsgrad 2 mindestens 100 Prozent betragen. Der kontinuierlich sinkende Deckungsgrad macht deutlich, dass zunehmend langfristig im Betrieb gebundenes Anlagevermögen durch kurzfristiges Kapital gedeckt wird. Dieser Umstand kommt auch in den steigenden Liquiditätskrediten zum Ausdruck.

Auch die Kennzahl „Liquidität 2. Grades“ bestätigt die schlechte Liquiditätslage der Stadt. Der Kennzahlenwert sollte idealerweise ebenfalls 100 Prozent betragen. Das hieße, dass alle kurzfristigen Verbindlichkeiten auch durch kurzfristig zur Verfügung stehende Finanzmittel bedient werden könnten. In Hagen können aber nur 25 Prozent der kurzfristigen Forderungen ausgeglichen werden. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass nur eine kreisfreie Stadt all ihre kurzfristigen Forderungen durch kurzfristige Mittel decken kann. Weiterhin zeigt er, dass sich Hagen trotz des unbefriedigenden Wertes noch über dem Mittelwert des interkommunalen Vergleiches (2012) positionieren kann.

Von 2008 bis 2010 bewegt sich die Liquidität 2. Grades auf niedrigem Niveau zwischen elf und 15 Prozent. Erst mit Erhalt der ersten Hilfsmittel aus dem Stärkungspakt verbessert sich die Liquiditätssituation deutlich.

Die kurzfristige Verbindlichkeitenquote hat sich mit Erhalt der ersten Konsolidierungsmittel aus dem Stärkungspakt ebenfalls verbessert.

Bezüglich der Zinslastquote hat eine deutliche Entlastung stattgefunden. Diese kann aber nicht auf die Reduzierung der Verbindlichkeiten zurückgeführt werden. Vielmehr ist das sinkende Zinsniveau Ursache für die Entwicklung. Dennoch liegt die Zinslastquote im interkommunalen Vergleich sehr hoch. Nur eine Stadt weist im Jahr 2012 eine höhere Quote aus. Der aus den Verbindlichkeiten entstehende Zinsaufwand beträgt im Jahr 2012 170 Euro je Einwohner. Der Mittelwert im interkommunalen Vergleich liegt mit 109 Euro deutlich darunter. Lediglich zwei

Städte weisen diesbezüglich eine höhere Belastung aus. Trotz der gestiegenen Verschuldung der Stadt reduzierte sich die Belastung je Einwohner um ca. 30 Euro. Hier wird deutlich, wie sehr die Stadt von den sinkenden Zinsen auf dem Kapitalmarkt profitiert. Auf der anderen Seite wird aber auch deutlich, dass ein erhebliches Risiko für den Fall steigender Sollzinsen besteht. Um das Zinsrisiko zu minimieren, hat die Stadt Hagen ca. 63 Prozent ihrer Liquiditätskredite mit einer Laufzeit bis zu zehn Jahre aufgenommen.

→ **Feststellung**

Vorausschauend hat die Stadt Hagen das Risiko steigender Zinsen bei den kurzfristigen Verbindlichkeiten reduziert. Sie nimmt ca. 63 Prozent dieser Verbindlichkeiten mit einer Zinsbindung bis zu zehn Jahren auf.

Rückstellungen

Entwicklung der Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	291.705	302.399	316.040	322.157	330.877	322.995	324.705
Rückstellungen Deponien und Altlasten	530	380	380	380	380	380	380
Instandhaltungsrückstellungen	72.421	64.970	51.471	40.538	12.975	6.673	5.460
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	63.768	27.964	28.633	29.612	30.133	28.878	32.280
Summe der Rückstellungen	428.424	395.712	396.523	392.687	374.365	358.927	362.826

Die Rückstellungen sind im Betrachtungszeitraum um insgesamt ca. 66 Mio. Euro gesunken. Die Pensionsrückstellungen sind kontinuierlich gestiegen (plus 33 Mio. Euro). Diese Entwicklung kann die Stadt nur in sehr begrenztem Umfang beeinflussen.

Die ursprünglich gebildeten Instandhaltungsrückstellungen wurden zwischen 2008 und 2011 kontinuierlich abgebaut. In 2011 wurden erhebliche Teile der Rückstellungen für die Instandhaltung von Gebäuden (ca. sieben Mio. Euro) ertragswirksam aufgelöst. In diesem Jahr hat die Stadt mit der GWH eine Vereinbarung getroffen, nach der die Stadt der GWH eine Miete für die Gebäude bezahlt, welche auch die Instandhaltung beinhaltet. Somit waren im städtischen Haushalt keine entsprechenden Rückstellungen mehr gerechtfertigt.

Eigenkapital

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	523.957	448.451	308.582	182.158	55.235	7.523	0
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag							-32.536
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	21,3	18,5	12,8	7,7	2,3	0,3	./.
Eigenkapitalquote 2	40,9	37,2	32,1	27,9	23,9	21,9	19,7
Eigenkapital in Euro je Einwohner							
Eigenkapital 1	2.726	2.359	1.637	972	296	40	-175
Eigenkapital 2	5.248	4.736	4.100	3.519	3.027	2.768	2.482

Aufgrund der hohen Defizite hat die Stadt Hagen ihr Eigenkapital von anfangs ca. 524 Mio. Euro komplett aufgebraucht. Die Stadt ist somit seit Ende 2013 überschuldet.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent im interkommunalen Vergleich

Jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
EB 2008	23,4	-12,2	43,3	26,6	21,0	28,5	35,2	18
2008	18,5	-15,9	67,9	28,4	21,2	29,8	37,2	22
2009	12,8	-19,5	67,7	24,6	16,4	24,7	32,5	22
2010	7,7	-25,4	67,7	20,3	10,3	21,1	29,4	21
2011	2,5	-27,8	66,7	16,8	6,4	16,7	27,2	20
2012	0,4	-29,5	66,2	15,0	3,2	13,3	26,1	19

Eigenkapitalquote 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich

Jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
EB 2008	42,3	7,2	64,9	47,1	40,4	51,2	54,8	18
2008	37,2	2,0	82,9	48,0	37,5	51,7	56,0	22
2009	32,1	-1,7	82,4	44,3	34,7	47,5	51,7	22
2010	27,9	-7,8	82,1	39,7	30,9	44,9	47,0	21
2011	24,3	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20
2012	22,3	-12,7	80,2	34,7	23,5	35,1	45,9	19

Die Eigenkapitalquoten sind auch im interkommunalen Vergleich niedrig. Während sie zum Zeitpunkt des Umstiegs auf das NKF noch im Bereich der Mittelwerte lagen, haben sie sich im Laufe der Jahre deutlich davon entfernt. Im Jahr 2012 positioniert sich die Stadt Hagen innerhalb des 1. Quartils, das heißt sie zählt zu den fünf kreisfreien Städten mit dem geringsten Eigenkapital.

Beachtlich ist, dass die Mittelwerte seit dem Zeitpunkt der Erstellung der Eröffnungsbilanz (01. Januar 2008) um ca. zwölf Prozentpunkte gefallen sind. Im gleichen Zeitraum ist in Hagen ein Rückgang von 20 bzw. 23 Prozentpunkten zu verzeichnen. Auch wenn bei allen kreisfreien Städten eine negative Entwicklung festzustellen ist, ist diese Tendenz in Hagen deutlich ausgeprägter und vollzieht sich mit höherer Dynamik.

Auch die Betrachtung des Eigenkapitals je Einwohner untermauert die vorstehende Aussage. In Hagen reduzierte sich das Eigenkapital 1 bis 2012 um nahezu 100 Prozent auf nur noch 40 Euro je Einwohner. Dieser rasante Eigenkapitalverzehr verdeutlicht erneut die sehr angespannte Haushaltssituation der Stadt.

Die vorgenannte Aussage verliert auch dann nicht ihre Bedeutung, wenn nur die kreisfreien Städte des Stärkungspaktes betrachtet werden. Bei ihnen betrug das Eigenkapital 1 je Einwohner in 2008 noch 2.097 Euro und reduzierte sich bis 2012 um 75 Prozent auf 533 Euro (zum Vergleich: Hagen 40 Euro je Einwohner). Der Eigenkapitalverzehr schreitet in Hagen somit deutlich schneller voran.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen verzehrt ihr Eigenkapital erheblich schneller, als die meisten übrigen kreisfreien Städte in NRW. Diese Aussage trifft auch zu, wenn nur die kreisfreien Städte des Stärkungspaktes verglichen werden. Diese Entwicklung verdeutlicht das Erfordernis umfassender Konsolidierungsmaßnahmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte zur Erzielung eines ausgeglichenen Haushaltes auch unpopuläre Maßnahmen im freiwilligen Bereich sowie die Reduzierung von Standards ernsthaft in Erwägung ziehen.

Die ab 2016 geplanten geringen Überschüsse sollen zu einem stetigen aber sehr langsamen Aufbau des Eigenkapitals führen. Die Zahlen verdeutlichen, dass der rasante Eigenkapitalverzehr der letzten sechs Jahre in Höhe von ca. 524 Mio. Euro auch innerhalb der nächsten Generationen – bei sonst unveränderten Rahmenbedingungen - nicht wieder aufgebaut werden kann.

→ **Feststellung**

Der kontinuierliche Verzehr des Eigenkapitals ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs muss daher oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben.

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	199.086	168.495	176.332	208.893	195.952	219.217
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	134.890	144.487	147.081	197.809	196.686	180.515
Sonstige Transfererträge	4.126	3.877	3.639	3.451	3.524	3.750
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	62.627	62.610	61.591	59.438	62.564	63.180
Privatrechtliche Leistungsentgelte	7.533	6.508	6.869	6.117	3.738	4.051
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	18.956	19.148	29.581	36.154	38.410	47.746
Sonstige ordentliche Erträge	31.486	28.609	28.031	33.209	29.151	29.826
Aktiviert Eigenleistungen	534	454	762	334	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	459.240	434.187	453.887	545.405	530.026	548.283
Finanzerträge	7.463	17.058	14.275	7.922	6.801	9.035

Im Jahr 2011 sind die ordentlichen Erträge um ca. 100 Million Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Die Ertragssteigerungen waren insbesondere bei der Gewerbesteuer (+ 24 Mio. Euro), der Grundsteuer B (+ 3 Mio. Euro), den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern (+ 6 Mio. Euro) und bei den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen zu verzeichnen. Im Jahr 2011 wurde die Grundsteuer B um 35 Hebesatzpunkte angehoben. Eine weitere Anhebung der Grundsteuer B hat im Jahr 2013 auf 750 Hebesatzpunkte stattgefunden. Dies ist der höchste Hebesatz bei den kreisfreien Städten in NRW.

In den Zuweisungen waren erstmals Hilfsmittel aus dem Stärkungspakt in Höhe von ca. 40 Mio. Euro von 2011 bis 2013 bzw. 36 Mio. Euro ab 2014 enthalten. Ab 2017 erfolgt eine schrittweise Reduzierung der Hilfsmittel. Auch im Jahr 2013 konnten die Erträge mit einem ähnlich hohen Niveau wie in den beiden Vorjahren abgeschlossen werden.

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.

Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Realsteuern	116.129	92.886	102.476	133.822	112.322	132.713
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	74.479	66.190	63.234	69.226	71.600	74.713
sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Erträge	2.517	3.357	3.802	4.038	4.559	4.829
Ausgleichsleistungen	5.961	6.061	6.820	6.382	7.120	6.962
Schlüsselzuweisungen	88.009	96.383	101.721	103.410	111.812	100.680
Summe der allgemeinen Deckungsmittel	287.095	264.878	278.053	316.879	307.414	319.896
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.494	1.393	1.475	1.690	1.650	1.717

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich

Jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte	Differenz zum Mittelwert
2008	1.494	1.423	2.009	1.643	17	-149
2009	1.393	1.253	2.127	1.496	21	-103
2010	1.475	1.225	2.282	1.535	20	-60
2011	1.690	1.315	2.201	1.628	20	62
2012	1.650	1.542	2.201	1.736	19	-86

Der Stadt Hagen stehen mit Ausnahme des Jahres 2011 im gesamten Betrachtungszeitraum weniger allgemeine Deckungsmittel als dem Durchschnitt der Vergleichskommunen zur Verfügung.

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte unter 200 Tausend Einwohner

Jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte	Differenz zum Mittelwert
2008	1.494	1.423	1.711	1.542	7	-48
2009	1.393	1.253	1.514	1.399	8	-6
2010	1.475	1.225	1.480	1.377	8	98
2011	1.690	1.315	1.690	1.492	8	199
2012	1.650	1.576	1.792	1.655	7	-5

Die allgemeinen Deckungsmittel weisen in der Stadt Hagen eine erhebliche Spannweite auf. Sie sind insbesondere im Jahr 2011 erheblich gestiegen. In diesem Jahr haben sich die Erträge aus den Realsteuern um über 30 Prozent verbessert. Gleichzeitig sind die Schlüsselzuweisungen auf einem konstant hohen Niveau verblieben. In diesem Jahr wurde der Faktor für die Berücksichtigung des Soziallastenansatzes auf 9,6 angehoben. Im Vergleich mit allen kreisfreien Städten liegen die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Hagen, mit Ausnahme des Jahres 2011, unter den Mittelwerten. Sofern in diesen Vergleich nur die „kleinen“ kreisfreien Städte mit weniger als 200.000 Einwohnern einbezogen werden, liegen die Werte der Stadt Hagen seit 2010 über den entsprechenden Mittelwerten. In 2011 stellen sie sogar das Maximum dar.

→ **Feststellung**

Die allgemeinen Deckungsmittel liegen in der Stadt Hagen im Bereich der Mittelwerte der kreisfreien Städte mit weniger als 200.000 Einwohnern. Die jährlichen Defizite können daher nicht ausschließlich mit einer zu geringen Finanzausstattung begründet werden.

Aufwendungen

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

Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	131.131	137.434	130.770	121.074	108.685	116.287
Versorgungsaufwendungen	13.358	11.806	11.059	14.122	6.966	11.283
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	116.713	113.619	123.452	142.578	117.930	116.836
Bilanzielle Abschreibungen	46.966	46.456	46.931	54.076	51.011	46.103
Transferaufwendungen	155.615	159.625	161.473	170.504	175.913	181.544
Sonstige ordentliche Aufwendungen	86.509	88.640	90.701	85.147	91.716	96.238
Ordentliche Aufwendungen	550.292	557.581	564.387	587.501	552.222	568.291
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	43.152	33.420	30.181	33.325	31.952	28.754

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen sind im Eckjahresvergleich um ca. 15 Mio. Euro gesunken. Ursächlich für diese Entwicklung sind insbesondere organisatorische Veränderungen und die damit verbundenen Ausgliederungen von Personal. Hier ist insbesondere die Erweiterung der WBH AöR im Jahr 2011 zu nennen. Die Gesamtzahl der Beschäftigten der Stadt Hagen (Kernverwaltung und Sondervermögen) hat sich seit 2008 bis zum 31.12.2013 um 443 Vollzeit-Stellen reduziert. Eine weitere Reduzierung ist im Jahr 2014 durch die Gründung der Theater Hagen gGmbH eingetreten. Dies führt aber im Gegenzug zu erhöhten Transferaufwendungen für diese Gesellschaft.

Transferaufwendungen

Die Transferaufwendungen sind im Betrachtungszeitraum kontinuierlich um ca. 26 Mio. Euro gestiegen. Den größten Anteil daran haben die Transferaufwendungen für die Kinder- Jugend- und Familienhilfen (plus 10,6 Mio. Euro) und die Sozialtransferaufwendungen (plus 7 Mio. Euro).

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.

Kennzahlen zu Abschreibungen auf Anlagevermögen und Drittfinanzierungsquote

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Aufwendungen	550.292	557.581	564.387	587.501	552.222	568.291
Abschreibungen auf Anlagevermögen	44.495	44.774	45.192	45.391	50.470	44.996
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	11.836	12.046	13.465	15.751	18.171	17.808
Netto-Ergebnisbelastung	32.659	32.729	31.726	29.640	32.299	27.189
Abschreibungsintensität in Prozent	8,1	8,0	8,0	7,7	9,1	7,9
Drittfinanzierungsquote in Prozent	26,6	26,9	29,8	34,7	36,0	39,6

Die Abschreibungen sind im Betrachtungszeitraum relativ konstant geblieben. Da die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten um ca. 6 Mio. Euro gestiegen sind, hat sich die Nettobelastung für die Stadt Hagen entsprechend reduziert. Die Abschreibungsintensität (Anteil der Abschreibungsaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen) ist im Eckjahresvergleich ebenfalls relativ konstant geblieben. Im interkommunalen Vergleich ist der Wert, insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Stadt Hagen ihr Abwasservermögen ausgegliedert hat, als sehr hoch einzuordnen. Im Jahr 2012 hat nur eine Stadt einen höheren Wert aufzuweisen. Aus diesem Grunde hat die GPA NRW auch den Abschreibungsaufwand je Einwohner ermittelt. Dieser liegt in Hagen bei 272 Euro. Er liegt damit deutlich über dem Mittelwert von 210 Euro. Nur drei kreisfreie Städte müssen einen höheren Aufwand erwirtschaften. Ein großer Anteil des Abschreibungsaufwands entfällt auf das Infrastrukturvermögen. Für das Straßennetz inklusive Wege, Plätze und Verkehrslenkungsanlagen entsteht in Hagen ein Aufwand je Einwohner in Höhe von 122 Euro. Dieser Wert ist im interkommunalen Vergleich mit deutlichem Abstand der höchste. Der darunterliegende Wert liegt bei 104 Euro. Der Mittelwert beträgt 74 Euro je Einwohner. Bereits im Kapitel „Vermögenslage“ wurde auf das umfangreiche Straßenvermögen der Stadt Hagen hingewiesen. Dieses Straßenvermögen verursacht einen hohen Abschreibungsaufwand, welcher den Jahresausgleich erheblich belastet. Weitere Einzelheiten können auch dem Teilbericht „Verkehrsflächen- und anlagen“ entnommen werden.

Der Abschreibungsaufwand für die Gebäude der Stadt Hagen beträgt je Einwohner 112 Euro. Auch dieser Wert liegt deutlich über dem Mittelwert des interkommunalen Vergleiches. Der Mittelwert liegt für das Jahr 2012 bei 73 Euro je Einwohner.

Der Abschreibungsaufwand wird durch die ertragswirksame Auflösung der gebildeten Sonderposten reduziert. Je mehr Zuwendungen eine Kommune erhalten hat, desto höher sind die gebildeten Sonderposten und somit auch die Erträge aus deren Auflösung. Dies hat einen positiven Einfluss auf die Drittfinanzierungsquote.

Beim interkommunalen Vergleich der Drittfinanzierungsquote stellt Hagen im Jahr 2012 einen sehr niedrigen Wert dar. Der Mittelwert liegt bei ca. 47 Prozent.

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Die Aufwendungen sind im Eckjahresvergleich um ca. 14,4 Mio. Euro oder 34 Prozent gesunken. Die Verbesserung ist seit 2008 auf die deutlichen Zinssenkungen am Kapitalmarkt zurück zu führen. Ein Schuldenabbau hat - wie bereits dargestellt – insgesamt nicht stattgefunden.

Dass aus einer Änderung des Zinsniveaus Risiken erwachsen können, ist der Stadt Hagen bewusst und wurde bereits dargestellt. Ebenso wurde bereits dargestellt, dass die Stadt durch lang und mittelfristige Zinsvereinbarungen bestrebt ist, dass Zinsänderungsrisiko zu minimieren.

Zuschussbedarf im Produktbereich Kultur

Dem Produktbereich 25 "Kultur und Wissenschaft" sind folgende Produktgruppen zugeordnet:

- Kunstmuseen Hagen
- historisches Centrum Hagen
- Theater und Orchester
- Max-Reger-Musikschule
- Volkshochschule
- Bücherei Kulturbüro

Die Ergebnisse im Produktbereich 25 werden insbesondere durch Personal- sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen geprägt. Die jährlichen Zuschussbedarfe sind im Betrachtungszeitraum (2008 bis 2013) von 24 Mio. Euro auf 23 Mio. Euro gesunken. Auf den Einwohner bezogen bedeutet dies für das Jahr 2012 einen Zuschussbedarf von 122 Euro. Dieser Zuschussbedarf liegt im interkommunalen Vergleich deutlich über dem Mittelwert von 87 Euro. Im Vergleich der „kleinen“ kreisfreien Städte ist dies mit Abstand der höchste Zuschuss. Der nächste Wert liegt erst bei 59 Euro.

Die Stadt Hagen hat im Jahr 2012 allein für den Betrieb des Theaters und des Orchesters 13,6 Mio. Euro aufgewendet. Dies sind 72 Euro je Einwohner. D.h., dass die Stadt Hagen allein für

diese beiden freiwilligen Aufgaben mehr Mittel aufwendet, als alle anderen „kleinen“ kreisfreien Städte für deren komplette Förderung der Kultur und Wissenschaft.

Bereits bei der überörtlichen Prüfung der Jahre 2007/2008 hat die GPA NRW auf die Unverträglichkeit der hohen Zuschüsse für die Förderung der Kultur in Anbetracht der sehr kritischen Finanzsituation hingewiesen. Eine nennenswerte Reduzierung des Zuschusses hat bis zum Jahr 2013 aber noch nicht stattgefunden. Im Jahr 2014 wurde die Theater Hagen gGmbH gegründet. Damit verbunden war auch die Auslagerung des Personals in die Gesellschaft. Durch diese Maßnahme werden sowohl die Personalaufwendungen als auch die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen im städtischen Haushalt reduziert. Auf der anderen Seite erhält die Theater Hagen gGmbH aber weiterhin erhebliche Zuschüsse. In der sechsten Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans 2012 / 2021 sind die Reduzierung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie der Transferaufwendungen dargestellt. Trotz dieser Maßnahmen weist der Plan für 2018 für den Produktbereich Kultur ein negatives Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von 14,1 Mio. Euro aus. Dies entspricht im Vergleich zum Jahresergebnis 2013 einer Verbesserung um lediglich ca. 140.000 Euro.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Hagen, weitere Konsolidierungsmaßnahmen zu diskutieren und vorbehaltlos umzusetzen. Unter Berücksichtigung der sehr angespannten Haushaltssituation sollte auch eine Auflösung von Einrichtungen oder eine Kooperation mit anderen Städten nicht ausgeschlossen 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

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Hagen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	10
Personenstandswesen	11
Gesamtbetrachtung	17
Kfz-Zulassung	18
Gesamtbetrachtung	23
Führerscheinwesen	23
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	27
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	30

→ 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.²

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

¹ KGSt-Bericht M 8/2010 Kosten eines Arbeitsplatzes 2010/2011.

² Der Overhead umfasst neben Führungs- und Leitungsaufgaben u. a. die Budgetplanung, Personalsteuerung und das Controlling.

die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbedingungen 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.

Soweit Bezug zur Einwohnerzahl der Stadt Hagen genommen wird, liegen folgende Werte der Statistik von IT.NRW zu Grunde:

187.447 Einwohner zum 31.12.2011

186.313 Einwohner zum 31.12.2012.

Die Zensuserhebung wurde somit nicht berücksichtigt.

Der von der GPA NRW durchgeführte Stellenvergleich für Aufgabenbereiche des Prüffeldes Sicherheit und Ordnung bezieht sich grundsätzlich auf die Vergleichsjahre 2011 und 2012. Aktuelle Entwicklungen wurden soweit möglich in die Analyse mit einbezogen.

Einwohnermeldeaufgaben

Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Hagen 2011 mit 29,57 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Aufgrund organisatorischer Veränderungen erfolgte in 2012 eine deutliche Stellenreduzierung auf 25,63 Vollzeit-Stellen. Diese Entwicklung ist der Beginn eines sukzessiv fortschreitenden Stellenabbaus. Ende 2014 lag der Umfang der für Einwohnermeldeaufgaben eingesetzten Kräfte bei 21,50 Vollzeit-Stellen. In 2011 bildeten zusätzlich 2,36 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 erfolgte eine Reduzierung des Overheads auf 1,97 Vollzeit-Stellen. Dieser Stellenumfang für den Overhead blieb in 2013 konstant.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen für das Jahr 2011 sind 43.907 gewichtete Fälle die Bezugsgröße (s. Anlage). In 2012 sank die Zahl der gewichteten Fälle um 4,3 Prozent auf 42.028. Die Personalaufwendungen auf Basis der KGSt-Durchschnittswerte 2011 betragen insgesamt 1.472.411 Euro (Sachbearbeitung und Overhead).

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2011

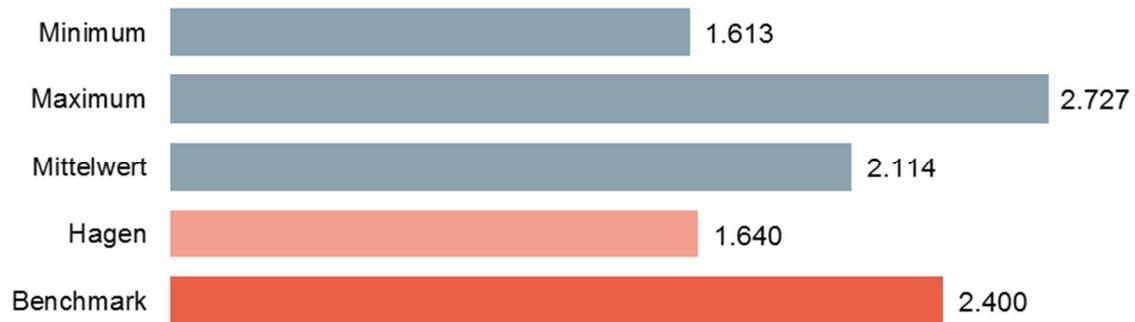
Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
33,53	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22

Hauptinflussfaktor der maximalen Personalaufwendungen je Fall ist die in 2011 noch bestehende hohe Personalausstattung. Aus Sicht der GPA NRW ist dies insbesondere auf die dezentrale Struktur zurückzuführen. Die Stadt Hagen hielt 2011 neben der Hauptstelle noch fünf Nebenstellen vor (s. örtliche Rahmenbedingungen). Der Kennzahlenwert konnte in 2012 durch Stellenabbau auf ca. 30,0 Euro Personalaufwendungen je Fall deutlich verbessert werden. Die Umsetzung weiterer Stellenreduzierungen in 2014 führt zu einer Annäherung an den Mittelwert des obigen Aufwandvergleichs 2011.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle lagen mit 46.112 Euro annähernd 1.600 Euro unter dem Mittelwert von 47.710 Euro. Dies wirkt sich im Vergleich begünstigend aus. Rund 89 Prozent der Stellen sind im mittleren Dienst angesiedelt, davon 67 Prozent in Entgeltgruppe (EG) 8 des Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes (TVöD) bzw. Besoldungsgruppe (BesGr.) A 8. Diese Stellenbewertung ist interkommunal bei den kreisfreien Städten im Meldewesen vielfach anzutreffen. Zudem wurden in Hagen 17 Prozent der Stellen in EG 6 und EG 5 TVöD oder A 6 eingruppiert. Diese Eingruppierung hat die GPA NRW auch in unterschiedlichem Umfang in anderen kreisfreien Städten angetroffen. Die Stellenbewertung selbst hängt jeweils von den individuellen örtlichen Anforderungsprofilen der eingerichteten Stellen ab. In der Gesamtbeurteilung ist die Entgelt- und Besoldungsstruktur in Hagen unauffällig. Leicht begünstigend wirkt sich der unterdurchschnittliche Overheadanteil von 7,4 Prozent aus (Mittelwert: 8,7 Prozent). Aufgrund der personellen Veränderungen ergibt sich in 2014 ein nahezu durchschnittlicher Overheadanteil.

Das Kennzahlenergebnis 2011 ist nicht repräsentativ für die weitere Entwicklung. Die Kennzahlen 2011 werden daher nur nachrichtlich aufgeführt. Bei der Darstellung der Leistungskennzahl liegt der Fokus auf dem Jahr 2012.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2012



Vergleichsjahr	Kennzahlen							
	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.485	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	1.640	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

→ Feststellung

Die Leistungskennzahl des Hagener Einwohnermeldeamtes liegt in 2012 trotz der bereits erfolgten Stellenreduzierungen sehr nahe am Minimum aller kreisfreien Städte. Die Differenz zum GPA-Benchmark beträgt rd. 8,0 Vollzeit-Stellen bzw. monetär 400.000 Euro. Die Stadt Hagen hat bis Ende 2014 durch den Abbau von 4,0 Vollzeit-Stellen die Hälfte des Potenzials bereits realisiert.

Durch die erzielten Stellenreduzierungen und damit verbundenen Einsparungen wurden die im Rahmen des Haushaltssanierungsplans (HSP) gesetzten Ziele erreicht.

Zuständig für Einwohnermeldeaufgaben in Hagen ist der Bereich Bürgerämter (32/3) des Fachbereiches 32 „Öffentliche Sicherheit, Verkehr, Bürgerdienste und Personenstandswesen“. Der Fachbereich (FB) 32 gehört organisatorisch zum Vorstandsbereich 4.

Der durchgeführte Stellenvergleich der GPA NRW konzentriert sich auf den Personaleinsatz für Einwohnermeldeaufgaben, die wesentliche Kernaufgabe der Bürgerämter (BA) ist. In den Hager BA werden neben Einwohnermeldeaufgaben auch Serviceleistungen für andere, hier nicht betrachtete Aufgaben angeboten. Stellenanteile für diese Aufgaben (z. B. Fundbüro) werden grundsätzlich bereinigt bzw. im Stellenvergleich anderen Aufgaben zugeordnet. Die Stellenzuordnung für andere Aufgaben in den Bürgerämtern (Ausgabe von Parkberechtigungen für Schwerbehinderte, Verkauf von städtischen Müllsäcken u.a.) basiert auf Schätzungen der Bereichsleitung. Der Umfang der Bereinigung beträgt 30 Prozent je Stelle. Jedes Bürgeramt bietet grundsätzlich die gleichen Dienstleistungen an und ist mit der jeweiligen Geschäftsführung der Bezirksverwaltung in den gleichen Gebäuden untergebracht. Organisatorisch gehören die Geschäftsführungen der Bezirksverwaltungsstellen als eigenständige Bereiche ebenfalls dem Vorstandsbereich 4 an. Die Dienst- und Fachaufsicht für die Bürgerämter obliegt der Fachbereichsleitung 32 in Kooperation mit der zuständigen Bereichsleitung. Dies ist aus Sicht der GPA NRW sinnvoll, um in den Servicestellen personalwirtschaftliche, organisatorische und aufgabenbezogene Fragen gleich zu handhaben. Eine zentrale Ressourcenverwaltung erleichtert in der Regel einen wirtschaftlichen, flexiblen Personaleinsatz und eine effektive Aufgabenerledigung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen verfügt über eine effiziente zentrale Ressourcen- und Fachverantwortung.

Im Zuge der organisatorischen Veränderungen erfolgte zudem eine Zentralisierung des Dienstleistungsangebotes der Kfz-Zulassung und des Führerscheinwesens zum 01. Juli 2011 (siehe entsprechende Kapitel). Auch Urkunden für Personenstandsfälle werden nunmehr ausschließlich im Standesamt ausgestellt. Bis zur Zentralisierung wurden Dienstleistungen dieser Aufgabenbereiche in allen Bürgerämtern angeboten. Durch die organisatorischen Veränderungen und Umstrukturierung der Serviceleistungen konnten letztendlich in 2012 Einsparungen von insgesamt 4,33 Vollzeit-Stellen realisiert werden. Eine weitere interne Organisationsuntersuchung wurde 2012 initiiert.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW befürwortet, dass die Stadt Hagen 2012 ihre Konsolidierungsbemühungen im Bereich der Bürgerdienste fortgesetzt und entsprechende Stellenbemessung durchführt hat. Die organisatorische Betrachtung zielte darauf ab, Bearbeitungszeiten und Fallzahlenentwicklung in den Bürgerämtern zu untersuchen.

örtliche Rahmenbedingungen

In 2011 und 2012 bietet Hagen im Rathaus (Zentrales Bürgeramt, ZBA) sowie in fünf weiteren Bürgerämtern noch Aufgaben des Pass – und Meldewesens an:

Strukturkennzahlen Einwohnermeldeaufgaben 2012

Bezeichnung	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
Anzahl der Nebenstellen*	5	0	10	5	2	6	8	21
Wochen-Öffnungsstunden Hauptstelle (ZBA, Meldewesen)	39	29	53	38,3	35	38	40	21
Wochen-Öffnungsstunden in den Nebenstellen gesamt	157	36,3	423,5	193	84,8	185,6	277,5	18
Kennzahlenauswertung								
Einwohner je Haupt- und Nebenstelle	31.052	21.322	166.963	63.724	32.720	57.883	70.764	21
durchschnittliche Anzahl Fälle je Haupt- und Nebenstelle	8.723**	5.818	45.988	17.705	10.320	16.211	19.130	21
Fläche je Haupt- und Nebenstelle in km ²	27	13	91	35	23	28	34	22

* Boele, Eilpe, Haspe, Hohenlimburg und Vorhalle

**Kennzahl basiert auf 52.337 An- und Ummeldungen sowie Beantragung von Ausweisdokumenten ohne Gewichtung; Fälle erfahrungsgemäß mit Vorsprachen verbunden.

Die Stadt Hagen gehört - gemessen an der Einwohnerzahl und dem Fallaufkommen je Bürgeramt - zu den wenigen kreisfreien Städten mit sehr kleinem Einzugsgebiet. Bei Einrichtung der Bürgerämter 1995 wurden unterschiedlich große Einzugsgebiete zu Grunde gelegt. Das Bürgeramt Vorhalle ist daher nur 13 Stunden wöchentlich geöffnet. Die übrigen vier Nebenstellen haben jeweils 36 Wochenöffnungsstunden. Hier verweist die GPA NRW explizit auf die kreisangehörigen Kommunen, die meistens keine Nebenstellen für Einwohnermeldeaufgaben vorhalten. Dennoch haben diese Kommunen durchschnittlich größere Einzugsgebiete als die kreisfreien Städte.

→ Feststellung

Auf Basis der Strukturkennzahlen sind keine Versorgungsengpässe erkennbar. Stattdessen verweist die Anzahl der Nebenstellen im Verhältnis zum Einzugsgebiet auf eine überproportionale Bürgerorientierung. Die strukturelle Situation in 2012 spiegelt einen hohen Standard wider.

Die dezentrale Struktur beinhaltet grundsätzlich Schnittstellenproblematiken. Die Anzahl der Kundenvorsprachen in den Nebenstellen ist sehr unterschiedlich und nicht planbar. Eine Publikumssteuerung durch Terminvergaben erfolgt bislang nicht. Eine uneingeschränkte Personalauslastung ist damit nur schwer zu gewährleisten. Aus Sicht der GPA NRW erschwert dies die Steuerung der Kundenvorsprachen und des Personaleinsatzes erheblich.

Im HSP 2014/2015 ist die Schließung der dezentralen Bürgerämter beginnend mit dem Jahr 2016 eingestellt (Maßnahme- Nr. 14_32.001 Schließung der dezentralen Bürgerämter (Eilpe und Vorhalle)). Während dieser Prüfung ergab sich die Möglichkeit, die im Bürgeramt Eilpe genutzte Fläche zu einem früheren Zeitpunkt anderweitig zu vermieten. Der Rat der Stadt Hagen hat daher am 27. März 2014 den Beschluss gefasst, das Bürgeramt Eilpe bereits zum 1.

Juli 2014 zu schließen. Durch die Schließung des BA Eilpe wird bis zum 31. Dezember 2014 die insgesamt geplante Einsparung von 4,0 Vollzeit-Stellen bereits umgesetzt. Allerdings wird das Bürgeramt Vorhalle voraussichtlich erst in 2016 geschlossen werden können.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW befürwortet ausdrücklich die Schließung der BA Eilpe und Vorhalle aus sachlichen und haushaltswirtschaftlichen Erwägungen heraus.

Die Zentralisierung von Aufgaben und Personal ermöglicht u. a. eine flexiblere Personaleinsatzplanung und zudem eine stärkere Standardisierung der Arbeitsvorgänge durch Bündelung fachlicher Kompetenzen. Diese Effizienzgewinne tragen auch zu einer Reduzierung der Bearbeitungszeiten bei. Des Weiteren kann durch die Schließung von Nebenstellen bzw. Reduzierung des Gebäudebestandes der Bewirtschaftungsaufwand verringert werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die Schließung des Bürgeramtes Vorhalle unter Berücksichtigung der aktuellen Bedarfe und Nutzungsmöglichkeiten des Gebäudes zu forcieren.

Durch die Zentralisierung des Dienstleistungsangebotes auf drei Nebenstellen würde bei konstanten Fallzahlen ein Fallaufkommen von 13.084 Fällen je Haupt- und Nebenstelle erreicht. Damit wird durch die Schließung von zwei Nebenstellen zwar eine deutliche Verbesserung erreicht. Aber noch keine Positionierung am Mittelwert. Dies gilt gleichermaßen für den Einwohnerbezug, wobei die Bevölkerungszahlen selbst ohnehin rückläufig sind (46.578 Einwohnern je Haupt- und Nebenstelle). Abgesehen davon wird durch Neuerungen im E-Government ggf. die Zahl der Kundenvorsprachen zurückgehen (s. unten). Eine Positionierung am Mittelwert der obigen Strukturkennzahlen könnte erst bei Reduzierung auf maximal zwei Nebenstellen erreicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte die sukzessive Schließung weiterer Nebenstellen prüfen. Damit einhergehende Stellenbedarfsberechnungen sollte die aktuelle Entwicklung der Kundenströme und Veränderungen des Meldewesens durch E-Government-Projekte berücksichtigen.

Der hohe Grad der Kundenorientierung wird auch angesichts der im ZBA bestehenden Samstag-Öffnungszeiten von drei Stunden deutlich. Nur sehr wenige kreisfreie Städte im Vergleich bieten an Samstagen zusätzliche Wochenöffnungszeiten an. Die GPA NRW beobachtet hier einen rückläufigen Trend. Grundsätzlich verursacht die Öffnung an Samstagen Mehraufwendungen für den Betrieb der Geschäftsstelle. Zudem ist damit ein regelmäßiger Organisationsaufwand verbunden. Inwieweit die Samstagsöffnung zweckmäßig ist, hängt u.a. auch von den damit verbundenen Zielsetzungen der Verwaltung und den Kundenanliegen (quantitativ sowie qualitativ) ab. Ein Entscheidungskriterium könnte z. B. sein, ob das Angebot im gewünschten Umfang angenommen worden ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte im Rahmen einer Kosten-Nutzenanalyse prüfen, ob die Öffnung des ZBA an Samstagen weiterhin zweckmäßig und wirtschaftlich ist.

Die GPA NRW befürwortet in diesem Zusammenhang die Entscheidung der Verwaltung, ab 2015 an Brückentagen die Stadtverwaltung zu schließen. Einige kreisfreie Städte schließen

bereits regelmäßig bei Brückentagen oder zwischen Weihnachten und Neujahr. Für dringende Fälle wird dann ein Notdienst eingerichtet.

Prozessverbesserungen

Eine Publikumssteuerung durch eine (Online)-Terminvergabe erfolgt bislang nicht, da hierzu derzeit noch die technischen Voraussetzungen fehlen. Zudem wird eine einheitliche Lösung in den Publikumsämtern des Fachbereiches 32 angestrebt. Teilweise verfügen kreisfreie Städte auch im Einwohnermeldewesen bereits über Terminmanagementsysteme. Die Situation ist heterogen bzw. es gibt diesbezüglich verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten. Die Spannweite reicht von Modellen mit Terminangeboten während der Öffnungszeiten parallel zur „Laufkundschaft“, bis hin zur ausschließlichen Terminvergabe. Auch feste Öffnungszeiten für Termin- und Spontankunden hat die GPA NRW als Modell vorgefunden. Die Vereinbarung des Termins selbst variiert ebenfalls und kann z. B. persönlich, telefonisch, internetbasiert oder durch Terminals vor Ort erfolgen. Durch die Einrichtung einer Terminvergabe könnte die Stadt Hagen eine höhere Planungssicherheit beim Personaleinsatz erreichen.

Investitionen in eine bedarfsorientierte technische Ausstattung haben in anderen kreisfreien Städten bereits zu Verbesserungen der Geschäftsprozesse und der Kostenstrukturen geführt. Hagen hat beispielsweise seit geraumer Zeit für die Erteilung von einfachen Meldeauskünften ein kundenfreundliches online-Angebot eingerichtet. Durch Investitionen in eine bedarfsorientierte technische Ausstattung sind aus Sicht der GPA NRW nachhaltige Verbesserungen zu erzielen. Insbesondere nimmt der Einsatz von Geräten zur digitalen Bearbeitung von Formularen für Ausweisedokumente sowie An- und Ummeldungen zu. Damit wird eine elektronische Aktenführung möglich. Möglichkeiten bestehen z. B. durch die

- Nutzung von Unterschriftenpads,
- Einrichtung einer (online-)Terminvergabe zur Publikumssteuerung,
- Nutzung des vorausgefüllten Meldescheins (Zusatzmodul zur genutzten Software) und
- Anschaffung eines Kassenautomaten.

Die Aufstellung eines Kassenautomaten – vorzugsweise in Servicestellen mit hohem Publikumsaufkommen - würde den Personaleinsatz für das Kassengeschäft reduzieren. In den Bürgerämtern werden zurzeit Handkassen geführt. Die Passausgabe erfolgt ebenfalls dezentral und verursacht einen zusätzlichen Organisationsaufwand. Hier haben kreisfreie Städte teilweise bereits zur Effizienzsteigerung eine zentrale Ausgabestelle eingerichtet. Derzeit steht dem FB 32 allerdings kein zusätzliches Budget für den Ausbau der IT-Unterstützung zur Verfügung.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt, Möglichkeiten zum Ausbau der IT-Unterstützung auf Basis von Wirtschaftlichkeitsvergleichen gem. § 14 Gemeindehaushaltsverordnung NRW zu prüfen und ggf. umsetzen. Die Einrichtung und Nutzung von Terminmanagementsystemen sollte weiter vorangetrieben werden.

Positiv bewertet die GPA NRW, dass die Bereichsleitung ein Handbuch für wesentliche Aufgaben des Meldewesens erarbeitet hat, das von den Mitarbeitern genutzt werden kann. Damit

wurde bereits ein vergleichsweise hoher Beitrag zum Aufbau eines Wissensmanagements geleistet.

Parallel wird zukünftig der Einsatz von Online-Anträgen, die im besten Fall eine medienbruchfreie Bearbeitung ermöglichen, durch die gesetzlichen Vorgaben im E-Government zunehmen. Die Bürger können dann unabhängig von Ort und Öffnungszeiten die Behördengänge virtuell erledigen. Dadurch wird sich die Zahl der Kundenvorsprachen in den Bürgerbüros verringern und ggf. auch die Bedienzeit verkürzen. So kann z. B. über die ID-Funktion des neuen Personalausweises ab 2015 ein Führungszeugnis beim Bundesamt für Justiz erstellt werden. Es ist ungewiss, inwieweit die Einwohner Möglichkeiten durch Online-Anträge nutzen oder weiterhin persönlich erscheinen. Die Kommunen können dies nur insoweit steuern, indem sie die Angebote schaffen und hierüber aktiv informieren. Die Stadt Hagen informiert über die technischen Möglichkeiten bei der Antragstellung. Zudem wurde das Produktangebot auf der städtischen Homepage mit dem Personalausweisportal des Bundesministeriums des Innern (BMI) verlinkt. Grundsätzlich erhöhen Online-Angebote für die Bürger, die eine Reduzierung oder Verkürzung von persönlichen Besuchskontakten sowie die Automatisierung von Tätigkeiten ermöglichen, den Handlungsdruck zur Zentralisierung.

Ein weiteres Beispiel für aktuelle Veränderungen des Aufgabenumfanges ist die Einrichtung des „zentralen Meldeportals“ mit Beginn 2014. Der Anschluss an das Meldeportal ist für alle nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden Pflicht. Zudem besteht für Behörden die Verpflichtung, melderechtliche Informationen zunächst über dieses Portal einzuholen. Bisher eingegangene und ggf. manuell bearbeitete Auskunftersuchen von anderen Behörden (Städte, Gerichte usw.) werden ggf. zukünftig wegfallen. Perspektivisch wird sich der Aufwand für die Erteilung von Melderegisterauskünften dadurch in den jeweiligen Meldeämtern verringern. Entsprechend wird der Personalbedarf sinken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte zeitnah prüfen, ob durch die aktuellen technischen und organisatorischen Veränderungen durch das E-Government bzw. die Einrichtung des landesweiten zentralen Meldeportals zukünftig Personaleinsparungen realisiert werden können.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Hagen hat 2011 trotz niedrigem Overheadanteil und üblichen Stellenwertigkeiten die höchsten Personalaufwendungen je Fall für Einwohnermeldeaufgaben verausgabte. Durch verstärkten Stellenabbau in den Folgejahren verbessert sich der Kennzahlenwert in den Folgejahren.
- Die Stadt Hagen erreicht auch in 2012 bei der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ nicht den GPA-Benchmark. Unter Berücksichtigung der bereits umgesetzten Stellenreduzierungen verbleibt ein Potenzial von ca. 200.000 Euro.
- Zur Realisierung weiterer Potenziale bis zum Erreichen des GPA-Benchmarks sind weitere Maßnahmen erforderlich und grundsätzlich möglich. Der dezentrale Bürgerservice zeigt eine hohe Kundenorientierung auf, der aus Sicht der GPA NRW zusätzlichen Aufwand verursacht (Personal, EDV, Gebäude).

- Verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Situation wurden bereits ergriffen. Hierzu gehören z. B. die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung, die Zentralisierung von Dienstleistungen und der Abbau von Stellen. Zudem wurde die Schließung der Bürgerämter Eilpe und Vorhalle ab 2016 als Maßnahme in den Haushaltsanierungsplan 2014/2015 aufgenommen. In 2014 konnte das Bürgeramt Eilpe bereits geschlossen werden.
- Die GPA NRW empfiehlt die Schließung weiterer Nebenstellen, den Abbau von Standards und die Optimierung der Prozesse durch IT-Unterstützung zu prüfen. Hierzu sind grundlegende politische Entscheidungen erforderlich. Diese Maßnahmen erfordern zudem einen längeren Umsetzungs- und Veränderungsprozess.
- Die Stadt Hagen sollte zudem auf Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen den Ausbau weiterer unterstützender IT- Maßnahmen prüfen und ggf. umsetzen. Auch die Einführung einer Terminvergabe zur Verbesserung der Publikumssteuerung und der vorausschauenden Personalplanung sollte überdacht werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Hagen mit dem Index 2.

Personenstandswesen

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Hagen im Jahr 2011 mit 11,02 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. In 2012 wurden 10,90 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt. Zusätzlich bildeten 0,90 Vollzeit-Stellen in beiden Jahren den Overhead. In 2013 lag der Stellenumfang bei 10,77 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,95 Vollzeit-Stellen im Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen in 2011 sind 2.378 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. In 2012 sank die Zahl der gewichteten Fälle leicht um drei Prozent auf 2.304. In 2013 blieb das Fallaufkommen mit 2.315 gewichteten Fällen konstant. Die auf Basis der KGSt- Durchschnittswerte ermittelten Personalaufwendungen betragen in 2011 insgesamt 611.722 Euro (Sachbearbeitung und Overhead). Die Berechnung der Personalaufwendungen basiert auf den tatsächlich zur Verfügung stehenden Mitarbeitern (in Vollzeit-Stellen). Im Rahmen der Arbeitszeitmodelle gewährte Geld- oder geldwerte Leistungen hat die GPA NRW nicht im Vergleich berücksichtigt. Dies gilt im Übrigen auch für zusätzlich gewährte Aufwandsentschädigungen für durchgeführte Trauungen. Fallbezogen ergab sich hieraus folgender Kennzahlwert:

Personalaufwendungen je Fall 2011 in Euro

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
257	199	373	252	225	242	258	22

Hauptinflussfaktor der leicht überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall ist aus Sicht der GPA NRW der höhere Personaleinsatz zur Durchführung von Eheschließungen (s. Trauangebot). Auf das Kennzahlenergebnis wirken sich die nahe am Minimum liegenden Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle begünstigend aus. Mit 51.319 Euro je Vollzeit-Stelle lag der Unterschied zum Mittelwert bei rund 2.000 Euro je Vollzeit-Stelle. Vier Stellen der Hagener Urkundenstelle des Standesamtes (3,8 Vollzeit-Stellen) weisen eine Stellenbewertung in EG 6 TVöD auf. Dies entspricht rund einem Drittel (32 Prozent) aller im Standesamt Hagen berücksichtigten Stellen. Der interkommunale Mittelwert der Stellen in EG 6 TVöD bzw. BesGr. A 6 lag bei 12,5 Prozent. Insoweit ergibt sich hier ein abweichendes Stellenniveau. Die Stellenbewertung selbst hängt allerdings von den individuellen örtlichen Anforderungsprofilen der eingerichteten Stellen ab. Dieser Vergleich ersetzt daher kein analytisches Stellenbewertungsverfahren, sondern bietet nur eine erste Orientierung. Zukünftig ist aufgrund der Einführung des elektronischen Personenstandsregisters davon auszugehen, dass sich die Anforderungen in den Standesämtern verändern werden.

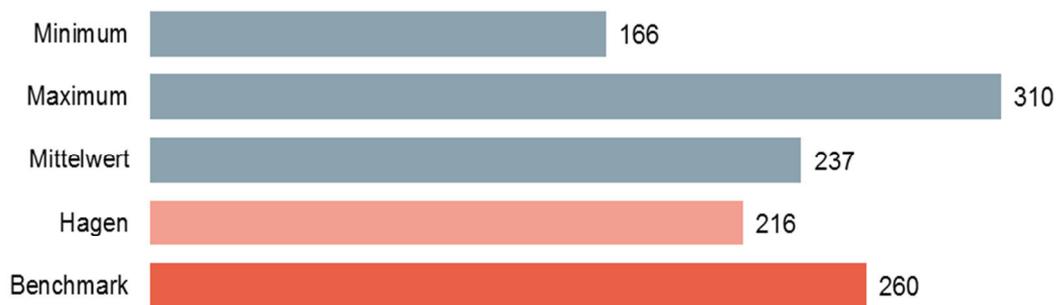
→ **Empfehlung**

Mittelfristig sollte die Stadt Hagen die Stellenbewertungen - insbesondere der Urkundenstelle – im Hinblick auf qualitative Veränderungen in der Aufgabenerledigung überprüfen.

Der unterdurchschnittliche Overheadanteil von 7,5 Prozent wirkt sich ebenfalls leicht begünstigend auf das Hagener Kennzahlenergebnis aus (Mittelwert 9,0 Prozent).

Das Standesamt Hagen verfügt in 2011 über eine gute Ertragslage. Die Erträge lagen mit 123 Euro je Fall deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt von 106 Euro. Die Ertragssituation wird 2011 allerdings maßgeblich durch hohe Gebühren für ausgestellte Urkunden beeinflusst und ist nicht repräsentativ für die Folgejahre. In 2013 lagen die Erträge je Fall bei 106 Euro.³

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011



Ver-gleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	216	166	310	237	217	235	260	22
2012	211	191	300	245	229	248	270	22

³ Insgesamt ergaben sich 2011 Erträge (ohne Verkaufserlöse von Stammbüchern, Servicezuschläge und Raummieten) von 293.008 Euro, davon 143.793 Euro für „losgelöste“ Urkunden (als Fallzahlen nicht in Kennzahl berücksichtigt). 2013 lagen die Erlöse des Standesamtes bei 245.098 Euro, davon 95.883 Euro für ausgestellte Urkunden.

→ **Feststellung**

Das Standesamt Hagen hat den GPA-Benchmark in beiden Vergleichsjahren deutlich verfehlt. In 2011 beträgt der Abstand zum Benchmark ca. 1,9 Vollzeit-Stellen bzw. monetär 95.000 Euro. In 2012 liegt die Differenz zum GPA-Benchmark bei 2,0 Vollzeit-Stellen bzw. 100.000 Euro.

Der Umfang der insgesamt zur Verfügungen stehenden Stellen blieb in 2013 nahezu konstant. Dies ist einerseits auf Stundenaufstockungen nach befristeter Stundenreduzierung und andererseits auf krankheitsbedingte Vakanz zurückzuführen. Auch im Stellenvergleich werden unabhängig von den Planstellen lediglich die tatsächlich eingesetzten Vollzeit-Stellen berücksichtigt. Zudem werden Stellenvakanzen bei langfristigen Erkrankungen über sechs Monaten bei der Bildung der Leistungskennzahl bereinigt. In 2013 ergab sich daher ein gleichbleibendes Leistungsniveau von 215 Fällen je Vollzeit-Stelle. Perspektivisch ist die Rückkehr langfristiger erkrankter Mitarbeiter zu erwarten, so dass sich das Leistungsniveau bei konstanten Fallzahlen verschlechtern würde. Zudem bestehen nach wie vor befristete Teilzeitvereinbarungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte im Standesamt einen nachhaltigen Abbau von Stellen anstreben. Als eine mögliche Zielperspektive kann der GPA-Benchmark bei der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ dienen.

In diesem Zusammenhang sind allerdings dann auch die aktuellen Personalausfälle, insbesondere durch Langzeiterkrankungen, zu thematisieren. Hier sollten flankierende Maßnahmen zur Personalentwicklung und aus dem betrieblichen Gesundheitsmanagement einen Stellenabbau unterstützen.

Im Personenstandswesen werden die Fallzahlen von den örtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst. Sterbefälle im Stadtgebiet sind z. B. im Standesamt der Stadt zu beurkunden. Das gilt auch für Sterbefälle in den zahlreichen örtlichen Senioreneinrichtungen, Alten- und Pflegeheimen und vergleichbaren Einrichtungen im Stadtgebiet. Die Fallintensität (in Hagen ausgestellte Sterbeurkunden je 100.000 Einwohner) lag in beiden Vergleichsjahren deutlich über dem Mittelwert. Im Stadtgebiet Hagen unterhalten zwei der insgesamt acht Krankenhäuser eine Geburtstation. Zudem gibt es ein Geburtshaus. Die Anzahl der in Hagen bearbeiteten Geburtsbeurkundungen ging von 2009 bis 2013 um rund 9,5 Prozent deutlich zurück. Die Fallintensität der Geburtsbeurkundungen ist zudem in beiden Jahren unterdurchschnittlich.

Trauangebot

Generell wirkt sich insbesondere die Zahl der Trauorte, der Trauungen und die Gestaltung der Trautermine unmittelbar auf den Ressourceneinsatz aus. Das Trauangebot des Standesamtes Hagen wird daher nachfolgend dargestellt.

Die Stadt Hagen gehört zu den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen, die bereits seit Mitte der neunziger Jahre sogenannte „Ambiente-Trauungen“ anbieten. Das Angebot wurde in Bezug auf Trauorte und Terminangebote sukzessive ausgebaut. Bezüglich der durchgeführten Eheschließungen (einschließlich Anmeldeverfahren) entspricht die Fallintensität dem interkommunalen Durchschnitt. Im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten führen nur wenige Anmeldeverfahren nicht zu einer Trauung in Hagen. Demnach heiraten in Hagen wohnhafte Paare zu-

meist auch in Hagen. Dagegen verweist die geringe Fallintensität durchgeführter „reiner“ Trauungen von auswärtigen Brautpaaren auf eine geringe Nachfrage aus anderen Städten.

Anzahl Trauorte

Ver-gleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
2011	15	3	27	9	5	9	12	22
2012	15	3	27	10	5	9	12	22

Trauorte: Rathaus an der Volme, Wasserschloss Werdringen, Schloss Hohenlimburg, Arcadéon, Bezirksverwaltungsstellen (Dahl, Haspe und Hohenlimburg), Freilichtmuseum, Museum Hohenhof, Karl-Ernst-Osthaus-Museum, Heubingschule, Altes Stadtbad Haspe, Personenschiff "Freiherr vom Stein" Hengsteysee und evangelische Kirchen im Verbindung mit standesamtlicher Trauung

Das Standesamt Hagen verfügt in den Jahren 2011 und 2012 über ein umfangreiches Angebot an attraktiven, dezentralen Trauorten zur Durchführung von Ambiente-Trauungen. Die breite „Angebotspalette“ spiegelt die ausgeprägte Kundenorientierung des Hagener Standesamtes wider, die wiederum einen erhöhten Personaleinsatz erfordert. Gleichwohl werden die Trauorte in sehr unterschiedlichem Umfang nachgefragt. Erkennbar zugenommen hat die Zahl der Trauungen in den Schlössern Werdringen und Hohenlimburg (in 2012 insgesamt 121 Trauungen). Dagegen ist bei den meisten anderen Standorten die Zahl der Trauungen zugunsten dieser Trauorte deutlich zurückgegangen. Beispielsweise wurden in den Bezirksverwaltungsstellen Dahl und Haspe - abgesehen von zwei Ausnahmen - zuletzt 2001 Trauungen durchgeführt. Aufgrund der fehlenden Nachfrage lag die Spannweite der durchgeführten Trauungen 2012 bei allen weiteren Trauorten zwischen null und maximal zehn Trauungen. Daher ist eine zeitnahe Zusammenlegung von Eheschließungen bei diesen Trauorten selten möglich.

Stark frequentiert werden die zusätzlich angebotenen Samstagstrauungen im Rathaus. Seit 2006 werden im Durchschnitt 63 Trauungen jährlich an Samstagen im Rathaus durchgeführt. Schlosstrauungen finden zudem an ausgesuchten Freitagnachmittagen oder Samstagen vor – wie nachmittags statt. Trauungen an Ambiente-Orten werden ebenso freitags nachmittags und samstags ab 11:00 Uhr angeboten. Für die Reservierung erstellt das Standesamt Hagen eine Jahresübersicht für die möglichen Trauterminan an festgelegten Tagen für besondere Trauorte. Diese langfristige Planung und die damit verbindlich vereinbarten Trauterminan binden auch langfristig das dafür benötigte Personal. Personalausfälle beinhalten in dieser Hinsicht zusätzliche Planungsrisiken. Angesichts aktueller Stellenvakanzen sollte daher überprüft werden, ob der Planungszeitraum ggf. auf eine kürzere, z. B. halbjährliche Terminplanung umgestellt werden kann.

Die Durchführung standesamtlicher Trauungen an Samstagen sowie Ambiente-Trauungen in den Stadtbezirken als zusätzlicher Bürgerservice wurde durch den Rat der Stadt am 24.04.1997 beschlossen. Die GPA NRW hat ausgewertet, dass 2012 in Hagen 29 Prozent der gesamten Trauungen an besonderen Orten oder samstags stattgefunden haben. Demzufolge handelt es sich bei annähernd jeder dritten Trauung des Hagener Standesamtes um eine Ambiente-Trauung.

„Besondere“ Trauorte verursachen in der Regel zusätzliche Rüst- und Wegezeiten sowie ggf. Wartezeiten. So sind z. B. die örtlichen Gegebenheiten dieser Trauorte nicht immer optimal auf Traugesellschaften eingerichtet. In Folge dessen können erhöhte Wartezeiten zwischen den Trautermine entstehen und entsprechende Personalressourcen ineffizient binden. Dies gilt insbesondere, wenn eine Bündelung der Trautermine nicht erzielt wird. Auch die Planung und Organisation der „Ambiente-Trauungen“ selbst erfordert einen zusätzlichen Aufwand.

In Hagen entstehen selbst bei einer Trauung im Rathaus zusätzliche Wegezeiten, da das Trauzimmer sich im 2004 neu errichteten (Rats-)Trakt befindet. Zur Betreuung größerer Traugesellschaften in diesen separaten Räumlichkeiten sieht der Dienstplan samstags bei Trauungen stets zwei Mitarbeiter vor. Manche kreisfreie Städte setzen auch bei Samstagstrauungen nur einen Mitarbeiter als Standesbeamten ein.

→ **Feststellung**

Der hohe Umfang an Ambiente-Trauungen und damit verbundene Rüst-, Wege- und Wartezeiten führen im Standesamt Hagen zu einem erheblichen Mehraufwand.

Das Angebot von Ambiente-Trauungen zeigt einen hohen qualitativen Standard auf, ist aber grundsätzlich keine Pflichtaufgabe des Standesamtes. Aus Sicht der GPA NRW ist die Ausgestaltung des Trauangebotes – neben dem Stelleneinsatz – eine der wenigen Stellschrauben für die Wirtschaftlichkeit des Standesamtes. Die GPA NRW hat festgestellt, dass eine Konzentration auf wenige Trauorte und gebündelte Trautermine wesentlich dazu beitragen, dass der GPA-Benchmark dauerhaft erreicht werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Reduzierung weiterer Stellen erfordert aus Sicht der GPA NRW mittelfristig eine deutliche Standardabsenkung. Möglichkeiten bestehen durch die Reduzierung des Angebotes für Ambiente-Trauungen (z. B. besondere Trauorte und Terminkontingente außerhalb der regulären Dienstzeiten) sowie der Anzahl der Trauorte insgesamt.

Im Zusammenhang mit dem Trauangebot und den damit verbundenen Außerhausterminen wurden die regulären Öffnungszeiten auf 16 Wochenstunden festgelegt. Diese Festlegung auf vergleichsweise minimale Wochenöffnungszeiten ist aus Sicht der GPA NRW bedarfsgerecht und damit angemessen. Zudem können außerhalb der Öffnungszeiten Termine vereinbart werden. Mit den zuständigen Krankenhäusern und den örtlichen Bestattern wurden Regelungen zur Übersendung und Bearbeitung der Unterlagen abgestimmt.

Auch der Verkauf von Familienstammbüchern ist eine freiwillige Leistung des Standesamtes. Hier sollte das Standesamt im Rahmen einer wirtschaftlich orientierten Betrachtung prüfen, inwieweit der damit verbundene Aufwand noch gerechtfertigt ist.

Beurkundungen mit Ausländerbeteiligung

Bei Beurkundungen mit Ausländerbeteiligung ist grundsätzlich von einem Mehraufwand auszugehen, da ausländisches Recht zu beachten ist. So sind z. B. ausländische Urkunden zu prüfen, in dem Kontakt zu Konsulaten aufzunehmen ist. Dies erfordert qualifiziertes Fachwissen. Perspektivisch ist mit einem Anstieg des Ausländeranteils bzw. des Bevölkerungsanteils mit

Migrations- und Zuwanderungshintergrund zu rechnen. Daher wird die Zahl der schwierigen, zeitaufwändigen Fälle voraussichtlich steigen. Soweit der Ausländerbezug zukünftig zum Normalfall werden sollte, ist aber auch die Entwicklung einer größeren Routine bei der Fallbearbeitung anzunehmen. Das genutzte Fachverfahren „Autista“ ermöglicht nur begrenzt differenzierte Auswertungen zu Beurkundungen mit Ausländerbeteiligung.

Das Standesamt Hagen konnte neben zwölf anderen kreisfreien Städten die Anzahl der Geburtsbeurkundungen mit Ausländerbezug aufgrund eigener Statistiken für 2012 benennen. Der Anteil war mit rund 14 Prozent minimal, der interkommunale Durchschnitt lag bei rund 35 Prozent.⁴

Ein Mehraufwand ist auch anzunehmen, wenn es sich um die Beurkundung von Fällen mit Migrationshintergrund handelt.⁵ Diese Beurkundungen fallen zusätzlich zu den Beurkundungen mit Auslandsbezug an. Das Standesamt Hagen verzeichnet auf Basis eigener Statistiken neben Beurkundungen mit Ausländerbezug zahlreiche Beurkundungen von Fällen mit Migrationshintergrund. In 2012 hatten danach 645 der insgesamt 1.468 beurkundeten Geburten, d.h. rund 44 Prozent einen Migrationshintergrund. Diesbezüglich liegen der GPA NRW keine zuverlässigen Vergleichswerte vor, so dass eine Bewertung der Hagener Situation derzeit nicht möglich ist.

Die differenzierte Erhebung der Fallzahlenentwicklung und des jeweiligen Bearbeitungsaufwandes unterstützt eine bedarfsgerechte Personalbedarfsplanung. Der Auslandsbezug bei Geburtsbeurkundungen könnte zukünftig für die Stadt Hagen ein zusätzlicher Belastungsfaktor sein. Die GPA NRW empfiehlt grundsätzlich, diese wichtigen Parameter zu erheben und zu dokumentieren.

→ **Empfehlung**

Das Standesamt Hagen sollte die manuelle Erhebung steuerungsrelevanter Kennzahlen weiter fortsetzen und zudem den Bearbeitungsaufwand für verschiedene Fallkonstellationen ermitteln. Das Standesamt sollte darauf hinwirken, dass Fälle mit Ausländerbeteiligung/Migrationshintergrund möglichst automatisiert aus dem Fachverfahren erhoben werden können.

IT-Unterstützung

Der Einsatz einer effizienzsteigernden Informationstechnik hat maßgebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der Arbeitsprozesse und den damit verbundenen Ressourceneinsatz. Das Standesamt Hagen nutzt seit dem 01. November 2011 das elektronische Personenstandsregister (ePR). Die Überführung der Personenstandsfälle ab dem 01. Januar 2009 wurde mit dem bestehenden Personal durchgeführt und ist bereits abgeschlossen.

Für die Erfassung der Altregister vor 2009 gibt es grundsätzlich zwei unterschiedliche Vorgehensweisen:

⁴ In 2011 hatten 217 und in 2012 204 Geburtsbeurkundungen einen Auslandsbezug. Unter Berücksichtigung eines Zusatzfaktors (0,6 je Beurkundung) für Geburtsbeurkundungen mit Auslandsbezug ergibt sich aufgrund des geringen Umfanges für das Standesamt Hagen keine bessere Positionierung. Zudem ist die Fallintensität der Geburtsbeurkundungen in Hagen wie erläutert vergleichsweise niedrig.

⁵ Ein Migrationshintergrund liegt z. B. vor, wenn ein Elternteil eines Kindes eingebürgert worden ist. Hagen weist neben Düsseldorf, Wuppertal, Bielefeld und Leverkusen mit 32 Prozent die höchste Migrationsquote auf (Quelle: IT.NRW zur Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen am 09. Mai 2011 nach dem Migrationsstatus der Kreise und kreisfreie Städte).

- die anlassbezogene und
- die systematische Nacherfassung.

Die anlassbezogene Nacherfassung bedeutet, dass bei aktuellen Fällen (z. B. Eingabe von Hinweisen anderer Standesämter, Folgebeurkundungen) alle damit zusammenhängenden Einträge in das ePR übertragen werden. Die systematische Nacherfassung ist dagegen eine gezielte jahrgangsbezogene Erfassung von Registern (z. B. gesamtes Geburtenregister des Jahres 2008). Vorteil der Nacherfassung ist insbesondere, dass elektronisch erfasste Erstbeurkundungen für alle Sachbearbeiter direkt verfügbar sind. Dies erleichtert die Bearbeitung der Folgebeurkundungen und Hinweise und die Ausstellung der Urkunden. Damit entfällt zudem die manuelle Fortschreibung der in der Vergangenheit geführten Register in Buchform. Durch Nutzung des elektronischen Mitteilungsverkehrs „xpersonenstand“ können Fortschreibungen zukünftig medienbruchfrei erfolgen.

Die anlassbezogene Nacherfassung ist in den meisten Standesämtern mittlerweile üblich und wird auch im Standesamt Hagen vorgenommen. Die anlassbezogene Erfassung gewinnt an Bedeutung, da aufgrund gesetzlicher Änderungen aus Familienbüchern keine Abschriften mehr erfolgen dürfen. Das Standesamt Hagen hat zudem bereits die systematische Erfassung der Geburtenregister ab 1989 mit dem bestehenden Personal begonnen.

Die Nacherfassung der Personenstandsregister ist bisher nicht verpflichtend. Sie ist aber Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit die Zukunftsfähigkeit der Arbeitsprozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann die Produktivität im Standesamt erhalten bzw. erhöht werden.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW befürwortet, dass das Standesamt Hagen personelle Ressourcen zur elektronischen Nacherfassung einsetzt, um mittel- bis langfristig Effizienzgewinne zu erzielen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Personalaufwendungen je Fall für das Personenstandswesen des Standesamtes Hagen lagen in 2011 über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Obwohl sich die niedrigere Stellenwertigkeit und ein geringerer Overheadanteil bereits begünstigend auswirken, bleibt die höhere Stellenausstattung ein Belastungsfaktor.
- Das Standesamt Hagen unterschreitet den GPA Benchmark in beiden Vergleichsjahren deutlich. Im Vergleich zum GPA-Benchmark ergab sich ein Potenzial von bis zu 100.000 Euro (2012).
- Insbesondere die hohe Zahl der Ambiente-Traungen und damit verbundene Rüst-, Warte- und Wegezeiten bedingen einen deutlichen Mehraufwand. Stellenreduzierungen bis zum Erreichen des GPA-Benchmarks erfordern daher aus Sicht der GPA NRW eine deutliche Standardreduzierung. Hierzu sind entsprechende politische Beschlüsse zu fassen.

- Positiv sieht die GPA NRW, dass das Hagener Standesamt bereits eigene Statistiken führt und eine anlassbezogene und systematische Nacherfassung der Altregister bereits umsetzt.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Kfz-Zulassung

Die für die Kfz-Zulassung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Hagen in 2011 mit 16,29 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 standen für die Sachbearbeitung insgesamt 16,36 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. In 2013 erhöht sich diese Personalausstattung auf 17,11 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten im Jahr 2011 insgesamt 1,77 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 sowie in 2013 lag der Overhead bei 1,35 Vollzeit-Stellen.

Für 2011 werden 39.454 Fälle berücksichtigt. In 2012 gingen die Fälle vorübergehend leicht auf 38.710 zurück. In 2013 stiegen die Fallzahlen um rund drei Prozent auf 39.890 Fälle an. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt. Die Personalaufwendungen auf Basis der KGSt-Durchschnittswerte (inklusive Overhead) betragen in 2011 insgesamt 819.989 Euro.

Personalaufwendungen je Fall Kfz-Zulassung 2011

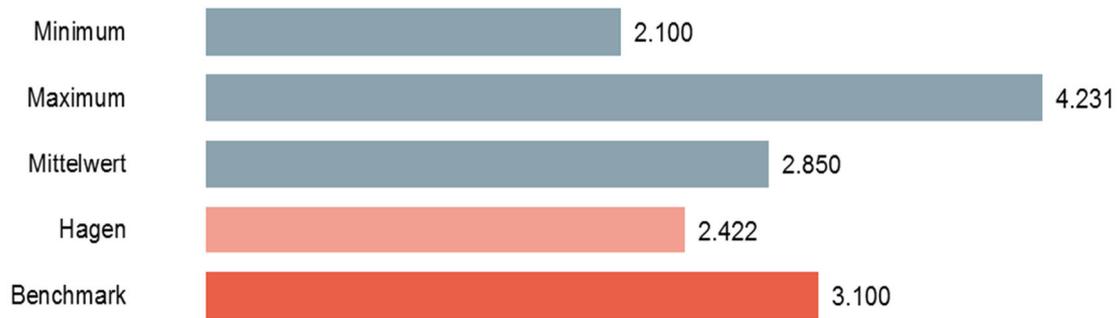
Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,76	11,88	23,67	18,10	16,22	17,99	19,24	21

Hauptinflussfaktor für die hohen Personalaufwendungen je Fall ist die höhere Stellenausstattung. Zudem wirkt sich der mit 9,8 Prozent überdurchschnittliche Overheadanteil leicht belastend auf den Kennzahlenwert aus (Mittelwert 7,0 Prozent). In 2012 wurde der Overhead dauerhaft reduziert und lag bei annähernd durchschnittlichen 7,5 Prozent der Gesamtstellen. Begünstigend wirkt sich dagegen die Entgelt- und Besoldungsstruktur der Hagener Zulassungsstelle im Vergleich 2011 aus. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle lagen mit 45.348 Euro rund drei Prozent unter dem Mittelwert von 46.708 Euro je Vollzeit-Stelle. Die Beschäftigten der Zulassungsstelle Hagen erhielten überwiegend Vergütungen des mittleren Dienstes. Hagen gehört dabei zu dem Viertel der kreisfreien Städte, bei denen der Schwerpunkt der Stellenbewertung bei der EG 6 TVöD liegt (56 Prozent). Bei einigen kreisfreien Städten im Vergleich hat die GPA NRW Stellenbewertungen in EG 8 TVöD und BesGr. A 8 vorgefunden.

In beiden Vergleichsjahren kam es zu mehreren Mitarbeiterwechselln und in Folge dessen zu vorübergehenden Stellenvakanzen. Die Wiederbesetzung der Stellen erfolgte im Einzelfall mit zeitlichen Verzögerungen, da geeignete Nachwuchskräfte und interessierte Bewerber aus der Verwaltung fehlten. Hier wirkt sich ggf. auch die niedrige Stellenwertigkeit im Vergleich zum

Stellengefüge der übrigen Verwaltung nachteilig aus. Die Wiederbesetzung und Einarbeitung neuer Mitarbeiter verursachte in den Vergleichsjahren einen zusätzlichen Arbeitsaufwand.

Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung 2011



Ver-gleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.422	2.100	4.231	2.850	2.599	2.773	3.128	21
2012	2.366	2.204	4.320	2.921	2.695	2.958	3.099	20

→ **Feststellung**

Die Zulassungsbehörde der Stadt Hagen hat den GPA-Benchmark in beiden Vergleichsjahren deutlich verfehlt. Im Jahr 2011 entspricht die Differenz zum GPA-Benchmark rd. 3,5 Vollzeit-Stellen bzw. monetär 180.000 Euro. In 2012 lag das Potenzial im Vergleich zum Zielwert bei 3,9 Vollzeit-Stellen und damit monetär gerundet 200.000 Euro.

Die Fortschreibung der Leistungskennzahl für das Jahr 2013 ergab ein nahezu gleichbleibendes Leistungsniveau von 2.331 Fällen je Vollzeit-Stelle. In der Informationstheke überplanmäßig eingesetzte Kräfte wurden bei dieser Berechnung bereits berücksichtigt.

Geschäftsprozesse und strukturelle Rahmenbedingungen

Die Zulassungsbehörde (Sachgruppe 32/12) gehört organisatorisch zum Bereich „Fahrerlaubnisse, Zulassung, Statistik, Stadtforschung und Wahlen (32/1) des Fachbereiches 32. Die Dienstleistungen der Kfz-Zulassung wurden im ersten Halbjahr 2011 noch in allen Bürgerämtern angeboten. Zum 01. Juli 2011 hat die Stadt Hagen im Verwaltungsgebäude Hohenlimburg ein zentrales Dienstleistungsangebot für die Kfz-Zulassung eingerichtet. Ziel der Verwaltung ist es, einerseits die Kosten zu reduzieren und andererseits den Kundenservice zu verbessern. Durch die Zentralisierung gibt es keine zeitintensiven Schnittstellen. Die GPA NRW befürwortet ausdrücklich, dass die Stadt Hagen nunmehr eine zentrale Kfz-Zulassungsstelle geschaffen hat. Nur rund ein Drittel der kreisfreien Städte bietet noch dezentral Kfz-Dienstleistungen an.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen hat durch die Zentralisierung des Dienstleistungsangebotes der Kfz-Zulassung die strukturellen Rahmenbedingungen deutlich verbessert.

Hagen hat für die Aufgabenerledigung eine Einheitssachbearbeitung eingerichtet, d.h. jeder Mitarbeiter erledigt grundsätzlich alle Aufgaben. Im Backoffice erledigt ein mit drei Mitarbeitern besetztes Team spezielle Aufgaben, wie z. B. die Bearbeitung von Anzeigen (Versicherungen, Steuern, technische Mängel). Auswirkungen schwieriger Gespräche – z. B. aufgrund von Sprachschwierigkeiten oder interkultureller Unterschiede wie von Verwaltung vorgetragen - hat die GPA NRW in dieser Prüfung nicht untersucht. Ein tatsächlicher Mehraufwand in der Gesprächsführung sollte daher intern ermittelt, quantifiziert und für die weitere Personalbedarfsplanung berücksichtigt werden.

Zur Steuerung des Publikumsaufkommens sowie zur Optimierung des Personaleinsatzes wurden darüber hinaus bereits weitere Maßnahmen umgesetzt:

- Nutzung eines Dokumentenmanagementsystem (DMS) seit 2007,
- Zentralisierung der Dienstleistungen zum 01. Juli 2011 und damit verbunden Anpassung der Wochenöffnungszeiten,
- Installation einer Aufrufanlage im April 2012,
- Einrichtung einer Informationstheke im Herbst 2012,
- Sonderschalter für „Kurzgeschäfte“, d. h. für Dienstleistungen mit erfahrungsgemäß kurzen Bedienzeiten (z. B. Außerbetriebssetzungen, Anschriftenänderungen und Plakettenausgabe) und
- Händlerschalter (gewerbliche Kunden und Zulassungsdienste).

Wichtige Basis dieser Geschäftsprozessoptimierungen ist aus Sicht der GPA NRW – abgesehen von dem DMS - die Zentralisierung der Dienstleistungen. Die aufgeführten Maßnahmen konnten überwiegend erst im Verlauf des Vergleichsjahres 2012 oder später eingerichtet werden, so dass Effizienzsteigerungen erst in den Folgejahren zu erwarten sind.

Bezüglich des Einsatzes an den besonderen Schalter erfolgt in kurzen regelmäßigen Abständen eine Rotation der Mitarbeiter. Die Informationstheke prüft die Unterlagen der Kunden auf Vollständigkeit und Richtigkeit und gibt die Wartenummern aus. Zur Besetzung der Information wurde in 2012 bereits überplanmäßig Personal eingesetzt (0,75 Vollzeit-Stellen), das im Vergleich berücksichtigt worden ist. Dieser Service soll vor allem verhindern, dass Kunden z. B. wegen unvollständiger Unterlagen unnötigerweise warten müssen. Die Kundenzufriedenheit wird damit erhöht und damit auch die Anzahl bisweilen zeitintensiver Beschwerden deutlich reduziert. In 2013 wurde die Zahl der überplanmäßig eingesetzten Mitarbeiter für die Information auf insgesamt 2,0 Vollzeit-Stellen aufgestockt. Der Personalbedarf für die Besetzung der Informationstheke sollte zeitnah evaluiert werden. Hier haben andere Kfz-Zulassungsstellen im Servicebereich erfolgreich Aufgaben zusammengeführt, wie z. B. die Aufgaben der Informationstheke mit dem Sonderschalter für Kurzgeschäfte.

→ **Feststellung**

Positiv stellt die GPA NRW fest, dass die Stadt Hagen im Bereich der Kfz-Zulassung bereits verschiedene Maßnahmen zur Optimierung der Geschäftsprozesse ergriffen und umgesetzt hat.

Das bis zum 30.06.2011 bestehende dezentrale Dienstleistungsangebot umfasste neben 32 Wochenöffnungszeiten in der Hauptstelle jeweils 39 Wochenstunden in jedem Bürgeramt. Mit Zentralisierung der Dienstleistungen zum 01. Juli 2011 wurden die Öffnungszeiten zunächst auf 35 Wochenstunden reduziert. Zum 01. April 2012 legte die Verwaltung die Öffnungszeiten der Zulassungsbehörde auf 31 Wochenstunden fest. Diese Reduzierung der Öffnungszeiten in Verbindung mit der Zentralisierung ist aus Sicht der GPA NRW zweckmäßig und wirtschaftlich. Die Stadt Hagen liegt damit nahe am interkommunalen Mittelwert (33,5 Wochenöffnungszeiten).

Darüber hinaus bietet die Stadt Hagen für nicht gewerbliche Kunden samstags zusätzlich Dienstleistungen der Kfz-Zulassung im parallel geöffneten ZBA an. Hierfür werden Mitarbeiter der Zulassungsstelle an Samstagen für drei Stunden von 09:30 bis 12:30 Uhr im ZBA eingesetzt.⁶ Je nach Kundenaufkommen überschreiten die tatsächlichen Servicezeiten ggf. deutlich die Öffnungszeiten. Dieses zusätzliche Dienstleistungsangebot stellt eine Besonderheit im interkommunalen Vergleich dar. Nur wenige kreisfreie Städte in NRW bieten auch samstags Kfz-Dienstleistungen an. Dieser Kundenservice verursacht in der Regel einen personellen, organisatorischen und technischen Mehraufwand. Das Samstagsangebot und zeigt einen hohen Standard auf.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, das Kfz-Dienstleistungsangebot im ZBA an Samstagen im Zusammenhang mit der aufgabenkritischen Prüfung der Bürgerämter ebenfalls zu überprüfen.

Auch in der Kfz-Zulassungsstelle erfolgte in 2011 und 2012 noch keine Terminvergabe zur Publikumssteuerung. Im Verlauf dieser Prüfung konnte in der Zulassungsbehörde die Möglichkeit zur Terminvereinbarung ab dem 01. Juli 2014 geschaffen werden. Ein Termin kann telefonisch vereinbart oder über die eingerichtete online-Terminvergabe für Kfz-Dienstleistungen gebucht werden. Zudem wird ab dem 02. August 2014 samstags nunmehr ausschließlich mit Terminvergabe gearbeitet. Samstags ist damit eine Bearbeitung von Kfz-Angelegenheiten ohne Termin nicht mehr möglich. Samstagstermine können derzeit aus EDV-technischen Gründen nur telefonisch vereinbart werden. Diese Maßnahme erhöht die Planbarkeit des Personaleinsatzes und verkürzt zudem die Wartezeiten.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW befürwortet ausdrücklich, dass die Zulassungsbehörde das Publikum zukünftig durch (online)-Terminvergaben steuert.

→ **Empfehlung**

Kosten und Nutzen der Terminvergabe bzw. die Entwicklung der Terminquote (Hauptstelle) sollten zeitnah evaluiert werden.

Gute Erfahrungen machen die kreisfreien Städte insbesondere bei Nutzung qualifizierter Terminvereinbarungssysteme, bei denen die Terminbuchung bereits Angaben zu Art und Anzahl der Kundenanliegen vorsieht. Dies ermöglicht eine bessere Planung der Termindauer und damit auch der Folgetermine.

⁶ Auf Basis der Statistik der Zulassungsbehörde bearbeiten die Mitarbeiter je Samstag im Durchschnitt 58 Kfz-Zulassungs-Fälle. Die Spannweite liegt zwischen 36 bis zu 80 Fällen.

Die Hagener Kfz-Zulassungsbehörde weist mit rund 70 Prozent eine hohe Quote reservierter Wunschkennzeichen im Verhältnis zu den insgesamt Erteilten auf. Der interkommunale Durchschnitt liegt bei 50 Prozent. Durch eine Vorabreservierung wird der Aufwand vor Ort bei der eigentlichen Vorsprache minimiert.

Zudem hat die GPA NRW die Fehlerquote bei der Übermittlung der Zulassungsdaten an das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) ausgewertet. Der Datenabgleich mit dem KBA konnte in 2012 verbessert werden, so dass sich der Zeitaufwand für Fehlerkorrekturen erkennbar reduziert hat.

Konsolidierungspotenziale können sich mittelbar ggf. auch durch die Anschaffung eines Kassensautomaten in der Hauptstelle ergeben. Derzeit arbeiten die Mitarbeiter mit Handkassen und/oder nutzen ec-cash-Geräte. Einige kreisfreie Städte - insbesondere die Benchmark-Kommunen – nutzen im Tagesgeschäft bereits Kassensautomaten und benötigen daher deutlich weniger Personal für das Kassengeschäft. Die Einrichtung eines Kassensautomaten in der Zulassungsstelle Hohenlimburg wurde durch die Stadt Hagen bereits mit negativem Ergebnis geprüft. Die baulichen Brandschutzaufgaben können derzeit nicht erfüllt werden.

Die GPA NRW hat in dieser Prüfrunde festgestellt, dass Effizienzsteigerungen insbesondere durch eine gemeinsame Aufgabenerledigung von Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen erzielbar sind. Kreisfreie Städte, die die Aufgabenerledigung dieser Dienstleistungen miteinander verbinden, erreichen in beiden Bereichen gute Positionierungen im interkommunalen Vergleich. Einige Städte haben im Frontoffice Mischarbeitsplätze (Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen) eingerichtet. Dies ermöglicht eine bessere Abdeckung von Spitzenzeiten, Vertretungsfällen und saisonalen Schwankungen. Daneben werden im Backoffice Spezialisten eingesetzt (z. B. Bearbeitung von Mängelanzeigen bei der Kfz-Zulassung und Überprüfung der Kraftfahreignung im Führerscheinwesen). Bei anderen Modellen setzen Städte im Rahmen von Personalentwicklungsmaßnahmen einzelne Personen in beiden Bereichen ein. Derzeit fehlen der Stadt Hagen hier Steuerungsmöglichkeiten für die Personaleinsatzplanung, wie z. B. zum Ausgleich saisonaler Schwankungen (z. B. zum Quartalsende durch Tageszulassungen). Soweit Hagen zukünftig eine stärkere Zusammenfassung der beiden Bereiche anstrebt, sollten diese Modelle in Betracht gezogen werden. Die aufgeführten Veränderungen der Arbeitsprozesse erfordern erfahrungsgemäß eine längere Umsetzungsphase. Ferner erfordern sie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die die Veränderungen erfolgreich mittragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte prüfen, ob mittelfristig Synergieeffekte durch eine gemeinsame Aufgabenerledigung der Aufgabenbereiche Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen erzielbar sind. Zum Ausgleich saisonaler Schwankungen kann zudem die Einrichtung von Jahresarbeitszeitkonten unterstützend wirken.

Im Zuge der skizzierten Umstrukturierungen wären voraussichtlich auch Veränderungen der Aufgaben- und Stellenzuschnitte notwendig, die ggf. eine Neubewertung von Stellen zur Folge hätten. Damit verbundene höhere Personalaufwendungen können bei entsprechenden Effizienzgewinnen ggf. kostenneutral sein. Zudem besteht die Chance, dass bei internen Stellenausschreibungen das Interesse geeigneter Bewerber wieder zunimmt.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Personalaufwendungen je Fall für die Kfz-Zulassung der Stadt Hagen liegen in 2011 deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. Ursächlich hierfür ist neben einem überdurchschnittlichen Overheadanteil die höhere Personalausstattung. Niedrigere Stellenwertigkeiten wirken sich dagegen begünstigend aus.
- Die Stadt Hagen weist in der Kfz Zulassung im Verhältnis zu den Fallzahlen einen erhöhten Personaleinsatz auf. Im Vergleich zum GPA-Benchmark ergab sich 2012 ein Potenzial von 200.000 Euro.
- Der zuständige Fachbereich 32 hat bereits verschiedene Maßnahmen zur Geschäftsprozessoptimierung ergriffen. Hierzu zählen insbesondere die Zentralisierung der Dienstleistungen (2011), die Reduzierung der Öffnungszeiten und mehrere Maßnahmen zur Publikumssteuerung (2012). Aktuell wurde 2014 die Möglichkeit einer Terminvergabe eingerichtet.
- Eine spürbare Verbesserung des Leistungsniveaus ist mittelfristig zu erwarten. Die Realisierung der aufgeführten Potenziale sollte durch zusätzliche Maßnahmen unterstützt werden. Möglichkeiten bestehen z. B. durch die Reduzierung von Standards (Dienstleistungen an Samstagen) oder Effizienzsteigerungen durch weitere organisatorische Veränderungen (z. B. Zusammenlegung Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen). Voraussetzung für die Umsetzung dieser Möglichkeiten sind entsprechende politische Entscheidungen.

→ KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Kfz-Zulassung“ mit dem Index 2 bewertet.

Führerscheinwesen

Organisatorisch ist die Fahrerlaubnisbehörde (Sachgruppe 32/11) ebenfalls dem Bereich 32/1 des Fachbereiches 32 zugeordnet. Im Zuge der Zentralisierung der Dienstleistungen im März 2011 wurde ein zentrales Frontoffice im Rathaus eingerichtet. Zum 01. September 2011 wurde zudem die Sachgebietsleitung neu besetzt. Die Fahrerlaubnisbehörde befand sich 2011 demnach in einer - für die Folgejahre nicht repräsentativen - Übergangsphase. Bereits seit 2008 kam es in der Führerscheinstelle aus unterschiedlichen Gründen wiederholt zu Fluktuationen langjährig erfahrener Mitarbeiter. Die personellen Veränderungen führten wiederholt zu Stellenvakanz und erforderten die Einarbeitung neuer Mitarbeiter.

In 2011 erledigte die Stadt Hagen die für das Führerscheinwesen definierten Tätigkeiten mit 5,89 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. In 2012 kam es erneut zu personellen Veränderungen. Zwischenzeitlich vakante Stellen wurden teilweise im geringeren Umfang nachbesetzt.

Der Umfang der Sachbearbeitung betrug in 2012 insgesamt 5,64 Vollzeit-Stellen. In 2013 wurde eine weitere halbe Stelle nicht wiederbesetzt, so dass die Stellenbesetzung auf 5,14 Vollzeit-Stellen reduziert worden ist. Zusätzlich bildeten in der Übergangsphase 2011 0,96 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 lag der Overhead bei 0,80 und in 2013 letztendlich bei 0,60 Vollzeit-Stellen.

Bei der Kennzahlenbildung für das Jahr 2011 wurden 7.579 Fälle berücksichtigt. Die Fallzahlen sanken zwischenzeitlich in 2012 auf 7.335 Fälle und lagen in 2013 bei insgesamt 7.642 Fällen. Eine eindeutige Tendenz ist aus der Fallzahlenentwicklung nicht ablesbar. Die erteilten Fahrerlaubnisse für begleitetes Fahren mit 17 Jahren wurden aufwandsmäßig für den interkommunalen Stellenvergleich doppelt gewichtet, im Übrigen wurde auf eine Gewichtung verzichtet. Die Städte erheben keine bzw. sehr unterschiedliche Falldaten zur Überprüfung der Kraftfahreignung. Daher wurden diese Fallzahlen nicht in die Kennzahlenauswertung mit einbezogen.

Für das in 2011 eingesetzte Personal betragen die Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten einschließlich Overhead insgesamt 344.732 Euro.

Personalaufwendungen je Fall 2011 Führerscheinwesen

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
45,49	25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21

Hauptinflussfaktor der hohen Personalaufwendungen je Fall ist die höhere Personalausstattung im Verhältnis zum Fallaufkommen. Belastend wirkt sich der in 2011 noch nahe am Maximum liegende Overheadanteil von 14 Prozent aus (Mittelwert 9,5 Prozent). Im Zug von Stellenveränderungen konnte der Overhead in 2013 auf 10,4 Prozent reduziert werden. Insoweit wurden bestehende Handlungsmöglichkeiten bereits umgesetzt.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle waren mit 50.318 Euro durchschnittlich (Mittelwert 50.363 Euro). Die Entgelt- und Besoldungsstruktur weist im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten keine Besonderheiten auf.

Personalausstattung

Die Führerscheinstelle setzt in 2011 2,31 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Überprüfung der Kraftfahreignung (nachfolgend OV-Sachbearbeitung genannt) ein.⁷ In 2012 ergab sich eine Stellenbesetzung von 2,45 Vollzeit-Stellen. Die Sachbearbeitung erfolgt durch Einheitssachbearbeitung, d.h. jeder Mitarbeiter erledigt grundsätzlich alle Aufgaben. Die Verteilung der Fälle erfolgt nach Buchstaben. Alle Mitarbeiter der Führerscheinstelle übernehmen somit anteilig Aufgaben der OV-Sachbearbeitung. Der aktuelle zeitliche Aufwand konnte nicht anhand differenzierter Tätigkeitsbeschreibungen bestimmt werden. Die jeweils benötigten Zeitanteile wurden unter Beteiligung der Mitarbeiter

⁷ Nach einheitlich durch die GPA NRW vorgegebener Definition umfasst die Prüfung der Kraftfahreignung folgende Aufgaben: Entziehung der Fahrerlaubnis wegen Nichteignung, Überprüfung Kraftfahreignung, Verfahren Wiedererteilung nach Entzug, Versagung der Wiedererteilung, Auswertung Strafverfahren, um zu entscheiden, ob Kraftfahreignung überprüft wird, Projekte wie z. B. Kooperationen mit der örtlichen Polizei und Klageverfahren. Stellenanteile für die Durchführung der Maßnahmen „Führerschein auf Probe“ und „Mehrfachtäterpunktesystem“ sollten nicht erfasst werden, da diese Fallzahlen bereits bei der Leistungskennzahl berücksichtigt worden sind.

geschätzt. Nicht alle kreisfreien Städte konnten diese Stellenanteile gesondert ausweisen. Da die Bildung einer fallbezogenen Kennzahl nicht möglich war, wird zur Einschätzung des Personaleinsatzes der Einwohnerbezug herangezogen.

Vollzeit-Stellen für die OV-Sachbearbeitung (Krafftahreignung) je 100.000 Einwohner

Vergleichsjahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl
2011	1,23	0,64	1,50	0,93	18
2012	1,31	0,64	1,50	0,95	18

Bei den Fallzahlen können lediglich die Entzüge und Wiedererteilungen von Fahrerlaubnissen verglichen werden. In beiden Bereichen lagen die Fallintensitäten der Hagener Führerscheinstelle deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert. Das niedrige Fallaufkommen für die Bearbeitung von Entzügen und Wiedererteilungen rechtfertigt demnach keinen höheren Stellenbedarf. Gleichwohl können andere Sachgründe vorliegen, die den erhöhten Personaleinsatz nachvollziehbar erklären. Beispielsweise könnten der Umfang der Überprüfungen der Krafftahreignung und damit verbundene Maßnahmen (Anhörungsverfahren, Anordnungen usw.) einen Mehraufwand verursachen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, den tatsächlichen Stellenbedarf für die OV-Sachbearbeitung analytisch zu überprüfen. Unterstützend sollte eine möglichst differenzierte Fallbetrachtung erfolgen (Anhörungsverfahren, Ablehnungen, Anordnungen usw.). Um zeitnah Veränderungen erkennen und geeignete Maßnahmen ergreifen zu können, sollte auf dieser Basis ein entsprechendes Controlling entwickelt werden.

Nicht jede Überprüfung der Krafftahreignung führt zu einer Entziehung der Fahrerlaubnis. Daher wären die Fallzahlen zur Überprüfung der Krafftahreignung sowie die Anzahl der bearbeiteten Meldungen (z. B. Anordnungen für ärztliche Untersuchungen) als weitere Bezugsgröße zur Beurteilung des Personaleinsatzes relevant. Die Erhebung von einheitlichen Fallzahlen war im Rahmen dieser Prüfrunde aufgrund der Datenlage in den kreisfreien Städten nicht möglich. Die GPA NRW hat daher zur Einschätzung der Arbeitsbelastung keine spezielle Leistungskennzahl für den Bereich der Krafftahreignung bilden können.

Die nachfolgende Leistungskennzahl enthält zunächst alle Stellenanteile, die der Sachbearbeitung für Fahr- und Beförderungserlaubnisse zuzuordnen sind. In einer weiteren Betrachtung werden die Stellenanteile für die OV-Sachbearbeitung abgezogen, um so die verbleibenden Stellenanteile besser analysieren zu können.

Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen

Vergleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (alle Stellen)								
2011	1.287	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.300	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011	2.116	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	2.296	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

→ Feststellung

Die erfolgten Stellenreduzierungen führen zu einer Verbesserung des Leistungsniveaus in 2012.

Aufgrund des weiteren Stellenabbaus und steigender Fallzahlen ergibt sich 2013 unter Berücksichtigung der OV-Sachbearbeitung ein Leistungsniveau von 1.487 Fällen je Vollzeit-Stelle. Aufgrund von Elternzeiten mussten in 2014 vorübergehend zwei Stellenvakanzen (1,5 Vollzeit-Stellen) kompensiert werden. Bis Mitte November 2014 erfolgten allerdings befristete Neubesetzungen der vakanten Stellen.

Durch die Zentralisierung der Dienstleistungen hat die Stadt Hagen aus Sicht der GPA NRW bereits eine wesentliche Maßnahme zur Verbesserung der Rahmenbedingungen umgesetzt. Nur wenige kreisfreie Städte haben im Bereich des Führerscheinwesens Nebenstellen eingerichtet. Die minimalen Öffnungszeiten der Führerscheinstelle von 19 Wochenstunden führen bei der Kundenbetreuung dennoch nicht zu längeren Wartezeiten. Bei erfahrungsgemäß längeren Gesprächsterminen werden außerhalb der Öffnungszeiten gesonderte Termine vereinbart (z. B. ordnungsbehördliche Maßnahmen). Derzeit gibt es Überlegungen, das Publikumsaufkommen über eine Aufrufanlage zu steuern. Grundlage für eine solche Anschaffung sollte die Beobachtung der Publikumsströme über einen längeren Zeitraum sein.

Die Verfahren zur Erteilung von Fahrerlaubnissen sind standardisiert. Die Fahrschulen geben bei der Führerscheinstelle in der Regel die Anträge auf Ersterteilung ab, so dass die einzelnen Antragsteller nicht persönlich vorsprechen müssen. Die Führerscheinstelle ist nach dem Fahrerlehrgesetz (FahrIG) auch für die Erteilung von Fahrlehrer-Erlaubnissen und die Überwachung von Fahrschulen zuständig. Die Überwachung der ortsansässigen Fahrschulen hat die Stadt Hagen gem. § 33 FahrIG - wie die meisten kreisfreien Städte - an einen externen Dienstleister vergeben. Der eigene Personaleinsatz konnte dadurch reduziert werden.

Die Bestellung der Führerscheine bei der Bundesdruckerei erfolgt bereits elektronisch. Zudem nutzt die Führerscheinstelle eine online- Schnittstelle zum TÜV und zum KBA. Verfahrensabläufe, Check- oder Prioritätenlisten wurden während dieser Prüfung noch nicht erstellt. Zukünftig sollen zur Personalbemessung Zielgrößen, wie z. B. Leistungskennzahlen festgelegt und die Fallentwicklung sowie Bearbeitungszeiten erhoben werden. Digital aufbereitete Nachschlagwerke werden noch nicht genutzt, sondern hier wird auf eine Handakte zurückgegriffen. Der Aufbau einer elektronisch aufbereiteten Wissenssammlung, die allen Mitarbeitern zur Verfügung steht, würde einen gleichmäßigen Qualitätsstandard fördern. Dies ist in der Führerscheinstelle

insbesondere aufgrund der zahlreichen personellen Veränderungen von besonderer Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt den Aufbau einer Wissenssammlung, um einen gleichmäßigen Qualitätsstandard zu erreichen und die Einarbeitung neuer Mitarbeiter zu erleichtern.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Stadt Hagen erledigte die für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten in den Jahren 2011 bis 2014 mit folgender Personalausstattung:

Stellenbesetzung Gewerbe-Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	2011	2012	2013	2014
Vollzeit-Stellen insgesamt	6,32	6,23	4,57	5,71
Differenzierung				
Vollzeit-Stellen Overhead	0,48	0,48	0,48	0,48
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung	5,84	5,75	4,48	5,23
davon Vollzeit-Stellen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Sachbearbeitung)	0,90	0,90	0,90	0,90
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung ohne Stellen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit	4,94	4,85	3,58	4,33

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung ist im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ein Stellenabbau geplant. Für verschiedene Stellen wurden im Stellenplan „kw-Vermerke“ gesetzt. Eine seit Dezember 2011 vakante Stelle wurde bereits eingespart, die Aufgaben wurden durch verbliebene Mitarbeiter übernommen. Die vorübergehende deutliche Stellenreduzierung in 2013 ist teilweise auf Langzeiterkrankungen zurückzuführen. Zudem erfolgte in 2013 ein dauerhafter Stellenabbau im Umfang von 0,5 Vollzeit-Stellen.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen für das Jahr 2011 sind 5.079 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. Nach einem geringfügigen Rückgang der Fallzahlen in 2012 auf 4.916 gewichtete Fälle, sanken die Fallzahlen in 2013 um ca. zehn Prozent auf 4.441 gewichtete Fälle. Die in 2011 entstandenen Personalaufwendungen auf Basis der KGSt-Durchschnittswerte einschließlich Overhead betragen 326.089 Euro.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro in 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
64	39	121	60	46	50	66	21

Begünstigend wirkt sich der unterdurchschnittliche Overheadanteil von 7,6 Prozent aus (Mittelwert 9,9 Prozent). Zudem gehört Hagen mit 51.572 Euro Personalaufwendungen je Vollzeit-

Stelle zu den kreisfreien Städten mit niedriger Stellenwertigkeit; die Abweichung zum Mittelwert lag bei rund 2.400 Euro je Vollzeit-Stelle. Die Stadt Hagen hat rund 62 Prozent der Stellen im mittleren Dienst angesiedelt, davon zwei Vollzeit-Stellen in EG 5 bzw. EG 6 TVöD. Der in 2013 erfolgte Stellenabbau führt zu einer Verbesserung des Kennzahlenwertes um rund acht Prozent auf ca. 59,0 Euro Personalaufwendungen je Fall.

Im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten werden viele Aufgaben erledigt, die sich quantitativ und qualitativ voneinander unterscheiden und zudem in den kreisfreien Städten in unterschiedlicher Intensität wahrgenommen werden. Die Gewerbemeldestelle bearbeitet z. B. - weitgehend in standardisierten Verfahren - eingehende Gewerbeanzeigen und An- und Abmeldungen. Zum Aufgabengebiet gehört außerdem die Erteilung von Gewerbeauskünften sowie die Durchführung ordnungsbehördlicher Verfahren (z. B. Gewerbeuntersagungen) und von Bußgeldverfahren.

Zudem führen die kreisfreien Städte die Aufgabe „Bekämpfung der Schwarzarbeit“ mit unterschiedlich hohem Personaleinsatz durch. Die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit konnten die meisten Städte gesondert ausweisen. Die Stadt Hagen setzt annähernd eine Vollzeit-Stelle zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ein (s. obige Tabelle). Viele Städte haben zur Bekämpfung der Schwarzarbeit geringere Zeitanteile kalkuliert, da die Zuständigkeit überwiegend beim Hauptzollamt liegt. Die Hagener Fallintensität der durchgeführten Kontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit lag in 2011 und 2012 über dem interkommunalen Mittelwert. Angesichts der überdurchschnittlichen Fallintensität ist ein erhöhter Personaleinsatz zwar nachvollziehbar. Der tatsächliche Kontrollbedarf und der sich daraus ergebende Personalbedarf sollte jedoch aus Sicht der GPA NRW regelmäßig überprüft werden.

Die nachfolgende Leistungskennzahl enthält zunächst alle Sachbearbeiter-Stellen. In einer weiteren Betrachtung werden die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit abgezogen, um so den übrigen Stellenanteil besser analysieren zu können.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Ver-gleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten								
2011	869	502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012	855	468	1.270	1.012	862	1.119	1.192	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Schwarzarbeit								
2011	1.028	796	1.552	1.195	998	1.315	1.374	20
2012	1.014	689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

Aufgrund der krankheitsbedingt nicht besetzten Stellen erreichte die Stadt Hagen in 2013 ein Leistungsniveau von 1.240 Fällen je Vollzeit-Stelle. Bei Annahme konstanter Fallzahlen entspräche das Leistungsniveau in 2014 mit 1.025 Fällen je Vollzeit-Stelle annähernd dem Ergebnis in 2012. Die personellen Ausfälle führten allerdings in 2011 und 2013 dazu, dass Gewerbeuntersagungen nicht zeitnah bearbeitet werden konnten. Zusätzlich zu dem in 2013 erfolgten Stellenabbau soll eine weitere Stelleneinsparung im Umfang einer 1,0 Vollzeit-Stelle erfolgen.

Hierzu wurde stellenplanwirksam bereits ein kw-Vermerk gesetzt. Die Stellenreduzierung kann frühestens wirksam umgesetzt werden, sobald diese Stelle vakant wird. Anlass könnte der Beginn der Freizeitphase einer Altersteilzeit eines weiteren Mitarbeiters im Februar 2016 sein. Die damit entstehende Stellenvakanz bietet die Gelegenheit für weitere personelle Veränderungen.

→ **Feststellung**

Der Stellenvergleich zeigte 2011 und 2012 im Bereich Gewerbe- Gaststättenangelegenheiten Möglichkeiten zur Stellenreduzierung auf. Konsolidierungsmaßnahmen sehen diesbezüglich bereits einen weiteren Stellenabbau vor.

→ **Empfehlung**

Der zukünftige tatsächliche Stellenbedarf sollte unter Berücksichtigung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung und der kommunalpolitischen Schwerpunktsetzung zeitnah überprüft werden.

Positiv hebt die GPA NRW hervor, dass die Stadt Hagen für die Bürger eine zentrale Gewerbemeldestelle eingerichtet hat. Die auch für andere Bereiche zuständige Bereichsleitung pendelt dabei zwischen Rathaus und Verwaltungsgebäude Böhmerstraße. Zusätzlich zu den minimalen Wochenöffnungszeiten von 15,5 Wochenstunden sind außerhalb der Sprechzeiten Terminabsprachen möglich. Neben der Kundenbetreuung verbleiben ausreichende Arbeitszeiten für Hintergrundarbeiten, Überwachungstätigkeiten und eine effiziente, konzentrierte Fallbearbeitung.

Ein ggf. bestehender Mehraufwand durch die Bearbeitung von ordnungsbehördlichen Verfahren, insbesondere Gewerbe- und Gaststättenuntersagungen kann durch den Stellenvergleich derzeit nicht dargestellt werden. Die diesbezüglich bearbeiteten Fälle fließen nicht in die Leistungskennzahl mit ein, da hierzu keine abschließend zuverlässigen Daten der kreisfreien Städte vorlagen.

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	6.736	6.886	4.715	4.820
Ummeldung	0,4	15.372	16.075	6.149	6.430
Abmeldung	0,3	7.010	7.381	2.103	2.214
Personalausweis	1,0	23.611	21.253	23.611	21.253
Reisepass	0,9	8.143	8.123	7.329	7.311
Gesamt				43.907	42.028

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2011	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Beurkundung Geburt	0,4	1.501	1.468	1.441	600	587	576
Beurkundung Sterbefall	0,3	2.528	2.479	2.627	758	744	788
Eheschließung*: Anmeldung und Trauung	1,0	774	736	698	774	736	698
Eheschließung: nur Trauung	0,5	40	33	32	20	17	16
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	104	108	123	62	65	74
bearbeitete Anmeldeverfahren zur Eheschließung mit Auslandsbezug - Zusatzfaktor	0,9	181	173	181	163	156	163
Gesamt					2.378	2.304	2.315

*beinhaltet jeweils auch die Begründung von Lebenspartnerschaften (LP)

Kfz-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2011	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Neu-, Wieder- und Erstzulassungen	1,0	8.069	7.652	7.660	8.069	7.652	7.660
Umschreibungen	1,0	19.135	18.745	19.727	19.135	18.745	19.727
besondere Zulassungen	1,0	4.652	4.065	4.447	4.652	4.065	4.447
technische Änderungen von Fahrzeugen	1,0	957	1.485	1.054	957	1.485	1.054
Änderungen Name/Anschrift	1,0	3.353	3.395	3.681	3.353	3.395	3.681
Erlaubnisse nach § 13 EG FGV	1,0	114	191	168	114	191	168
eingegangene Anzeigen (fehlende Versicherung, Steuerrückstände, Mängel)	1,0	3.174	3.177	3.153	3.174	3.177	3.153
Gesamt					39.454	38.710	39.890

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2011	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Erteilung Fahrerlaubnisse	1,0	2.127	2.149	2.530	2.127	2.149	2.530
begleitetes Fahren mit 17 Jahren - Zusatzfaktor	1,0	787	709	817	787	709	817
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	641	573	563	641	573	563
Ersatzführerschein	1,0	1.665	1.834	1.584	1.665	1.834	1.584
Umschreibungen Führerschein	1,0	102	81	109	102	81	109
internationale Führerscheine	1,0	652	419	501	652	419	501
"Führerschein auf Probe"	1,0	253	214	224	253	214	224
Mehrfachtüter-Punkte-System: "Erstmaßnahmen"	1,0	362	443	473	362	443	473
Mehrfachtüter-Punkte-System: "Zweitmaßnahmen"	1,0	51	72	74	51	72	74
Personenbeförderungsscheine	1,0	99	90	101	99	90	101
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	65	23	31	65	23	31
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	775	728	635	775	728	635
Gesamt					7.579	7.335	7.642

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2011	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Gewerbeanmeldungen	1,0	1.645	1.469	1.251	1.645	1.469	1.251
Gewerbeummeldungen	1,0	659	549	679	659	549	679
Gewerbeabmeldungen	0,3	1.584	1.354	1.542	475	406	463
gewerberechtliche Erlaubnisse*	10,0	98	91	79	980	910	790
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	52	79	51	624	948	612
erteilte Gestattungen nach dem Gaststättengesetz	2,0	348	317	323	696	634	646
Gesamt					5.079	4.916	4.441

*ohne Reisegewerbekarten

→ 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 Hagen
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Jugend	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	4
Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen	4
Organisation und Steuerung	5
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	6
Kinder- und Jugendarbeit	7
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren	10
Tagesbetreuung für Kinder	11
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	11
Organisation und Steuerung	12
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	13
Wirkungszusammenhänge	14
Versorgungsquote U-3	15
Elternbeitragsquote	16
Plätze in kommunaler Trägerschaft	18
Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	19
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	22
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	23
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	23
Wirkungszusammenhänge	23
Offene Ganztagschule	24
Organisation und Steuerung	25
Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler	25
Elternbeitragsquote	26
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule	28
Kinderschutzverfahren	29
Anforderungen an die Verfahrensstandards	29
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	30

→ Jugend

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Der Prüfungsschwerpunkt liegt auf der Produktgruppe 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 die Kinder- und Jugendarbeit und den Kinderschutz in den Blick. Beim Kinderschutz 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. Bei den Bewertungen und Empfehlungen lässt sich die GPA NRW von dem Handlungsbedarf leiten, der sich aus der finanziellen Situation der Kommune ergibt.

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

² verbindlich nach § 4 GemHVO

³ verbindliche Meldepflicht zur Finanzstatistik

⁴ Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

Auf der Grundlage der Daten bildet die GPA NRW Kennzahlen, die sie interkommunal vergleicht. Für die Analyse und Bewertung führt die GPA NRW strukturierte 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.

Die GPA NRW stellt in den Kennzahlen zunächst grundsätzlich die interne Entwicklung der Jahre 2008 bis 2012 dar. In der Stadt Hagen sind die gelieferten Zahlen des Jahres 2012 für einzelne Kennzahlen nicht valide. Nach Aussage der Verwaltung steht dies in Zusammenhang mit einem geänderten Datenverarbeitungssystem, das innere Leistungsverrechnungen, Rückstellungen und Versorgungsleistungen anders erfasst hat, als in den Vorjahren. Die GPA NRW kann daher einzelne Entwicklungen nur bis zum Jahr 2011 darstellen.

Darüber hinaus haben sich im Zeitraum der Prüfung teilweise erhebliche Abweichungen beim Abgleich der Finanzdaten auf Produktgruppenebene im Vergleich zu den jeweiligen Ergebnissen der Einzelprodukte ergeben. Die GPA NRW stellt in den nachfolgenden Ausführungen nur Werte dar, die aufgrund ihrer individuellen Zuordnungsgrundlagen zu den einzelnen Produktgruppen in Zusammenarbeit mit der Stadt Hagen erhoben worden sind. Diese Zahlen können von den internen Controllingdaten des Fachbereiches Jugend und Soziales abweichen, da die GPA NRW teilweise ein anderes Ermittlungssystem zur Vereinheitlichung der interkommunalen Vergleichsdaten anwendet. Die GPA NRW nimmt die Daten der Stadt Hagen nur dann in die interkommunale Vergleichsdatei auf, wenn die Zahlengültigkeit gegeben ist.

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen

Die GPA NRW stellt nachfolgend die Entwicklung der Einwohnerzahlen innerhalb einzelner jugendhilferelevanter Altersstufen dar. Hierbei orientiert sich die GPA NRW an den Einwohnerzahlen von IT.NRW zum 31.12. jeden Jahres.

Kinder- und Jugendeinwohner

	2008	2009	2010	2011	2012
Einwohner gesamt	192.177	190.121	188.529	187.447	186.313
0 bis unter 3	4.671	4.509	4.501	4.394	4.333
3 bis unter 6	5.065	4.778	4.569	4.592	4.535
6 bis unter 10	7.263	7.156	6.994	6.731	6.564
0 bis unter 6	9.736	9.287	9.070	8.986	8.868
0 bis unter 21	40.995	39.755	38.943	38.076	37.334
6 bis unter 21	31.259	30.468	29.873	29.090	28.466

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.

Die Gesamteinwohnerzahl sinkt im Eckjahresvergleich 2008/2012 um 5.864 Einwohner; das entspricht rund drei Prozent. Die rückläufigen Einwohnerzahlen spiegeln sich auch in den unterschiedlichen Altersgruppen wider.

→ **Feststellung**

Die demografische Entwicklung wird in der Stadt Hagen durch die Jugendhilfeplanung aufgegriffen und zieht sich durch alle Teilgebiete des Fachbereiches.

Organisation und Steuerung

Der Vorstandsbereich 3 „Familie, Bildung und Umwelt“ unterteilt sich wie folgt:

- Fachbereich Bildung
- Servicezentrum Sport
- Fachbereich Jugend und Soziales
- Umweltamt

→ **Feststellung**

Die Zusammenführung der Bereiche Bildung, Jugend und Soziales in einem Vorstandsbereich entspricht den Empfehlungen der GPA NRW, weil Synergien durch gleiche Zielgruppen genutzt werden.

Die Steuerung für den Fachbereich Jugend und Soziales erfolgt dezentral. Sie mündet in das zentrale Controlling des Vorstandsbereiches 3. Der Fachbereich Jugend und Soziales erstellt jährlich Geschäftsberichte. Hierin werden wesentliche Arbeitsinhalte dargestellt⁶. Die einzelnen Aufgabenfelder sind beschrieben. Es werden Ziele dargestellt und Maßnahmen definiert, wie die Ziele erreicht werden sollen. Darüber hinaus wird der jeweilige Sachstand dokumentiert. Ergänzt wird die Darstellung durch eine Gesamtübersicht des jeweiligen Personalstandes und der Finanzmittel. Die jährliche Berichterstattung ermöglicht eine Betrachtung von Entwicklungen im Zeitvergleich. Sie bietet eine gute Informationsbasis für unterschiedliche Zielgruppen (Verwaltungsvorstand, Politik, freie Träger, Bürgerinnen und Bürger). Die Berichte können aus dem Internet heruntergeladen werden und sind somit allen Interessierten zugänglich. Hierdurch wird eine breite Transparenz geschaffen.

→ **Feststellung**

Der Fachbereich Jugend und Soziales ist in der Steuerung gut aufgestellt. Angesichts des Haushaltsvolumens des Fachbereiches ist dies positiv zu bewerten.

Der Fachbereich Jugend und Soziales hat seit 2011 mehrere Einsparvorgaben im Rahmen der Haushaltskonsolidierung umgesetzt. Im Jugendbereich standen insbesondere Personalkosteneinsparungen von insgesamt rund 1,9 Mio. Euro auf dem Sanierungsprogramm. Darüber hinaus sind Kürzungen bei den Hilfen zur Erziehung (im Bereich der Tagesgruppen) von 150.000 Euro umgesetzt worden. Auf der Ertragsseite führen Mehreinnahmen vom Land für die Beitragsbefreiung im 3. Kindergartenjahr in Höhe von rund 900.000 Euro zu einer Entlastung des Haushal-

⁶ Stadt Hagen, Fachbereich Jugend und Soziales, Geschäftsbericht 2013

tes. Auch im Bereich der Unterhaltsvorschussleistungen sind 50.000 Euro mehr eingenommen werden. Das geplante Konsolidierungsvolumen ist bislang überwiegend erreicht worden. Sofern eine Umsetzung nicht in vollem Umfang erfolgen konnte (beispielsweise bei den Personalkosteneinsparungen) hat das Jugendamt Ersatzmaßnahmen zur Kompensation erarbeitet.

→ **Feststellung**

Das Jugendamt hat seine Beiträge zur Haushaltskonsolidierung bislang grundsätzlich realistisch geplant und umgesetzt. Der Konsolidierungswille ist klar erkennbar.

Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz für das Jugendamt ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Dazu wird das Teilergebnis des Produktbereiches 06 auf die für die Jugendhilfe relevante Altersgruppe der Einwohner bezogen. Der GPA NRW ist bewusst, dass der Produktbereich 06 aufgrund unterschiedlicher Organisationsstrukturen, Ausgliederungsgrade und politischen Ausrichtungen in den kreisfreien Städten zum Teil deutlich differieren kann.

Fehlbetrag Jugendamt in Euro

	2008	2009	2010	2011
Fehlbetrag absolut	47.819.219	52.935.518	53.570.734	52.159.606
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre	1.166	1.332	1.376	1.370

Der absolute Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2008/2011 um rund neun Prozent. Besonders deutlich ist der Anstieg des Fehlbetrages 2009 um rund 5 Mio. Euro. Ausschlaggebend hierfür war insbesondere ein Mehraufwand bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie von ca. 3,8 Mio. Euro. Im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder sind 1,3 Mio. Euro mehr ausgegeben worden. In 2011 verringert sich der Fehlbetrag im Vergleich zum Vorjahr durch die Maßnahmen des Haushaltssanierungsplanes. Bezogen auf die rückläufige Zahl der Jugendeinwohner erhöht sich der Fehlbetrag je Einwohner bis unter 21 Jahre im Vergleich 2008/2011 um 204 Euro, wobei er in 2011 im Vergleich zum Vorjahr erstmals geringfügig sinkt.

Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

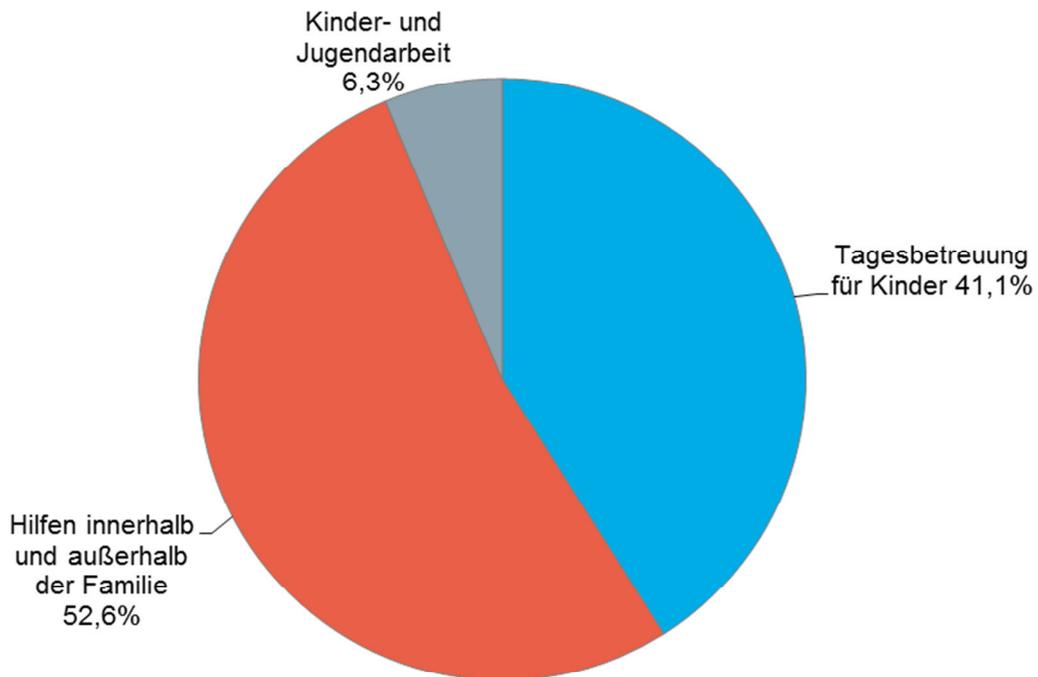
Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.370	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Hagen hat den viertniedrigsten Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte in NRW.

Der Fehlbetrag teilt sich wie folgt auf die Produktgruppen auf:

Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011



Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011

	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert
Tagesbetreuung für Kinder	41,1	27,4	51,7	39,8
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	52,6	39,1	67,4	52,3
Kinder- und Jugendarbeit	6,3	4,3	13,2	7,8

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen erzielt in den einzelnen Arbeitsfeldern Werte im Bereich des Durchschnitts. Der Schwerpunkt liegt – ebenso wie bei den meisten anderen kreisfreien Städten in NRW - bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie.

Kinder- und Jugendarbeit

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

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

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

Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sind auf örtlicher Ebene durch einen Kinder- und Jugendförderplan zu konkretisieren und von der Politik zu beschließen. Im Kinder- und Jugendförderplan 2010 bis 2014 waren verschiedene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung vorgesehen (z.B. Schließung von Jugendzentren, Stellenreduzierungen, Verzicht von Freizeiten, Kürzungen von Zuwendungen an Jugendverbände). Die Maßnahmen sind zwischenzeitlich umgesetzt worden. Um trotzdem leistungsfähige Angebote der Kinder- und Jugendarbeit zu sichern, war eine Konzentration auf wesentliche Schwerpunkte erforderlich.

Der aktuelle Kinder- und Jugendförderplanes 2015 – 2020 ist im Dezember 2014 beschlossen worden. Um bedarfsgerechte Angebot zu ermöglichen, sind Maßnahmen wie z.B. mobile Jugendarbeit, präventive Angebote, Kooperationen von Jugendhilfe und Schule, Angebotserweiterungen durch Öffnungszeiten oder zusätzliche Angebote, in das Konzept mit aufgenommen worden. Auch hier müssen vorgeschlagene Änderungen aufgrund der Haushaltslage der Stadt Hagen durch Einsparungen im aktuellen Bestand ausgeglichen werden.

In der Stadt Hagen gibt es 22 Jugendeinrichtungen; davon 7 eigene und 15 Einrichtungen freier Träger. Der Jugendhilfeausschuss hat den Erhalt der Trägervielfalt unter Einbeziehung der kommunalen Trägerschaft beschlossen. In diesem Zusammenhang sind von 2010 bis 2013 Einrichtungen auf freie Träger übertragen worden. Pro Stadtbezirk gibt es jeweils noch eine kommunale Einrichtung. Stadtbezirksübergreifend stehen das Kultopia (Junge Kultur in Hagen) und das Spielmobil in kommunaler Trägerschaft.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen konzentriert sich bei der Kinder- und Jugendarbeit auf wesentliche Schwerpunkte. Auch in diesem Aufgabenbereich sind die Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung deutlich erkennbar.

Organisation und Steuerung

Der Bereich 55/3 – Angebote für Kinder und Jugendliche – ist in folgende Stadtbezirke unterteilt:

- Mitte
- Nord

- Hohenlimburg
- Eilpe/Dahl
- Haspe

Darüber hinaus hat die Stadt Hagen die Stadtbezirke in 23 Sozialräume unterteilt. Für die Sozialräume werden folgende Strukturdaten erhoben:

- Einwohnerzahlen Kinder/Jugendliche (mit jeweiligem Ausländeranteil)
- Bevölkerungsentwicklung in den Sozialräumen und im Kinder- und Jugendbereich
- Kinder und Jugendliche von Alleinerziehenden und in Bedarfsgemeinschaften
- Hilfen zur Erziehung
- Jugendgerichtshilfe

Die Auswertungen, die die Stadt Hagen aus den Strukturdaten erhält, ermöglichen ein zielgerichtetes Agieren innerhalb der einzelnen Sozialräume.

In der Jugendhilfeplanung 2012 hat die Stadt Hagen den Aufwand für die Offene Kinder- und Jugendarbeit des Jahres 2011 auf die einzelnen Stadtbezirke aufgeteilt. Den entsprechenden prozentualen Anteil hat die Stadt in Relation zu dem Anteil der 6 bis unter 21 Jährigen des jeweiligen Stadtbezirkes gesetzt. Hierdurch kann der finanzielle Aufwand mit Bezug zur demografischen Entwicklung nachgehalten werden⁷.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen vernetzt Strukturdaten mit Finanzdaten. Mit dieser wirtschaftlichen Betrachtungsweise hebt sich die Stadt Hagen von anderen kreisfreien Städten in NRW positiv hervor.

Die Stadt Hagen führt gemeinsam mit den freien Trägern Wirksamkeitsdialoge. Hierbei arbeiten die Mitarbeiter des Fachbereiches und der freien Träger in einer Moderatorengruppe zusammen. Auf Basis der Qualitätsberichte der Kinder- und Jugendeinrichtungen werden Zielvereinbarungs- und Auswertungsgespräche mit allen Einrichtungen und Trägern geführt. Das Verfahren der Selbstevaluation in Bezug auf die Wirksamkeit der Arbeit ist trägerübergreifend eingeführt.

Die Stadt Hagen erstellt alle zwei Jahre einen Bericht zur offenen Kinder- und Jugendarbeit. Der Bericht informiert den Jugendhilfeausschuss über wesentliche Entwicklungen und dient der Fortschreibung des Kinder- und Jugendförderplanes.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen legt im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit Wert auf eine ziel- und wirksamkeitsorientierte Ausrichtung der Arbeit. Hierbei wirken die sozialraumorientierte Ausrichtung, der Wirksamkeitsdialog und die Selbstevaluation unterstützend. Die demografische

⁷ Stadt Hagen, Jugendhilfeplanung 2012, Seite 127

Entwicklung wird gezielt berücksichtigt. Die strategische Verfahrensweise ist im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten in NRW gut ausgeprägt.

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 Jugend-einrichtungen,
- die Jugendverbandsarbeit,
- die Jugendsozialarbeit und
- den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz.

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.

Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit in Euro

	2008	2009	2010	2011
Fehlbetrag absolut	4.319.642	4.226.113	4.103.578	3.282.046
Fehlbetrag je EW von 6 bis unter 21 Jahre	138	139	137	113

Der Fehlbetrag sinkt im Eckjahresvergleich 2008/2011 um rund 24 Prozent. Einsparungen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung aber auch Erstattungsleistungen bei der Schulsozialarbeit reduzieren den Fehlbetrag 2011 im Vergleich zum Vorjahr um rund 821.000 Euro.

Bezogen auf die rückläufige Einwohnerzahl der 6 bis unter 21-Jährigen bleibt der Fehlbetrag von 2008 bis 2010 vergleichsweise konstant. In 2011 verringert er sich entsprechend.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag der Kinder- und Jugendarbeit passt sich der demografischen Entwicklung an. Dies ist haushaltswirtschaftlich positiv zu bewerten.

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

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
113	83	408	162	116	157	178	23

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen erzielt im interkommunalen Vergleich den fünftniedrigsten Vergleichswert. Unter Berücksichtigung der strategischen Ausrichtung ergibt sich ein positives Gesamtbild bei der Kinder- und Jugendarbeit der Stadt Hagen.

Tagesbetreuung für Kinder

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

- das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und
- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 1. 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.

Die Stadt Hagen verfügt für das Kindergartenjahr 2012/2013 über 96 Kindertageseinrichtungen mit insgesamt 5.342 Plätzen. Hinzu kommen 115 Plätze in Kindertagespflege.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Die GPA NRW hat in ihrer letzten Prüfung folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Anpassung des Bedarfes an institutionellen Betreuungsplätzen an die demografische Entwicklung
- Weiterer Ausbau der U-3-Betreuung unter Berücksichtigung von Angeboten der Kindertagespflege
- Empfehlungen zur Ausgestaltung der Elternbeitragssatzung

Die Stadt Hagen richtet sich bei der Kindergartenbedarfsplanung nach der demografischen Entwicklung. Hierbei bezieht sie die notwendige Umwandlung von Plätzen in die U-3-Betreuung mit ein.

Während in 2008 noch 558 Plätze für U-3-Jährige in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung standen, waren es 2012 bereits 801 Plätze. Hinzu kommen 2012 noch 65 Plätze in Kindertagespflege.

Bei der Ausgestaltung der Elternbeitragsatzung ist die Stadt Hagen den Empfehlungen der GPA NRW überwiegend gefolgt. Wir gehen hierauf auf Seite 17 ff. dieses Berichtes vertiefend ein.

Organisation und Steuerung

Der Bereich 55/4 – Tagesbetreuung für Kinder – ist dem Fachbereich 55 – Jugend und Soziales – zugeordnet.

Bereits nach der letzten Prüfung durch die GPA NRW wurde die Steuerungsleistung bei der Tagesbetreuung für Kinder gut beurteilt. Im Geschäftsbericht 2013 des Fachbereiches Jugend und Soziales sind unter Punkt 2.5.2 umfangreiche Ausführungen zum Bereich der Tagesbetreuung für Kinder getroffen worden⁸. Die Stadt Hagen stellt neben grundsätzlichen Ausführungen konkrete Ziele dar und beschreibt Maßnahmen, um diese zu erreichen. Ferner stellt sie den Umsetzungsgrad dar und zeigt künftige Perspektiven auf.

Die Kindergartenbedarfsplanung erfolgt für das jeweilige Kindergartenjahr bezogen auf Sozialräume. Lt. Ratsbeschluss der Stadt Hagen von Dezember 2007 sollen für 96 Prozent der drei- bis sechsjährigen Kinder Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen oder in Kindertagespflege bereitgestellt werden. Nach Angaben des Geschäftsberichtes 2013 liegt die Versorgungsquote derzeit bei 99,6 Prozent⁹ und überschreitet damit die gesetzte Zielvorgabe. Auf die Betreuungsquote der U-3-Jährigen geht die GPA NRW im weiteren Berichtsverlauf vertiefend ein.

Die Akquise, Betreuung, Qualifizierung und Vermittlung von Tagesmüttern wird seit Mitte 2010 von freien Trägern (Caritas, Sozialdienst katholischer Frauen) wahrgenommen. Die Stadt Hagen schließt leistungsorientierte Verträge mit den freien Trägern ab und übernimmt das Controlling.

Die Anmeldung der Kinder erfolgt bislang direkt in den Kindertageseinrichtungen. Die Stadt Hagen hat 2008/2009 ein Anmeldeverfahren eingeführt, das in 2013 weiter modifiziert worden ist. Die Eltern bekommen ca. ein bis zwei Monate nach der Geburt ihres Kindes - oder nach Zuzug - eine sogenannte Kita-Karte zugeschickt. Die Eltern können ihr Kind im Vorjahr des beabsichtigten Kindergartenbesuches in bis zu drei Kindertageseinrichtungen vormerken lassen. Die Eltern erhalten von der Kindertageseinrichtung, die das Kind annimmt, eine schriftliche Platzzusage. Nach der Platzzusage können sich die Eltern mit der Kita-Karte in der Einrichtung anmelden. Dies trägt dazu bei, aktuelle Informationen über freie Plätze zu erhalten und Eltern und Einrichtungen Planungssicherheit zu geben. Zudem werden Mehrfachanmeldungen vermieden, die verwaltungsintern zu Mehraufwand führen.

Das KiBiz regelt seit dem 01. August 2014 im neuen § 3b erstmals die Bedarfsanzeigeverpflichtung der Eltern gegenüber dem örtlichen Jugendamt. Die Kommunen sind in der Pflicht, geeignete Verfahren zur Sicherstellung der neuen gesetzlichen Aufgabe zu entwickeln. Die Stadt

⁸ Stadt Hagen, Geschäftsbericht Fachbereich Jugend und Soziales 2013, ab Seite 105

⁹ Stadt Hagen, Geschäftsbericht Fachbereich Jugend und Soziales 2013, Seite 111

Hagen arbeitet an einer geeigneten Softwarelösung. Durch die Einführung eines elektronischen Anmeldesystems werden die Prozessabläufe zukünftig weiter optimiert.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW beurteilt die Organisation und Steuerung im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder – wie bereits in der letzten Prüfung – positiv. Die Kindergartenbedarfsplanung erfolgt bedarfsgerecht; erforderliche Maßnahmen werden zielgerichtet und transparent im jährlichen Geschäftsbericht dargestellt.

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. Die GPA NRW legt nachfolgend das jeweilige Produktgruppenergebnis zu Grunde, das in Zusammenarbeit mit der Stadt Hagen ermittelt worden ist.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Euro

	2008	2009	2010	2011
Fehlbetrag absolut	20.157.049	21.502.808	22.438.504	21.430.632
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	2.070	2.315	2.474	2.385

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2008/2011 um rund sechs Prozent. Neben Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung führen verminderte innere Leistungsverrechnungen zu der Reduzierung des Fehlbetrages 2011 im Vergleich zum Vorjahr um rund 1 Mio. Euro. Bezogen auf die rückläufigen Kinderzahlen steigt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren im Eckjahresvergleich um insgesamt 315 Euro.

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

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.385	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen erzielt einen durchschnittlichen Vergleichswert. Der Ausbau der U-3-Betreuung wird den Fehlbetrag künftig weiter erhöhen. Die ausschlaggebenden Wirkungszusammenhänge erläutert die GPA NRW nachfolgend.

Die Stadt Hagen hat in ihrem Haushaltssanierungsplan Mehreinnahmen aus dem Belastungsausgleich für U-3-Jährige von rund 900.000 Euro pro Jahr vorgesehen. Laut Genehmigungsschreiben der Bezirksregierung Arnsberg¹⁰ ist 2016 eine Überprüfung zur Umsetzung des Kin-

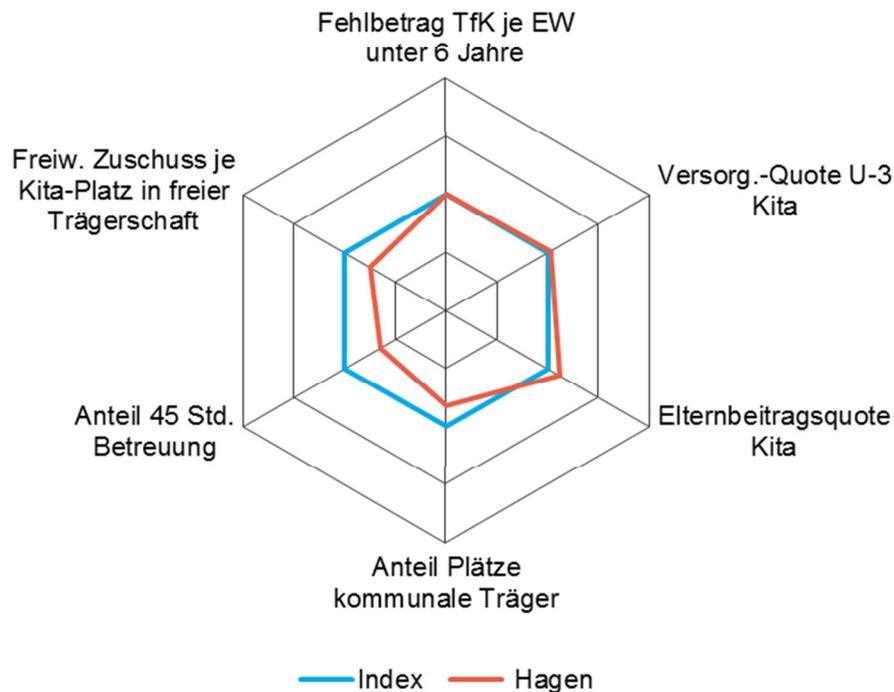
¹⁰ Bezirksregierung Arnsberg, Genehmigung der Fortschreibung des Haushaltssanierungsplanes 2014 der Stadt Hagen vom 24. April 2014

derförderungsgesetztes geplant. Sofern hiernach „keine Ausgleichszahlungen mehr geleistet werden, müsste dies bei späteren Haushaltsplanungen berücksichtigt und ggf. Kompensationsmaßnahmen beschlossen werden“.

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Hagen 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 kreisfreien Städte.

Wirkungszusammenhänge bei der Tagesbetreuung für Kinder 2011



→ Feststellung

Die einzelnen Rahmenfaktoren wirken sich begünstigend auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aus. Bei neutraler U-3-Versorgungsquote vereinnahmt die Stadt Hagen in 2011 mehr Elternbeiträge als andere kreisfreie Städte. Der niedrige Anteil an den grundsätzlich teureren kommunalen Plätzen (bedingt durch den höheren Eigenanteil) sowie der geringe Anteil an der kostenintensiven 45-Stunden-Betreuung wirken sich begünstigend aus. Darüber hinaus vergibt die Stadt Hagen weniger freiwillige Zuschüsse je Kita-Platz. Die GPA NRW stellt nachfolgend die einzelnen Rahmenfaktoren vertiefend dar.

Versorgungsquote U-3

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U-3 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 durch ihre hohe Flexibilität eine wichtige Funktion ein.

Der Fachbereich Jugend und Soziales hat in 2012 zur Unterstützung der Bedarfsermittlung eine stadtweite Elternbefragung in Auftrag gegeben. Hiernach lag der Betreuungsbedarf der U-3-Jährigen bei 38 Prozent, wobei sich mit 34,2 Prozent der überwiegende Anteil der Eltern für eine institutionelle Betreuung ausspricht. Auf den Bereich der Kindertagespflege entfällt lediglich ein geringer Bedarf von 3,8 Prozent. Diese Zielvorgaben hat der Jugendhilfeausschuss im Dezember 2012 für verbindlich erklärt.

Die GPA NRW ermittelt nachfolgend die Versorgungsquote der U-3-Jährigen. Hierbei setzt die GPA NRW die vorhandenen Betreuungsplätze der Kindergartenbedarfsplanung in Relation zu der Einwohnerzahl der U-3-Jährigen. Es werden sowohl öffentlich geförderte Plätze in Kindertageseinrichtungen als auch in der Kindertagespflege berücksichtigt. Die Kindertagespflege basiert bis 2011/2012 auf den Betreuungszahlen von IT.NRW und für 2012/2013 auf dem von der Stadt Hagen angegebenen Platzangebot. Die Einwohnerzahlen stammen aus der Einwohnerstatistik IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember.

Versorgungsquote U-3-Jährige

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren	4.671	4.509	4.501	4.394	4.333
U-3 Betreuungsplätze nur Kindertageseinrichtungen	558	668	708	770	801
U-3 Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen	11,9	14,8	15,7	17,5	18,5
U-3 Betreuungsplätze Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	625	742	814	868	895
U-3 Versorgungsquote - Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	13,4	16,5	18,1	19,8	20,7

Im Eckjahresvergleich 2008/2009 zu 2012/2013 steigt die Versorgungsquote der U-3-Jährigen in Kindertageseinrichtungen um 55 Prozent. Der Anteil der Tagespflege an der gesamten U-3-Betreuung liegt in 2012/2013 bei 10,5 Prozent.

Im Bereich der Kindertageseinrichtungen liegt die Stadt Hagen im Betrachtungszeitraum 2012/2013 bei 18,5 Prozent und damit noch unter der eigenen Zielvorgabe von 34,2 Prozent. Der Anteil der U-3-Betreuung im Bereich der Kindertagespflege liegt mit 10,5 Prozent über dem Zielwert von 3,8 Prozent. Er unterstützt die Stadt Hagen aber bei der Erfüllung der Gesamtziel-

quote von 38 Prozent. Laut Geschäftsbericht 2013 der Stadt Hagen lag die Gesamtbetreuungsquote der U-3-Jährigen bei 27,8 Prozent¹¹.

Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011/2012

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege							
19,8	15,1	31,7	22,6	19,6	21,8	25,2	23
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
17,5	10,3	24,8	17,1	13,9	17,2	19,0	23

→ Feststellung

Interkommunal liegt die Gesamtversorgungsquote 2011/2012 unter dem Mittelwert der kreisfreien Städte. Die U-3-Versorgungsquote ausschließlich in Kindertageseinrichtungen liegt im Durchschnitt und wirkt somit neutral auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen für Tageseinrichtungen für Kinder ist in der Satzung der Stadt Hagen vom 15. Juli 2011 in der Fassung vom 30. März 2012¹² geregelt.

Die GPA NRW hat in ihrer letzten Prüfung Empfehlungen zur Ausgestaltung der Elternbeitragsatzung gegeben. Diesen Empfehlungen ist die Stadt Hagen weitestgehend gefolgt. Nicht umgesetzt wurde die Erhebung eines Beitrages für Geschwisterkinder bei zeitgleichem Besuch einer Tageseinrichtung, der Offenen Ganztagschule oder der Kindertagespflege.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragsatzung der Stadt Hagen mit den Satzungen der anderen kreisfreien Städte in NRW verglichen. Dieser Vergleich führt im Wesentlichen zu folgendem Ergebnis:

- Es existiert eine übergreifende Geschwisterkindbefreiung für Kinder in Tagespflege oder in einer offenen Ganztagschule. Dies ist bei insgesamt 65 Prozent der kreisfreien Städte der Fall.
- Die Einkommensgrenze für Beitragsfreiheit liegt mit 17.499 Euro im Durchschnitt der Vergleichsstädte.
- Die höchst Einkommensstufe liegt über 125.000 Euro und damit im Bereich des Maximums von 150.000 Euro.

¹¹ Stadt Hagen, Geschäftsbericht Fachbereich Jugend und Soziales 2013, Seite 111

¹² Stadt Hagen, Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für Tageseinrichtungen für Kinder vom 15. Juli 2011 in der Fassung vom 30.03.2012

- Innerhalb einzelner Beitragsstufen liegen die Elternbeiträge der Stadt Hagen überwiegend über dem Durchschnitt der Vergleichsstädte.

→ **Feststellung**

- Die Stadt Hagen zählt zu den 15 kreisfreien Städten in NRW, die eine übergreifende Geschwisterkindbefreiung in ihrer Elternbeitragssatzung verankert haben. Insgesamt acht kreisfreie Städte in NRW erheben Beiträge für Geschwisterkinder. Hierbei werden für den Offenen Ganzttag überwiegend ermäßigte Beiträge festgesetzt.
- Die Einkommensgrenzen sind sozialverträglich gestaltet. Geringverdiener werden entlastet; Eltern mit höherem Einkommen werden verstärkt herangezogen.
- Innerhalb der einzelnen Beitragsstufen liegt die Stadt Hagen bereits überwiegend über dem Durchschnitt der anderen Städte. Bis zu den Maximumwerten bestehen noch Spielräume.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Hagen – wie bereits in der letzten Prüfung – aus hauswirtschaftlichen Gründen die Geschwisterkindbefreiung zu überprüfen. Auf der Grundlage der Vergleichswerte der anderen kreisfreien Städte sollte eine Anhebung der Beiträge innerhalb einzelner Beitragsstufen in Erwägung gezogen werden. Die GPA NRW stellt der Stadt Hagen eine Vergleichsübersicht zur Verfügung, an der sie sich ggfs. orientieren kann.

Die Erhöhung von Elternbeiträgen im Bereich der Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege ist auch in den Maßnahmevorschlägen zum Haushaltssanierungsplan 2014/2015 thematisiert. Hiernach sollen die Elternbeiträge in beiden Bereichen linear um 10 Prozent erhöht werden. Darüber hinaus soll für Geschwisterkinder ein Beitrag von 25 Prozent geleistet werden. Für die Umsetzung war eine Änderung der Elternbeitragssatzung zum Kindergartenjahr 2014/2015 geplant. Die Stadt Hagen beziffert den Gesamtkonsolidierungseffekt mit 524.000 Euro jährlich. Die Maßnahmevorschläge sind bislang noch nicht in die Fortschreibung des HSP 2014/15 aufgenommen worden. Sie sind derzeit noch als Prüfauftrag formuliert.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW unterstützt die Stadt Hagen in den beabsichtigten Konsolidierungsmaßnahmen. Hierdurch würde Hagen die finanziellen Spielräume nutzen, die im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten in NRW noch bestehen.

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 Kindergartenjahr¹³. Die Stadt Hagen konnte für die Ermittlung der Elternbeitragsquote nur Zahlen der Jahre 2011 und 2012 zur Verfügung stellen.

¹³ 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.

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

	2011	2012
Elternbeitragsquote	12,9	15,5

In 2012 steigt die Beitragsquote insbesondere durch die Landeszuweisung für die Beitragsbefreiung des 3. Kindergartenjahres um 2,6 Prozent.

In der letzten Prüfung der GPA NRW ist der Stadt Hagen als mögliche Zielperspektive eine Elternbeitragsquote von 14,5 Prozent vorgegeben worden (in 2005 lag die Quote bei 12 Prozent). Diesen Zielwert hat die Stadt Hagen in 2012 überschritten.

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

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,9	5,6	17,0	11,6	10,2	11,2	13,1	22

→ Feststellung

Die überdurchschnittliche Elternbeitragsquote wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aus.

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 auf¹⁴.

Anteil der Plätze in Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft in Prozent

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	29,0	32,1	40,5	29,5	30,3

Der Anteil an kommunalen Plätzen steigt bis 2010/2011 um 11,5 Prozent. In 2011/2012 konnten Plätze abgebaut, bzw. an freie Träger übertragen werden.

¹⁴ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

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

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
29,5	5,5	58,1	36,1	25,9	36,2	48,9	23

→ Feststellung

Der unterdurchschnittliche Anteil an kommunalen Plätzen wirkt sich für die Stadt Hagen grundsätzlich positiv auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aus.

Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten

Die Träger von Kindertageseinrichtungen erhalten die Förderung nach dem KiBiz in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den Gruppenformen und Betreuungszeiten¹⁵. Besonders letztere haben damit einen großen Einfluss auf die Kostenstruktur.

Einfluss durch Gruppenformen

Nachfolgend werden die angemeldeten Kindpauschalen auf der Basis der Jugendhilfeplanung laut Meldung zum 15.03. jeden Jahres an das Landesjugendamt abgebildet.

Kindpauschalen nach Gruppenformen

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kindpauschalen gesamt	5.786	5.658	5.505	5.305	5.342
Kindpauschalen nach Gruppenform I	1.600	1.759	1.720	1.689	1.813
Anteil Gruppenform I	27,7	31,1	31,2	31,8	33,9
Kindpauschalen nach Gruppenform II	180	228	240	317	319
Anteil Gruppenform II	3,1	4,0	4,4	6,0	6,0
Kindpauschalen nach Gruppenform III	4.006	3.671	3.545	3.299	3.210
Anteil Gruppenform III	69,2	64,9	64,4	62,2	60,1

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

Gruppenform II: Kinder im Alter von unter 3 Jahren

Gruppenform III: Kinder im Alter von 3 Jahren und älter

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

→ **Feststellung**

Das Ausbauangebot für die U-3-Jährigen erfolgt bei der institutionellen Betreuung durch Umwandlung der Gruppenform III in die Gruppenformen I und II.

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

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

→ **Feststellung**

In allen Gruppenformen zeigen sich im Vergleich Durchschnittswerte für die Stadt Hagen.

Einfluss durch Betreuungszeiten

Die Kindpauschalen liegen je nach Wochenbetreuungsstunden und Gruppenform in der U-3-Betreuung bei 9.668 Euro bis 16.637 Euro. In der Ü-3-Betreuung liegen sie bei 3.461 Euro bis 7.405 Euro.

Die Stadt Hagen richtet sich bei den Betreuungszeiten nach dem individuellen Bedarf der Eltern. Viele kreisfreie Städte haben die Erfahrung gemacht, dass freie Träger verstärkt versuchen, Eltern von der 45-Stunden-Betreuung zu überzeugen. Hierdurch erhalten die Träger mehr finanzielle Spielräume, da die Bereitstellung von Personal, Räumlichkeiten, Ausstattung, etc. zu einer höheren Refinanzierung führt.

Die Stadt Hagen greift diesbezüglich durch regelmäßige Gespräche mit den freien Trägern regulierend ein. Die neue Regelung der Bedarfsanzeigeverpflichtung der Eltern gegenüber dem Jugendamt wird dies zukünftig vereinfachen. Die entsprechenden Betreuungsbedarfe werden dann direkt dem Jugendamt gemeldet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen greift bislang durch Gespräche bei den freien Trägern regulierend in die Betreuungszeiten ein und hält damit den finanziellen Aufwand für die Stadt möglichst gering.

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kindpauschalen gesamt	5.786	5.658	5.505	5.305	5.342
Kindpauschalen 25 Stunden Wochenbetreuung	592	521	455	389	379
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	10,2	9,2	8,3	7,3	7,1
Kindpauschalen 35 Stunden Wochenbetreuung	3.868	3.677	3.472	3.356	3.305
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	66,9	65,0	63,1	63,3	61,9
Kindpauschalen 45 Stunden Wochenbetreuung	1.326	1.460	1.578	1.560	1.658
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	22,9	25,8	28,7	29,4	31,0

→ **Feststellung**

Der Schwerpunkt der Betreuungszeiten liegt in der Stadt Hagen bei der 35-Stunden-Betreuung.

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

Betreuungsumfang	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	7,3	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23
35 Stunden/Woche	63,3	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23
45 Stunden/Woche	29,4	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen erzielt bei der 45-Stunden-Betreuung den viertniedrigsten Vergleichswert. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder 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.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro

	2009	2010	2011	2012
Freiwilliger Zuschuss an Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft	381.095	413.323	548.620	774.166
Kindertagesplätze in freier Trägerschaft	3.752	3.248	3.803	3.725
Freiwilliger Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft	102	127	144	208

Der freiwillige Zuschuss je Platz verdoppelt sich im Eckjahresvergleich 2009/2012.

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

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
144	0	670	194	72	197	282	20

Die Stadt Hagen erzielt in 2011 noch einen unterdurchschnittlichen Vergleichswert. Allerdings zeigt der Verlauf im intrakommunalen Vergleich, dass die Zuschüsse kontinuierlich steigen. Die Stadt Hagen bestätigt, dass neue Plätze derzeit fast ausschließlich mit freiwilligen Zuschüssen eingerichtet werden können.

Es gibt auch kreisfreie Städte in NRW, die keine freiwilligen Zuschüsse an freie Träger leisten. Allerdings liegt in diesen Fällen der Anteil der kommunalen Plätze bei der Kindertagesbetreuung teilweise sehr hoch (47 – 58 Prozent).

→ Feststellung

Die freiwilligen Zuschüsse je Betreuungsplatz liegen im Vergleich unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen und wirken sich entsprechend begünstigend auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aus.

→ Feststellung

Insgesamt gesehen zeigt sich aus haushaltswirtschaftlicher Sicht für den Bereich der Tagesbetreuung für Kinder ein durchschnittliches Ergebnis. Entsprechend der durchschnittlichen Versorgungsquote der U-3-Jährigen liegt der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner unter 6 Jahren im Mittelwert der kreisfreien Städte in NRW.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

Die GPA NRW hat die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie bereits in der letzten Prüfung vertiefend betrachtet. In dieser Prüfung werden Kennzahlen für das GPA Kennzahlenset erhoben und zukünftig fortgeschrieben (siehe gesonderter Berichtsteil „GPA-Kennzahlenset“). Eine tiefergehende Analyse erfolgt nicht.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

In ihrer letzten Prüfung hat die GPA NRW folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Weiterer Ausbau präventiver Leistungen
- Weitere Optimierung der Qualitätssicherung der Hilfeplanverfahren
- Vereinbarung von Reintegrationsleistungen

Die Stadt Hagen hat die Empfehlungen der GPA NRW umgesetzt.

Im Bereich der präventiven Hilfen war die Umsetzung des Programmes der „Frühen Hilfen“ und des präventiven Kinderschutzes in der Vergangenheit ein Arbeitsschwerpunkt im Fachbereich. Mit Hilfe einer Bundesförderung konnten quartiersbezogenen Angeboten zur Unterstützung von Familien eingerichtet werden.

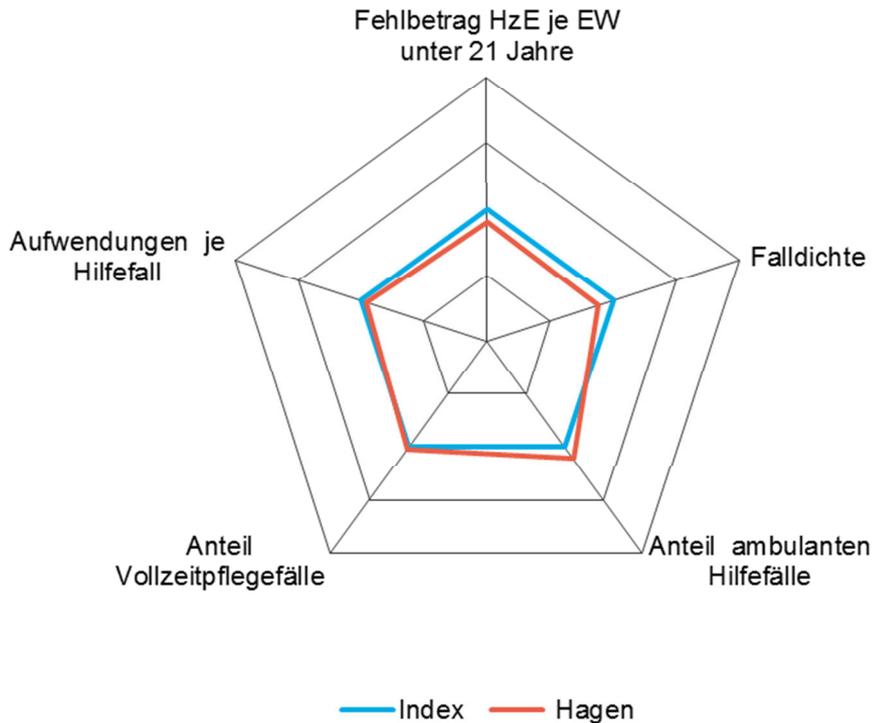
Zur Optimierung der Qualitätssicherung wird das Qualitätshandbuch des Allgemeinen Sozialen Dienstes kontinuierlich weiterentwickelt und fortgeschrieben. Die Produkte sind auf der Grundlage von Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität beschrieben. Seit 2010 finden regelmäßige Qualitätsdialoge mit den Leistungsanbietern für ambulante und teilstationäre Leistungen statt.

Im Bereich der Heimerziehung sind die Steuerungsleistungen des Einzelfalles intensiviert worden.

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Hagen 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 kreisfreien Städte.

Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung 2011



→ Feststellung

Die einzelnen Rahmenfaktoren wirken begünstigend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren. Besonders die unterdurchschnittliche Falldichte und der erhöhte Anteil an ambulanten Hilfefällen wirken positiv. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen leicht unter dem Durchschnitt. Darüber hinaus ist der prozentuale Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen im Vergleich leicht erhöht. Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht zeigt sich im interkommunalen Vergleich bei den Hilfen zur Erziehung ein positives Gesamtbild für die Stadt Hagen.

Offene Ganztagschule

Die Offene Ganztagschule (OGS) umfasst das außerunterrichtliche Angebot in der Primarstufe (Grundschule und Förderschule). Die Teilnahme ist freiwillig. Bei einer Anmeldung besteht die Pflicht zur regelmäßigen, schultäglichen Teilnahme jeweils für die Dauer eines Schuljahres.

Es gibt mehrere gesetzliche Regelungen zur Kooperation von Schule und Jugendhilfe¹⁶. Sie stellen die Bildung, Förderung, Erziehung und Betreuung in den Mittelpunkt der außerunterricht-

¹⁶ im Schulgesetz NRW (§§ 5, 9, 80), im Sozialgesetzbuch VIII (§ 80) und dem Kinder- und Jugendfördergesetz des Landes NRW (3. AG-KJHG KJFöG, § 7)

lichen Angebote. Grundlage für die Umsetzung der außerunterrichtlichen Angebote ist der Runderlass zur „Offenen Ganztagschule im Primarbereich“.¹⁷

Die GPA NRW hat das Produkt Offene Ganztagschule für die vergleichende Prüfung definiert. Allerdings sind die Städte überwiegend nicht in der Lage, alle auf die OGS entfallenden Leistungen konkret zu beziffern.

Im Hagener Stadtgebiet bieten zwischenzeitlich – bis auf eine Ausnahme - alle Grundschulen den Offenen Ganzttag an. Hinzu kommen vier Förderschulen mit offenem Ganztagesbetrieb. Im Schuljahr 2012/2013 sind insgesamt 2.210 Schülerinnen und Schüler betreut worden; davon 2.114 Schüler/-innen in Grundschulen und 96 Schüler/-innen in Förderschulen. Die Betreuung wird von vier Trägern der freien Jugendhilfe (Caritas, Diakonisches Werk, Ev. Jugend, Ev. Kirchenkreis Iserlohn) durchgeführt. Nach Angaben der Stadt Hagen besteht ein weiterführender Bedarf. Insbesondere aufgrund fehlender Räumlichkeiten können bislang nicht alle Kinder in Hagen bedarfsdeckend mit Angeboten versorgt werden.

Organisation und Steuerung

Der Offene Ganzttag ist in der Stadt Hagen dem Fachbereich 48 – Bildung - zugeordnet. Die Heranziehung der Elternbeiträge erfolgt im Fachbereich 55 – Jugend und Soziales. Der Bereich der Offenen Ganztagschule ist von Juli bis September 2012 durch die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Hagen umfassend geprüft worden. In diesem Zusammenhang sind auch interne Verfahrensfragen (beispielsweise Problematiken bei der Überschneidung der Aufgaben- und Produktverantwortung) angesprochen worden.

Aufgrund der umfassenden internen Prüfung des Bereiches durch die örtliche Rechnungsprüfung in 2012 analysiert die GPA NRW nachfolgend vorrangig die Ergebnisse der Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich.

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

	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	1.197.019	1.251.265	1.315.144	1.589.662	1.313.472
Betreute Schüler	1.820	1.898	1.983	2.166	2.210
Fehlbetrag je betreuten Schüler	658	659	663	734	594

¹⁷ Runderlass zur „Offenen Ganztagschule im Primarbereich, RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 (ABl. NRW. 1/11 S. 38, berichtigt 2/11 S. 85)

Der absolute Fehlbetrag steigt bis 2011 um rund 393.000 Euro an. In 2012 reduziert sich der Fehlbetrag aufgrund von Mehreinnahmen bei den Elternbeiträgen. Bedingt durch steigende Schülerzahlen sinkt der Fehlbetrag je betreuten Schüler in 2012 erstmals.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule je betreuten Schüler in Euro 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
734	161	2.111	745	394	633	834	18

Die Spannweite in den Vergleichswerten spiegelt das breite Spektrum von Angeboten und politisch gesetzten Standards in den kreisfreien Städten. Es gibt interkommunal deutliche Unterschiede bei den Zuschussvergaben, den Elternbeiträgen und der Personalausstattung.

→ Feststellung

Die GPA NRW sieht die leicht unterdurchschnittliche Positionierung der Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich aus haushaltswirtschaftlicher Sicht positiv.

Elternbeitragsquote

Für die Erhebung von Elternbeiträgen für die Offene Ganztagschule sind nach § 9 Abs. 3 SchulG NRW die Bestimmungen des KiBiz anzuwenden. Nach § 5 Abs. 2 KiBiz können der Schulträger oder das Jugendamt für außerunterrichtliche Angebote in der OGS Elternbeiträge erheben. Diese sollen eine soziale Staffelung beinhalten. Im Unterschied zu den Kindertageseinrichtungen ist der Elternbeitrag für die OGS nach Nr. 8.2 des Runderlasses zur Offenen Ganztagschule auf maximal 150 Euro (aufgrund aktueller Erlassänderung künftig 170 Euro) monatlich begrenzt.

Die Stadt Hagen erhebt Elternbeiträge für den offenen Ganztage auf der Grundlage ihrer Satzung in der Fassung des VI. Nachtrages vom 15. Juli 2011¹⁸. Die GPA NRW hat die Elternbeitragsatzungen für den OGS-Bereich der kreisfreien Städte verglichen. Nachfolgend sind die wesentlichen Eckpunkte dargestellt:

- Wie bei 65 Prozent der kreisfreien Städte in NRW besteht in Hagen bislang noch eine übergreifende Geschwisterkindbefreiung für die Bereiche OGS, Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege.
- Das Jahreseinkommen für den Höchstbeitrag liegt in Hagen bei über 75.001 Euro und damit im Durchschnitt der kreisfreien Städte.
- Innerhalb einzelner Beitragsstufen legt die Stadt Hagen überdurchschnittlich hohe Elternbeiträge fest; bis zu den Maximalwerten besteht noch Spielraum.

¹⁸ Stadt Hagen, Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen im Rahmen der Offenen Ganztagschule im Primarbereich der Stadt Hagen – Elternbeitragsatzung – in der Fassung des VI. Nachtrages vom 15. Juli 2011

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte aus haushaltswirtschaftlichen Gründen die Geschwisterkindbefreiung überprüfen¹⁹. Spielräume zu den Maximalwerten der anderen kreisfreien Städte könnten weiterführend ausgeschöpft werden. Die GPA NRW stellt der Stadt Hagen eine Vergleichsübersicht zur Verfügung, an der sie sich orientieren kann.

Nach den Maßnahmevorschlägen zum Haushaltssanierungsplan 2014/2015 beabsichtigt die Stadt Hagen für den Offenen Ganzttag – ebenso wie im Bereich der Kindertageseinrichtungen und im Bereich der Kindertagespflege – die Geschwisterkindbefreiung zu modifizieren. Darüber hinaus sind eine Überprüfung der Beitragshöhe und eine jährliche Dynamisierung vorgesehen. Eine entsprechende Änderung der Elternbeitragsatzung ist für 2014/2015 geplant. Die Stadt Hagen rechnet hierdurch mit deutlichen Mehreinnahmen. Auch hier sind die Maßnahmevorschläge bislang noch nicht in die Fortschreibung des HSP 2014/15 aufgenommen worden, sondern nur als Prüfauftrag formuliert.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW befürwortet die geplanten Maßnahmen im Bereich der Beitragsatzung für den Offenen Ganzttag. Finanzielle Spielräume im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten in NRW werden hierdurch ausgeschöpft.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Erträge aus Elternbeiträgen zu den ordentlichen Aufwendungen für die OGS ab.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganzttagsschule in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012
Elternbeitragsquote	18,6	17,1	16,7	16,2	21,5

Die Elternbeitragsquote steigt im Eckjahresvergleich um rund 16 Prozent.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganzttagsschule in Prozent 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,2	9,3	28,8	19,0	15,5	19,1	22,4	18

Die Stadt Hagen erzielt einen unterdurchschnittlichen Wert. Je nach Betreuungszeit fallen für die Kindertagesbetreuung oder die Kindertagespflege teilweise höhere Elternbeiträge an, als für die OGS. Da nach § 4 Abs. 2 der OGS-Satzung bislang bei der Geschwisterkindbefreiung der höchste Elternbeitrag der jeweiligen Betreuungsform zu zahlen ist, ging dies oftmals zu Lasten der OGS-Beiträge.

→ **Feststellung**

Die im Vergleich unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote wirkt sich nachteilig auf den Fehlbetrag der Offenen Ganzttagsschule aus.

¹⁹ Diese Empfehlung steht in Zusammenhang mit der Empfehlung auf Seite 18 dieses Berichtes.

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.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Anzahl der Primarschüler					
in Grundschulen	7.530	7.183	7.010	6.864	6.708
in Förderschulen	262	286	280	277	234
im Primarschulbereich gesamt	7.792	7.469	7.290	7.141	6.942
Anzahl OGS-Schüler					
in Grundschulen	1.724	1.803	1.887	2.020	2.114
in Förderschulen	96	95	96	96	96
im Primarschulbereich gesamt	1.820	1.898	1.983	2.166	2.210
Teilnehmerquoten OGS					
in der Grundschule	22,9	25,1	26,9	29,4	31,5
in der Förderschule	36,6	33,2	34,3	34,7	41,0
im Primarschulbereich gesamt	23,4	25,4	27,2	30,3	31,8

Bei rückläufigen Schülerzahlen erhöht sich die Anzahl der betreuten OGS-Schüler. Insofern steigt die Teilnehmerquote im Primarschulbereich.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
29,4	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
34,7	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
30,3	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

Die Teilnehmerquote liegt im Grundschulbereich deutlich unter dem interkommunalen Durchschnitt; während sie bei der Förderschule über dem Durchschnitt liegt.

→ Feststellung

Die Stadt Hagen positioniert sich in der Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den niedrigsten Quoten.

Allerdings gibt es an den meisten Schulen mit OGS das ergänzende Angebot einer freien gesicherten Halbtagesbetreuung, so dass die geringe Teilnehmerquote auch in Zusammenspiel mit dem Zusatzangebot der Übermittagsbetreuung zu sehen ist.

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 GPA NRW stellt nachfolgend die Anzahl der im Jahr insgesamt dokumentierten Meldungen von Kindeswohlgefährdungen dar.

Kinderschutzverfahren nach § 8a SGB VIII

	2009	2010	2011	2012
Leistungen nach § 8a SGB VIII	244	163	149	125

Die Meldungen von Kindeswohlgefährdungen verringern sich im Eckjahresvergleich 2009/2012 um rund 49 Prozent. In 2013 gingen 102 Hinweise auf Kindeswohlgefährdungen beim Allgemeinen Sozialen Dienst ein. Trotz der sinkenden Tendenz der gemeldeten Kindeswohlgefährdungen macht die verbleibende Anzahl deutlich, wie wichtig einheitlich festgelegte Verfahrens- und Bearbeitungsstandards für eine rechtssichere Bearbeitung sind.

Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die GPA NRW hat Verfahrensanforderungen formuliert. Diese sind angelehnt an die gesetzlichen Regelungen. Die Stadt Hagen hat Verfahrensstandards als Bestandteil der Dienstanweisung Kindeswohlgefährdung vom 15.02.2011 als verbindliche Arbeitsgrundlage festgelegt²⁰. Die GPA NRW gleicht nachfolgend die Verfahrensstandards der Stadt Hagen mit den eigenen Verfahrensanforderungen ab.

²⁰ Stadt Hagen, Vorgehen und Maßnahmen bei Hinweisen auf Vernachlässigung und Misshandlung von Kindern und Jugendlichen, Stand Januar 2011

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 durch zwei Fachkräfte.	erfüllt
Beim Hausbesuch sollte mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein.	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

→ Feststellung

Die Stadt Hagen setzt die von der GPA NRW definierten Verfahrensanforderungen vollinhaltlich um.

Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die GPA NRW hat die Umsetzung der Verfahrensregeln zur Kindeswohlgefährdung in acht Fallakten geprüft. Die Fallakten stammen aus unterschiedlichen Bezirken der Stadt Hagen.

Hierbei hat die GPA NRW folgende Anforderungen definiert:

- 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 Fallführenden Fachkraft unterzeichnet.
- Vereinbarungen mit den Erziehungsberechtigten bei notwendigen Leistungen zur Gefahrenabwehr sind von allen Beteiligten erörtert und schriftlich bestätigt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen erfüllt die definierten Anforderungen der GPA NRW in den Fallakten vollinhaltlich. Insofern ergibt sich für den Bereich Kinderschutz ein positives Gesamtbild.

→ 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 Hagen 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	6
Hilfe zur Pflege	8
Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)	13
Wohngeld	14
Rentenversicherung	16
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	18
Gesamtbetrachtung und Potenzial des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	20
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	21
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	21
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	22
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	23
Organisation und Steuerung des BuT	23
Kennzahlen zum BuT	24
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	25
Frühförderung	27
Integrationshilfen	30
Behindertenfahrdienst	31
Hilfe zur Pflege	33
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	33
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	33
Anlagen	35

→ 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 Stellenvergleiche für typische Aufgaben des Produktbereiches und die Eingliederungshilfen für behinderte Menschen nach dem SGB XII¹. 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 dass die Vergleichskommunen ihr Personal und die Leistungsbezieher bzw. Fallzahlen unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. 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
Rentenversicherungsangelegenheiten	Antragsaufnahme und Beratung
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	Leistungsgewährung

¹ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe - in der zur Zeit geltenden Fassung

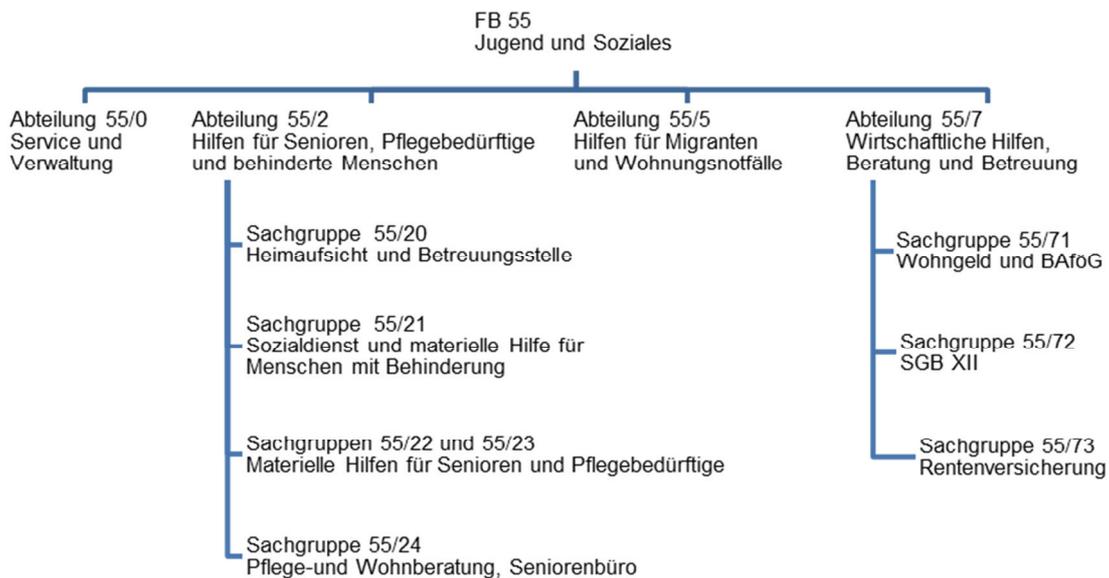
Auch für die Betreuungs- und die Fürsorgestelle (Fachstelle für behinderte Menschen im Arbeitsleben) sind jeweils Daten erhoben worden. Die ermittelten Kennzahlen wurden der Stadt Hagen zur Verfügung gestellt, eine Darstellung erfolgt im Bericht nicht.

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. Diese einwohnerbezogene Personalquote berücksichtigt auch die Leitungsstellen. Bei den meisten Aufgaben werden anschließend Leistungskennzahlen für den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung gebildet. Hierfür verwendet die GPA NRW die durchschnittlichen Jahresfallzahlen der Stadt Hagen bzw. Jahresstatistiken von IT.NRW als Grundlage. Liegen die Kennzahlenwerte 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.

Die in dieser Prüfung untersuchten Aufgabenfelder liegen in Hagen in der Zuständigkeit des Fachbereiches 55, der in insgesamt acht Abteilungen gegliedert ist.

Auszug aus dem Organigramm des Fachbereiches 55



Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Die Stadt Hagen hat 2011 rund 2,2 Mio. Euro an Transferaufwendungen für Asylbewerber erbracht. Die Transferaufwendungen erhöhten sich 2012 auf 2,4 Mio. Euro. Dagegen sanken die Transferaufwendungen bezogen auf einen Leistungsbezieher von 6.470 Euro in 2011 auf 6.205 Euro in 2012. Für die in 2011 überdurchschnittlichen Aufwendungen macht die Stadt Hagen mehrere Fälle mit sehr hohen Krankenhilfekosten verantwortlich. Dazu kommt ein hoher Anteil von Personen, die nicht in eigenen Übergangseinrichtungen untergebracht waren.

Transferaufwendungen nach dem AsylbLG je Leistungsbezieher in Euro

Vergleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	6.470	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	6.205	4.862	9.152	6.593	6.125	6.387	6.972	19

Nachdem seit 1997 die Zahl der Hilfebezieher rückläufig war, steigt sie seit 2010 landesweit an. Die Anzahl der Personen in Nordrhein-Westfalen, die sogenannte Regelleistungen erhalten, erhöht sich vom 31.12.2012 zum 31.12.2013 um 28 Prozent. Die Steigerungsrate für die Stadt Hagen beträgt demgegenüber 16 Prozent². Die Leistungsdichte nimmt seit 2010 stetig zu.

Entwicklung der Fallzahlen und der Leistungsdichte* nach dem AsylbLG

Kennzahl	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher	344	323	344	384	424
Fälle	184	183	202	212	218
Leistungsdichte*	1,81	1,71	1,84	2,06	2,27

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

Leistungsdichte* nach dem AsylbLG

Vergleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1,84	1,08	3,91	2,19	1,70	1,88	2,52	21
2012	2,06	1,91	4,30	2,53	2,01	2,14	2,98	20

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

Die wachsende Fallzahl erhöht neben der Unterbringungsproblematik auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Für beide Aufgaben gemeinsam ist in Hagen die Abteilung 55/5 zuständig. Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Hagen

²Lt. IT.NRW, Pressemitteilung 169_14 vom 24.06.2013 und stichtagsbezogene Statistik 14.9101

in 2011 mit 2,0 Vollzeit-Stellen, ab 2013 mit 1,9 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich setzte sie 0,5 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ein, seit 2012 nur noch 0,3.

Die Leistungsdichte, also der Bevölkerungsanteil der Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, ist in Hagen vergleichsweise niedrig. Dazu korrespondiert, dass Hagen mit 1,33 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner in 2011 eine unterdurchschnittliche Personalquote hat. Der Mittelwert der Vergleichskommunen lag bei 1,48 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Leistungsgewährung nach dem AsylbLG 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
101	42	190	102	83	101	118	19

Die GPA NRW legt den Benchmark für diese Aufgabe auf 120 Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung fest.

Viele der einwohnerstarken Städte unseres Vergleichs erreichen Leistungskennzahlen über den Mittelwerten, während die kleineren kreisfreien Städte tendenziell niedrige Werte aufweisen. Die GPA NRW führt dies unter anderem auf Unterschiede in der Aufgabenorganisation zurück. In den großen Organisationseinheiten werden die Unterbringung und die Leistungsgewährung häufiger getrennt bearbeitet. Wo – wie auch in Hagen – beide Aufgaben in einer Stelle vereint sind, ist die Abgrenzung oft schwierig. Die Anteile der jeweiligen Aufgabe verschieben sich situationsbedingt. So stoßen die Unterbringungskapazitäten wegen des starken Anstiegs an Neuzugängen an Grenzen. Dadurch ist die Unterbringung aktuell erschwert und bedarf eines intensiveren Personaleinsatzes. Auch gewährt die Stadt Hagen sogenannten Folgeantragstellern die Leistungen überwiegend in Form von Wertgutscheinen. Sie auszustellen und abzurechnen ist arbeitsintensiver, als einen Geldbetrag zu bewilligen.

→ Feststellung

Die Stadt Hagen erreicht 2011 noch nicht den GPA-Benchmark von 120 Fällen pro Vollzeit-Stelle. Die Leistungskennzahl verbessert sich aufgrund der weiter steigenden Fallzahlen in den Folgejahren. 2013 sind es bereits 115 Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. Dieser Trend setzt sich aktuell weiter fort. Daher weist die GPA NRW hier kein Stellenpotenzial aus.

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, diese Hilfen gemeinsam zu untersuchen. In der Praxis stellt der Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt zumeist eine Übergangssituation bis zur Entscheidung über SGB II- oder Grundsicherungsleistungen dar. Die Anzahl der Leistungsberechtigten der Grundsicherung 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 SGB XII deutlich angestiegen. Diese Entwicklung setzt sich fort. Der Bund entlastet die Kommunen bei der Grundsicherung seit 2011 schrittweise bis zur

vollständigen Übernahme der Netto-Geldleistungen ab 2014³. Die Sach- und vor allem die Personalaufwendungen für die Hilfegewährung verbleiben weiterhin bei den Kommunen.

In Hagen steigen die Transferaufwendungen für die Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII kontinuierlich an. Sie betragen 2009 rund 14, im Jahr 2011 mehr als 16 und in 2012 fast 18 Mio. Euro. Bezogen auf einen Einwohner beträgt der Anstieg mehr als elf Prozent von 85 Euro in 2011 auf 95 Euro in 2012. In beiden Jahren liegt Hagen damit über dem Mittelwert des interkommunalen Vergleiches (81 bzw. 85 Euro).

Dies stellt sich bei den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher anders dar. Hier fällt die Erhöhung etwas moderater aus, wobei Hagen 2011 das Minimum bildet:

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

Vergleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	4.344	4.344	6.973	5.469	4.926	5.355	5.760	21
2012	4.577	4.555	7.177	5.367	4.843	5.115	5.803	19

Stark steigende Fallzahlen in Hagen führen nicht nur zu einer Zunahme der Transferaufwendungen, sondern auch zu einer kontinuierlich anwachsenden Leistungsdichte. Dies wird durch eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung noch verstärkt.

Leistungsdichte* nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII

Vergleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3. Kapitel - Hilfe zum Lebensunterhalt								
2011	4,2	0,7	4,2	2,3	1,4	2,4	2,9	20
2012	4,4	0,8	4,4	2,5	1,6	2,5	3,2	18
4. Kapitel - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung								
2011	15,4	9,6	15,7	12,4	10,5	12,8	13,5	20
2012	16,4	10,4	17,2	13,1	11,0	13,3	14,5	18

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

Für die Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel des SGB XII außerhalb von Einrichtungen ist in Hagen die Abteilung 55/7 zuständig. Hiervon ausgenommen sind die sonstigen Hilfen zur Sicherung der Unterkunft nach § 36 SGB XII (z. B. Darlehen für Mietrückstände). Diese bearbeitet die „Zentrale Fachstelle für Wohnraumsicherung und Wohnraumversorgung in Notfällen“ der Abteilung 55/5. Für ihren Stellenvergleich 2011 berücksichtigt die GPA NRW daher Stellenanteile aus beiden Abteilungen. Auch die Fälle nach § 36 SGB XII fließen in die Kennzahlenberech-

³ Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen: Im Jahr 2011 betrug die Erstattung durch den Bund 15 Prozent, in 2012 45 Prozent, für das Jahr 2013 75 Prozent und ab 2014 übernimmt der Bund die Kosten vollständig.

nung ein. Datenbasis der Stadt Hagen sind somit 12,8 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung und 1,2 Stellenanteile für Leitungsaufgaben. Hierin enthalten sind insgesamt 1,4 Stellen der Zentralen Fachstelle für Wohnraumsicherung und Wohnraumversorgung in Notfällen.

Mit 7,47 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner in 2011 übersteigt Hagen den Mittelwert der Vergleichskommunen deutlich, der bei 6,54 Vollzeit-Stellen liegt. Auch hier findet die überdurchschnittliche Leistungsdichte ihre Entsprechung in der Personalausstattung.

Gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

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

Erläuterung der Gewichtung in der Anlage

Für die Leistungsgewährung nach dem 3. und 4. Kapitel des SGB XII legt die GPA NRW den Benchmark auf 180 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung fest.

2011 erreichte Hagen noch nicht ganz den GPA-Benchmark. Die Stadt Hagen reduzierte die Sachbearbeitung 2012 nach einer eigenen Organisationsuntersuchung auf 10,8 Vollzeit-Stellen. Dabei blieben die Stellen der Fachstelle für Wohnraumsicherung und Wohnraumversorgung in Notfällen unverändert.

→ Feststellung

Die gewichtete Leistungskennzahl für 2012 erhöht sich entsprechend auf 209 Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung und übersteigt damit den GPA-Benchmark. Aus Sicht der GPA NRW besteht kein Stellenpotenzial in diesem Aufgabenfeld.

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 NRW⁴ auf die Anzahl und Zusammensetzung der Leistungsbezieher sowie auf deren Fallbearbeitung auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden. Generell ist die Steuerungsmöglichkeit von kommunaler Seite in der Hilfe zur Pflege in einem größeren Maße gegeben als in den Leistungsbereichen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulante Pflege)

In Hagen bietet die Abteilung 55/2 alle Dienstleistungen für Senioren, Pflegebedürftige und behinderte Menschen innerhalb einer Organisationseinheit an. Die Pflegeberatung ist mit der Wohnraumberatung und dem Seniorenbüro in einer eigenen Sachgruppe 55/24 zusammenge-

⁴ 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.

fasst. Als weitere Sachgruppe ist 55/22 zuständig für die stationären Hilfen zur Pflege und das Pflegegeld. Die Hilfen außerhalb von Einrichtungen bearbeitet die Sachgruppe 55/23. Bis 2014 war sie auch noch für Teile der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen zuständig.

Entwicklung der Fallzahlen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher in eigener Zuständigkeit	341	340	278	280
Leistungsbezieher in Zuständigkeit des LWL	30	24	30	35

In 2013 verzeichnet die Stadt Hagen einen leichten Rückgang bei den Leistungsbeziehern. Bei der Leistungsdichte berücksichtigt die GPA NRW nur die Leistungsbezieher in eigener Zuständigkeit, da die Kommune keinen Einfluss auf die Hilfgewährung durch den Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) hat.

Leistungsdichte* Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

Vergleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1,48	0,48	3,26	1,93	1,40	1,83	2,56	20
2012	1,50	1,20	3,42	1,99	1,43	1,67	2,45	19

*Leistungsbezieher in eigener Zuständigkeit im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

Die für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen definierten Tätigkeiten erledigt in Hagen ein Teil der Sachgruppe 55/23. Hier blieb 2011 eine Stelle ein halbes Jahr lang unbesetzt. Daher übernimmt der Stellenvergleich 2,45 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung. Seit 2012 stehen hierfür wieder 2,95 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Der Stellenanteil der Leitungstätigkeiten betrug 2011 0,5 Vollzeit-Stellen und verringerte sich 2012 auf 0,25. Die berücksichtigten Stellen bearbeiten auch die teilstationären Fälle der Tagespflege. Die Stadt Hagen kann hierfür keinen Anteil beziffern.

Die quantitative Personalausstattung liegt 2011 mit 1,57 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner über dem Mittelwert des interkommunalen Vergleichs (1,40). Sie wird nicht durch ein hohes Fallaufkommen gerechtfertigt, denn die Leistungsdichte ist deutlich unterdurchschnittlich.

Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
125	116	250	171	132	160	202	17

Der GPA-Benchmark beträgt 200 Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung.

Mit 125 Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle erreicht Hagen 2011 etwa zwei Drittel dieses Benchmarks. Bei 308 Leistungsbeziehern im Jahresdurchschnitt müsste der Personaleinsatz

1,54 Vollzeit-Stellen betragen, um den Benchmark einzuhalten. In 2011 setzte die Stadt Hagen tatsächlich 2,45 Vollzeit-Stellen ein, in 2012 und 2013 sogar wieder 2,95.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen führt das Stellenpotenzial von rund 1,0 Vollzeit-Stelle zum Teil auf die rückläufigen Fallzahlen zurück und beabsichtigt nach Aussage der Fachverwaltung, den Personaleinsatz anzupassen.

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationäre Pflege)

Entwicklung der Fallzahlen für die Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher in eigener Zuständigkeit	748	750	748	778
Leistungsbezieher in Zuständigkeit des LWL	131	130	127	130
Pflegewohngeld für Selbstzahler*	Nicht erhoben	Nicht erhoben	447	420

*Fälle ohne Sozialhilfe, für die ein Anspruch auf Pflegewohngeld besteht.

Die Fallzahlen verändern sich 2013 nicht nennenswert. Die Leistungsdichte liegt im interkommunalen Vergleich unauffällig im Bereich des Median.

Die für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen definierten Tätigkeiten umfassen auch das Pflegewohngeld⁵. Deshalb berücksichtigt die GPA NRW auch die Fälle ohne Sozialhilfe, für die ein Anspruch auf Pflegewohngeld besteht. Dem Bearbeitungsaufwand eines stationären Hilfefalles entspricht der Aufwand für 2,5 Fälle von Pflegewohngeld-Selbstzahlern. Auf dieser Grundlage gewichtet die GPA NRW die Anzahl der Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle. Auch die Stadt Hagen nimmt für ihre Stellenbemessung eine ähnliche Gewichtung vor. Der Anteil der sogenannten Pflegewohngeld-Selbstzahler an den Leistungsbeziehern insgesamt ist mit rund einem Drittel der zweithöchste im Vergleich der kreisfreien Städte in NRW.

Die Abteilung 55/2 führt derzeit die stationäre Hilfe zur Pflege in der Sachgruppe 55/22 organisatorisch zusammen. Hierfür kann dieser Stellenvergleich als Orientierungsgröße dienen. Die GPA NRW legt den Benchmark auf 190 gewichtete Leistungsbezieher fest.

Die definierten Aufgaben erledigte die Stadt Hagen in 2011 mit 7,3 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich setzte sie 1,3 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ein, seit 2012 nur noch 0,65.

⁵ nach § 12 des Gesetzes zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen - PFG NRW)

Gewichtete Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
146	79	261	161	127	153	195	20

Erläuterung der Gewichtung in der Anlage

Die GPA NRW legt den Benchmark auf 190 gewichtete Leistungsbezieher fest.

Die Stadt Hagen hat die Ergebnisse unserer letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2006) zum Anlass genommen, das Personal für die Hilfgewährung der stationären Hilfe zur Pflege zu reduzieren. Als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung entfielen fast zwei Vollzeit-Stellen.

→ Feststellung

2011 überschreitet Hagen mit 4,59 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner den Mittelwert von 4,07. Sie hat jedoch den quantitativen Personaleinsatz der stationären Hilfe zur Pflege bis heute deutlich verringert.

Auch die Aufgabenerfüllung der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen wird von der Fluktuation der Leistungsbezieher beeinflusst. Eine Ursache hierfür sind geringe Verweildauern. Sie haben sich nach Aussage der Stadt Hagen in den letzten Jahren verkürzt, auch da die ambulanten Hilfen weiter ausgebaut werden. Zudem spielen die Kurzzeit- und Verhinderungspflege eine zunehmende Rolle. Beides führt innerhalb der Sachbearbeitung zu einem Mehraufwand durch erhöhte Zu- und Abgänge. Deren exakter interkommunaler Vergleich ist aufgrund der unterschiedlich genutzten Sozialhilfeprogramme und der unterschiedlichen Zählweise nicht möglich. So zählt zum Beispiel Hagen einen Heimwechsel jeweils als einen Ab- und einen Zugang, andere Kommunen berücksichtigen dagegen erst das endgültige Ausscheiden aus dem Sozialhilfebezug als Abgang. Der Anteil der Zu- bzw. Abgänge an der Gesamtfallzahl beträgt etwa ein Viertel bei den Städten, die Zahlenmaterial zur Verfügung stellen konnten. Allein in Hagen liegt der Anteil der Zu- bzw. Abgänge bei drei Viertel der Fallzahlen. Eine genaue Berechnung der Belastung durch die Zu- und Abgänge bleibt daher einer detaillierten Organisationsuntersuchung vorbehalten.

Der rechnerische Personaleinsatz bei Einhaltung des Benchmarks in 2011 beträgt rund 5,6 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung. Dabei gehen wir von durchschnittlichen personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Krankenstand, Fluktuation, Altersstruktur und Qualifikationsniveau) aus.

In Hagen bilden Beschäftigte aus dem mittleren und dem gehobenen Dienst jeweils ein Team für die Bearbeitung der stationären Hilfe zur Pflege. Mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen setzt für diese Aufgabe ausschließlich Personal des gehobenen Dienstes ein.

Daneben benötigte die Sachgruppe vermehrte Einarbeitungszeiten aufgrund von Mitarbeiterfluktuation. Diese örtliche Besonderheit erschwert der Stadt Hagen, unseren Benchmark schnell bzw. vollständig zu erreichen.

Eine flächendeckend eingerichtete Pflegeberatung kann sich unterstützend auf den Arbeitsbereich auswirken. Auch ein begünstigender Faktor, um den Benchmark zu erreichen, ist die spe-

zialisierte Unterhaltsbearbeitung. Beide Voraussetzungen sind in Hagen erfüllt. Es gibt Beratungsangebote im gesamten Stadtgebiet und die Unterhaltsheranziehung ist innerhalb der Sachgruppe 55/22 zentralisiert.

Der Geschäftsbericht des Fachbereiches Jugend und Soziales 2013 weist bereits einen um 0,5 Stellen reduzierten Personaleinsatz in 2013 aus. Auch verkleinern zunehmende Fallzahlen das aktuelle Stellenpotenzial.

→ **Feststellung**

Das Stellenpotenzial für die Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen beträgt rund 1,0 Vollzeit- Stellen.

Die Stadt Hagen erreicht zufriedenstellende Struktur- und Finanzkennzahlen bei der Hilfe zur Pflege⁶. Hierzu trägt eine intensive Prüfung des Hilfebedarfes und der Abrechnung bei. Das dazu notwendige Fachwissen droht der Abteilung 55/2 allerdings durch die Altersfluktuation verloren zu gehen. Bei Verwaltungskräften sind zunächst keine pflegerischen Kenntnisse vorauszusetzen. Der Einsatz von Pflegefachkräften könnte daher die Fachlichkeit erhalten, sie aktualisieren und der gesamten Abteilung zugänglich machen.

Bislang werden bei der Stadt Hagen die Sachgruppen für die Leistungssachbearbeitung nicht durch eigene Pflegefachkräfte unterstützt. Zur Feststellung des Bedarfs greifen sie auf die Mitarbeiterinnen der Sachgruppe 55/24 zurück, die aber vorrangig andere Aufgaben haben. Sie sind neben der Pflegeberatung auch für die Wohnberatung und mittlerweile auch für die Angelegenheiten des Seniorenbüros zuständig. Hinzu kommt seit Mitte 2014 der Auftrag, gesetzliche Betreuungen durch entsprechende Angebote vermeiden zu helfen. Weil sich die Inhalte und die Menge der Aufgaben stark ausgeweitet haben, führt die Stadt Hagen aktuell eine Organisationsuntersuchung der Sachgruppe 55/24 durch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte ihr Stellenpotenzial bei der Leistungsgewährung von Hilfe zur Pflege auch nutzen, um durch den Einsatz von Pflegefachkräften die Leistungssachbearbeitung fachlich zu unterstützen. Wir empfehlen eine enge Verzahnung dieser Stellen mit der Leistungsgewährung.

Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege

Die Stadt Hagen hat die Unterhaltsheranziehung innerhalb der Abteilung 55/2 in der Sachgruppe 55/22 zentralisiert. Datenbasis der Stadt Hagen sind 1,10 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,20 für Leitungsaufgaben. Dieses Personal bearbeitet auch die Kostenbeteiligungen von Ehegatten und den Kostenersatz durch Erben bei verwertbaren Nachlässen. Die Organisationsform und das Verfahren haben sich bewährt, was auch die durchschnittliche Positionierung der Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich der Erträge belegt⁷. Hagen erzielt hier 323 Euro je Leistungsbezieher, der Mittelwert liegt bei 333 Euro.

⁶ Vgl. Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege S. 34 und GPA-Kennzahlenset

⁷ Vgl. GPA-Kennzahlenset: Erträge aus Unterhaltsverpflichtungen für die Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher innerhalb von Einrichtungen in Euro

Personalkennzahlen für die Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner							
0,69	0,45	2,42	1,08	0,77	0,94	1,24	18
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung							
776	100	957	574	417	655	728	14

Aufgrund unterschiedlicher Datenlagen hat die GPA NRW keinen Benchmark gebildet.

→ Feststellung

Die Stadt Hagen erzielt mithilfe eines im Vergleich unterdurchschnittlichen Personaleinsatzes durchschnittliche Erträge aus Unterhaltsverpflichtungen. Der Personaleinsatz ist auch im Hinblick auf die Leistungsdichte angemessen.

Unterhaltsheranziehung für Sonstige Hilfen nach SGB XII

Für diese Aufgabe werden in der Stadt Hagen nur 0,1 Vollzeit-Stellen vorgehalten. Die Stadt Hagen machte keine Angaben über die Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle und die festgesetzten Unterhaltsforderungen. In ihrer Organisationsuntersuchung von 2011/2012 ermittelte die Stadt Hagen eine durchschnittliche Bearbeitungszeit und modellierte einen Sollprozess für die Unterhaltsheranziehung. Dabei ging sie von rund einem Prozent Arbeitszeitanteil für diese Aufgabe aus.

→ Empfehlung

Die Bündelung von spezialisiertem Wissen stellt ein einheitliches Handeln sicher und entlastet die Sachbearbeitung. Wenn die Unterhaltsbearbeitung von mehreren Aufgabengebieten zusammengefasst wird, ergeben sich Synergien.

Die Stadt Hagen sollte die Unterhaltsheranziehung für die gesamte Sozialhilfe bei der Sachgruppe 55/22 zentralisieren.

Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)

In Nordrhein-Westfalen ist das WTG erstmals zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Mit ihm 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 und Beschwerden entgegengenommen werden. Das Gesetz galt gleichermaßen für die Bewohner in Betreuungseinrichtungen der Behindertenhilfe und der Altenhilfe.

Das WTG wurde im Oktober 2014 abgelöst durch das Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen (GEPA NRW). Das GEPA NRW kombiniert das bisherige Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen (PfG NW) und das WTG. Es erweitert den Kreis der zu prüfenden Einrichtungen und entwickelt den bisherigen Rahmenprüfkatalog weiter. Das Prüfungsintervall der Regelprüfung kann nach Maßgabe des neuen § 23 WTG auf bis zu zwei Jah-

re verlängert werden. Die konkreten Auswirkungen auf die Arbeit der Heimaufsicht bleiben abzuwarten.

In Hagen ist die Heimaufsicht zusammen mit der Betreuungsstelle der Sachgruppe 55/20 zugeordnet. Ihr Personal setzt sich aus verschiedenen Professionen zusammen, die die unterschiedlichen fachlichen Aufgaben abdecken. So gibt es Fachkräfte aus den Bereichen Verwaltung, soziale Arbeit und Gesundheitswesen. Dieser interdisziplinäre Mix sollte auch bei einer eventuellen Personalaufstockung beibehalten werden.

Die von der GPA NRW für die Heimaufsicht definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Hagen in 2011 mit 2,0 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich setzte sie 0,3 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ein. Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 2.455 Plätze in 38 zu betreuenden Einrichtungen die Bezugsgröße. In 2012 stieg die Platzzahl auf 2.572 an.

Personalkennzahlen für die Heimaufsicht 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner							
1,23	0,43	2,37	1,11	0,78	0,96	1,43	22
zu betreuende Plätze je 100.000 EW							
1.310	1.032	1.728	1.289	1.138	1.273	1.370	22
zu betreuende Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung							
19	7	48	24	17	22	31	22
zu betreuende Plätze je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung							
1.228	554	2.831	1.524	1.117	1.358	1.770	22

Aufgrund der Gesetzesänderungen wird in der Heimaufsicht kein Benchmark gebildet.

Wohngeld

Die Stadt Hagen setzte 2011 für die definierten Tätigkeiten 5,55 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Daneben übernahmen 0,45 Vollzeit-Stellen Leitungsaufgaben. Die Kennzahlen basieren auf 6.500 Wohngeldberechnungen in 2011. Ihre Zahl ging 2012 um ein Viertel auf 4.838 zurück. In 2013 verringerten sie sich nochmals auf 4.111. Der Anteil von zwei Prozent arbeitsintensiverer Lastenzuschussfälle an den Wohngeldberechnungsfällen in Hagen ist das Minimum der Vergleichskommunen. Der Mittelwert beträgt vier Prozent. Diese Rahmenbedingung begünstigt in Hagen eine hohe Leistungskennzahl.

In 2011 liegt die Stadt Hagen mit 3,20 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner deutlich unter dem Mittelwert von 4,43 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner. Hagen gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten einwohnerbezogenen Personalquoten.

Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.171	445	1.596	882	648	874	1.036	22

Die GPA NRW setzt den Benchmark auf 1.050 Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung fest.

Sie entnimmt der Wohngeld-Statistik von IT.NRW die Anzahl der Wohngeld-Berechnungsfälle (sowohl Miet- als auch Lastenzuschuss). Neben ihnen gibt es auch noch sogenannte Probe-rechnungsfälle. Diese Proberechnungen werden für die Jobcenter durchgeführt, um einen fiktiven Wohngeldanspruch zu ermitteln. Dies ist nötig um festzustellen, inwieweit ein SGB II – Anspruch besteht. Die Proberechnungen werden von den Wohngeld-Stellen der Städte un-terschiedlich gezählt und erfasst.

Die Wohngeldstelle gehört in Hagen zur Abteilung 55/7. Sie bildet gemeinsam mit der BAföG-Stelle die Sachgruppe 55/71. Durch die organisatorische Nähe zu den Hilfen nach dem SGB XII ist hier eine gute Zusammenarbeit gegeben. Anfängliche Schwierigkeiten in der Abstimmung mit dem Jobcenter Hagen sind ausgeräumt.

→ **Feststellung**

Die Wohngeldstelle der Stadt Hagen führt kaum sogenannte Proberechnungen für das Jobcenter durch.

Unter anderem aus Datenschutzgründen hat sich in Hagen folgendes Verfahren etabliert: Das Jobcenter berechnet in den meisten Fällen selbst, ob ein Wohngeldanspruch möglicherweise besteht und bedient sich dazu nicht der Wohngeldstelle. Zur Sicherstellung des Lebensunterhaltes tritt das Jobcenter in Vorleistung. Als Konsequenz stellt der Leistungsempfänger einen Wohngeldantrag und das Jobcenter einen Erstattungsanspruch. Dieses Verfahren könnte eine Ursache für die vergleichsweise hohe Zahl von Ablehnungen der Stadt Hagen sein. Abgelehnt wird, wenn im Gegensatz zur überschlägigen Proberechnung doch kein Wohngeldanspruch besteht oder Mitwirkungspflichten verletzt werden.

→ **Feststellung**

Während die Stadt Hagen den Benchmark im Vergleichsjahr 2011 noch deutlich überschreitet, sinkt ihre Leistungskennzahl in den Folgejahren darunter. 2012 wurden 872 Wohngeld-berechnungen pro Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung durchgeführt, 2013 nur noch 839.

2013 ist der bundesweite elektronische Datenabgleich im Wohngeldbereich⁸ eingeführt worden. In NRW war der automatisierte Datenabgleich bereits eingeführt. Nun wurde er ausgeweitet auf sog. Mini-Jobs, sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten und Renten. Hierdurch ist ein Mehr-aufwand (Eingabe von Daten wie Geburtsort bei allen laufenden Fällen, Verarbeitung der Prü-fergebnisse) entstanden. Dieser Arbeitsaufwand reduziert sich nach einem erstmaligen Ab-gleich wieder, wie die Erfahrungen bei der landesweiten Einführung zeigen. Es bleibt allerdings ein Mehraufwand, der ja nach vorheriger Sachverhaltsaufklärung unterschiedlich sein wird.

⁸ Automatisierter Datenabgleich nach § 33 Abs. 5 WOGG

Das seit dem 01.01.2009 unveränderte Wohngeld verliert wegen steigender Einkommen und Mieten als vorrangige Unterstützungsleistung an Wirksamkeit. Diesem Umstand will der Gesetzgeber aktuell mit einer Wohngeldnovelle entgegenreten. Durch sie sollen nicht nur die Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten soll ausgeweitet werden.

Die künftige Personalbemessung hat die geplanten Gesetzesänderungen zu berücksichtigen: Mit der Wohngeldnovelle zum 1. April 2015 werden steigende Fallzahlen erwartet. Mit der Änderung des Justizgesetzes NRW wird das Widerspruchsverfahren im Wohngeld zum 1. Januar 2015 wieder eingeführt.

Rechnerisch wird der GPA-Benchmark in 2013 mit 3,9 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung erreicht. Gleichzeitig wurde eine freiwerdende Sachbearbeiter- Stelle nicht wieder besetzt⁹. Damit hat die Wohngeldstelle der Stadt Hagen aktuell 4,5 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte das aktuelle rechnerische Stellenpotenzial von rund 0,6 Vollzeit-Stellen im Hinblick auf die anstehenden Rechtsänderungen beobachten. Ende 2015 bieten die dann vorliegenden Fallzahlen eine belastbare Grundlage für die Personalbemessung.

Rentenversicherung

Datenbasis des Stellenvergleiches 2011 sind 5,2 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,5 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben. Also setzte die Stadt Hagen 3,05 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner ein. Damit übertrifft sie den Mittelwert aller sechzehn Vergleichskommunen von 1,97 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner erheblich.

In 2012 wurde die Aufgabe räumlich zentralisiert. Seitdem wird sie nur noch im Rathaus II am Berliner Platz angeboten. Der Personaleinsatz für die Sachbearbeitung wurde bei rückläufigen Antragszahlen auf 4,0 Vollzeit-Stellen reduziert.

Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
958	276	983	638	508	604	781	15

Der GPA-Benchmark für die kreisfreien Städte beträgt 900 Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung.

Er berücksichtigt den dort verstärkt anfallenden Beratungsbedarf und eine größere Komplexität der Anträge. Wo er nicht eingehalten wird, gehen die Service-Leistungen der Kommunalverwaltungen häufig über das gesetzlich geforderte Maß hinaus. Dies sind z. B. die die Sichtung und Sortierung von Unterlagen oder Rechtsberatungen im Widerspruchsverfahren. Häufig ist es historisch gewachsen bzw. politisch vorgegeben, in welcher Intensität die Kommune diese Auf-

⁹ Vgl. Personalübersicht auf Seite 26 sowie S. 29, Geschäftsbericht 2013 des Fachbereiches Jugend und Soziales

gabe wahrnimmt. Da die GPA NRW die Wirtschaftlichkeit in den Fokus ihrer Betrachtungen stellt, orientiert sie den Benchmark an der (kostengünstigeren) gesetzlichen Mindestanforderung.

Nach § 16 Abs. 1 SGB I werden Rentenanträge von den kreisfreien Städten entgegengenommen. Eine Konkretisierung, was unter einer Entgegennahme von Anträgen zu verstehen ist, enthält das Gesetz nicht. Dabei ist unstrittig, dass den Gemeinden im Zuge der Entgegennahme der Anträge mehr als eine Briefkastenfunktion (also die bloße Entgegennahme und Weiterleitung der Anträge) zukommt. Dies ergibt sich aus § 15 Abs. 2 SGB I. Danach erstreckt sich die Auskunftspflicht auf die Benennung der für Sozialleistungen zuständigen Leistungsträger sowie auf alle Sach- und Rechtsfragen, die für die Auskunftssuchenden von Bedeutung sein können und zu deren Beantwortung die Auskunftsstelle imstande ist. Die Auskunftspflicht der Gemeinden ist dadurch gleichzeitig konkret begrenzt. 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 allein Aufgabe der Rentenversicherungsträger.

Auffällig ist in den Vergleichskommunen die teils sehr unterschiedliche Fallintensität. Neben der Kommune nehmen auch andere Stellen die Anträge entgegen (z. B. Rentenversicherungsträger, Rentenvereine). Einige Städten (Bonn, Duisburg, Leverkusen, Köln und Wuppertal) haben kein eigenes Versicherungsamt. Häufig ist es historisch gewachsen bzw. auch abhängig von den bestehenden Strukturen (Nähe zum Rentenversicherungsträger und Beratungsangebote der Rentenversicherungsträger vor Ort), in welcher Intensität die Kommune in diese Aufgabe einbezogen wird.

In der Stadt Hagen gibt es neben einigen Versichertenberatern und –ältesten eine Auskunfts- und Beratungsstellen der Deutschen Rentenversicherung Westfalen. Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 4.992 Antragsverfahren bei der Stadt Hagen die Bezugsgröße. In 2012 gingen sie auf 4.289 zurück. In 2013 verringerte sich ihre Zahl nochmals auf 3.875.

Antragsverfahren nach SGB VI je 100.000 Einwohner 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.663	108	2.663	1.217	599	1.308	1.672	15

→ Feststellung

Die Stadt Hagen hebt sich von den übrigen Kommunen ab, die über eine Auskunfts- und Beratungsstelle bzw. ein Servicezentrum verfügen. Fast ausnahmslos liegen diese mit der Antragsdichte unter dem Mittelwert, Hagen dagegen bildet das Maximum.

Eine mögliche Ursache sieht die Stadt Hagen in ihrer Bevölkerungsstruktur mit einem hohen Anteil an Einwohnern mit Migrationshintergrund¹⁰. Sie benötigten vermehrt Beratung und Hilfeleistung in Rentenversicherungsangelegenheiten. Zudem nahmen vor der Zentralisierung in 2012 verstärkt Einwohner von Nachbarkommunen die Angebote in den Außenstellen der Stadt Hagen wahr. Aber auch 2013 blieb die Antragsdichte trotz sinkender Antragszahlen hoch, mit 2.080 Antragsverfahren nach SGB VI je 100.000 Einwohner.

Wegen der zum 01. Juli 2014 eingeführten abschlagsfreien Rente ab 63 und der sogenannten Mütterrente erwarten die Rententräger, dass die Beratungs- und Antragszahlen vorübergehend zunehmen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte die Ursachen für die hohe Antragsdichte ermitteln und gegensteuern. Wir empfehlen zudem, die Standards für das Versicherungsamt auf das notwendige Maß zu beschränken.

Dabei helfen konkrete Vorgaben für die Beschäftigten z. B. zur Terminvergabe oder Wartezeiten. Einwohner von Nachbarkommunen sollten auf deren Versicherungsämter bzw. die Beratungsangebote der Rentenversicherungsträger verwiesen werden. Qualifizierte Beratungen über die Pflichtaufgabe hinaus sollten nicht mehr durchgeführt werden.

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die Ämter für Ausbildungsförderung sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. In Hagen bildet die BAföG-Stelle gemeinsam mit der Wohngeld-Stelle die Sachgruppe 55/71 der Abteilung 55/7.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 1.049 Anträge nach der BAföG-Statistik von IT.NRW die Bezugsgröße. Dabei berücksichtigt die GPA NRW nur die Neu- und Wiederholungsanträge, nicht die sogenannten Änderungseingaben, auf die eine Berechnung folgt¹¹. In 2012 sank die Antragszahl auf 987.

BAföG-Anträge je 100.000 Einwohner 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
560	157	641	381	282	396	446	20

Neu- und Wiederholungsanträge nach IT.NRW

Auch bei der Ausbildungsförderung nach dem BAföG ist die Antragsdichte in Hagen gegenüber den meisten Vergleichskommunen erhöht. Eine Ursache kann das Schul- und Ausbildungsan-

¹⁰ Der Ausländeranteil der Bevölkerung betrug in Hagen zum 31.12.2012 13 Prozent, in NRW 10,9 Prozent lt. IT.NRW (12411-03iz).

¹¹ Hiervon weicht der Geschäftsbericht 2013 des Fachbereiches Jugend und Soziales ab, welcher auch die Änderungseingaben mitzählt. So sind die dort wesentlich höheren Fallzahlen auf S. 31 zu erklären.

gebot in der Stadt Hagen als Oberzentrum der Märkischen Region sein. Der Sitz des Trägers der Ausbildungsstätte bestimmt nämlich unter anderem die Zuständigkeit der BAföG-Stelle.

Weiter beeinflusst der Anteil der Neuansprüche an den Ansprüchen insgesamt die Bearbeitung und damit die Leistungskennzahl. Denn die Beratungsnotwendigkeit und –intensität ist bei Neuansprüchen in der Regel höher.

Prozentualer Anteil der Neuansprüche an den BAföG-Ansprüchen 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
43	42	56	49	45	49	52	20

→ **Feststellung**

Der unterdurchschnittliche Anteil der Neuansprüche stellt keine besondere Belastung für die BAföG-Stelle der Stadt Hagen dar.

Die von der GPA NRW für die Leistungssachbearbeitung nach dem BAföG definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Hagen 2011 mit 3,89 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich setzte sie 0,35 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ein.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen bildet 2011 mit 2,26 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner das Maximum.

Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 1,24 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner.

Anträge je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
270	239	685	354	291	330	372	20

Die GPA NRW legt den Benchmark auf 380 Anträgen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung fest.

Die Leistungskennzahl der Stadt Hagen verfehlt ihn deutlich.

Bei 1.089 Anträgen ergibt sich für 2011 bei Anwendung des Benchmarks ein rechnerischer Personaleinsatz von 2,8 Vollzeit-Stellen, also rund eine Stelle weniger, als die Stadt Hagen tatsächlich eingesetzt hat. Dieses rechnerische Stellenpotenzial nimmt wegen der rückläufigen Antragszahlen eher noch zu.

Seit 2014 sind Online-Anträge über IT.NRW möglich. Inwieweit dieses Verfahren von den BAföG-Berechtigten angenommen wird, bleibt abzuwarten. Auch kann noch nicht eingeschätzt werden, ob dieses Verfahren zu einer Arbeitsentlastung führt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen hat den Personaleinsatz ab 2014 auf 2,9 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung gesenkt. Doch das reicht wegen der rückläufigen Fallzahlen noch nicht aus, um den GPA-Benchmark zu erreichen.

Ausgehend von einem weiter abnehmenden Aufgabenvolumen prüft die Stadt Hagen, ob auch hier eine interkommunale Zusammenarbeit möglich ist. Vorbild hierfür ist ihr Gemeinsames Versorgungsamt mit den Städten Dortmund und Bochum.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW unterstützt die Überlegungen der Stadt Hagen, die Aufgaben nach dem BA-föG mittels interkommunaler Zusammenarbeit zu erledigen.

Gesamtbetrachtung und Potenzial des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

Wie in fast allen Kommunen wird auch in Hagen die Personalgewinnung und -entwicklung zunehmend wichtiger, aber auch schwieriger. Es besteht eine Konkurrenz um geeignete Nachwuchskräfte. Die Anforderungen an das Personal steigen qualitativ und quantitativ. Tendenziell und statistisch belegt nimmt die Leistungsfähigkeit der Belegschaften mit zunehmendem Alter und häufigerer Krankheit ab. Nach eigener Auskunft sind die von uns betrachteten Organisationsseinheiten des Fachbereiches 55 davon besonders betroffen¹².

Bei den notwendigen Personalentwicklungsmaßnahmen kommt es oft zu Zielkonflikten, gerade im Hinblick auf die Konsolidierungszwänge. Die Stadt Hagen hat ein Personalentwicklungskonzept mit Stand von September 2010, zu dem der Fachbereich 11 Personal und Organisation einen jährlichen Personal- und Geschäftsbericht erstellt.

Der Fachbereich 55 Jugend und Soziales der Stadt Hagen hat in einigen Bereichen Personal abgebaut im Zuge der Haushaltskonsolidierung¹³. Er nutzte dazu vor allem die Altersfluktuation. Auch passte er häufig zeitnah das Personalvolumen an rückläufige Fallzahlen an. So hat die Stadt Hagen teilweise schon das in dieser Prüfung festgestellte Potenzial realisiert.

Die GPA NRW wendet ihre Benchmarks bei den Stellenvergleichen auf die zeitlich fortgeschriebenen Fallzahlen und Stellenanteile an. Daraus ergibt sich für die Stadt Hagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung (August 2014) ein rechnerisches Potenzial in den Bereichen Hilfe zur Pflege und Wohngeld. Die insgesamt 2,6 Vollzeit-Stellen entsprechen einem monetären Volumen von rund 134.000 Euro pro Jahr¹⁴.

Der Fachbereich 55 der Stadt Hagen sollte seinen eingeschlagenen Weg fortführen, nicht nur Personal abzubauen, sondern gleichzeitig durch Organisationsuntersuchungen auch die Aufbau- und Ablauforganisation zu verbessern. Dabei sind Vorgaben (Standards) zur Aufgabenerfüllung wichtig, die die angestrebte Qualität und die Anforderungen konkretisieren. Hier dienen unsere Benchmarks als eine Orientierungsgröße. Daneben muss festgelegt werden, ob und wie bisherige Standards ggf. abgesenkt werden können. Das sind zum Beispiel längere Warte- oder Bearbeitungszeiten oder der Wegfall von freiwilligen (Beratungs-) Leistungen. Solche Vorgaben dienen auch der Sicherheit und Motivation der Beschäftigten.

¹² Vgl. Seite 8, Geschäftsbericht 2013 des Fachbereiches Jugend und Soziales

¹³ Vgl. Seite 6, Geschäftsbericht 2013 des Fachbereiches Jugend und Soziales, sowie HSP-Maßnahmen 11PK3110 ff.

¹⁴ KGSt-Durchschnittswert 2011 je Vollzeit-Stelle für die Aufgabe in der Stadt Hagen

Produktbereich 05 Soziale Leistungen

Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner

Der Produktbereich 05 Soziale Leistungen der kreisfreien Städte unterscheidet sich stark aufgrund unterschiedlicher

- Organisationsstrukturen,
- Grade der Ausgliederung von Aufgaben und
- politischer Ausrichtungen.

Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das die Kommune zur Aufgabenerledigung einsetzt. Er wird auf der Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse des Teilergebnisplanes zum Produktbereich 05 ermittelt.

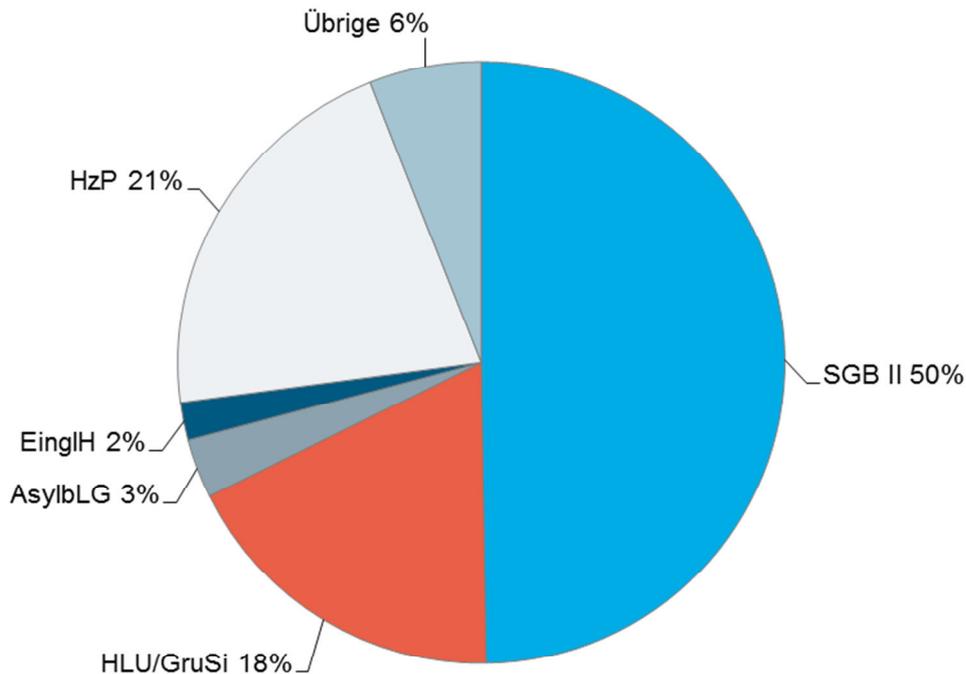
Fehlbetrag der Sozialen Leistungen je Einwohner in Euro im Zeitverlauf

2009	2010	2011	2012
421,56	445,40	421,01	416,96

Finanzdaten Stadt Hagen, Abteilung 55/0, Einwohnerzahlen nach IT.NRW

Trotz sinkender Einwohnerzahl bleibt der Fehlbetrag je Einwohner im Vergleich von 2009 zu 2012 nahezu konstant, da der absolute Fehlbetrag rückläufig ist.

Verteilung des Fehlbetrages 2012 Sozialen Leistungen auf einzelne Hilfearten



SGB II	kommunale Leistungen nach dem SGB II
HLU/GruSi	Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)
AsylbLG	Hilfen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
EinglH	Hilfen nach dem 6. Kapitel SGB XII (Eingliederungshilfe)
HzP	Hilfen nach dem 7. Kapitel SGB XII (Hilfe zur Pflege)

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II¹⁵ 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 zuständig. Der 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 das 18 zugelassene kommunale Träger, darunter die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Mülheim an der Ruhr, Münster, Solingen und Wuppertal.

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

¹⁵ Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

SGB II-Quote in Prozent

Vergleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	15,8	8,5	21,4	14,8	13,3	14,6	16,7	22
2012	16,8	8,4	21,6	14,9	13,2	15,1	17,2	20

→ Feststellung

Der vergleichsweise hohe Anteil an SGB II-Beziehern belastet die Stadt Hagen.

Grundsicherung für Arbeitssuchende- kommunale Leistungen

Vergleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Euro								
2011	2.011	2.011	2.656	2.324	2.175	2.346	2.468	22
2012	2.028	2.028	2.666	2.357	2.226	2.378	2.481	20
Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro								
2011	1.974	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22
2012	1.987	1.987	2.583	2.281	2.156	2.308	2.399	20

Ein Grund für die geringsten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher ist das niedrige Mietniveau in Hagen. Gleichzeitig hat Hagen einen im Vergleich geringeren Anteil an einmaligen Leistungen und kommunalen Eingliederungsleistungen gem. § 16aSGB II. Die gesamten kommunalen Transferaufwendungen fließen nämlich zu rund 98 Prozent für Unterkunft und Heizung. Der Mittelwert für diese Quote beträgt knapp 97 Prozent.

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.

Organisation und Steuerung des BuT

Die kreisfreien Städte organisieren die Bearbeitung des BuT sehr unterschiedlich. Sie wird sowohl verteilt auf unterschiedliche Fachbereiche, als auch zentral in nur einer Organisationseinheit wahrgenommen. Auch haben zum Beispiel einige Jobcenter die BuT-Bearbeitung für ihre SGB II-Berechtigten vollständig auf die kreisfreien Städte übertragen. In anderen Fällen ist das Jobcenter nur für das Schulbedarfspaket nach dem SGB II zuständig, nicht aber für andere Leistungen des BuT.

In Hagen bearbeiten sowohl das Jobcenter als auch die Stadt Hagen BuT-Anträge. Sie haben dafür unterschiedliche Organisationsformen gewählt. Im Jobcenter bewilligt jede Sachbearbeitung die BuT-Leistung für Hilfeempfänger in ihrer Zuständigkeit selbst, also dezentral. Für die

Stadt Hagen gibt es eine zentrale Arbeitsgruppe in der Abteilung 55/5. Dort werden alle übrigen BuT-Fälle bearbeitet, unabhängig von ihrer anspruchsbegründenden Sozialleistung.

Zur Einführung der BuT-Leistungen und zum Aufbau der entsprechenden Organisation setzte die Stadt Hagen befristet eine Projektstelle ein. Sie entwickelte u. a. die Regelungen zur BuT-Leistungsgewährung in Hagen, die auch vom Jobcenter angewendet werden. Sie sichern die einheitliche Vorgehensweise bei der Bewilligung. Die Arbeitsgruppe der Stadt Hagen ist federführend bei der Weiterentwicklung und Aktualisierung der Regelungen. Sie steht auch den Sachbearbeitungen des Jobcenters bei Fragen zur Verfügung.

→ **Feststellung**

Es gibt eine enge Zusammenarbeit zwischen den BuT-Stellen in Hagen mit dem Ziel einer einheitlichen Bewilligungspraxis.

Die Stadt Hagen stellt den BuT-Antragstellern in der Regel Gutscheine für die beantragte Leistung aus. Diese werden beim Leistungsanbieter abgegeben und nach Leistungserbringung mit der Stadt Hagen direkt abgerechnet. Schulbedarfspakete werden ohne Antrag pauschal bewilligt. Schwerpunkt der BuT-Leistungen in Hagen sind die Mittagsverpflegung und die Lernförderung.

Bei der Abrechnung der Mittagsverpflegung hat sich die Stadt Hagen für eine pauschalierte Abrechnung entschieden. Da auch die Leistungsanbieter hiervon Vorteile haben, könnten z. B. die Pauschalen etwas unter dem Betrag liegen, den der Anbieter bei einer sogenannten spitzen Abrechnung jedes Essens erhalten würde.

Kennzahlen zum BuT

Das Vergleichsjahr für das BuT ist das Jahr 2012, da in 2011 Schwierigkeiten in der Einführung und Umsetzung bestanden.

Ordentliche Aufwendungen nach dem BuT je Bewilligung in Euro 2012

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
109	87	234	133	93	114	170	19

2012 erreicht die Stadt Hagen nur eine Ausschöpfungsquote¹⁶ von weniger als 60 Prozent der Bundesmittel und liegt damit noch unter dem landesweiten Durchschnitt. Neben den unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Bewilligung hat Hagen in 2012 auch eine unterdurchschnittliche Leistungsdichte von 270 Bewilligungen je 1.000 Einwohner unter 25 Jahren. Der Mittelwert der Vergleichskommune beträgt 311. Dies erklärt die unterdurchschnittliche Ausschöpfungsquote. 2013 kann die Stadt Hagen die BuT-Leistungen von rund 1,4 auf 1,8 Mio. Euro steigern. Sie erreicht das unter anderem durch die Schulsozialarbeiter, die verstärkt auf die Antragsmöglichkeiten hinwiesen.

¹⁶ Verhältnis der verausgabten Mittel zu den vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzmitteln i. H. v. 5,4 % der KdU

Für diese Schulsozialarbeit wendet die Stadt Hagen in 2012 34 Euro je Einwohner unter 21 Jahre auf. Das entspricht etwa dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Aus BuT-Mittel wurden in Hagen 20 Vollzeit-Stellen Schulsozialarbeit finanziert. Die Stadt Hagen hat davon zehn Vollzeit-Stellen selbst besetzt, aber nur befristet bis zum Jahresende 2013. Zu diesem Zeitpunkt lief ihre Finanzierung aus BuT-Mitteln aus.

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 grundsätzlich 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 in der Regel die beiden Landschaftsverbände zuständig. Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nehmen einen immer größeren Umfang im städtischen Haushalt ein, auch weil die Zahl der Menschen mit Behinderungen gestiegen ist¹⁷. Die kreisfreien Städte erbringen seit Jahren einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der gesetzlich geregelten Eingliederungshilfeleistungen. Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Das sind beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit der Ratifizierung in 2009 geltendes Bundesrecht ist, oder die Neuformulierung wesentlicher Teile des SGB XII.

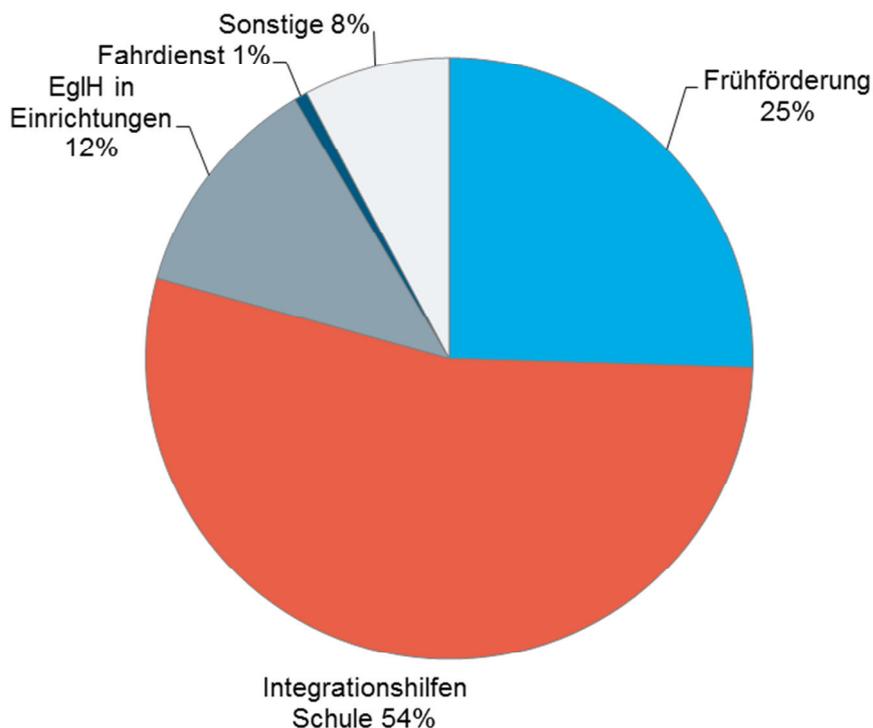
Entwicklung der Transferaufwendungen der Eingliederungshilfe in Euro

Transferaufwendungen	2009	2010	2011	2012
absolut	1.342.533	1.567.001	1.546.494	1.567.590
absolut ohne Behindertenfahrdienst	1.326.000	1.553.825	1.533.789	1.556.346

Die kreisfreien Städte sind unterschiedliche Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe zu begrenzen. In Hagen erhöhten sie sich von 2009 nach 2012 um ca. 17 Prozent. In 2013 kommt es zu einem weiteren Anstieg von fast 14 Prozent auf ca. 1,78 Mio. Euro.

¹⁷ s. dazu auch IT.NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

Verteilung der Transferaufwendungen der Eingliederungshilfe auf einzelne Hilfearten 2012



Die Schwerpunkte der Transferaufwendungen liegen in Hagen bei der Frühförderung von Kindern bis zum Schuleintritt und den Integrationshilfen zur Ermöglichung des Schulbesuchs. Weil dies bei den meisten Kommunen so ist, betrachtet die GPA NRW diese Hilfearten im Folgenden detaillierter. Da der Behindertenfahrdienst sehr unterschiedlich organisiert wird und zum Teil freiwillige Anteile enthält, werden die folgenden Kennzahlen ohne den Behindertenfahrdienst dargestellt

Transferaufwendungen der Eingliederungshilfe je Einwohner in Euro

Vergleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	8,18	3,41	27,06	10,26	7,35	8,87	10,26	20
2012	8,35	3,25	28,47	11,21	8,00	9,30	11,78	19

Die Transferaufwendungen je Einwohner lagen 2009 noch bei rund sieben Euro. Der Zuwachs von 2009 nach 2012 beträgt ca. 20 Prozent.

Die Transferaufwendungen für die Eingliederungshilfe insgesamt lassen sich nicht ins Verhältnis setzen zu einem Leistungsbezieher. Ein Grund ist die Heterogenität der einzelnen Hilfearten z. B. hinsichtlich der Dauer oder der Intensität. Dies führt zu ganz unterschiedlichen Zählweisen von Fällen – zwischen den Hilfearten, aber auch zwischen den Vergleichskommunen. Damit ist der Bezug auf den Leistungsbezieher nur bei einzelnen Hilfearten für die Kommune bedingt möglich. Er lässt sich nicht interkommunal vergleichen. Aus den genannten Gründen verzichtet die GPA NRW auch darauf, die Leistungsdichte insgesamt darzustellen.

Für die Eingliederungshilfe ist im Fachbereich 55 die Gruppe 55/21 Sozialdienst und materielle Hilfen für Menschen mit Behinderung zuständig. Deren Sachbearbeiter haben sich jeweils auf bestimmte Hilfearten spezialisiert, so dass sich eine Stelle vorrangig mit der Frühförderung, eine weitere mit den Integrationshilfen für Schüler beschäftigt. In der Regel begutachtet das Gesundheitsamt, ob eine Behinderung als Anspruchsvoraussetzung vorliegt und ob die Hilfemaßnahme notwendig und geeignet ist.

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Hagen in 2011 mit 2,0 Vollzeit-Stellen, für die Leitungsaufgaben setzte sie 0,25 Vollzeit-Stellen ein. Daneben stehen 0,4 Vollzeit-Stellen für den sogenannten Sozialdienst zu Verfügung. Die Stadt Hagen sieht den Schwerpunkt hierfür in der sozialen Arbeit und rechnet diese Stellenanteile nicht zur Leistungsgewährung. Es handelt sich um über die Leistungsbewilligung hinausgehende Beratung und Unterstützung der Hilfesuchenden sowie Außendienstarbeiten wie Hausbesuche u. ä.

Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,20	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,31	22

Auch hier ist die abweichende Zählweise von Hilfeempfängern bei den unterschiedlichen Hilfearten der Grund, weshalb die GPA NRW keine Leistungskennzahl bildet. Die einwohnerbezogene Personalquote ist unauffällig. Werden die Stellenanteile für den Sozialdienst eingerechnet, liegt sie aber oberhalb des 3. Quartils mit 1,41 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner.

→ Feststellung

Die vorhandene Spezialisierung in der Sachbearbeitung erleichtert die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in der Eingliederungshilfe.

Frühförderung

Frühförderung meint alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um eine drohende Behinderung zu vermeiden oder eine bestehende Behinderung durch gezielte Förder- und Behandlungsmaßnahmen auszugleichen oder zu mildern. Die Frühförderung umfasst Leistungen zur medizinischen Rehabilitation und heilpädagogische Leistungen für Kinder vom Säuglingsalter an bis zum Schuleintritt. Leistungen der Frühförderung werden vor allem in (interdisziplinären) Frühförderstellen, freien heilpädagogischen Praxen und Sozialpädiatrischen Zentren erbracht.

Im Rahmen der Eingliederungshilfe werden heilpädagogische Maßnahmen im Vorschulalter gewährt¹⁸. Eine frühestmögliche Förderung kann Maßnahmen der Eingliederungshilfe vermeiden oder den Hilfebedarf verringern bzw. verzögern. Eine finanzielle Beteiligung der Eltern für Maßnahmen der Frühförderung sieht das Gesetz nicht vor.

¹⁸ § 54 Abs. 1 SGB XII in Verbindung mit § 55 Abs. 2 Nr. 2 SGB IX

Entwicklung der Frühförderung im Rahmen der Eingliederungshilfe

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	209	214	193	163
Leistungsdichte*	22,5	23,6	21,5	18,4
Transferaufwendungen in Euro				
absolut	439.227	458.600	406.451	399.226
je Einwohner unter 6 Jahre	47,29	50,56	45,23	45,02
je Leistungsbezieher	2.102	2.143	2.106	2.449

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner bis 6 Jahre am 31.12.

Die Transferaufwendungen für die Frühförderung machen in Hagen 2012 ein Viertel des Gesamttransfers der Eingliederungshilfe aus. Dieser Anteil verringert sich in 2013 auf ein Fünftel mit rund 0,37 Mio. Euro von 1,78 Mio. Euro. Auf den interkommunalen Vergleich der Leistungsdichte wirken sich die unterschiedlichen Zählweisen und Definitionen von Leistungsbeziehern aus. Schon die obige Zahl der Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt weicht ab von der im Geschäftsbericht genannten stichtagsbezogenen Fallzahl¹⁹. Tendenziell hat Hagen ein unterdurchschnittliches Fallaufkommen in der Frühförderung.

→ Feststellung

Während in vielen Kommunen die Fallzahlen in den letzten Jahren stark ansteigen, verändern sie sich in Hagen wenig.

Ein Grund könnte in der Angebotsstruktur vor Ort liegen: Zwei Drittel der Vergleichskommunen haben ein oder mehrere Interdisziplinäre Frühförderzentren. In ihnen werden medizinische und heilpädagogische Frühfördermaßnahmen ganzheitlich angeboten. In Hagen ist bislang ein solches Interdisziplinäres Frühförderzentrum noch nicht vorhanden. Die medizinischen Leistungen werden u. a. von Kinderärzten, Krankengymnasten (Physiotherapeuten) und Sprachtherapeuten erbracht.

Die Zugangssteuerung erfolgt in Hagen zunächst über die Kinderärzte, die einen Bedarf anhand einer medizinischen Befundung diagnostizieren. Sie werden vom Kinder- und Jugendgesundheitsdienstes des Gesundheitsamtes u. a. in Fragen zur Frühförderung betreut und unterstützt. Die einschlägige Diagnose des Kinderarztes ist Antragsvoraussetzung. Der Kinder- und Jugendgesundheitsdienst der Stadt Hagen begutachtet die Neu- und Fortsetzungsanträge. Er stellt das Vorliegen einer Behinderung sowie einer dadurch gegebenen Einschränkung fest und nimmt zur Notwendigkeit und Geeignetheit der beantragten Hilfe Stellung. In Zweifelsfällen ist eine zusätzliche Diagnostik durch Heilpädagogen der Abteilung 55/1 im städtischen Beratungszentrum „Rat am Ring“ möglich. So wird festgestellt, ob die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen oder nicht.

Auch die zwei Frühförderstellen freier Träger im Stadtgebiet werden vom Kinder- und Jugendgesundheitsdienstes des Gesundheitsamtes fachlich betreut. Sie und die von den Leistungsbe-

¹⁹ Vgl. S. 92, Geschäftsbericht 2013 des Fachbereiches Jugend und Soziales

ziehen aufgesuchten Frühförderstellen und heilpädagogischen Praxen in den Nachbarstädten erstellen jeweils vor Ablauf des Bewilligungszeitraumes einen Zwischen- bzw. Abschlussbericht zum Verlauf der Frühfördermaßnahme. Der Zwischenbericht wird Grundlage für die Bewilligung weiterer Frühfördermaßnahmen durch die Stadt Hagen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen nutzt ihre Möglichkeiten aus, Anträge auf Frühförderung fachlich fundiert zu beurteilen. Sie hat ein Verfahren zur Zugangssteuerung entwickelt, das den örtlichen Verhältnissen angemessen ist. Sie hat mit den Leistungsanbietern Leistungs-, Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen gem. § 75 SGB XII abgeschlossen.

Transferaufwendungen der Frühförderung je Einwohner unter 6 Jahre in Euro

Vergleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	45,23	4,33	174,68	65,22	35,05	64,58	93,29	22
2012	45,02	6,20	171,16	70,47	43,65	67,80	95,51	20

→ **Feststellung**

Unterdurchschnittliche Fallzahlen führen zu einer unterdurchschnittlichen Positionierung im interkommunalen Vergleich der einwohnerbezogenen Transferaufwendungen.

Transferaufwendungen der Frühförderung je Leistungsbezieher in Euro

Vergleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.106	783	5.121	2.865	1.789	2.652	3.896	20
2012	2.449	1.208	5.629	2.982	1.825	2.556	4.198	19

Auf die Transferaufwendungen wirkt sich auch aus, ob Frühförderung als solitäre heilpädagogische Maßnahme oder als sogenannte Komplexleistung erbracht wird. Komplexleistung bedeutet, dass pädagogische und medizinisch-therapeutische Fachkräfte interdisziplinär zusammenarbeiten und die Maßnahme gemeinsam durchführen. Je nach dem unterscheiden sich das Abrechnungsverfahren und der Anteil der zu tragenden Aufwendungen für die Eingliederungshilfe. Dies schränkt – ebenso wie die unterschiedliche Ermittlung der Fallzahlen – die Vergleichbarkeit der Transferaufwendungen je Leistungsbezieher ein. Dazu kommt eine unterschiedliche Leistungsintensität durch die bewilligten Fördereinheiten je Woche oder die zeitlichen Bestandteile einer Fördereinheit.

Integrationshilfen

Bei den Hilfen zur angemessenen Schul- und Ausbildung ist die bedeutendste Leistung der Eingliederungshilfe die Integrationshilfe²⁰. Integrationshelfer sollen den schulpflichtigen Kindern mit einer Behinderung den Schulbesuch ermöglichen und/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-Behindertenrechtskonvention²¹. 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 (Inklusion). Hierdurch werden weitere Fallzahlensteigerungen erwartet.

Genau 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 Mio. Euro und für sonstiges nicht lehrendes Personal 10 Mio. Euro²². Die erste Inklusionspauschale wird spätestens zum 1. Februar 2015 vom Land ausgezahlt.

Die Transferaufwendungen der Stadt Hagen für Integrationshilfen für Schüler erhöhten sich von 2009 nach 2012 um mehr als 33 Prozent. Der Anstieg von 2012 nach 2013 betrug nochmals fast 16 Prozent auf 979.067 Euro. Bei dieser Hilfeart muss die Stadt Hagen mit erheblichen weiteren Zunahmen rechnen.

Entwicklung der Integrationshilfen für Schüler

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	66	69	78	76
Transferaufwendungen in Euro				
absolut	632.152	780.151	830.114	844.764
je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre	20,75	26,12	28,54	29,68

Für die Integrationshilfen hat sich in Hagen folgendes Bewilligungsverfahren etabliert: Nachdem die Eltern - oft auf Anraten der Schule – einen Antrag gestellt haben, klärt die Abteilung 55/2 den konkreten Bedarf zunächst anhand von Arztberichten und Berichten der Schule. Zur Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen der Eingliederungshilfe schaltet sie den Kinder- und Jugendgesundheitsdienst des Gesundheitsamtes ein. Sie bittet die Schulaufsicht um eine Beurteilung aus pädagogischer Sicht. Vor Schuljahresbeginn findet dann eine Hilfekonzferenz dieser Beteiligten statt, in welcher jeder Einzelfall besprochen und sofort über die Hilfe entschieden wird. Wo es möglich und sinnvoll ist, werden sogenannte Pools gebildet. Das bedeutet, dass ein Integrationshelfer für mehrere Fälle eingesetzt werden kann. Dies geschieht, indem er entweder die Schüler gemeinsam betreut oder den Einsatz an einer Schule so gestalten kann, dass seine

²⁰ § 54 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII

²¹ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

²² siehe dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für schulische Inklusion vom 9. Juli 2014

Anwesenheitszeit optimal ausgenutzt wird. Die Organisation dieser Pools obliegt der einzelnen Schule.

→ **Feststellung**

Es liegen Leistungs- Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen gem. § 75 SGB XII über Integrationsleistungen vor.

Auch das Jugendamt wendet diese Vereinbarungen für seine Integrationshilfen nach § 35a SGB XIII an, weicht aber oft von den festgelegten Vergütungssätzen nach oben ab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen braucht eine engere Abstimmung zwischen Sozial- und Jugendhilfe, um ihre Verhandlungsposition gegenüber den Leistungserbringern zu wahren. Bei identischen Leistungsbeziehern sollten Sozial- und Jugendhilfe miteinander verzahnt werden.

Transferaufwendungen der Integrationshilfen je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro

Vergleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	28,54	5,81	71,00	26,11	11,14	25,50	31,03	20
2012	29,68	7,06	74,12	30,45	15,44	26,69	38,81	19

Eine auf den Leistungsbezieher bezogene Kennzahl kann hier wegen der differierenden Datenbasis nicht gebildet werden.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren²³. Die kreisfreien Städte haben den Behindertenfahrdienst hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und des Personenkreises sehr unterschiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzliche und freiwillige Leistung. Deshalb war die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes häufig Bestandteil von Haushaltskonsolidierungen.

In Hagen ist die Abteilung 55/2 für den Behindertenfahrdienst zuständig. Die Leistungen werden von den Anbietern vor Ort erbracht. Der Zugang steht gewerblichen als auch gemeinnützigen Anbietern gleichermaßen offen. Die Leistung wird auf Basis des örtlichen Taxitarifs abgerechnet. Daneben gibt es den Schülersonderverkehr, der nicht Gegenstand dieser Prüfung ist.

Die Stadt Hagen übernimmt Fahrtkosten für Behinderte nur insoweit dies ihre Pflichtaufgabe ist. Dazu müssen die Voraussetzungen für Eingliederungshilfe nach dem 6. Kapitel SGB XII vorliegen, nämlich

- eingeschränkte Teilhabemöglichkeit,

²³ s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

- dauerhaft auf den Rollstuhl angewiesen,
- Außergewöhnliche Gehbehinderung (Vermerk aG im Schwerbehindertenausweis) und
- Einkommen unter der maßgeblichen Einkommensgrenze.

Nur in diesen Fällen erhalten die Antragsteller eine Berechtigungskarte sowie ein Gutscheineheft, mit dem die Anbieter die Leistung mit der Stadt Hagen abrechnen. Der Leistungsumfang ist beschränkt auf das Stadtgebiet und 40 Euro je Monat.

➔ **Feststellung**

Die Stadt Hagen beschränkt ihren Behindertenfahrdienst auf den pflichtigen Bestandteil, indem sie die Voraussetzungen für die Eingliederungshilfe konsequent überprüft.

Entwicklung des Behindertenfahrdienstes

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher*	69	69	57	53
Transferaufwendungen in Euro				
absolut	16.533	13.176	12.705	11.244
je Einwohner	0,09	0,07	0,07	0,06
je Leistungsbezieher*	240	191	223	212

*Berechtigte Personen mit Berechtigungskarte der Stadt Hagen

Die durchschnittlichen jährlichen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher zeigen, dass der Maximalbetrag von 12 x 40 Euro = 480 Euro selten ausgeschöpft wird. Der Aufwand für die Bearbeitung wurde von der Abteilung 55/2 auf etwa einen Arbeitstag im Quartal geschätzt.

Transferaufwendungen für den Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro

Vergleichs-jahr	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	0,07	0,03	2,29	0,62	0,28	0,45	0,74	21
2012	0,06	0,06	2,78	0,62	0,27	0,41	0,79	19

Die Extremwerte belegen, wie unterschiedlich die Kommunen den Behindertenfahrdienst ausgestalten. Es gibt große Unterschiede beim Kreis der Leistungsbezieher und beim Einkommenseinsatz. Auch wird die Inanspruchnahme unterschiedlich dokumentiert und gezählt, so kann beispielweise eine Kommune nur die Anzahl der Fahrten, eine andere nur die Zahl der berechtigten Personen nennen. Dies verhindert einen interkommunalen Vergleich bezogen auf Leistungsbezieher.

Hilfe zur Pflege

Das GPA-Kennzahlenset stellt steuerungsrelevante Kennzahlen aus den von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfeldern dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die Gegenstand vorangegangener Prüfungen waren. Dort finden sich auch Kennzahlen aus dem Produktbereich 05 Soziale Leistungen zur Hilfe zur Pflege.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

Die GPA NRW hat in ihrem letzten Prüfbericht empfohlen, die Hilfeplanung und pflegerische Bedarfsprüfung durch angemessene Stellenanteile für Pflegefachkräfte auszubauen. Dies hat die Stadt Hagen unter Hinweis auf die Haushaltskonsolidierung nicht umgesetzt. Andere Städte machen gute Erfahrungen mit Pflegefachkräften, die den pflegerischen Bedarf feststellen und die Abrechnungen der Leistungserbringer fachlich prüfen. Dadurch erreichen sie in vielen Fällen sogar einen wirtschaftlichen Erfolg durch reduzierte Transferaufwendungen. Der Einsatz der Pflegefachkräfte bedingt, dass deren Aufgaben genau beschrieben sind. Die Beschreibung sollte die Wahrnehmung von Kontrollfunktionen (z .B. durch Überprüfung der Abrechnungen) enthalten. Durch eine entsprechende Gegenüberstellung von beantragten, bewilligten und abgerechneten Leistungen kann die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes nachgehalten werden.

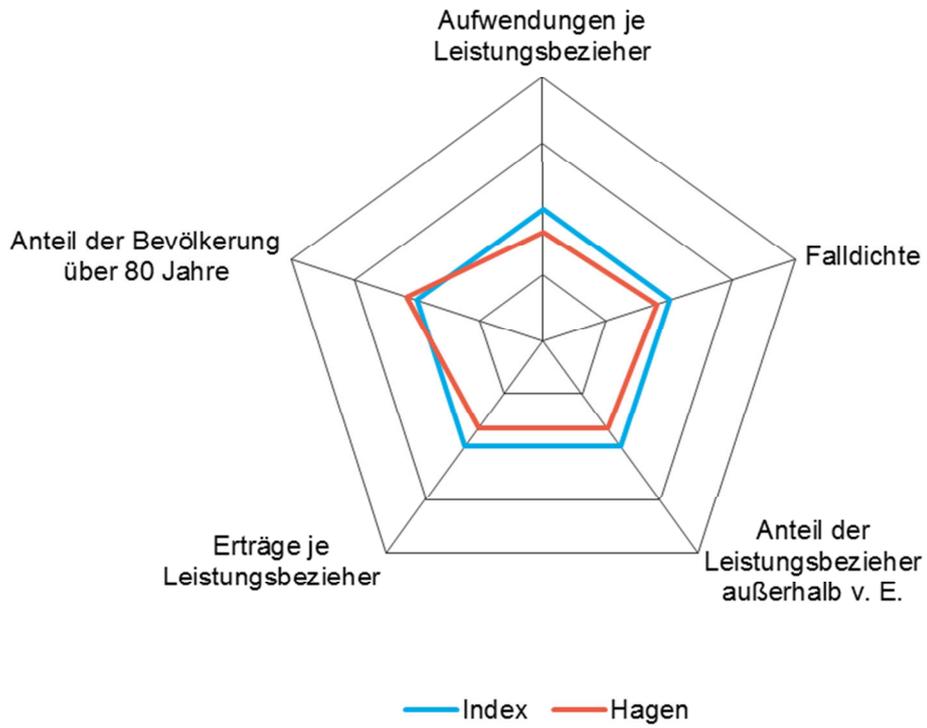
Die Empfehlungen der GPA NRW hinsichtlich der regelmäßigen Teilnahme an den Pflegesatzverhandlungen, der Zusammenarbeit mit dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen und zum Pflegeüberleitungsbogen wurden nicht vollständig übernommen. Es bestand hierfür aus Sicht der Stadt Hagen keine Handlungsnotwendigkeit oder es fehlte an Personal.

Die Pflegeberatung wird zentral koordiniert. Ihre regelmäßigen Angebote in den Stadtteilen werden aber noch wenig von Betroffenen angenommen. Das Überangebot von stationären Pflegeplätzen hat sich durch neue Einrichtungen noch vergrößert, ohne dass die Stadt Hagen hierauf großen Einfluss nehmen konnte.

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 3. und 4. Kapitel SGB XII

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2011

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	507	1,0	507
4. Kapitel SGB XII	2.329	0,7	1.631
Gesamt	2.836		2.138

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2012

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	534	1,0	534
4. Kapitel SGB XII	2.463	0,7	1.725
Gesamt	2.997		2.259

Gewichtung stationäre Pflege

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege in eigener Zuständigkeit	761	1,0	761
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LWL	125	1,0	125
Pflegewohnngeld für Selbstzahler	447	0,4	179
Gesamt	1.320		1.065

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2012

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege in eigener Zuständigkeit	793	1,0	793
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LWL	130	1,0	130
Pflegewohnngeld für Selbstzahler	420	0,4	168
Gesamt	1.343		1.091

→ 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 Hagen 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	9
Gesamtschulen	11
Schulturnhallen	14
Gesamt Betrachtung	15
Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten	16
Schulsekretariate	18
Organisation und Steuerung	19
Schülerbeförderung	21
Organisation und Steuerung	21
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	24

→ Schulen und Sport

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen und Sport umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen und Berufskollegs) und Turnhallen,
- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, vorhandene Potenziale sukzessive umzusetzen.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Sie hat Benchmarks ermittelt für die Kennzahlen zu den Schulflächen. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnet sie Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2011/2012. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

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.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Hagen mit Ausnahme der Förderschulen und Berufskollegs. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme² sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen. Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes, also die BGF (a) nach DIN 277.

² 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)

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.

Die Stadt Hagen setzt sich kontinuierlich mit Schulentwicklungsplanung und Schulraum-Optimierung auseinander. Eine stadtweite Betrachtung erfolgte zuletzt im Jahr 2011. Darauf aufbauend führte die Stadt Hagen in den letzten Jahren mehrere Detailbetrachtungen und Fortschreibungen durch. Diese waren in der Regel stadtteil- oder schulformbezogen. Die entsprechenden Beratungsvorlagen sind im Bürger-Informationssystem der Stadt Hagen öffentlich einsehbar. Auf einzelne Drucksachen wird im weiteren Bericht konkret Bezug genommen.

Aktuell wird die Schulflächenplanung zudem durch eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen (Seiteneinsteiger) erschwert. Ihnen müssen zunächst in „Auf-fangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse vermittelt werden, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. Sie waren so nicht in der Schulentwicklungsplanung vorgesehen. Aufgrund der geringen Gruppengrößen sind aber auch hier kleinere Räume ausreichend.

Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen gibt es auch in Hagen immer weniger Grundschüler. Seit dem Jahr 2000 sank ihre Anzahl von ca. 9.000 um rund ein Viertel auf ca. 6.700.

Bei der letzten Prüfung hat die GPA NRW die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben. Der Wert für das Jahr 2006 für Hagen lag damals bei 14,16 m² je Schüler. Das war ein leicht unterdurchschnittlich hoher Wert. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einbezogen. Zum Jahr 2011 ist dieser Wert weiter gestiegen. Er liegt nun bei 16,15 m² je Schüler.

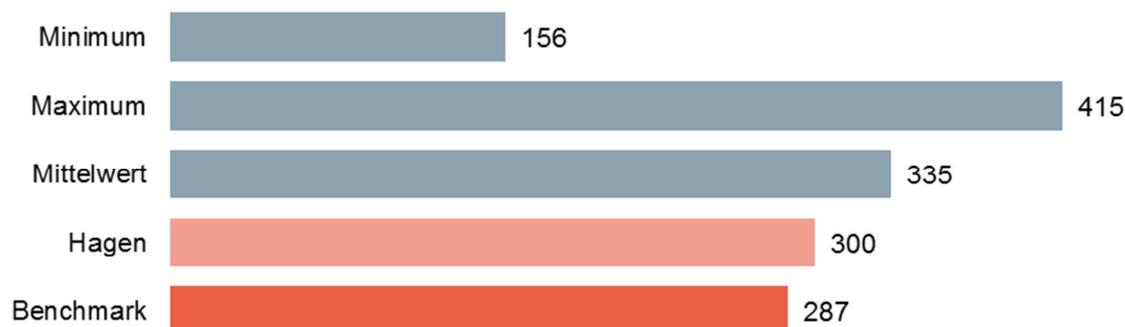
→ Feststellung

Der Abbau von Grundschul-Flächen hält nicht Schritt mit dem Rückgang der Schülerzahlen. Andere kreisfreie Städte kommen mit weniger Fläche für ihre Grundschulen aus.

In der aktuellen Prüfung betrachtet die GPA NRW Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander. Als Bezugsgröße verwenden wir nun die gebildeten Klassen.

Im Vergleichsjahr 2011 gibt es in Hagen 36 Grundschulen. Die meisten Schulen davon verfügen über ein OGS-Angebot. Ganztagsangebote nutzen 28 Prozent der Schüler. Die GPA NRW berücksichtigt diese Quote bei der Bemessung des Benchmarks.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2011



Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
300	256	415	335	309	322	367	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 1) zu finden.

Summen Grundschulen 2011

Schulgebäude in m²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m² je Klasse	Benchmark in m² je Klasse	Potenzial in m² je Klasse	Potenzial in m²
89.923	6.703	300	22,34	300	287	13	3.800

Hagen stellt somit rund 4 Prozent mehr Fläche zur Verfügung, als gemessen am Benchmark erforderlich ist (Potenzial). Das Potenzial ist nicht gleichmäßig verteilt. Manche Grundschulen haben Bedarfe, andere haben Überhänge. In den zuvor genannten 3.800 m² an Potenzial sind diese Bedarfe und Überhänge saldiert.

Betrachtet man die Überhänge genauer, zeigt sich, dass an nur fünf Grundschulen zusammen fast 60 Prozent dieses Potenzials bestehen. Alle diese fünf Grundschulen haben einzeln mehr als 1.150 m² Flächenüberhang. Das entspricht jeweils dem Platz, den weitere vier Klassen benötigen würden, also ein kompletter Zug.

Bruttogrundfläche und Potenzial ausgewählter Grundschulen je Klasse in m² BGF 2011

Grundschule	Schulgebäude in m² je Klasse	Potenzial Schulgebäude in m²	Bemerkung
Volmetal	675	3.012	ehem. Hauptschul-Gebäude
Kückelhausen	589	1.763	mittlerweile geschlossen
Spielbrink	702	1.666	mittlerweile auslaufend
Boloh	463	1.322	

Es zeigt sich, dass die ermittelten Potenziale teilweise solche Schulen betreffen, an denen schulorganisatorische Maßnahmen mittlerweile durchgeführt wurden oder bevorstehen. Solche Maßnahmen sollten als Gelegenheit genutzt werden, um Flächen nachhaltig zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte die ermittelten Potenziale an den einzelnen Standorten kritisch prüfen.

Falls die vorhandenen Flächen nicht zwingend für den Schulbetrieb erforderlich sind, könnten andere städtische Bedarfsträger die Flächen nutzen. Alternativ und im Einzelfall ist auch an eine Vermietung zu denken (z. B. Vereine oder Dritte).

Über die aufgeführten Grundschulen hinaus gibt es zwischenzeitig weitere wichtige Änderungen an folgenden Schulen:

- Die Grundschule Regenbogen ist aufgelöst. Dadurch kann sich die Auslastung der Grundschule Auf der Heide verbessern.
- Die Grundschule Friedrich Harkort nimmt die Klassen der Grundschule Spielrink auf und richtet Seiteneinsteiger-Klassen ein.
- Die Grundschulen Freiherr vom Stein und die katholische Grundschule Liebfrauen wurden organisatorisch zusammengelegt, sind aber noch in zwei Gebäuden untergebracht.

Rechnet man die Flächen der seit 2011 geschlossenen Grundschulen zusammen, ergibt dies rund 9.000 m². Damit ist das ausgewiesene Potenzial von 3.800 m² im Jahr 2011 heute realisiert.

→ **Feststellung**

Die durchgeführten Grundschul-Schließungen reichen zunächst aus, um das ermittelte Potenzial zu realisieren.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Hagen gab es in 2011/2012 folgende weiterführende Schulen in kommunaler Trägerschaft:

- sieben Hauptschulen,
- sechs Realschulen,
- sechs Gymnasien und
- drei Gesamtschulen.

Das städtische Weiterbildungskolleg Rahel Varnhagen ist nicht Gegenstand der Untersuchung der GPA NRW.

Das weiterführende Schulangebot verändert sich derzeit durch die Einführung von Sekundarschulen. Dies nutzt die Stadt Hagen, um das Haupt- und Realschulangebot bedarfsgerecht

anzupassen und hier Standorte zu schließen³. Als planerische Ausgangslage für die Veränderungen im Schulangebot dienen insbesondere die Schulentwicklungsplanung 2011 und eine Fortschreibung aus dem Jahr 2013⁴.

→ **Feststellung**

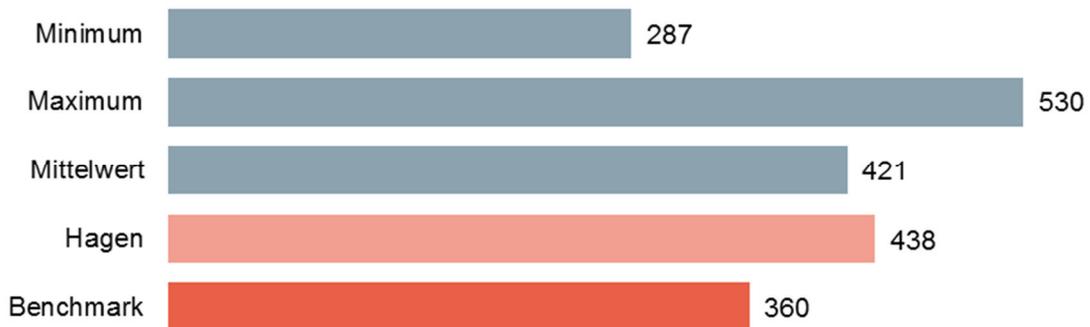
Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Hagen die Schulentwicklung fortlaufend beobachtet und das Schulangebot in der Sekundarstufe entsprechend anpasst.

Nur durch bewusste Steuerung werden knappe Ressourcen sinnvoll eingesetzt. Es entstehen Konkurrenzen, wenn man langfristig an verschiedensten Schulformen in der Sekundarstufe I festhält. Diese Konkurrenzen binden mehr Ressourcen als zwingend erforderlich. Möglichkeiten zur Konsolidierung bleiben auf diese Weise ungenutzt.

Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler in Hagen sank zwischen 2000 und 2011 um rund ein Drittel. Hagen reduziert derzeit die Anzahl der Hauptschulen entsprechend des Ausbaus der Sekundarschulen. Vier der sieben Hauptschulen sind Ganztagschulen. Dies berücksichtigt die GPA NRW beim Benchmark.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2011



Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
438	287	530	421	396	425	465	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 2) zu finden.

³ zuletzt Rat der Stadt Hagen, DS-Nr. 1029/2014

⁴ Rat der Stadt Hagen, DS-Nr. 0540/2013

Summen Hauptschulen 2011

Schul- gebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durch- schnittliche Klassen- stärke	Schul- gebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
40.712	2.042	93	21,96	438	360	78	7.254

Für Hagen weist die GPA NRW rund 18 Prozent der Hauptschul-Flächen als Potenzial aus. Grund hierfür ist auch die laufende Umstellung des Schulangebotes. Von den sieben Hauptschulen in 2011 besteht nur noch eine einzige in 2014 vorläufig unverändert fort. Eine Hauptschule wurde Dependance einer anderen und vier Hauptschulen nehmen keine neuen Schüler mehr auf.

Die Folgenutzung der Schulgebäude ist unterschiedlich geplant und noch nicht überall entschieden. Teilweise sind auch Auflagen aus Zuwendungsbescheiden zu beachten.

Die Bandbreite der geplanten Folgenutzungen ist mit

- Aufgabe des Gebäudes,
- Aufnahme einer neuen Sekundarschule und
- Ausweichstandort einer bestehenden Grundschule und eines bestehenden Gymnasiums

vielfältig.

→ **Feststellung**

Hagen hält nicht generell an der Hauptschule fest. Eine Betrachtung einzelner Standorte sowie eine separate Prognose für diese Schulform sind damit obsolet.

Realschulen

Wie bei den Hauptschülern sank auch die Zahl der Realschüler in Hagen. Der Rückgang ist aber moderater. Er beträgt von 2000 auf 2011 immerhin noch zwölf Prozent. Hagen reduziert auch die Anzahl der Realschulen entsprechend des Ausbaus der Sekundarschulen. Der Schließungs-Druck auf die Realschulen ist wegen des Schulwahlverhaltens allerdings nicht so stark wie bei den Hauptschulen.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2011



Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
364	266	396	341	302	347	385	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 3) zu finden.

Summen Realschulen 2011

Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
35.313	2.721	97	28,05	364	273	91	8.827

An den Realschulen ermittelt die GPA NRW 25 Prozent der Flächen als Potenzial. Auch hier gibt es von 2011 bis 2014 mehrere Änderungen. An zwei Standorten werden keine neuen Schüler mehr aufgenommen. Stattdessen werden dort im Parallelbetrieb Sekundarschulen aufgebaut bzw. die frei werdenden Raumkapazitäten durch eine Hauptschule genutzt.

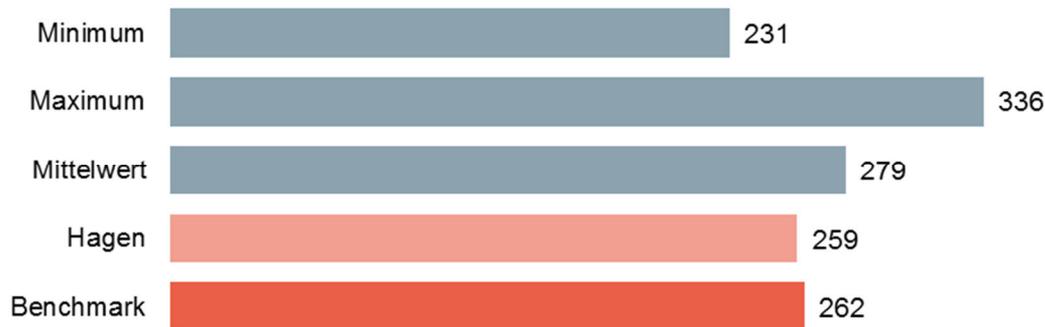
→ Empfehlung

Für die Realschulen wird deutlich mehr Fläche vorgehalten, als es erforderlich ist. Insbesondere der Standort Hohenlimburg mit 4.300 m² an Potenzial ist auffällig. Die Stadt Hagen sollte untersuchen, ob die vorhandenen Flächen noch zwingend für die schulische Nutzung erforderlich sind oder Möglichkeiten zu Einsparungen bestehen.

Gymnasien

Die Anzahl der Gymnasiasten nahm zwar im Vergleich der Eckjahre 2000 und 2011 leicht um zwei Prozent zu. Weil die Gymnasialzeit auf acht Schuljahre umgestellt wird, kommt es nun aber wieder zu einem Rückgang. Bis 2016 ist mit neun Prozent weniger Schülern zu rechnen als noch 2011. Das Gymnasium bleibt als Schulform in Hagen unverändert bestehen. Ein Gymnasium bietet den Ganztag an, was die GPA NRW beim Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2011



Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
259	231	336	279	259	282	286	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 4) zu finden. Daran ist zu sehen, dass die folgenden Gymnasien die höchsten Werte ausweisen:

- Theodor-Heuss-Gymnasium mit 327 m² je Klasse und
- Ricarda-Huch-Gymnasium mit 315 m² je Klasse.

Die ausgewiesenen Potenziale der beiden Gymnasien ergeben zusammen 3.972 m², was dem Platz von 15 Klassen entspricht.

Summen Gymnasien 2011

Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
51.003	4.668	197	28,38	259	262	0	0

In der stadtweiten Saldierung aller Bedarfe und Überhänge kann kein Potenzial bei den Gymnasien ausgewiesen werden. Es kam es seit 2011 zu keinen wichtigen Veränderungen.

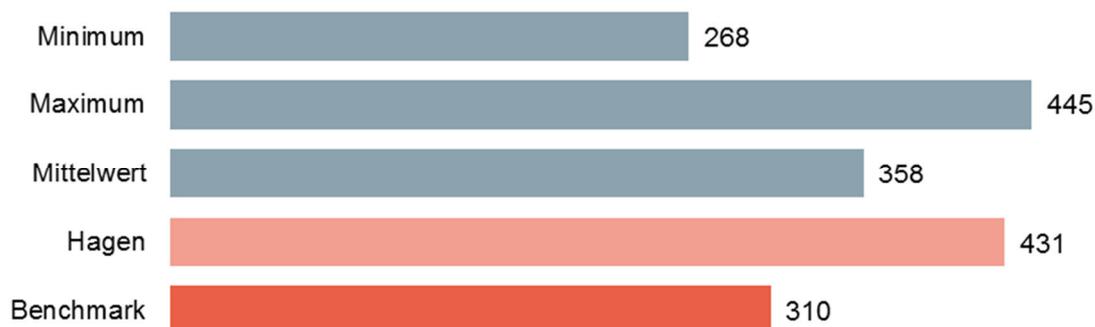
→ Empfehlung

Wegen der Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit wird es zu Überkapazitäten kommen, nicht nur an den beiden zuvor genannten Gymnasien. Die Stadt Hagen sollte Möglichkeiten zur Einsparung prüfen, wenn die Flächen nicht mehr zwingend für die schulische Nutzung erforderlich sind.

Gesamtschulen

Die Schülerzahlen an Gesamtschulen stiegen von 2000 nach 2011 um sieben Prozent. Für die Zukunft werden nahezu gleichbleibende Schülerzahlen erwartet (minus zwei Prozent bis 2016). Die Gesamtschulen bleiben als Schulform in Hagen unverändert bestehen. Alle Gesamtschulen sind Ganztagschulen. Dies hat die GPA NRW beim Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Gesamtschule je Klasse in m² 2011



Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
431	268	445	358	317	362	393	20

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 5) zu finden. Daran ist zu sehen, dass alle Gesamtschulen deutlich mehr Fläche haben, als erforderlich.

Summen Gesamtschulen 2011

Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
59.694	3.612	139	28,44	431	310	121	16.819

Rund 28 Prozent der Gesamtschul-Flächen weist die GPA NRW als Potenzial aus. Wichtige Änderungen seit 2011 gab es an Gesamtschulen keine. Die Flächenüberhänge entsprechen dem Platzbedarf von 54 Klassen.

→ Empfehlung

Die Stadt Hagen sollte die ermittelten Potenziale an den einzelnen Standorten kritisch prüfen. Sind die vorhandenen Flächen noch zwingend für die schulische Nutzung erforderlich oder bestehen Möglichkeiten zu Einsparungen?

Zusammenfassung der Potenziale Schulgebäude 2011

Schulart	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	3.800
Hauptschulen	7.200
Realschulen	8.800
Gymnasien	0
Gesamtschulen	16.800
Gesamt	36.600

Die Berechnungsgrundlage findet sich als Tabelle 1 als Anlage zu diesem Teilbericht.

Zu berücksichtigen ist, dass für die Umsetzung der Inklusion zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume, Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege- oder Hygieneräume) notwendig sein können. Diese Räume benötigen mit einer Nutzfläche von 10 bis 20 m² allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume.

Aktuell wird die Schulflächenplanung zudem durch zugewanderte Kinder und Jugendliche (Seiteneinsteiger) erschwert. Ihnen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse vermittelt werden, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. Diese waren so nicht in der Schulentwicklungsplanung vorgesehen. Aufgrund der geringen Gruppengrößen sind aber auch hier kleinere Räume ausreichend.

Die GPA NRW bewertet die ermittelten Flächenüberhänge grundsätzlich mit einem jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite.

→ Feststellung

Drückt man das Flächenpotenzial monetär aus, ist für die Hagerer Schulen in 2011 ein Betrag von rund 3,66 Mio. Euro zu nennen.

Durch die Aufgabe mehrerer Schulen hat die Stadt Hagen die Schulflächen seit 2011 reduziert. Durch den generellen Rückgang der Schülerzahlen nimmt der Flächenbedarf bei den meisten Schulformen jedoch weiter ab. Um die heutige Situation darzustellen, berücksichtigen wir die zwischenzeitig eingetretenen und textlich zuvor erwähnten Veränderungen in der Schullandschaft.

Zusammenfassung der Potenziale Schulgebäude 2013

Schulart	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	10.100
Hauptschulen	14.300
Realschulen	9.300
Gymnasien	1.800
Gesamtschulen	17.100
Gesamt	52.600

Die Berechnungsgrundlage findet sich als Tabelle 2 als Anlage zu diesem Teilbericht.

Da die Stadt Hagen von 2011 bis 2013 keine Gebäude aus der schulischen Nutzung entlassen hat, kann sie im Jahr 2013 noch kein realisiertes Potenzial vorweisen. Zwar nehmen einige Grund-, Haupt- und Realschulen wie dargestellt keine neuen Schüler mehr auf. Doch führte das noch nicht zur Aufgabe von Gebäuden und damit zur Einsparung von Betriebsaufwand. Stattdessen verschlechtert sich vorerst nur die Auslastung. Durch den weiteren Rückgang der Schülerzahlen wachsen nämlich die bereits festgestellten Überhänge weiter. Insbesondere bis die Umstellung des Schulangebotes in der Sekundarstufe abgeschlossen ist, werden noch mehrere Jahre vergehen.

→ **Feststellung**

Die Potenziale der Schulgebäude steigen bis 2013 auf rund 5,26 Mio. Euro jährlich. Die bevorstehende Schließung von Grund-, Haupt- und Realschulen kann zur Reduzierung der Schulflächen genutzt werden. Dafür muss die Stadt Hagen insbesondere bei den neuen Sekundarschulen aber entsprechend sparsame Flächenstandards setzen.

Szenario der Potenziale Schulgebäude 2016

Schulart	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	6.200
Sekundarschulen	0
Gymnasien	2.900
Gesamtschulen	16.500
Gesamt	25.600

Die Berechnungsgrundlage findet sich als Tabelle 3 als Anlage zu diesem Teilbericht.

In dem Szenario für Grundschulen, Gymnasien und Gesamtschulen wird der aktuell bestehende Gebäudebestand unterstellt. Die Ganztagsangebote werden unverändert wahrgenommen. Als durchschnittliche Klassenstärke dient als Orientierungswert der Klassenfrequenzrichtwert für die jeweilige Schulform.

Die Sekundarschulen werden nicht betrachtet, weil die Stadt Hagen hierfür keine Prognosedaten zur Verfügung stellen kann. Im Szenario wird deshalb davon ausgegangen, dass die Sekundarschulen, wie von der GPA NRW empfohlen, mit 336 m² BGF je gebildeter Klasse auskommen und keine Potenziale entstehen. Ferner wird davon ausgegangen, dass die noch bestehenden Haupt- und Realschulen allesamt auslaufen und eine Flächenprognose hierfür deshalb obsolet ist. Die idealtypische Vorstellung, dass es bei der Umstellung des Angebotes bei der Sekundarstufe nicht zu Überhängen kommt, kann von der Stadt Hagen allerdings nur durch ein bedarfsgerechtes und Ressourcen schonendes Raumprogramm erreicht werden.

Das Szenario ist überschlägig bzw. summarisch und soll insbesondere aufzuzeigen, wie sich die schon heute bekannte demografische Entwicklung abseits der Sekundarschulen auf den Gebäudebestand auswirkt. Es zeigt, dass auch weiterhin Handlungsmöglichkeiten zu nutzen sind. Der Bestand an Schulgebäuden insgesamt muss sich an die schrumpfende Schülerzahl anpassen.

Bei den Grundschulen zeigt sich, dass von 2011 bis 2013 die Überkapazitäten zunächst zunehmen. Wenn 2016 tatsächlich Schulen geschlossen worden sind, können diese entstandenen Überkapazitäten teilweise wieder abgebaut werden. Die dann voraussichtlich noch bestehenden Potenziale an den Grundschulen entsprechen immerhin noch dem Umfang, den 25 Schulklassen an Raum benötigen.

Die Verschlechterung an den Gymnasien ist auf die Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit zurückzuführen. Dem Rückgang der Schülerzahlen wird im Szenario nicht mit einem Rückgang der Schulflächen begegnet.

Bei den Gesamtschulen bleibt die Situation an sich unverändert. Die rechnerische Verbesserung ist einzig auf eine andere Annahme bei der Klassenfrequenz zurückzuführen.

→ **Feststellung**

Die Größenordnung der Potenziale läge 2016 bei nur noch rund 2,56 Mio. Euro, wenn die Stadt Hagen tatsächlich ihre Handlungsmöglichkeiten wie geschildert wahrnimmt und die Sekundarschulen Flächen sparend errichtet.

Schulturnhallen

Die GPA NRW betrachtet alle Sport- und Turnhallen, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Berufskollegs und Förderschulen) genutzt werden. Bei schulübergreifender Nutzung sind die Halleneinheiten und Flächen anteilig berücksichtigt.

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Der so ermittelte Bedarf für Hagen wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Übersicht Bestand Turnhallen-Einheiten nach Stadtbezirken für Schulen 2011

Bezirk	Turnhallen-Einheiten für Schulsport	davon entfallen auf Förderschulen und Berufskollegs	verbleibend
Mitte	34	-4	30
Nord	18	-1	17
Ost	13	-2,5	10,5
Süd	9	-1,5	7,5
West	13	0	13
Summe	87	-9	78

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2011

Bedarf bei zwölf Klassen je Übungseinheit	Bestand	Differenz
69	78	9

→ Feststellung

In Hagen gibt es im Vergleichsjahr rund 11 Prozent an Turnhallen-Einheiten mehr, als für den Schulsport erforderlich sind.

In der Zwischenzeit wurde im Haushaltssanierungsplan als Maßnahme Nr. 15_SZS.003⁵ die Abmietung einer für den Schulsport genutzten Halle beschlossen.

Nicht für alle genutzten Turnhallen konnten die Flächen in m² BGF zur Verfügung gestellt werden. Ein Bezug der Summe der Flächen auf die Einwohnerzahl entfällt deshalb in Absprache mit der Stadt.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Als Folge der sinkenden Schülerzahlen sind viele Grundschulen nicht mehr vollständig ausgelastet. Zwar können durch Schulschließungen einige Potenziale realisiert werden. Um Gebäudekosten einzusparen, sollte die Stadt Hagen die Schulstandorte weiter reduzieren. Die GPA NRW sieht hier noch Handlungsmöglichkeiten.
- Bei den Hauptschulen hat die Stadt Hagen auf die rapide zurückgehenden Schülerzahlen reagiert. Mehrere Hauptschulen nehmen keine neuen Schüler mehr auf. Die Auflösung erster Hauptschulen steht bevor. Für die Realschulen gilt das zu den Hauptschulen gesagte entsprechend. Beide Schulformen sollen durch Sekundarschulen ersetzt werden. Bei der Einführung der Sekundarschulen sollten gleichzeitig Handlungsmöglichkeiten genutzt werden, um das Überangebot an Schulflächen nachhaltig abzubauen.
- Wenn das Gymnasium künftig nur noch acht Jahre besucht wird, sinken die Schülerzahlen. Es muss ein Jahrgang weniger in den Gebäuden untergebracht werden. Dieser Rückgang der Schülerzahlen verschärft die Flächensituation und es entstehen künftig Überkapazitäten.
- Die Gesamtschulen nutzen ihre Aufnahmekapazitäten voll aus, sind jedoch vom Platz her offenbar großzügig bemessen. Die Stadt sollte prüfen, ob durch eine effizientere Nutzung der Gebäude höhere Zügigkeiten ermöglicht werden können.
- Der Bestand an Schulturnhallen überstieg 2011 den Bedarf. Eine für den Schulsport genutzte Vereins-Turnhalle wurde zwischenzeitig abgemietet, um Handlungsmöglichkeiten zu nutzen.

⁵ Rat der Stadt Hagen, Drucksache Nr. 1037/2014, Anlage II, S. 36

- Die Stadt Hagen konnte die Flächendaten und Schülerzahlen in ausreichender Qualität liefern. Die Datentransparenz ist zufriedenstellend. Die fehlende Prognose der Schülerzahlen für die Sekundarschulen als Ersatz für Haupt- und Realschulen erschwert eine vorausschauende Betrachtung.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Hagen 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 Lebenszykluskosten⁶ zu bewerten. Nur wenn diese bekannt sind, kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit von Immobilien beurteilen und belastbare Entscheidungsgrundlagen liefern. Mit dem als Anlage beigefügte Fragebogen (siehe Berichtsende, Tabelle 4) hinterfragt die GPA NRW, inwieweit diese Anforderungen bei der Stadt Hagen erfüllt sind. Die GPA NRW hat die Fragen des Fragebogens nach ihrer Bedeutung gewichtet.

In Hagen ist der „GWH-Immobilienbetrieb der Stadt Hagen“ als eigenbetriebsähnliche Einrichtung für die zentrale Bewirtschaftung der städtischen Immobilien zuständig. Der Zweck des Betriebes ist jedoch nicht die strategische Steuerung des Immobilienbestandes. Vielmehr formulieren die einzelnen Bedarfsträger ihre Anforderungen und die GWH setzt diese in eigener Zuständigkeit um: „Der Betriebszweck umfasst (...) die Planung, Errichtung und Unterhaltung von Gebäuden und damit zusammenhängende Serviceleistungen, z.B. Hausmeisterdienste und Reinigung.“⁷

Basierend auf dem vor Ort geführten Interview mit der Betriebsleitung und der Verwaltungsleitung der GWH haben wir bewertet, inwieweit die Stadt Hagen die einzelnen Kriterien erfüllt:

- nicht,
- ansatzweise,
- überwiegend und
- vollständig.

Daraus errechnet sich ein Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Hagen einen Wert von 41 Prozent erreicht. Dies zeigt, dass das Thema hier schon bekannt ist und einige Merkmale erfüllt sind.

⁶ Lebenszykluskosten beinhalten alle Kosten und Erträge einer Immobilie von seiner Planung bis zum Abriss bzw. zur Verwertung.

⁷ § 1 Abs. 34 Betriebssatzung für die GWH-Immobilienbetrieb der Stadt Hagen vom 3. April 2004

Nach eigenen Angaben überprüft die GWH daher auftragsgemäß nicht kontinuierlich, ob die städtischen Immobilien noch für die kommunale Aufgabenerfüllung notwendig sind. Dazu sind ihr ohnehin gar nicht alle künftigen Bedarfe bekannt.

→ **Feststellung**

Die wesentlichen Gebäudedaten liegen zwar bei der GWH in digitaler Form vor. Es gibt in Hagen allerdings keine zentrale Stelle für die Steuerung des Immobilienportfolios.

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. Die Gebäudedaten und Grundrisspläne sind bei der GWH elektronisch erfasst. Die angefallenen Gebäudekosten können aus der eingesetzten Software entnommen werden. Eine integrierte Computer-Aided Facility Management Software (CAFM-Software) ist jedoch nicht vorhanden. Teilweise können dennoch schon heute interne Berichte über die Entwicklung der Daten erstellt werden.

Es gibt noch kein Instandhaltungs- und Sanierungskataster, allenfalls Anfänge davon sind vorhanden. In einem solchen Kataster werden alle durchgeführten und langfristig zu erwartenden Sanierungsaufwendungen monetär erfasst. Die Maßnahmen darin werden nach Prioritäten geordnet und im Rahmen der finanziellen und personellen Ressourcen abgearbeitet.

Viele externe Dienstleistungsverträge, zum Beispiel für die Wartung der Gebäudetechnik oder für Handwerker-Rahmenverträge, hat die GWH in einem Vertragskataster erfasst.

Für eine Lebenszykluskostenbetrachtung müssten sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten zusammengeführt und ausgewertet werden. Solche langfristig ausgerichteten Kostenvergleiche stellt die GWH nur bei Bedarf an, um anstehende Neubau- oder Sanierungsvarianten zu vergleichen.

Für die bestehenden Gebäude führt die GWH solche umfassenden Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht durch. Ein Kennzahlensystem, in dem die Entwicklung der Errichtungs- und Nutzungskosten laufend nach Gebäudetypen differenziert ausgewertet wird, wird nur in Ansätzen genutzt. Die zyklische Auswertung solcher Kennzahlen würde es ermöglichen, unwirtschaftliche Gebäude eindeutig zu identifizieren.

→ **Empfehlung**

Die GWH sollte ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten aufbauen. Für Entscheidungen über Neubau- und Sanierungsprojekte legt sie bereits langfristige Wirtschaftlichkeitsberechnungen zugrunde. Die GWH sollte die Kennzahlenerhebung sukzessive auf den gesamten Gebäudebestand ausweiten.

Hinweise zum Aufbau eines solchen Kennzahlensystems sind dem als Anlage beigefügten Fragebogen zu entnehmen.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auch auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Hagen hatte 2011 insgesamt 44,62 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten eingesetzt. Die dort Beschäftigten haben in der Regel unbefristete Vollzeit-Verträge. Deshalb betreut in Hagen in der Regel eine Kraft mehrere Schulen. Das Personal in Schulsekretariaten verursacht Personalaufwendungen von zusammen 1,9 Mio. Euro. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen je Stelle anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁸. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011 (alle Schulformen außer Berufskollegs)

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
69	55	103	73	67	72	76	22

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 5 der Anlage dieses Teilberichts zu entnehmen. Hagen erreicht bei allen Schulformen, die in dieser Kennzahl zusammen gefasst sind, durchschnittliche Werte.

Wegen der Besonderheiten der Schulform rechnen wir die Berufskollegs nicht in diese Gesamtkennzahl ein. Durch die unterschiedlichen Bildungsgänge (zum Beispiel in Teilzeit und Vollzeit) und die große Anzahl der Schüler wären Besonderheiten anderer Schulformen in einer Gesamtkennzahl nicht mehr erkennbar. Wir stellen die Berufskollegs nachfolgend deshalb gesondert dar:

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011 (nur Berufskollegs)

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
47	35	73	51	46	51	57	20

⁸ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/11)

In unserem Vergleich hängen die Personalaufwendungen je Schüler von zwei Faktoren ab: Wie viele Vollzeit-Stellen gibt es je Schüler und wie hoch ist die Vergütung je Stelle. Die Kennzahl Schüler je Vollzeitstelle dient dabei als Indikator für die Auslastung der Schulsekretariate:

**Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariat 2011
(alle Schulformen außer Berufskollegs)**

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
618	428	778	602	548	605	659	22

**Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariat 2011
(nur Berufskollegs)**

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
910	597	1.234	887	758	840	988	21

Hagen erreicht in den meisten Schulformen durchschnittliche Werte, außer bei Gymnasien und Gesamtschulen. Hier ist die Auslastung geringer; die Sekretariatskräfte müssen vergleichsweise wenige Schüler betreuen.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) zugeordnet. Zurzeit erhalten die Beschäftigten meist noch die Entgeltgruppe 6, da sie eine entsprechende Besitzstandswahrung aus dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) haben.

Qualitatives Stellenniveau 2011

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Hagen Vollzeit-Stellen	Hagen Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	0,38	1	1
E 8	0,62	1	7
E 6	27,56	62	55
E 5	16,06	36	32
E 3	0	0	6
Summe	44,62	100	100

Die Bandbreite der Entgeltgruppen ist bei der Stadt Hagen sehr typisch. Jedoch haben nur elf von 22 Städten überhaupt Stellen in den Entgeltgruppen E 8 oder E 9 eingerichtet. In den restlichen Kommunen gibt es keine so hohe Vergütung in Schulsekretariaten. Üblicherweise sind

diese nur in den Berufskollegs zu finden. In diesen größeren Einheiten sind die Sekretariate häufig mit mehreren Kräften besetzt. Nimmt eine der Stellen dort zusätzlich Koordinierungs- und Leitungsaufgaben wahr, kann dies zu einer höheren Bewertung führen. In Hagen handelt es sich bei den mit E 8 und E 9 bewerteten Stellen um zusammen lediglich 1,0 Vollzeit-Stellen, die auf unterschiedliche Schulformen verteilt sind.

→ **Empfehlung**

Vor dem Hintergrund des interkommunalen Vergleichs sollte die Stadt Hagen prüfen, ob die Eingruppierungen nach Entgeltgruppen E 8 und E 9 als sachgerecht beibehalten werden oder auslaufend sind.

Die Stadt Hagen verfolgt aus übergeordneten haushalts- und personalwirtschaftlichen Erwägungen das Ziel, Neueinstellungen zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, dass auch künftig einzelne Beschäftigte mit höheren Entgeltgruppen wie E 8 und E 9 in den Schulsekretariaten eingesetzt werden. Zumindest, wenn und solange verwaltungsintern keine Beschäftigten aus E 5 oder E 6 verfügbar sind. Grundsätzlich ist diese Vorgehensweise zu unterstützen.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Hagen verwendet einen nach Schülerzahl und Schulform gestaffelten Stundensockel. Für Ganztagsangebote, Migration und Beförderungsschüler gibt es weitere Zuschläge.

Einmal jährlich errechnet die Stadt Hagen so die benötigten Stunden und passt die Besetzung der Sekretariate entsprechend an. Hierbei kann es zu Umsetzungen zu anderen Schulen kommen. Denn eine Änderung der Arbeitszeit wird nur im Einvernehmen mit den Betroffenen vorgenommen. Nach den Erfahrungen der Schulverwaltung gelingt es auch in Hagen meistens, einvernehmliche Lösungen zu finden.

Die meisten Vergleichsstädte arbeiten dagegen mit flexibleren Arbeitsverträgen, die der Kommune eine Anpassung der Stundenzahl bei Bedarfsänderungen ermöglichen. Zum Beispiel werden neue Arbeitsverträge grundsätzlich mit einem garantierten Stundensockel im Umfang der halben Wochenarbeitszeit geschlossen. Darüber hinaus werden befristet für ein Jahr, genau die Stunden als Arbeitszeit vereinbart, die sich am jeweiligen Schulstandort jährlich auf Basis der tatsächlichen Schülerzahlen als Bedarf errechnen. So können Stunden-Soll und Stunden-Ist aktuell angepasst werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte eine flexible Vertragsgestaltung für die Sekretariatskräfte anstreben, um die Arbeitszeiten zeitnah an den tatsächlichen Bedarf anpassen zu können.

In der Zukunft wird es voraussichtlich mehr Inklusion an den Schulen geben. Die Stadt Hagen sollte deshalb prüfen, ob und wie sie dies bei der Bemessung der Stellen berücksichtigt. Bislang gibt es keine entsprechenden Ansätze. Hilfreich können die Ausführungen KGSt-Berichtes 14/2014 zur Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten sein. Dort werden auch deutlich differenziertere Möglichkeiten zur Stellenbemessung vorgestellt, als Hagen sie bislang verwendet. Mit dem im Bericht beschriebenen detaillierten Aufgabenkatalog und mittleren Bearbeitungszeiten könnte die Stadt Hagen die individuellen Besonderheiten an den jeweiligen Schulstandorten stärker berücksichtigen.

Zugleich gibt es auch gegenläufige Trends, die zu geringeren Bemessung führen werden. Wegen der Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit sowie des allgemeinen demografischen Rückgangs der Schülerzahlen bleiben auch künftig jährliche Anpassungen erforderlich.

Der KGSt-Bericht kann im Übrigen auch wertvolle Anregungen zur Aktualisierung der Stellenbeschreibungen liefern.

Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen im städtischen Haushalt. Deshalb prüft die GPA NRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Stadt Hagen hat im Jahr 2011 insgesamt rund 3,61 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Davon entfallen 90 Prozent auf den Schulweg. Der Rest auf Fahrten zu Sportstätten.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	117	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	683	219	1.611	608	508	551	631	18
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	15,5	4,0	44,9	19,2	14,4	15,4	23,1	18

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 6 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen. Hagen erreicht über alle Schulformen betrachtet durchschnittliche Werte.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Hagen nutzt für die Schülerbeförderung ganz überwiegend den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Ein Schülerspezialverkehr wird in Hagen nach Auskunft der Verwaltung nur eingesetzt, wenn eine Inanspruchnahme des ÖPNV nicht möglich, nicht zumutbar oder dies die wirtschaftlichere Alternative ist. Den ÖPNV übernimmt in Hagen das städtische Verkehrsunternehmen „Hagener Straßenbahn AG“. Den Schülerspezialverkehr organisiert und steuert die Schulverwaltung selbst.

Die Beförderungskosten übernimmt die Stadt Hagen nur für anspruchsberechtigte Schüler. Zusätzliche Fahrten, die nicht als Schulweg oder Unterrichtsfahrt gelten, bezahlt der Schulträ-

ger nicht. Bei der Übernahme der Fahrtkosten beachtet die Stadt Hagen den Höchstbetrag⁹. Sie gewährt keine Anreize zum Verzicht auf Fahrkarten, da dies keinen finanziellen Vorteil hätte. Durch ausgezahlte „Fahrradprämien“ würde die Belastung durch die SchokoTicket-Pauschale – wie nachfolgend dargestellt – nicht sinken.

Schülerbeförderung im Öffentlichen Personennahverkehr

Die Schüler können ermäßigte SchokoTickets beziehen, die eine Nutzung des ÖPNV rund um die Uhr ermöglichen. Dies ist der Standard im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr. Der Schulträger bescheinigt den Interessenten für ein SchokoTicket ihre Anspruchsberechtigung auf Übernahme der Schülerfahrkosten. Das Verkehrsunternehmen erhebt dann einen Eigenanteil direkt beim Schüler und händigt ihm das Ticket aus.

Die Stadt Hagen zahlt dem Verkehrsunternehmen durch vertragliche Verpflichtung für die SchokoTickets pauschale Abgeltungsbeträge. Die Pauschale soll dem Verkehrsunternehmen bestimmte Einnahmen garantieren¹⁰. Bis zur Einführung des SchokoTickets in 2002 hat der Schulträger die individuellen Ticketkosten für anspruchsberechtigte Schüler übernommen. Die Summe aller Ticketkosten aus 2002 wird seitdem jährlich als Pauschale an das Verkehrsunternehmen gezahlt. Die Pauschale wird dabei jährlich mit der Anzahl aller – also auch der nicht anspruchsberechtigten – Schüler und der Entwicklung der Ticketpreise indiziert. Basis für die Berechnung ist also nicht die Zahl der Anspruchsberechtigten, sondern die Summe aller Schüler im jeweiligen Schuljahr.

→ Feststellung

Die Stadt Hagen zahlt dem Verkehrsunternehmen mehr als die tatsächlichen Ticketkosten für anspruchsberechtigte Fahrschüler im jeweiligen Schuljahr.

Neben dem indizierten Ticketpreis erhält das Verkehrsunternehmen den Eigenanteil der anspruchsberechtigten Schüler, die diese für die Nutzung des SchokoTickets zu entrichten haben. Der Eigenanteil kann bis zu zwölf Euro pro Monat betragen und ist von der Stadt an das Verkehrsunternehmen abgetreten.

→ Feststellung

Rechtlich ist vorgeschrieben, dass ein Schüler mit Anspruch auf Fahrtkostenerstattung bei Nutzung des SchokoTickets einen Eigenanteil trägt. Dieser Eigenanteil führt in Hagen nicht zu einer Entlastung des städtischen Haushaltes.

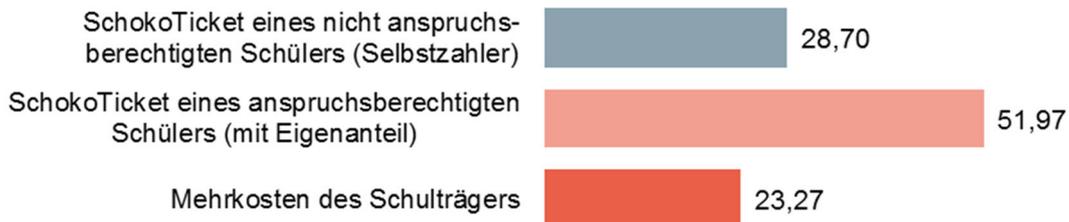
Würde die Stadt den Anspruchsberechtigten lediglich die tatsächlichen Ticketkosten erstatten, zahlte sie jedem Schüler den üblichen Preis von monatlich 28,70 Euro. Diesen Betrag vergleicht die GPA NRW nachfolgend mit der getroffenen Regelung zum SchokoTicket. Die GPA NRW legt dabei die SchokoTicket-Pauschale auf die Zahl der Schüler mit Anspruch auf Schülerbeförderung um. Dazu wird der zu zahlende Eigenanteil des Schülers addiert, der an das Verkehrsunternehmen abgetreten ist. Dadurch ergibt sich ein deutlich höherer Betrag als der reine Ti-

⁹ 100 Euro je Monat, § 2 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung (SchfKVO)

¹⁰ vgl. „Hinweise zum Schülerticket in Nordrhein-Westfalen“, ein gemeinsamer Runderlass vom 25.01.2001, MBI. NRW. Ausgabe 2001 Nr. 16 vom 20.03.2001 S. 402 f.

cketpreis. Die Stadt bezahlt dem Verkehrsunternehmen nach der Beispielrechnung monatlich 51,97 Euro für jeden anspruchsberechtigten Schüler.

Zahlungen an das Verkehrsunternehmen durch Schulträger und Schulkind für Schülerbeförderung im Öffentlichen Personennahverkehr je Schüler und Monat in Euro 2011



→ **Feststellung**

Das bisherige Abrechnungsverfahren führt zu einer Verringerung der jährlichen Verlustabdeckung des Verkehrsunternehmens durch die Stadt. Es erfolgt eine verdeckte Subventionierung des ÖPNV über die Abrechnung der Schülerbeförderungskosten mit dem Verkehrsunternehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte eine Modifizierung der bestehenden Vereinbarung prüfen. Sofern tatsächlich eine Subventionierung des Verkehrsunternehmens gewünscht ist, sollte dies haushaltstechnisch transparent und von den Schülerbeförderungskosten getrennt erfolgen. Das Budget des Produktbereiches der Schulträgeraufgaben erscheint hierfür sachfremd.

Um die Schülerbeförderung zu organisieren, arbeiten Schulverwaltung und Verkehrsunternehmen zusammen. Gemeinsam prüfen sie nach Auskunft der Verwaltung in jährlichen Abstimmungsgesprächen, wie die Streckenführung sowie die Auslastung der Verkehrsmittel verbessert werden kann, insbesondere an Schulzentren. Die Schulverwaltung ist hierbei dem Verkehrsunternehmen jedoch nicht weisungsbefugt.

Schülerbeförderung im Schülerspezialverkehr

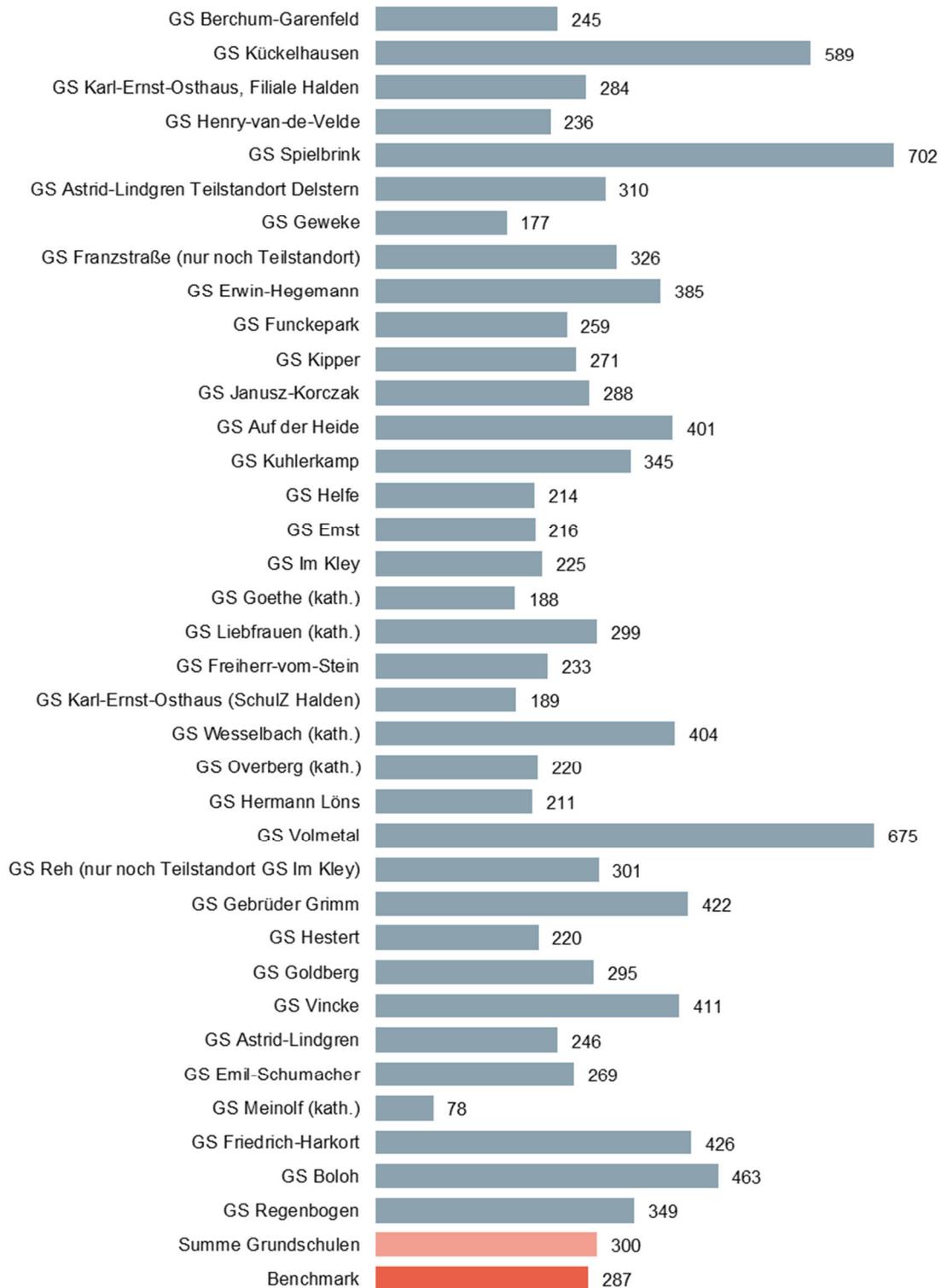
Im Jahr 2011 betraf der Schülerspezialverkehr 439 Schüler. Die Stadt Hagen schreibt die Dienstleistung regelmäßig spätestens alle vier Jahre in Losen aus (einjährige Laufzeit mit maximal dreimaliger Verlängerung um je ein Jahr). Der Spezialverkehr wird nur an Grund- und Förderschulen eingesetzt.

→ **Feststellung**

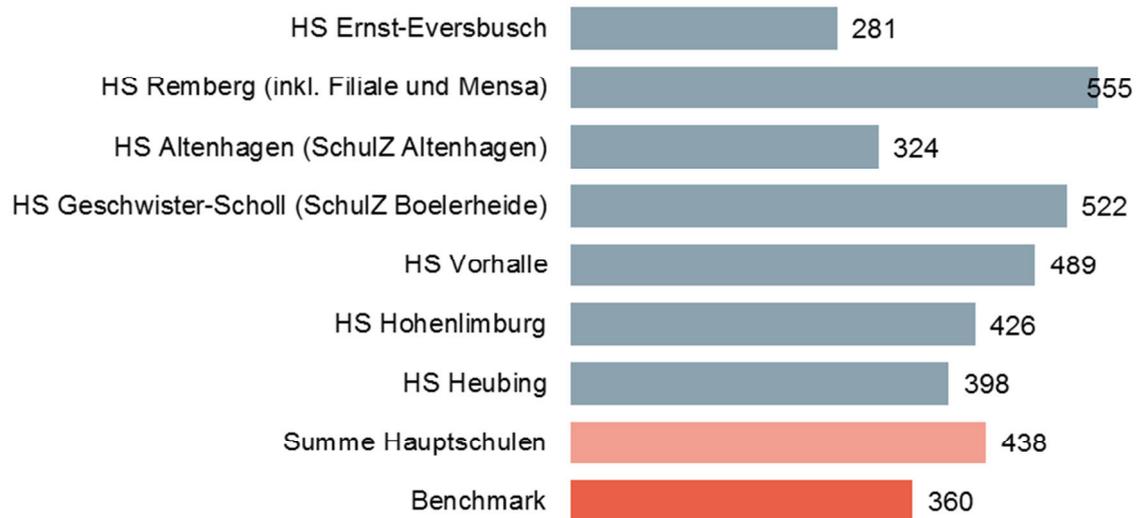
Im Themenfeld Schülerspezialverkehr ist aus den Kennzahlenwerten und der geschilderten Vorgehensweise direkt kein Handlungsbedarf abzuleiten.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

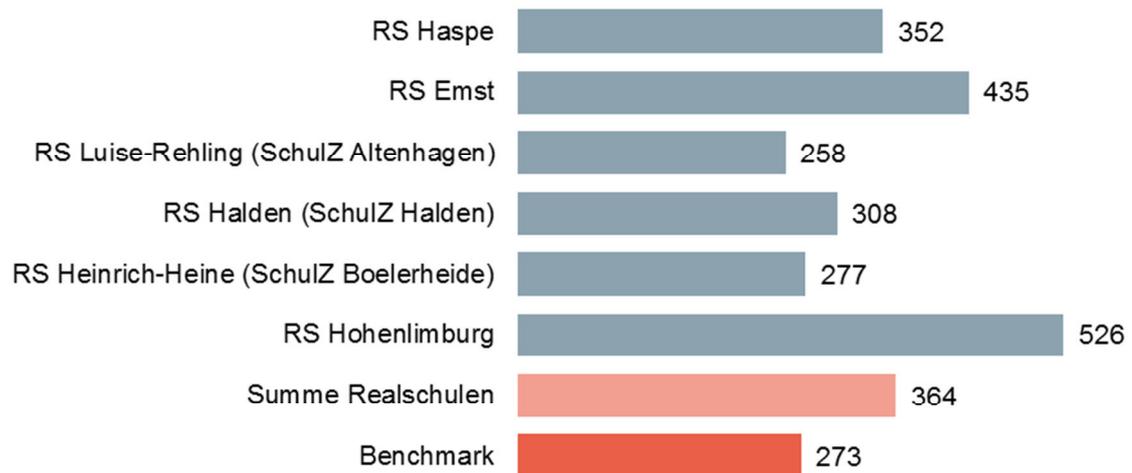
Grafik 1: Schulgebäude Grundschulen in m² BGF je Klasse 2011



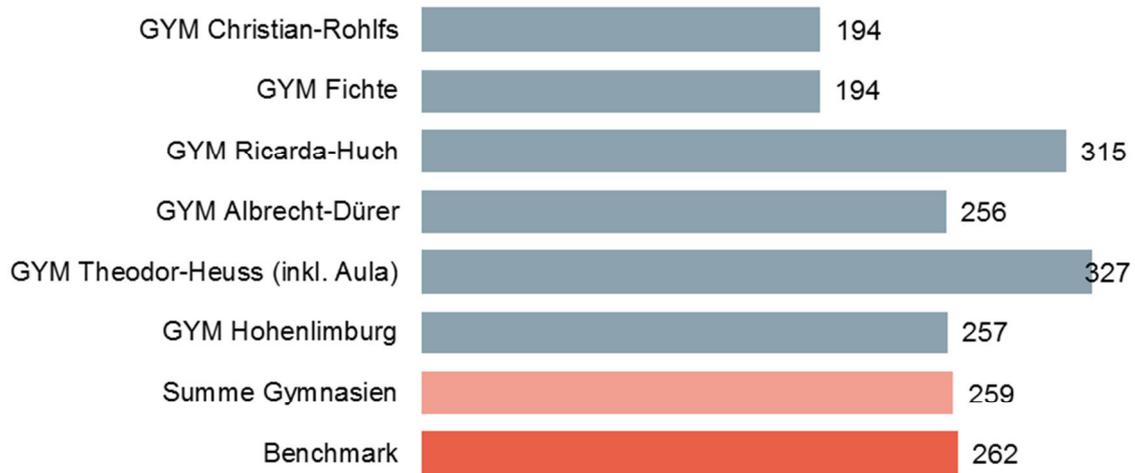
Grafik 2: Schulgebäude Hauptschulen in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 3: Schulgebäude Realschulen in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 4: Schulgebäude Gymnasien in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 5: Schulgebäude Gesamtschulen in m² BGF je Klasse 2011

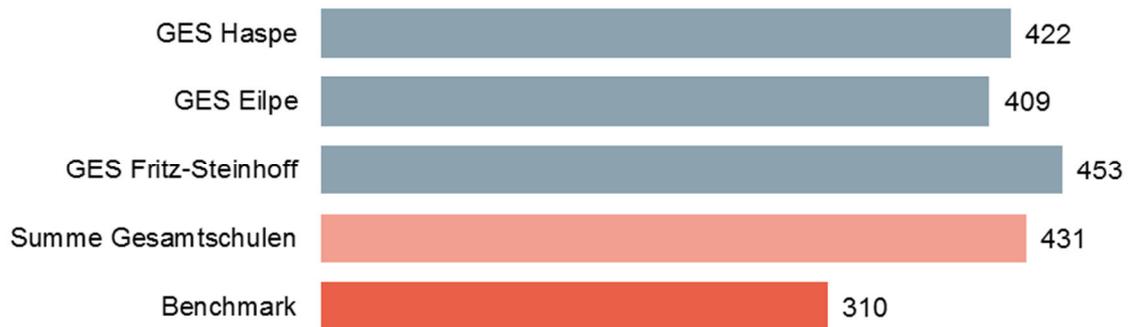


Tabelle 1: Übersicht der Potenziale Schulgebäude 2011

Schulform	Schulgebäude in m ² BGF	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial	Potenzial
						in m ² BGF je Klasse	in m ² BGF je Klasse	in m ² BGF
Grundschulen	89.923	6.703	300	22,34	300	287	13	3.823
Hauptschulen	40.712	2.042	93	21,96	438	360	78	7.254
Realschulen	35.313	2.721	97	28,05	364	273	91	8.827
Gymnasien	51.003	4.668	197	28,38	259	262	0	0
Gesamtschulen	59.694	3.612	139	28,44	431	310	121	16.819
Gesamt	276.645	19.746	826					36.723

Tabelle 2: Übersicht der Potenziale Schulgebäude 2013

Schulform	Schulgebäude in m ² BGF	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial	Potenzial
						in m ² BGF je Klasse	in m ² BGF je Klasse	in m ² BGF
Grundschulen	89.923	6.196	278	22,34	324	287	37	10.137
Hauptschulen	40.712	1.592	73	21,96	557	360	197	14.381
Realschulen	35.313	2.663	95	28,05	371	273	98	9.310
Gymnasien	51.003	4.396	187	28,38	272	262	10	1.870
Gesamtschulen	59.694	3.558	137	28,44	435	310	125	17.125
Gesamt	276.645	18.405	770					52.823

Tabelle 3: Szenario der Potenziale Schulgebäude 2017

Schulform	Schulgebäude in m ² BGF	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial	Potenzial
						in m ² BGF je Klasse	in m ² BGF je Klasse	in m ² BGF
Grundschulen	80.248	5.733	244	23,5	329	303	26	6.216
Gymnasien	51.003	4.235	183	28	278	262	16	2.928
Gesamtschulen	59.694	3.533	138	28	432	312	120	16.560
Gesamt	190.945	13.501	565					25.704

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Organisation des Portfoliomanagements					
Bestehen klare und nachhaltige Zielvorgaben des VV/ der Politik zur Optimierung des Immobilienbestandes?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Wird die Zielerreichung bzw. die Einhaltung der strategischen und operativen Vorgaben kontinuierlich überprüft und gemessen?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Besteht eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung und Vorbe-	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
reitung entsprechender Entscheidungen in VV und Politik zuständig ist?					
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?	vollständig erfüllt	3	3	9	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				26	48
Erfüllungsgrad Organisation des Portfoliomanagements				54	
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?	vollständig erfüllt	3	3	9	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?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Ist der Sanierungs- und Instandhaltungstau ermittelt?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden das Instandhaltungs- und Sanierungskataster jährlich aktualisiert?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Verfügen Sie über ein Vertragskataster für externe Services und Dienstleistungen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Wird das Vertragskataster zyklisch aktualisiert, erfolgen zyklische Neuausschreibungen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl IT-Systeme und Datengrundlagen				34	66
Erfüllungsgrad IT-Systeme				52	
Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)					
Haben Sie für Ihre Gebäude jeweils ein Betriebskonzept in dem die wichtigsten Fakten/Vorgaben zum Betrieb des Gebäudes erfasst sind?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Berücksichtigen Sie zukünftige Nutzungsänderungen und die erforderlichen Anpassungen bereits in Ihren Planungen?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Haben Sie einen Instandhaltungskatalog je Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Kennen Sie die notwendigen Instandhaltungsraten je Gewerk oder Anlage?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Haben Sie einen Sanierungskatalog je Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Kennen Sie die technischen Nutzungsdauern Ihrer Gebäude, Gewerke und Anlagen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				18	39
Erfüllungsgrad Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				46	
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?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Beträgt der Betrachtungszeitraum der Berechnungen mindestens 20-30 Jahre?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Punktzahl Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				14	33
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				42	
Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)					
Definieren Sie bei Neubauten oder umfangreichen Sanierungen Zielwerte, die seitens der Planungsbeteiligten erreicht werden müssen?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Führen Sie LZK-Berechnungen in sehr frühen Planungsphasen, Bsp. Wettbewerb oder VOF-Verfahren durch (gegebenenfalls durch Dritte, z.B. Architekten oder Fachplaner) ?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Sind die Lebenszykluskosten - nicht nur die Energiekosten - ein Entscheidungsmerkmal für die Auswahl des Entwurfs?	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 berücksich-	nicht erfüllt	0	1	0	3

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
tigt?					
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?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Geben Sie Standards bezüglich des Energieverbrauchs Ihrer Gebäude (Plusenergie, Passivhaus, etc.) vor?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Punktzahl Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				10	60
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				17	
Kennzahlensystem					
Ist ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten im Einsatz?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Werden die Kennzahlen Lebenszykluskosten zyklisch ausgewertet?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Sind detaillierte Kennzahlen zu Errichtungskosten vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Sind detaillierte Kennzahlen zu Nutzungskosten vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden Maßnahmen ergriffen, wenn aus dem Kennzahlensystem deutliche Abweichungen erkennbar sind?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Gibt es Szenarienberechnungen für unwirtschaftliche Gebäude?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Punktzahl Kennzahlensystem				16	39
Erfüllungsgrad Kennzahlensystem				41	
Gesamtauswertung					
Punktzahl gesamt				118	285
Erfüllungsgrad gesamt				4	

Tabelle 5: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	66	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	608	355	1.165	655	556	615	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	33.400	44.555	41.379	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	85	60	117	82	72	79	85	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	512	376	704	531	471	539	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.388	33.400	46.700	42.190	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	53	43	102	61	53	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	820	416	1.117	727	651	702	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.298	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	67	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	638	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.542	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	71	51	107	72	64	70	77	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	609	403	832	614	555	625	657	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.210	38.668	47.969	42.919	42.236	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	146	78	322	159	123	148	189	22

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	284	136	556	298	225	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	41.264	38.835	44.130	41.962	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	47	35	73	51	46	51	55	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	910	597	1.234	891	789	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.596	39.088	45.250	43.230	42.596	43.474	44.206	21

Tabelle 6: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	108	9	117	64	37	58	97	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	1.826	478	2.135	927	605	810	927	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	4,0	0,5	9,4	4,3	2,6	4,0	4,5	17
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	100	35	219	128	101	109	156	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	929	280	1.591	576	440	475	619	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	9,3	6,1	42,0	21,4	13,1	19,3	29,4	17
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	94	23	231	121	96	125	146	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	435	287	1.594	536	417	453	512	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	19,6	4,4	46,8	23,7	17,8	21,3	30,4	17

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	88	26	231	125	80	127	169	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	399	329	1.589	560	413	436	564	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	21,3	6,0	43,2	23,6	18,0	21,3	31,8	17
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	199	34	293	146	91	143	205	18
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	411	308	1.590	520	413	427	474	15
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	46,8	1,9	63,4	31,8	22,6	24,5	46,5	16
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	669	257	1.563	745	564	700	922	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	3.825	886	3.966	1.776	1.040	1.474	1.975	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	16,6	12,5	70,5	45,5	38,1	50,6	52,6	17
Berufskollegs								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	63	20	112	64	52	63	77	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	680	339	1.590	599	427	541	669	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	9,3	3,7	17,2	11,1	8,5	12,0	13,4	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 Hagen im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	5
Kennzahlen	6
Gesamtbetrachtung	11
Straßenbeleuchtung	11
Struktur	12
Energie	12
Unterhaltung	14
Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung	15

→ 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. Ergänzt wird dies durch die Betrachtung der Organisation und Steuerung.

Die Untersuchung der Straßenbeleuchtung dient als Orientierung im Hinblick auf den Mitteleinsatz. Die GPA NRW hat einen Benchmark für den Stromverbrauch, bezogen auf die Leuchtenstandorte definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie das Potenzial.

Verkehrsflächen

Ein vorausschauendes Verkehrsflächenmanagement ist eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche und am Bedarf ausgerichtete Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen. Daher untersucht die GPA NRW wie das Straßenvermögen in den Kommunen gesteuert wird und welche Strukturen in der jeweiligen Stadt zugrunde liegen. Danach betrachtet und analysiert sie steuerungsrelevante Kennzahlen zur Substanz- und Vermögenserhaltung. Die einbezogenen Grunddaten für die Kennzahlenermittlung sind angelehnt an die Definitionen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung.

Aufgrund der individuellen Einflussfaktoren in den Kommunen geben die interkommunalen Vergleiche eine Orientierung. Die Ausprägung der Kennzahlen und deren Wirkungszusammenhänge sind als Indikator für ggf. bestehende oder zukünftige Haushaltsrisiken geeignet.

Um eine vorsichtige Gesamteinschätzung zum Erhaltungszustand bzw. –bedarf vorzunehmen, werden die Kennzahlen in der Analyse um vergangene und zukünftige Entwicklungen ergänzt.

Abschließend stellt die GPA NRW die Verteilung der Flächen nach Schadensklassen und, soweit möglich, die Veränderung zur letzten überörtlichen Prüfung dar.

→ **Feststellung**

Durch die Gründung des Wirtschaftsbetrieb Hagen AöR (WBH) und die Verlagerung der Aufgabe in 2011, konnten die exakten Aufwendungen für die Unterhaltung seitens der Stadt Hagen nicht bereitgestellt werden.

Die noch nicht vorhandene Kostenrechnung beim WBH ist hierfür ursächlich. Zur Bestimmung der Positionierung der Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich, wurden die vorliegenden Plandaten des Haushalts herangezogen (gleiche Vorgehensweise wie im Prüfgebiet „Grünflä-

chen“). Die auf diese Weise gebildeten Kennzahlen für Hagen sind nicht in die Datenbank der GPA NRW bzw. in den interkommunalen Vergleich übernommen worden.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Hagen erörtert wurde.

- Eine Straßendatenbank ist vorhanden, allerdings seit dem Stand von 2008 nicht mehr fortgeschrieben. Nach Abschluss der Tätigkeiten für die Eröffnungsbilanz wurde hiermit nicht mehr gearbeitet. Veränderungen wurden nicht nachgehalten. Inzwischen ist die Datenbank bei der neu gegründeten AöR Wirtschaftsbetrieb Hagen angesiedelt. Seitens der Stadtverwaltung bestehen aktuell keine Zugriffsmöglichkeiten mehr.
- Der Bestand des Straßenkatasters korrespondiert nicht mit der Anlagenbuchhaltung. Es ist auch nicht sichergestellt, dass Informationen hinsichtlich der Wertveränderungen (außerplanmäßige AfA, Verlängerung der Restnutzungsdauer) zeitnah zur Anlagenbuchhaltung gelangen. Die Stadt Hagen sollte Möglichkeiten für einen automatisierten Ablauf installieren oder Regelungen für die Weitergabe dieser Informationen schaffen.
- Seit 2011 ist die Unterhaltung und der Betrieb, einschl. der Verkehrssicherungspflicht der Verkehrsanlagen an den WBH übertragen worden. Zum Zeitpunkt dieser Prüfung existierte nur der Rahmenvertrag. Ein detaillierter Aufgabenkatalog war noch nicht endgültig definiert. Ein detaillierter Aufgabenkatalog und ein unterjähriges Berichtswesen sind Voraussetzung für eine vertrauensvolle und transparente Zusammenarbeit. Für eine Steuerung seitens des Auftraggebers sind diese Instrumente ebenfalls unerlässlich.
- Für 2015 ist eine Befahrung der Verkehrsflächen geplant. Nach erfolgter Auswertung sollten ein aktuelles Bild über den Straßenzustand und eine neue Verteilung der Schadensklassen vorliegen. Diese Daten sollten mittelfristig die Grundlage zu Erarbeitung einer Unterhaltungs- und Erneuerungsstrategie sein.
- Die Übertragung der Aufgabe im laufenden Geschäftsjahr 2011 an die neu gegründete AöR ist im Nachhinein kritisch zu beurteilen. Selbst in 2014 kann noch nicht von geordneten Abläufen und Abrechnungen zwischen dem Betrieb und der Stadtverwaltung gesprochen werden. Erst der Aufbau einer Kostenrechnung und eines nachvollziehbaren Berichtswesens, wird eine sachgerechte und transparente Zusammenarbeit ermöglichen.
- Die Straßenbaubeitragssatzung (KAG) der Stadt Hagen schöpft die Möglichkeiten der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes nicht umfänglich aus. Die GPA NRW sieht hier noch Handlungsmöglichkeiten. Auf diese Erträge sollte die Stadt Hagen als Stärkungspaktkommune nicht verzichten. Weitere Ausführungen hierzu sind auch dem Teilbericht Finanzen zu entnehmen.

Strukturen

Die Stadt Hagen unterhält in ihrem 16 km² großen Stadtgebiet ca. 6,5 Mio. m² Verkehrsflächen. Vier Prozent der Verkehrsfläche sind Straßenbegleitgrün. Diese Flächen werden an dieser Stelle nicht betrachtet. Informationen zu diesen Flächen sind dem Teilbericht Grünflächen zu entnehmen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich somit auf eine Verkehrsfläche von ca. 6,25 Mio. m².

Strukturkennzahlen in 2011

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	1.169	805	3.195	1.949	1.500	2.044	2.478	23
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	33,29	20,87	47,21	32,34	28,90	30,57	34,67	22

Die Positionierung ist bei diesen Strukturkennzahlen wesentlich durch den Einwohnerbezug geprägt. Die absolute Größe der Verkehrsfläche, wie auch der Anteil an der Gesamtfläche des Stadtgebietes, zeigen für Hagen ein deutlich unterdurchschnittliches Niveau.

Auch die Verkehrsflächen als Teil des Vermögens sind im Wert zu erhalten, soweit sie als unabdingbar und erforderlich für die Aufrechterhaltung der notwendigen Infrastruktur betrachtet werden. Bei dem als notwendig erkannten Infrastrukturvermögen die notwendige bauliche Unterhaltung ebenso wie die Instandsetzung und die Erneuerung des Vermögens geboten. Hierdurch wird die Substanz erhalten und ein Werteverzehr vermieden. Kommt eine Kommune diesen Grundsätze nicht oder nicht ausreichend nach, verschlechtert sich der tatsächliche Zustand. Ferner können entsprechende Risiken für den Haushalt entstehen. Der aktuellen Finanzlage der Kommunen kann es geschuldet sein, dass kurzfristig lediglich der Verkehrssicherungspflicht nachgekommen wird. Allerdings wird dann der Unterhaltungs- und Investitionsstau in die Zukunft verschoben. Der Zeitpunkt des Abbaus ist damit ungewiss. Der finanzielle Mittelbedarf fällt in der Regel dann deutlich höher aus.

Die Bedeutung des Infrastrukturvermögens wird im Übrigen auch durch die Bilanzwerte unterstrichen. Die Verkehrsflächen sind in Hagen bilanziell mit einem Wert von 628 Mio. Euro ausgewiesen. Im Vergleich zu dem im Finanzbericht dargestellten Straßenvermögen hat die GPA NRW hier nur eine Teilmenge - die Straßen, Wege und Plätze – einbezogen.

Verkehrsflächenquote in Prozent 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,66	3,74	27,66	15,10	10,22	15,73	18,36	20

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Straßen, Wege und Plätze) an der Bilanzsumme der Stadt Hagen. Der Anteil bildet im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Diese Positionierung wird durch eine weitere Kennzahl gestützt. Die GPA

NRW hat das Bilanzvermögen der Kommunen auf einen m² Verkehrsfläche bezogen. Mit 96,36 Euro je m² bildet Hagen auch hier mit deutlichem Abstand den Maximalwert. Der Minimalwert liegt bei 13,36 Euro je m², der Mittelwert bei 45,16 Euro je m².

Bilanzwert „Straßen, Wege, Plätze“ in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
683.459.132	673.329.984	656.577.174	645.322.637	623.040.656

Die ausgewiesenen Werte beinhalten sowohl die Bilanzposition selbst als auch die die Verkehrsflächen betreffenden Anlagen im Bau. In den betrachteten fünf Jahren verringert sich der Bilanzwert um neun Prozent. Die Verkehrsflächenquote hat sich im Betrachtungszeitraum nur unwesentlich verändert.

Kennzahlen

Die drei wesentlichen Merkmale

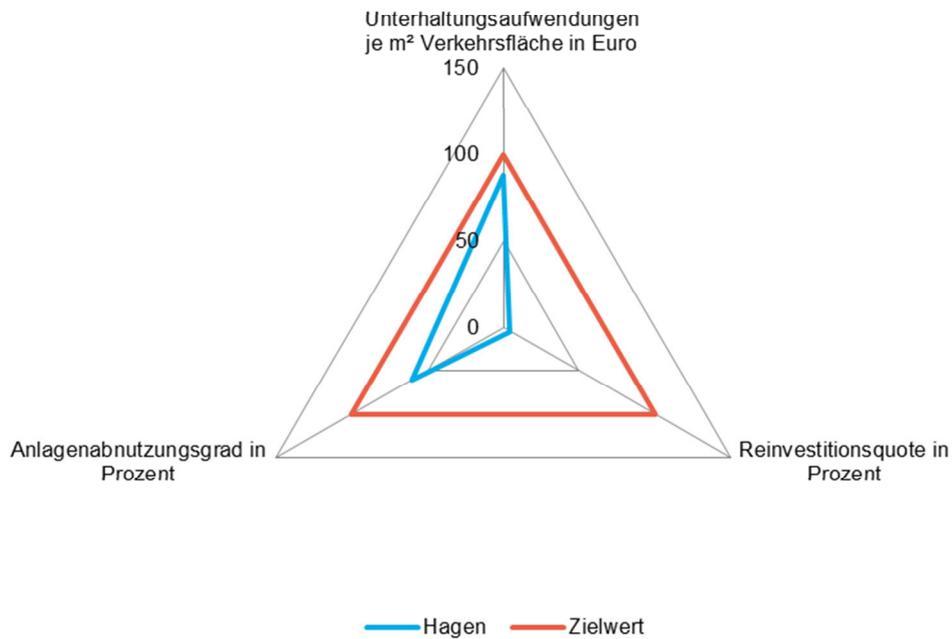
- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition

sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Hagen 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.

¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

Merkmalausprägungen 2011



Kennzahlen	Hagen	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro	0,97	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	4,35	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	30	50

Das geringe Alter und der damit verbundene geringe Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen wirken sich begünstigend aus. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen zwar unterhalb des Zielwertes, können aber auf diesem Niveau und bei dem geringen Anlagenabnutzungsgrad kein akutes Risiko für den Vermögenserhalt indizieren. Lediglich die Reinvestitionsquote – bezogen auf ein Jahr - wird bei gleichbleibendem Niveau einen Werteverzehr mit entsprechenden Haushaltsrisiken darstellen.

Die GPA NRW hat nachfolgend die drei wesentlichen Merkmale näher untersucht.

Anlagenabnutzungsgrad

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der Restnutzungsdauer zur Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Hagen hat für die Verkehrsflächen eine Gesamtnutzungsdauer von 55 Jahren festgelegt. Für die Eröffnungsbilanz hat sie die Straßenabschnitte in fünf Zustandsklassen eingeteilt und je Zustandsklasse ein Anlagegut gebildet. Diesen Zustandsklassen wurde eine Restnutzungsdauer zugeordnet. Neu angelegte und komplett sanierte Straßen werden einzeln erfasst. Aufgrund der nur fünf unterschiedlich festgesetzten Restnutzungsdauern ergibt

sich keine entsprechend genaue durchschnittliche Restnutzungsdauer über die Verkehrsflächen insgesamt. Für die Berechnung konnte über die Straßendatenbank den Schadensklassen eine entsprechende Fläche zugeordnet werden. Zum Stichtag 31.12.2011 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei ca. 38 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
30,33	8,94	80,00	53,72	45,79	52,15	69,72	14

Der interkommunale Vergleich zeigt eine erhebliche Spannbreite bei den jeweiligen Anlagenabnutzungsgraden. Dies deutet darauf hin, dass die Städte zum einen über ein unterschiedlich beschaffenes Straßennetz verfügen, mehr aber noch die Tatsache, dass bei der Bewertung der Anlagen die bilanzpolitischen Spielräume unterschiedlich gewählt wurden.

Bereits in der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die Straßenunterhaltung – damals noch im kamerale Rechnungswesen – untersucht. Dabei hat sie auch die Schadensklassenverteilung im Jahr 2006 in den Blick genommen.

Mit 23 Prozent war der Anteil der Verkehrsflächen in Klasse 1 sehr hoch. Die Ursache ist in vielen Neubaumaßnahmen zu suchen. Ortsumgehungen, Neuerschließungen und die Innenstadtanierung haben wesentlichen Anteil an dieser Situation. Kritisch ist der Bereich der Klassen vier und fünf zu sehen. Nach den damaligen Erkenntnissen waren über 50 Prozent der Verkehrsflächen stark sanierungs- bis erneuerungsbedürftig. Dies steht jedoch in krassem Widerspruch zum Anlagenabnutzungsgrad und der hohen Restnutzungsdauer von 38 Jahren. Aktuelle Erkenntnisse über die Schadensklassenverteilung liegen nicht vor. Der WBH ist dabei, eine Erfassung für 2015 zu beauftragen.

→ Feststellung

Der geringe Anlagenabnutzungsgrad und die hohe durchschnittliche Restnutzungsdauer stehen im deutlichen Widerspruch zur Schadensklassenverteilung im Jahre 2006.

→ Empfehlung

Die Erkenntnisse aus der anstehenden Befahrung der Verkehrsflächen und die sich daraus ergebende Einteilung in Schadensklassen, sollte mit der Bilanz abgeglichen werden.

Unterhaltung

Die Straßenunterhaltung beinhaltet alle Maßnahmen, die notwendig sind um die befestigten Verkehrsflächen zu warten, zu pflegen und dauerhaft instand zu halten. Die Instandhaltung oder bauliche Unterhaltung bezeichnet Maßnahmen kleineren Umfangs. Kurz nach dem Auftreten eines begrenzten Schadens wird dieser in der Regel mit geringem Aufwand beseitigt. Diese „Flickarbeiten“ im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht werden in Hagen durch die eigenen Mitarbeiter von WBH ausgeführt.

Unter Instandsetzung werden hingegen bauliche Maßnahmen verstanden, die der Substanzerhaltung oder Verbesserung von Oberflächeneigenschaften dienen. Sie werden auf zusammen-

hängenden Flächen, in der Regel in Fahrstreifenbreite bis zu einer Dicke von vier cm ausgeführt. Diese nachhaltige Unterhaltung der Verkehrsflächen erfolgt in Hagen über Fremdvergaben.

Mit der hier vorgenommenen Definition der Unterhaltung lässt sich ein Bezug auf die Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) herstellen.

Unterhaltungsaufwendungen je m² in Euro 2011

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,32	0,95	0,58	0,46	0,58	0,61	13

Im interkommunalen Vergleich belegt die Stadt Hagen mit 0,97 Euro je m² in 2011 den Maximalwert. Inwieweit die hier eingeflossenen Plandaten letztendlich mit den tatsächlichen Aufwendungen der WBH übereinstimmen kann nicht beurteilt werden.

In der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die (kameralen) Ausgaben der Straßenunterhaltung untersucht. Die Stadt Hagen belegte da eine überdurchschnittliche Positionierung. Wenngleich die Systematik der Grunddaten sich im Vergleich zur ersten Prüfrunde geändert hat, indiziert diese zeitliche Betrachtung ein langfristig eher hohes Unterhaltungsniveau.

Eine regelmäßige Unterhaltung der Verkehrsflächen ist unabdingbar, um die Gesamtnutzungsdauer erreichen zu können. Ansonsten läuft die Stadt Gefahr, den Haushalt über außerplanmäßige Abschreibungen zu belasten und das Vermögen vorzeitig aufzuzehren.

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen nähern sich den Empfehlungen der FGSV an. Damit kommt die Stadt Hagen in 2011 – im Vergleich zu den meisten übrigen kreisfreien Städten – grundsätzlich ihren Verpflichtungen zur Unterhaltung der Straßeninfrastruktur nach.

Ob das bisherige Aufwandsniveau beibehalten werden oder auch eine Absenkung der Mittel erfolgen kann, wird sich erst nach Auswertung der anstehenden Befahrung der Verkehrsflächen sagen lassen. Die noch lange durchschnittliche Restnutzungsdauer und der geringe Abnutzungsgrad könnten ein Hinweis auf finanzielle Spielräume sein, wenn der tatsächliche Straßenzustand bekannt und die Aufwandsgrößen rechnerisch bestätigt werden können.

Investition

Die GPA NRW betrachtet aus dem gesamten Investitionsvolumen in die Verkehrsflächen hier speziell die Reinvestitionen. Also solche Investitionen, die in das vorhandene Vermögen fließen und somit dem Werterhalt der bestehenden Verkehrsflächen dienen.

Reinvestitionen und Abschreibungen 2011

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,60	0,82	2,96	2,05	1,50	2,25	2,52	20
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	4,35	1,86	36,69	14,33	4,29	6,94	26,98	13
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,11	0,04	0,77	0,30	0,08	0,17	0,56	13

Die Abschreibungen schwanken in den betrachteten Jahren 2008 bis 2012 zwischen 14,9 und 19,5 Mio. Euro jährlich. Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten bewegt sich Hagen damit auf sehr hohem Niveau. Die gewählten Abschreibungszeiträume bzw. der Bilanzwert der Verkehrsflächen sind hierfür verantwortlich. Weitere Ausführungen zu den Auswirkungen der Bewertungssystematik mit einheitlichen Restnutzungsdauern je Schadensklasse und auf den Abschreibungsverlauf finden sich im Teilbericht Finanzen.

Den Abschreibungen stehen in den betrachteten Jahren Reinvestitionen in Höhe von 200.000 bis 700.000 Euro gegenüber. Seit der Eröffnungsbilanz haben die Abschreibungen das Straßenvermögen um ca. 86 Mio. Euro verringert. Reinvestitionen sind in diesem Zeitraum insgesamt in Höhe von rund 2 Mio. Euro getätigt worden. Über den Zeitraum von fünf Jahren ergibt sich eine Reinvestitionsquote – als Verhältnis von Abschreibungen und Reinvestitionen – von zwei Prozent. Für den Werterhalt fehlen in 2011 rein rechnerisch Reinvestitionen von 12,89 Euro je m² bzw. 84 Mio. Euro.

Die Reinvestitionsquote und insbesondere der anzustrebende Zielwert sind dabei selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Betrachtung von fünf Jahren im Hinblick auf die festgesetzte Nutzungsdauer von 55 Jahren ist dabei nur ein minimaler Ausschnitt. Gleichwohl zeigt er Tendenzen und Indikatoren über mögliche zukünftige Entwicklungen und entsprechend notwendige Maßnahmen auf. Allein dieser kleine zeitliche Ausschnitt zeigt, dass die Reinvestitionen die Abschreibungen in diesem Zeitraum bei weitem nicht decken. Korrespondierend dazu ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen von 2008 bis 2012 um 51,9 Mio. Euro (7,8 Prozent) verringert worden.

→ Feststellung

Aufgrund des geringen Alters und des damit verbundenen guten Zustandes der Verkehrsflächen erscheinen die Reinvestitionen im betrachteten Zeitraum noch als angemessen. Mittel- und langfristig könnte sich bei unverändertem Investitionsvolumen allerdings ein ungewollter Werteverzehr des Vermögens einstellen, der für den städtischen Haushalt entsprechende Risiken birgt.

→ Empfehlung

Um den Werterhalt der Verkehrsflächen zu sichern und dauerhaft die Nutzbarkeit zu gewährleisten, sollte dringend eine langfristige Investitionsstrategie aufgestellt werden. Es sollte klar erkennbar sein, welche Maßnahmen wann und in welchem Umfang notwendig werden. Hierüber sollte dann im Rahmen der langfristigen Finanzplanung der Werterhalt gewährleistet werden.

Gesamtbetrachtung

- Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist seit 2008 um neun Prozent verringert worden. In 2011 hat die Stadt Hagen dennoch interkommunal den höchsten Wert je m² Verkehrsfläche.
- Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen ist mit 30 Prozent noch vergleichsweise gering.
- Fragen treten an diesem Punkt jedoch zu der Schadensklassenverteilung aus 2006 auf. Nach dieser Auswertung waren zum damaligen Zeitpunkt über 50 Prozent der Verkehrsflächen stark Sanierungs- bis Erneuerungsbedürftig.
- Die für 2015 geplante Befahrung wird Klarheit darüber bringen, ob die Verkehrsflächen tatsächlich einen geringen Anlagenabnutzungsgrad haben oder eventuell eine Berichtigung der Bilanzwerte vorgenommen werden muss.
- Aufgrund des geringen Anlagenabnutzungsgrades lassen sich geringe Reinvestitionen zumindest über einen kurzen Zeitraum ohne größere Haushaltsrisiken und Zustandsverschlechterungen kompensieren. Mittel- bis langfristig birgt diese Strategie jedoch Risiken.
- Die Unterhaltungsaufwendungen sind im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten eher hoch und bewegen sich annähernd auf dem von der FGSV empfohlenen Niveau. Allerdings basiert die Vergleichskennzahl für Hagen auf Plandaten, so dass dieses Niveau zunächst über den tatsächlich entstandenen Aufwand zu bestätigen ist.
- Inwieweit zukünftig eine Absenkung des Unterhaltungsniveaus möglich sein wird, sollte u.a. auch von dem Ergebnis der anstehenden Befahrung und der Auswertung der Schadensklassen abhängig gemacht werden.
- Die notwendigen Reinvestitionen sollten langfristig in den Blick genommen und in eine Gesamtstrategie eingebettet werden. Nur so ist das Vermögen langfristig ohne Verschlechterung des Zustandes zu erhalten.
- Die GPA NRW hält es für sachdienlich, ein Erhaltungsmanagement aufzubauen. Basierend auf dem aktuellen Zustand, sollten die fachlich notwendigen und sinnvollen Maßnahmen zusammen mit den haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten zu einer Erhaltungsstrategie zusammengeführt werden. Die langfristige Wirtschaftlichkeit dieser Strategie sollte dabei unbedingt Berücksichtigung finden.

Straßenbeleuchtung

Im Bereich der Verkehrsanlagen betrachtet die GPA NRW die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung. Diese setzen sich zusammen aus den Unterhaltungs- und Energieaufwendungen, den Abschreibungen sowie den Personalaufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter. Mit der Darstellung verschiedener Kennzahlen in der Zeitreihe und im interkommunalen Vergleich wird eine Standortbestimmung gegeben. Bei der Kennzahl „Stromverbrauch je Leuchtenstandort“ setzt die GPA einen Benchmark und weist ggfls. ein Potenzial aus.

Eigentümer der Straßenbeleuchtung ist die Stadt Hagen. Seit 2004 hat sie die Aufgabe an die Stadtbeleuchtung Hagen GmbH übertragen. An dieser Gesellschaft ist die Stadt Hagen mit 51 Prozent beteiligt. Die anderen 49 Prozent werden von der Alliander AG gehalten. Das gesamte operative Geschäft der Stadtbeleuchtung Hagen erbringt Alliander über ihre in Hagen ansässige Tochter Alliander Stadtlicht Rhein-Ruhr GmbH. Durch die Mehrheitsbeteiligung ist der Einfluss der Kommune in Bezug auf Gestaltung und Technik nach wie vor gegeben.

Struktur

Die Struktur der Straßenbeleuchtung wird durch die Leuchtendichte bestimmt.

Leuchtenstandorte je 1.000 m² Verkehrsfläche

Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,16	2,18	4,15	3,00	2,51	3,05	3,41	20

Die Stadt Hagen positioniert sich hier überdurchschnittlich. Die Gründe hierfür können vielfältig sein. Geringere Lichtpunkthöhen und die damit verbundenen geringeren Abstände der Leuchtenstandorte können einen Grund darstellen. Eine wesentliche Ursache sieht die GPA NRW für die Stadt Hagen allerdings in der noch vorhandenen Beleuchtung von freien Strecken außerhalb der Ortsdurchfahrt. Wenn vorhanden, sind diese Beleuchtungseinrichtungen inzwischen aus Kostengründen in den meisten Kommunen zurückgebaut worden.

→ Empfehlung

An den Autobahnzubringern besteht z. B. keine Beleuchtungsverpflichtung. Die Stadt Hagen sollte die Außerbetriebnahme dieser Anlagen auf den Prüfstand stellen.

Leuchtenstandorte

2008	2009	2010	2011	2012
19.470	19.683	19.675	19.697	19.204

Im Betrachtungszeitraum kann eine Reduzierung der Leuchtenstandorte ab 2011 um drei Prozent festgestellt werden. Der Austausch von Seilleuchten in Leuchten mit LED-Technik wird die Kennzahl durch die Reduzierung um 652 Leuchten weiter positiv beeinflussen.

Energie

Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Stromverbrauch und den Energiepreis bestimmt.

Energieaufwendungen 2011

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Energieaufwendungen je Leuchtenstandort	70,67	46,72	92,30	64,84	55,98	62,93	70,56	18
Energieaufwendungen je kWh in Euro	0,24	0,11	0,24	0,18	0,16	0,18	0,20	18
Energieaufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	223	122	240	190	170	197	204	18

Die Energieaufwendungen liegen je Standort beim 3. Quartil und tendieren je m² Verkehrsfläche sogar zum Maximum. Hauptursache hierfür ist der Einkaufspreis für den Strom, wie die nachfolgenden Kennzahlen belegen.

→ Feststellung

Die Stadt Hagen hat den höchsten Strompreis je Kilowattstunde im Vergleich der kreisfreien Städte in NRW. Allein zum Mittelwert besteht rechnerisch ein Potenzial von ca. 320.000 Euro im Jahr.

→ Empfehlung

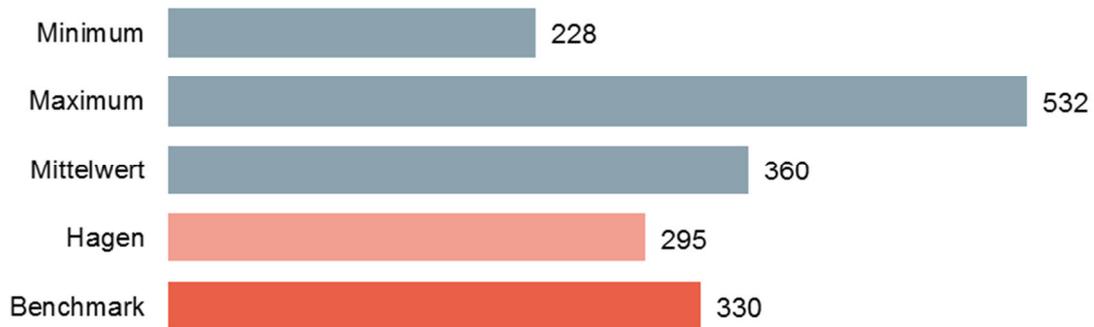
Der Stromliefervertrag läuft 2016 aus. Dies sollte zwingend zur Neuorientierung genutzt werden.

Stromverbrauch im Betrachtungszeitraum

	2008	2009	2010	2011	2012
Stromverbrauch je Leuchtenstandort in kWh	296	322	299	295	279
Stromverbrauch je 1000 m ² Verkehrsfläche in kWh	924	1.016	943	932	859

Bei beiden Kennzahlen ist ab 2010 eine positive Entwicklung festzustellen. Beim Verbrauch je Leuchtenstandort hat eine Reduzierung von 13 Prozent stattgefunden. Erzielt wurde diese Verbesserung durch die Umrüstung in stromsparende Technik, die durch verschiedene Förderprogramme mitfinanziert wurde.

Stromverbrauch je Leuchtenstandort



Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
295	228	532	360	321	342	383	20

- In Bezug auf den Benchmark ist für Hagen kein Potenzial darstellbar. Nur drei kreisfreie Städte können eine noch bessere Kennzahl erzielen.
- Bei der Kennzahl „Stromverbrauch je 1.000 m² Verkehrsfläche“ positioniert sich Hagen ebenfalls sehr positiv. Hier erzielen nur fünf der Vergleichskommunen einen besseren Wert.
- Weitere Verbesserungen dürften durch die zwischenzeitlich weiter durchgeführten Erneuerungsmaßnahmen eingetreten sein.

Unterhaltung

Die Unterhaltungsaufwendungen setzen sich zusammen aus:

- Aufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter
- Aufwendungen der Fremdfirma (Wartung, Reparatur, Teilerneuerung)
- Abschreibungen, bzw. Kapitaldienste

Die Berücksichtigung der Abschreibungen ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten. Unabhängig davon, ob die Kommunen für die Beleuchtung das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung gewählt haben bzw. wer Eigentümer der Beleuchtungsanlage ist.

Bei den Unterhaltungsaufwendungen sind im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2012 für Hagen keine größeren Schwankungen ersichtlich.

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	210	44	210	111	78	108	140	17
Unterhaltungsaufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	664	147	762	340	200	312	422	17

Je Leuchtenstandort belegt Hagen den Maximalwert. Hierin sind allerdings ca. 135 Euro an Abschreibungen enthalten. Dieser hohe Wert wird im Vergleich von keiner anderen kreisfreien Stadt erzielt. Der Mittelwert liegt bei ca. 62 Euro. In einem gesonderten Vergleich der reinen Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort positioniert sich Hagen unter sieben kreisfreien Städten beim Mittelwert.

Aufwendungen Straßenbeleuchtung 2011

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	281	98,08	281	177	152	170	202	19
Aufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	887	296	983	533	396	493	613	19

Die Stadt Hagen hat in Bezug auf den Leuchtenstandort die höchsten Aufwendungen aller kreisfreien Städte in NRW. In Bezug auf die Verkehrsfläche hat lediglich eine kreisfreie Stadt noch höhere Aufwendungen als Hagen. Wie die vorab dargestellten Kennzahlen belegen, sind die Ursachen im teuren Stromeinkauf und den Abschreibungen zu suchen.

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Eigentümerin der Beleuchtungsanlage in Hagen ist die Kommune. Seit 2004 ist die Aufgabe allerdings der Stadtbeleuchtung Hagen GmbH übertragen worden. Durch die 51 Prozent Beteiligung ist eine Einflussnahme der Stadt bei allen wesentlichen Entscheidungen weiterhin gegeben.
- Je Leuchtenstandort hat die Stadt Hagen die höchsten Aufwendungen aller kreisfreien Städte in NRW. Bezogen auf die Verkehrsfläche tendiert die Kennzahl zum Maximum.
- Bei der Benchmark-Kennzahl „Stromverbrauch je Leuchtenstandort“ erzielt Hagen einen sehr positiven Wert und positioniert sich deutlich unterhalb des GPA-Benchmarks.

- Ökologisch betrachtet ist die Stadt Hagen beim Stromverbrauch der Straßenbeleuchtung sehr gut aufgestellt.
- Die Aufwendungen für die eigentlichen Unterhaltungsleistungen sind durchschnittlich.
- Die Belastung durch die Abschreibungen ist in Hagen, im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten, extrem hoch.
- Beim Stromeinkauf bildet Hagen den Maximalwert.
- Über den Stromverbrauch ist kein Potenzial darstellbar. Die GPA NRW sieht für die Stadt Hagen jedoch Einsparmöglichkeiten beim Stromeinkauf. Allein zum interkommunalen Mittelwert ergibt sich auf Basis des aktuellen Stromverbrauchs ein Potenzial von ca. 320.000 Euro.
- Insbesondere über den Austausch von Seilleuchten konnte die Leuchtdichte in der Vergangenheit bereits reduziert werden. Eine weitere Reduzierung von Leuchtenstandorten auf verschiedenen „freien Strecken“ ist grundsätzlich möglich und bietet weiteres Potenzial.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Hagen 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
Hagen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	6
Park- und Gartenanlagen	7
Strukturen	7
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	9
Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	12
Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	15

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert 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 analysieren 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 anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ Potenziale.

Diese Benchmarks basieren auf einer minimalen aber ausreichenden Ausstattung und Pflege der betrachteten Bereiche. Da die Benchmarks Konsolidierungsmöglichkeiten beziffern sollen, ist der Fokus bewusst auf größtenteils extensive Pflege gerichtet. Einige Kommunen erreichen diese Werte mit einer gezielten Steuerung. Auch Richtwerte der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) wurden für die Ermittlung dieser Benchmarks berücksichtigt.

Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Hagen 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 3 ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

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 jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	6	2		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	0	0		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	1	0	1	0
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	8	2	4	2
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	0	0	0	0
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	3	3
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	9	3	3	3
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	0	0	0	0
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Ermittelter Wert	60	19	22	19
Optimalwert	252	84	84	84
Erfüllungsgrad in Prozent	24	23	26	23

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Rückwirkend zum 1. Januar 2011 wurde Mitte 2011 der Wirtschaftsbetrieb Hagen AöR (WBH) gegründet. Die städtischen Organisationseinheiten 24 (Forstamt), der Fachbereich 66 (Straßen- und Brückenbauamt teilw.) und der Fachbereich 67 (Betrieb und Unterhaltung Grün und Straße) wurden aufgrund der Ratsbeschlüsse vom 17.02.2011 und 12.05.2011 in den WBH ausgegliedert. Die in 2014 getroffene Leistungsvereinbarung regelt die Rechte und Pflichten der Stadt (Auftraggeber) und des WBH (Auftragnehmer). Auftraggeberfunktion für die in diesem Teilbericht behandelten Produkte übt der Fachbereich 60 – Bauverwaltung und Wohnen - aus.

→ Feststellung

Die rückwirkende Gründung des WBH zum 01. Januar 2011 hat sich aus Sicht der GPA NRW steuerungstechnisch und administrativ nicht bewährt.

Weder der Leistungsumfang noch der zu erbringende Standard durch den WBH waren bis Ende 2013 exakt definiert. Erfahrungen aus anderen Kommunen zeigen, dass eine derart umfangreiche Ausgliederung von Aufgaben, selbst mit einem einjährigen zeitlichen Vorlauf, ein sehr ambitioniertes Ziel ist.

→ Feststellung

Die fehlende Kostenrechnung beim WBH hat eine sachgerechte Zuordnung der Aufwendungen auf die in dieser Prüfung behandelten Bereiche und Produkte nicht zugelassen. Weder die städtische Verwaltung noch der WBH waren in der Lage, die für diese Prüfung erforderlichen Daten zur Kennzahlenermittlung bereit zu stellen.

Zu den Fragen:

- Die Produktverantwortung für das städtische Grün sollte sinnvollerweise innerhalb der Verwaltung gebündelt werden. In Hagen sind Planungsaufgaben beim Fachbereich 61 – Stadtentwicklung/-planung und Bauordnung - angesiedelt. Die Produktverantwortung für die Park- und Gartenanlagen sowie die Spiel- und Bolzplätze und das Straßenbegleitgrün liegen beim Fachbereich 60 – Bauverwaltung und Wohnen. Für die Grünflächen bei den Immobilien ist die Gebäudewirtschaft Hagen (GWH) verantwortlich.
- Ein Freiflächenentwicklungskonzept sollte in jeder Kommune idealerweise Grundlage für die Grüngestaltung der Stadt sein. Unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung sollte hier die langfristige strategische Ausrichtung definiert sein. Darunter können Fachplanungen (Spielplatzkonzept, Sportstättenkonzept, etc.) detaillierte Aussagen und Vorgaben für aktuelle und mittelfristige Entscheidungen definieren.

- Die Bürger einer Stadt sind die Hauptnutzer der Grünanlagen. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, zu wissen, wie zufrieden sie hinsichtlich der Nutzung, Gestaltung, Größe und Pflege der kommunalen Grünflächen sind. In Hagen liegen hierzu lediglich teilweise Erkenntnisse für die Spiel- und Bolzplätze vor.
- Konkrete Ziele sind in Hagen durch Verwaltungsführung und Politik nicht eindeutig formuliert. Es bestehen allgemeine Vorgaben, wonach trotz weiterer Kürzungen des Budgets, der vorhandene Standard gehalten, bzw. eine verkehrssichere Bereitstellung der öffentlichen Grünflächen gewährleistet werden soll.
- Eine operative Steuerung ist aktuell lediglich durch das vorhandene Budget bestimmt (Budgetsteuerung). Eine Steuerung über Kennzahlen kann aktuell noch nicht stattfinden. Weder in der Verwaltung noch beim WBH gibt es bisher eine Kostenrechnung. Beim WBH ist diese im Aufbau und wird voraussichtlich ab 2015 Erkenntnisse liefern können.
- Ein zentrales Grünflächeninformationssystem befand sich zum Zeitpunkt dieser Prüfung beim WBH im Aufbau und zu ca. 60 Prozent fertiggestellt.
- Mit der Überleitung der Aufgaben in die neu gegründete AöR, sollte zukünftig über eine Kostenrechnung eine kennzahlengestützte Steuerung aufgebaut werden. Diese sollte outputorientiert sein und idealerweise in ein Berichtswesen münden. Neben den Aufwendungen sollte auch der Zielerreichungsgrad dokumentiert und Abweichungen dargestellt und begründet werden.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen¹ dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2011

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	1.169	805	3.195	1.948	1.489	2.044	2.478	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	-14	-15	12	-4	-8	-5	-1	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	855	313	1.242	584	404	489	672	23
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	595	107	873	337	196	288	411	23

¹ Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	69,5	34,1	71,5	54,2	48,3	54,9	61,7	23
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner	113	37	153	87	64	79	108	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	13,2	4,3	34,2	16,3	13,2	16,1	19,3	21

Hagen ist eine Stadt mit unterdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte. Erholungs- und Grünflächen sind in Hagen insgesamt überdurchschnittlich vorhanden. Einwohnerbezogen weist Hagen einen hohen Anteil an kommunalen Grünflächen aus (3. Quartil). Diese wiederum sind durch einen großen Anteil an Forstflächen geprägt. Die ca. 82 Prozent Forstflächen sind aber eher Ertragsflächen als unterhaltungsintensives Grün.

Der Bevölkerungsrückgang ist in Hagen mit 14 Prozent nahe dem interkommunalen Maximum. Bei den unter 18 Jährigen wird er sogar mit minus 21 Prozent prognostiziert. Diese Entwicklung sollte auch bei zukünftigen Grünflächenplanungen Berücksichtigung finden. Im weiteren Berichtsverlauf wird hierauf noch einmal eingegangen.

Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier 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

Die Stadt Hagen pflegt und unterhält zurzeit 174 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 922.334 m². Veränderungen der Flächen können wegen fehlender Daten nicht dargestellt werden. Alle Flächenangaben beziehen sich auf den Stand 2011.

Die Produktverantwortung für diese Flächen liegt beim Fachbereich 60 – Bauverwaltung und Wohnen. Leistungsumfang und Pflegestandard werden von hier überwacht. Die Pflege- und Unterhaltungsleistungen werden vom WBH ausgeführt. Die Rahmenbedingen hierzu sind in einer Leistungsvereinbarung aus 2014 geregelt. Diese Rahmenbedingungen definieren nicht detailliert und überprüfbar die vom WBH zu erbringenden Leistungen. Zum Zeitpunkt der Prü-

fung war weder über eine detaillierte Leistungsbeschreibung noch eine Festlegung der Standards zwischen Verwaltung und WBH eine endgültige Vereinbarung getroffen.

→ **Empfehlung**

Die durch den WBH zu erbringenden Leistungen sollten detailliert beschrieben werden. Die vereinbarten Standards kontrollierbar und mit der Vergütung im Kontext stehen.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2011

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	4,92	4,92	25,26	12,48	9,81	11,37	14,29	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	5.301	5.301	64.874	17.840	8.185	11.337	20.746	22

Bei beiden Strukturkennzahlen bildet die Stadt Hagen jeweils den Minimalwert. Durch die geringe Bereitstellung an öffentlichen Parkanlagen wird jedoch nicht der Erholungswert innerhalb der Stadt beeinträchtigt. Insgesamt ist Hagen, im Vergleich der kreisfreien Städte, eine sehr grüne Stadt. Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche am Gemeindegebiet liegt in Hagen bei 70 Prozent. Nur zwei der Vergleichsstädte erzielen hier noch höhere Werte.

Die geringe durchschnittliche Größe der Anlagen bedingt Nachteile bei der Bewirtschaftung. Nur etwa 14 Prozent der Anlagen sind größer als ein Hektar. Größere, einheitlich angelegte Flächen, sind durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher zu pflegen und zu unterhalten. Sie bieten zudem einen höheren Naherholungswert. Hagen hingegen hat eine Vielzahl von kleinen und damit aus der Unterhaltungssicht betrachtet „unwirtschaftlichen“ Anlagen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

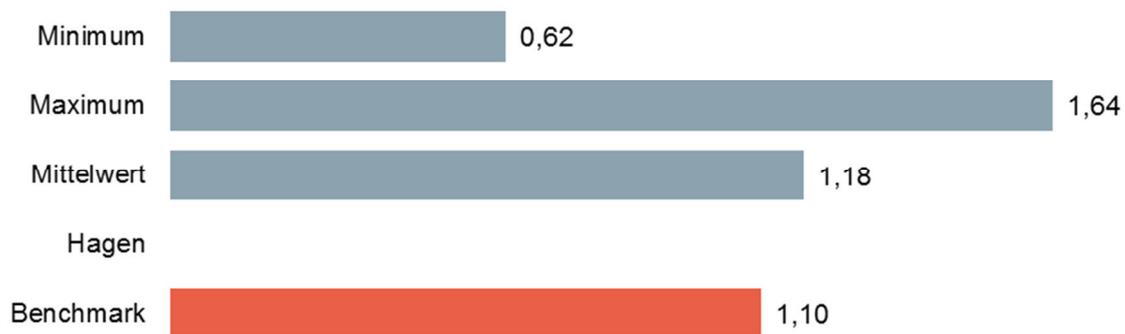
Grundsätzlich sind auch die Abschreibungen aufwandsrelevant zu berücksichtigen. Die Stadt Hagen hat jedoch bei der Bewertung ihrer Park- und Gartenanlagen das Festwertverfahren gewählt. Hierbei sind Investitionen in bestehende Park- und Gartenanlagen als Aufwand zu buchen.

→ **Feststellung**

Durch die fehlenden Datengrundlagen konnte ein interkommunaler Vergleich der Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen für die Stadt Hagen nicht durchgeführt werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt zur Orientierung den interkommunalen Vergleich für 2011 der übrigen kreisfreien Städte

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2011



Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

Die GPA NRW hat hilfsweise die Annahmen getroffen, dass die Berücksichtigung der Plandaten annähernd den erbrachten Leistungen der WBH entspricht. Danach würde sich für die Stadt Hagen eine Kennzahl von 1,47 Euro je m² ergeben. Die prozentuale Reduzierung in Bezug auf den Konsolidierungsbeitrag des WBH wurde hierbei berücksichtigt. Inwieweit der dargestellte Wert für Hagen ein realistisches Ergebnis darstellt, kann von der GPA NRW nicht beurteilt werden.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Hagen hat im Vergleich der kreisfreien Städte die geringste Fläche an Park- und Gartenanlagen. Strukturelle Nachteile für eine wirtschaftliche Bearbeitung sind durch die geringe durchschnittliche Größe dieser Anlagen vorhanden.
- Eine detailliertere Kostenrechnung und die anschließende Auswertung von Leistungskennzahlen ist noch nicht vorhanden. Sie ist unabdingbare Voraussetzung um eine wirtschaftliche Steuerung aufzubauen.

- Die Erstellung eines Parkpflegewerks, eine detaillierte Definition von Standards und klare Regelungen hinsichtlich der Zuständigkeit von Stadt und Wirtschaftsbetrieb Hagen (WBH) sollten kurzfristig erstellt werden.
- Die zum Zeitpunkt der Prüfung vorgefundene Situation, fehlender Kennzahlen, Leistungsbeschreibungen und Standardvorgaben durch die Verwaltung, machen es der GPA NRW nicht möglich, eine weitergehende Analyse zu erstellen.
- Die GPA NRW hat hilfsweise eine Aufwandskennzahl auf Plandatenbasis gebildet und diese dem GPA-Benchmark gegenübergestellt. Danach würde sich ein mögliches Potenzial bei der Grünpflege in einer Größenordnung von ca. 340.000 Euro ergeben.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Hagen mit dem Index 1.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Die Stadt Hagen hat in 2011 insgesamt 164 Spielplätze mit einer Gesamtfläche von 311.180 m² unterhalten. Auf dieser Fläche waren 298 Geräte installiert.

Strukturkennzahlen 2011

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m ² je EW unter 18 Jahre	9,96	6,50	19,91	12,32	8,41	13,25	13,73	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	5,25	2,92	9,97	5,72	4,68	5,36	6,63	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	k. A.	1,85	10,71	4,28	3,03	4,01	4,79	16
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	1.897	1.222	2.965	2.143	1.914	2.140	2.454	21

Aus der Positionierung der Flächenkennzahl heraus sind zunächst keine „Überkapazitäten“ in der Fläche erkennbar. Die Bevölkerungsprognose von IT.NRW prognostiziert für Hagen einen

Rückgang der Einwohner bis 18 Jahre von 21 Prozent. Damit wird sich die Kennzahl „Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m² je Einwohner unter 18 Jahre“ bei gleich bleibendem Spielplatzangebot deutlich erhöhen.

Es gibt eine Vielzahl von kleinen Spielplätzen in Hagen. Dies spiegelt sich in der durchschnittlichen Größe der Anlagen wider.

Mit der gezielten Reduzierung von Spiel- und Bolzplätzen wird seit 2011 dem demografischen Wandel und dem Konsolidierungszwang in Hagen Rechnung getragen. Die Auswahl der verzichtbaren Plätze wurde bezirksbezogen sowie unter sorgfältiger Berücksichtigung unterschiedlicher Fragestellungen und Kriterien getroffen. Beabsichtigt ist, das Angebot an Spielanlagen um ca. 20 Prozent zu reduzieren. Nach kompletter Umsetzung der Maßnahme wird sich der Unterhaltungsaufwand um ca. 45.000 Euro reduzieren. Vorgesehen ist ebenfalls bei einem Teil der Flächen eine Entwidmung und Veräußerung der Grundstücke. Ein Verkaufserlös von 3,6 Mio. Euro wird seitens der Verwaltung als realistisch gesehen. Auf einer Vielzahl dieser Anlagen sind die Geräte bereits demontiert. Eine Entwidmung ist bisher aber noch für keinen der Spielplätze erfolgt.

→ **Feststellung**

Angesichts der demografischen Entwicklung und der wirtschaftlichen Einsparmöglichkeiten wurde die Notwendigkeit einer Reduzierung von Spielplatzflächen erkannt und mit der Umsetzung begonnen.

→ **Empfehlung**

Die mit der Vorlage 0791-2010 – Einsparungen bei Kinderspielplätzen vorgeschlagenen und auch beschlossenen Reduzierung von Kinderspielplätzen sollten kurzfristig komplett umgesetzt werden. Hierzu gehört auch die Entwidmung und - wo vorgesehen - die Veräußerung der Fläche.

Über die Anzahl der vorhandenen Spielgeräte und deren Bilanzwert konnte die Verwaltung keine, bzw. keine stimmige Aussagen treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte kurzfristig alle Informationen über die vorhandenen Spielgeräte in einem Kataster zusammenfassen. Für eine zielgerichtete Steuerung sollten Angaben über Art des Gerätes, Aufstellungsort, Anschaffungsdatum, Anschaffungswert, Zeitwert und Reparaturaufwand der einzelnen Geräte bekannt sein.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze gehören

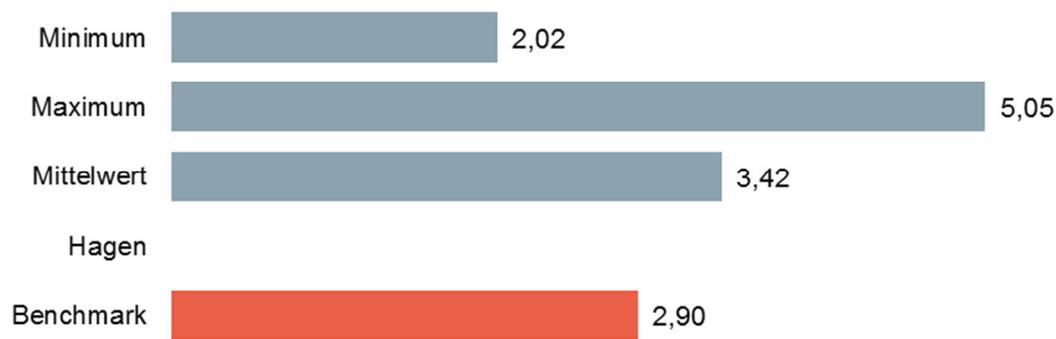
- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Die Stadt Hagen hat auch hier die Aufbauten (Spielgeräte, Wege, Zäune, etc.) nach dem Festwertverfahren in der Bilanz erfasst. Abschreibungen fallen auch hier keine an. Alle Ersatzbeschaffungen sind im Aufwand zu buchen.

Auch für die Spiel- und Bolzplätze war die Stadt Hagen nicht in der Lage, Daten für die Ermittlung von Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen zu liefern. Im Folgenden wird der interkommunale Vergleich für 2011 – ohne Hagen - dargestellt. Die Positionierung der Stadt Hagen ergibt sich aus den Haushaltsplananmeldungen (Plandaten). Inwieweit der dargestellte Vergleich für Hagen ein realistisches Ergebnis liefert, kann von der GPA NRW nicht beurteilt werden.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro



Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

Unter Berücksichtigung der hilfsweise angenommen Plandaten erzielt Hagen einen Wert von 2,88 Euro je m². Die prozentuale Reduzierung in Bezug auf den Konsolidierungsbeitrag der WBH wurde auch hier berücksichtigt.

- Bei der getroffenen Annahme sind in Bezug auf den Benchmark keine rechnerischen Potenziale vorhanden.
- Auch hier ist aufgrund der fehlenden Leistungskennzahlen eine tiefergehende Analyse der wirtschaftlichen Situation nicht möglich.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- In Bezug auf die strukturelle Situation sind in Hagen, mit der beabsichtigten Reduzierung von Spielplatzanlagen, sind die Weichen richtig gestellt. Der begonnene Weg sollte konsequent weiter beschritten werden.

- Ein Vergleich des Aufwands auf Basis von Plandaten lassen zunächst kein Potenzial in Bezug auf den GPA-Benchmark erkennen.
- Der Aufbau einer Kostenrechnung und die Auswertung von Leistungskennzahlen sind unabdingbare Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Steuerung. Zuvor sollten in einem entsprechenden Kataster alle wesentlichen Angaben über die vorhandenen Geräte zusammengefasst werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Hagen 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 Stadt Hagen hat eine Fläche von 979.000m² an Straßenbegleitgrün. Auf dieser Fläche stehen 10.280 Straßenbäume.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün

Kennzahl	Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün in m ² je Einwohner	5,22	1,54	8,65	4,24	3,11	4,02	5,02	19
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	15,02	4,85	30,46	12,34	7,32	11,97	14,05	19
Anzahl der Bäume je 1.000 m ² Straßenbegleitgrün	10,50	3,88	54,91	28,73	18,11	25,71	39,60	19

Die Stadt Hagen hat eine geringe Anzahl an Straßenbäumen auf einer überdurchschnittlichen Fläche. Bei über 75 Prozent der Vergleichskommunen ist der Anteil des Straßenbegleitgrüns an der Verkehrsfläche geringer als in Hagen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrün gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

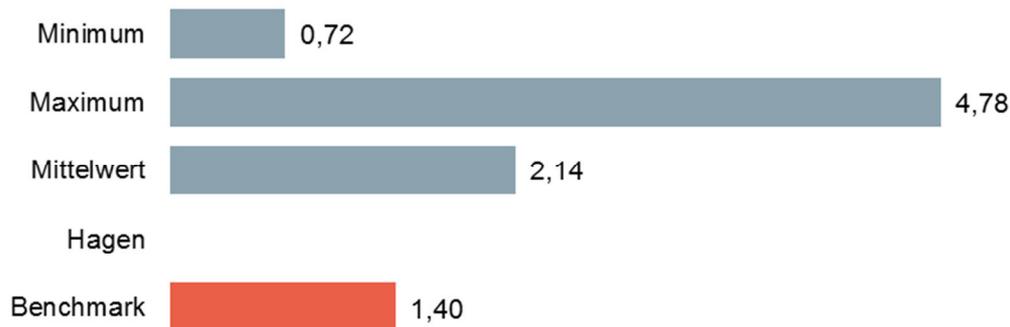
der zu erbringenden Leistungen.

→ Feststellung

Wie bei den Park- und Gartenanlagen und den Spiel- und Bolzplätzen konnte die Stadt Hagen auch zum Straßenbegleitgrün nicht die benötigten Daten bereitstellen.

Die GPA NRW hat daher, wie bei den übrigen Prüffeldern, die Plandaten zur groben Bestimmung einer Positionierung herangezogen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro



Hagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,72	4,78	2,14	1,27	1,89	2,86	15

Unter Berücksichtigung der Plandaten erzielt die Stadt Hagen einen Wert von 1,64 Euro je m². Im Übrigen wird auf die Ausführungen bei den Park- und Gartenanlagen verwiesen.

- Zum GPA-Benchmark besteht eine Differenz von ca. 235.000 Euro.
- Weitere Kennzahlen bzw. Erkenntnisse liegen nicht vor.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Hagen hat einen hohen prozentualen Anteil Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche. Die Anzahl der Bäume ist, nicht nur in Relation zur Fläche, sondern auch absolut betrachtet als gering einzustufen.
- Beim Unterhaltungsaufwand ist ein rechnerisches Potenzial von ca. 235.000 Euro zum GPA-Benchmark vorhanden. Ob die zugrundeliegenden Planzahlen dem tatsächlichen Aufwand entsprechen, kann allerdings nicht beurteilt werden.
- Auch beim Straßenbegleitgrün lässt die zum Zeitpunkt der Prüfung vorgefundene Situation eine genauere Analyse nicht zu. Klar definierten Leistungsbeschreibungen und Standardvorgaben durch die Verwaltung sind hierfür unabdingbar.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Hagen mit dem Index 2.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				19	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					23

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				22	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					26

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement - Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				19	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					23

→ 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