

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Solingen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Solingen	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Solingen	10
Strukturelle Situation	10
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	11
→ Zur Prüfung der Stadt Solingen	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 Solingen 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 Solingen

Managementübersicht

Die Stadt Solingen nimmt ab 2012 freiwillig an der 2. Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen teil. Bereits seit 1987 kann die Stadt ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen. Bis 2011 war sie

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

daher verpflichtet, u.a. jährliche Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen, die seit 2002 nicht mehr genehmigungsfähig waren.

Der aufgestellte Haushaltssanierungsplan mit Stand 2015 sieht einen ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2018 vor. Dieses Ziel ist naturgemäß mit Risiken behaftet, auf die auch der Kämmerer bei der Einbringung des Haushaltes 2015 bereits hingewiesen hat. Vor allem bei den großen Ertragspositionen wie der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen sind Risiken zu sehen. Der Einbruch der Gewerbesteuer im Jahr 2014 hat dies deutlich gezeigt. Sofern die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen nicht den erwünschten Erfolg haben (u.a. Abbau von 166 Stellen) und der geplante Haushaltsausgleich 2018 gefährdet ist, plant die Stadt den Hebesatz der Grundsteuer B in erforderlichem Umfang zu erhöhen. Allerdings nur, sofern nicht anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen vom Rat beschlossen werden („M-FLEX“).

Die GPA NRW sieht hier die Notwendigkeit, dass die Stadt Solingen weiterhin bestehende Planungsrisiken abdeckt, in dem sie frühzeitig weitere Konsolidierungsmaßnahmen entwickelt. Dabei sollte der Blick verstärkt der Aufwandsseite gelten. Die Vergleichsbetrachtungen haben gezeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt im Bereich der Mittelwerte der kreisfreien Städte mit weniger als 200.000 Einwohnern liegen. Auch wenn den kleineren kreisfreien Städten im Verhältnis weniger Deckungsmittel zur Verfügung stehen, können die wirtschaftlichen Probleme der Stadt Solingen nicht ausschließlich mit einer zu geringen Finanzausstattung begründet werden.

Die Investitionen sind in der Stadt Solingen im Betrachtungszeitraum deutlich zurückgegangen. In Anbetracht der Haushaltssituation ist diese Entwicklung nachvollziehbar. Allerdings bestehen aktuell hohe Anlagenabnutzungsgrade, insbesondere im Straßenvermögen. Die geringen Investitionen können langfristig zu einem Vermögensverzehr und damit zu weiteren Risiken führen. Dies auch vor dem Hintergrund der interkommunal nur durchschnittlichen Unterhaltungsaufwendungen.

Besonders deutlich wird die aktuelle Haushaltssituation der Stadt Solingen bei Betrachtung des Eigenkapitals. Der Eigenkapitalverzehr hat sich in Solingen erheblich schneller vollzogen, als in den meisten übrigen kreisfreien Städten in NRW. Diese Aussage trifft auch zu, wenn nur die kreisfreien Städte des Stärkungspaktes verglichen werden. Die Überschuldung ist in Solingen 2014 eingetreten. Das Erfordernis eines konsequenten Konsolidierungskurses macht auch ein Blick auf den Anstieg der Liquiditätskredite deutlich. Zwischen 2008 und 2013 sind sie um fast 50 Prozent (auf ca. 513 Mio. Euro) angestiegen.

Erste Erfolge auf ihrem Konsolidierungskurs kann die Stadt Solingen aufwandsseitig bereits im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben verbuchen. Hier wird bereits in den Vergleichsjahren 2011 und 2012 ein Leistungsniveau deutlich über dem GPA-Benchmark erreicht. Möglich wurde diese positive Entwicklung durch einen vertretbaren Stellenabbau verbunden mit der Schließung von Nebenstellen und einer Verbesserung der Abläufe durch technische Unterstützung. Die GPA NRW befürwortet diesen konsequenten Sparkurs, der durch weitere konkrete Umsetzungsschritte wie

- geringere Stellenwertigkeit,
- Straffung der Hierarchieebenen und

- einer Reduzierung des Overheads

klare und eindeutige Parameter aufweist. Ein dauerhaft wirtschaftliches und bedarfsgerechtes Dienstleistungsangebot kann mittelfristig auch durch eine weitere Zentralisierung sowie durch eine Anpassung der Wochenöffnungszeiten erreicht werden.

Deutlich mehr Stellenpotenzial bestand im Vergleichsjahr 2011 im Bereich der Kfz-Zulassung. Hier erreichte die Stadt Solingen nur ein unterdurchschnittliches Leistungsniveau. In den Folgejahren ist es der Stadt aber gelungen, das Leistungsniveau deutlich zu verbessern, indem sie sukzessive Stellen abgebaut wurden. Insbesondere durch die Neustrukturierung der Bürgerbüros in 2013 (Änderung der Aufgabenzuschnitte und Stellenneubewertungen) konnte strukturell der Grundstein zur Realisierung der Einsparungen gelegt werden. Zusätzliches Konsolidierungspotenzial sieht die GPA NRW in einer weiteren Zentralisierung des Dienstleistungsangebotes zur Kfz-Zulassung an einem Standort.

Auf GPA-Benchmarkniveau, nicht nur was die Leistungskennzahlen angeht, befindet sich das Personenstandswesen der Stadt Solingen. Angesichts der optimierten Stellenausstattung werden hier sehr gute Leistungswerte über Jahre hinweg ohne hohe Rückstände und Überstunden erreicht. Zur Optimierung und Steuerung des Personaleinsatzes wurden günstige Rahmenbedingungen geschaffen.

- Ein zentrales Dienstleistungsangebot,
- ein bedarfsgerechtes Kontingent an Außerhaustrauungen und
- eine wirksame Prozessunterstützung durch die Informationstechnik

sind unabdingbare Bausteine, ohne die ein solches Leistungsniveau nicht zu erreichen ist. Zur Absicherung des Standards erfolgt eine Qualitätssicherung, u. a. durch interkommunale Zusammenarbeit und Kundenbefragungen. Angesichts der vorgefundenen Situation konnte die GPA NRW der Stadt Solingen keine neuen Erkenntnisse und Empfehlungen zur Optimierungen des Personaleinsatzes und dessen Steuerung geben.

Für die Führerscheinstelle der Stadt Solingen konnte die GPA NRW – wie zuvor in der Kfz-Zulassung - kein Stellenpotenzial feststellen. Die geringe Personalausstattung führt zu einem entsprechend hohen Leistungsniveau. Ebenfalls positiv ist in diesem Zusammenhang die Absicht zu bewerten, die Wiederbesetzung der Leitungsstelle zeitnah vorzunehmen. Durch eine qualifizierte Einarbeitung eines Nachfolgers wird die kontinuierliche und ordnungsgemäße Erledigung wichtiger Vorgänge sichergestellt. Rückstände und Wissensverlust können so minimiert werden. Die GPA NRW sieht allerdings noch Verbesserungen in den Strukturen und Rahmenbedingungen der Führerscheinstelle gegeben. Eine Anpassung der Wochenöffnungszeiten auf ein durchschnittliches Niveau kann hier zu Synergien führen. Ebenso eine organisatorische Verzahnung der Führerscheinstelle mit anderen Stadtdienstleistern. Weitere und aktuelle Handlungsfelder für die Führerscheinstelle sind die Auswirkungen gesetzlicher Änderungen (begleitetes Fahren mit 17 und Qualifikationsgesetz für Berufskraftfahrer), die zeitnah anzugehen sind.

Aus dem empirischen Stellenvergleich im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten konnte die GPA NRW keinen zwingenden Handlungsbedarf herleiten. Trotz der erreichten Leistungswerte sollten die Mindestanforderungen an eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung regelmäßig überprüft werden. Unterstützend kann in diesem Zusammenhang eine Redu-

zierung der bestehenden Öffnungszeiten wirken. Hier bietet die Gewerbemeldestelle Solingen interkommunal mit die längsten Öffnungszeiten an.

Für den Stadtdienst Jugend sieht die GPA NRW eine Verbesserung in der räumlichen und organisatorischen Vernetzung zwischen Jugend- und Schulamt. Seit der letzten Prüfung durch die GPA NRW hat sich das Jugendamt einer Neuausrichtung unterzogen, die zu vielen verschiedenen Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation geführt hat. Auch die empfohlene ziel- und kennzahlengestützten Steuerung im Rahmen eines Fach- und Finanzcontrollings ist nunmehr deutlich ausgebaut und intensiviert worden. Im Rahmen der aktuellen Haushaltskonsolidierung sind für den Jugendbereich u.a.

- Standardabsenkungen,
- Stellenabbau in unterschiedlichen Hierarchieebenen und
- eine dauerhafte Neuordnung der Verwaltungsbereichs festgelegt.

Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht ist positiv zu beurteilen, dass das Jugendamt der Stadt Solingen den drittniedrigsten Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte in NRW erzielt. Auch die in Umsetzung befindlichen Konsolidierungsmaßnahmen zur Aufgabe von zwei Einrichtungen der Jugendförderung sind zu begrüßen. Hierdurch trägt die Stadt den grundsätzlich rückläufigen Einwohnerzahlen dieser Altersgruppen und damit der demographischen Entwicklung Rechnung.

Im Bereich der Tagesbetreuung hat die Stadt Solingen ihre Steuerung und Organisation erheblich verbessert. Insbesondere das Anmeldeverfahren konnte seit 2010 kontinuierlich verbessert werden. Eltern, Einrichtungen und Träger erhalten hierdurch höhere Planungssicherheit, Verwaltungsmehraufwand wird vermieden. Der steigende Fehlbetrag im Zeitverlauf ist maßgeblich durch die steigenden Aufwendungen der U-3-Betreuung verursacht. Haushaltswirtschaftlich nachteilig wirken sich die vergleichsweise hohe U-3-Versorgungsquote und der überdurchschnittliche Aufwand an freiwilligen Zuschüssen für freie Träger aus. Allerdings zählt die Stadt Solingen zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit der höchsten Versorgungsquote in NRW. Aktuell wird die vom Bund geforderte Versorgungsquote von 35 Prozent bereits erreicht.

Weitere haushaltswirtschaftliche Verbesserungen sieht die GPA NRW – wie bereits in der letzten Prüfung – in der Überprüfung der bestehenden Geschwisterkindbefreiung, sowohl bei der Tagesbetreuung als auch im OGS-Bereich. Hier sieht der Haushaltssanierungsplan der Stadt Solingen eine Maßnahme zur zeitnahen Überprüfung der Einkommen bei den Elternbeiträgen vor.

Bei den Hilfen zur Erziehung konnte die Stadt Solingen die Empfehlungen aus der letzten Prüfung umsetzen. Als Folge sind nunmehr verbesserte Vergleichsergebnisse zu verzeichnen. Haushaltsmäßig positiv ist der unterdurchschnittliche Fehlbetrag hervorzuheben. Dieser entsteht u.a. dadurch, dass die Hilfeplanverfahren noch intensiver am Grundsatz „ambulant für stationär“ ausgerichtet werden. Weiterhin wirkt sich positiv aus, dass der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen deutlich gesteigert werden konnte. Kostenintensive Heimpflegefälle unterliegen standardmäßig einem Rückführungsmanagement.

Die rapide steigende Anzahl der Kinderschutzfälle macht deutlich, wie wichtig einheitlich festgelegte Verfahrens- und Bearbeitungsstandards für eine rechtssichere Bearbeitung sind. Die GPA

NRW hat daher die örtlichen Verfahrensstandards betrachtet und die Umsetzung in der praktischen Fallsachbearbeitung durch Akteneinsicht überprüft. Aus Sicht der GPA NRW kann die Stadt Solingen ihre Dienstanweisung aus 2012 noch weiter verbessern. Möglich wird dies durch die Optimierung einzelner Prozessschritte und der Dokumentationsstandards. Die Notwendigkeit von Verbesserungen zeigt sich auch bei der Aktendurchsicht. Hier wurden Mängel festgestellt, die zum Schutz der Beschäftigten des Jugendamtes und der Stadt Solingen abgestellt werden sollten. Die Stadt Solingen sollte daher ihre Dienstanweisung zeitnah modifizieren, um die Rechts- und Dokumentationspflichten wirksam abzusichern und zu verbessern.

Stellenpotenziale und damit Konsolidierungsmöglichkeiten für den städtischen Haushalt konnten im Prüfbereich Soziales nur in geringem Umfang festgestellt werden. Die empirischen Vergleiche in den Bereichen Wohngeld und BAföG zeigen bezogen auf 2013 grundsätzlich noch Stellenanteile als mögliche Potenziale auf. Allerdings sind beide Aufgabenbereiche aktuell von größeren Gesetzesänderungen betroffen, die sich auch auf die jeweilige Stellenausstattung auswirken können.

In den Aufgabenbereichen Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen sowie im Asylbereich erreichen die Leistungskennzahlen der Stadt Solingen GPA-Benchmarkniveau. Ebenso hoch ist das Leistungsniveau in den Aufgabenbereichen des 3. und 4. Kapitels SGB XII (Hilfen zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter), in denen der GPA-Benchmark sehr deutlich überschritten wird.

Die kreisfreien Städte haben u.a. bei der Eingliederungshilfe bedingt durch Fallzahl- und Aufwandssteigerungen sehr starke Mehrbelastungen zu verkraften (Transferaufwand in 2012: ca. 2,1 Mio. Euro). Über 40 Prozent der Aufwendungen in 2012 liegen bei der Frühförderung. Mit dem Abschluss von Leistungsvereinbarungen auf Basis von Fachleistungsstunden nutzt die Stadt Solingen dort ein wichtiges Steuerungsinstrument. Hierdurch kann der Transferaufwand bei Frühförder-Maßnahmen sinnvoll begrenzt werden. Weitere 30 Prozent der Aufwendungen in 2012 stellen die Integrationshilfen dar. 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.

Bei der Hilfe zur Pflege hat die GPA NRW im Rahmen dieser Prüfung lediglich die steuerungsrelevanten Kennzahlen für das GPA-Kennzahlenset erhoben und mit denen aus der vorangegangenen Prüfung verglichen. In der letzten überörtlichen Prüfung 2008 lag der Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt (ambulante Quote) bei rund 22 Prozent. Als Ziel war der GPA-Benchmark von 43 Prozent anzustreben. In 2012 erreichte die Stadt Solingen bereits einen Wert von 32 Prozent. Damit liegt sie am Mittelwert der kreisfreien Städte. Die GPA NRW hatte der Stadt Solingen 2008 u.a. die zentralisierte Unterhaltsheranziehung empfohlen, um die Erträge weiter zu steigern. Dies konnte die Stadt Solingen erfolgreich umsetzen: Im Vergleich der Erträge je Leistungsbezieher bei der Hilfe zur Pflege erzielte die Stadt Solingen im Jahr 2012 den Maximalwert der kreisfreien Städte in NRW.

Die Betrachtung des Flächenverbrauchs an Schulen und Turnhallen hat die GPA NRW im Rahmen dieser Prüfung ausgeklammert. Hierzu findet eine separate Beratung durch die Task Force Stärkungspakt Stadtfinanzen statt.

Die Personalaufwendungen im Bereich der Schulsekretariate in Solingen erreichen interkommunal 2011 ein durchschnittliches Niveau. Überdurchschnittlich sind hingegen die Leistungswerte bezüglich der zu betreuenden Schüler je Stelle. Besonderheiten konnte die GPA NRW allerdings bei der Eingruppierung der Sekretariatskräfte feststellen. Hier vergütete die Stadt Solingen bisher durchweg eine Entgeltstufe höher als der Durchschnitt der kreisfreien Städte in NRW. Die GPA NRW empfiehlt daher, das Stellenniveau hinsichtlich der Sachgerechtigkeit und des bisherigen Umfang zu überprüfen. Allerdings hat die Stadt Solingen 2012 durch einen externen Gutachter eine umfassende Untersuchung der Schulsekretariate durchführen lassen. Die Ergebnisse sind im Laufe des Jahres 2013 umgesetzt worden. Die Neubemessung der Stellen hat zu einem Stellenzuwachs von ca. vier Vollzeit-Stellen geführt. Die neuen Stellen sind mit Entgeltstufe 8 bewertet, einer Wertigkeit, die interkommunal die Ausnahme darstellt. Die Vorgehensweise der Stadt Solingen wird die zukünftigen Aufwands-Kennzahlen in den Schulsekretariaten deutlich erhöhen und den städtischen Haushalt insgesamt zusätzlich belasten.

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. Dabei konnte festgestellt werden, dass die Stadt Solingen als Schulträger höhere Beiträge an das Verkehrsunternehmen zahlt, als den reinen Ticketpreis. Auch die rechtlich vorgesehene Kostenbeteiligung bei der Nutzung des SchokoTickets durch die Schüler, führt zu keiner Entlastung des städtischen Haushalts. Ursache sind die bestehenden gesetzlichen und vertraglichen 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 und nicht aus der Produktgruppe der Schülerbeförderung zu leisten.

Der Schülerspezialverkehr wird in Solingen schwerpunktmäßig an Förderschulen eingesetzt (70 Prozent). Die Verwaltung schreibt die Beförderungsleistung regelmäßig alle zwei Jahre aus mit der Option, die Verträge zweimal um jeweils ein Jahr zu verlängern. Aus den Kennzahlenvergleichen und der geschilderten Vorgehensweise konnte die GPA NRW keinen direkten Handlungsbedarf zum Schülerspezialverkehr ableiten.

Im Bereich der Verkehrsflächen zeigt die zeitliche Entwicklung eine zunehmende Sanierungsbedürftigkeit des Straßennetzes. Bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung 2008 befanden sich 68 Prozent der Verkehrsflächen in einem dringend unterhaltungs- bis erneuerungsbedürftigen Zustand. Nach den Erkenntnissen aus dieser Prüfung ist davon auszugehen, dass sich dieser Zustand zwischenzeitlich auf 84 Prozent des Straßennetzes ausgedehnt hat. Obwohl die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Solingen interkommunal auf durchschnittlichem Niveau liegen, reicht der bisherige Mitteleinsatz nicht aus. Hier sieht die GPA NRW zwingenden Handlungsbedarf für die Stadt Solingen. Dies macht auch der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen besonders deutlich. Er tendiert mit 70 Prozent zum interkommunalen Maximalwert. Die Stadt Solingen konnte – bedingt auch durch ihre finanzielle Situation – nur in ganz geringem Umfang Reinvestitionen in das Straßennetz tätigen. Zur Minimierung der weiteren Risiken sollte die Stadt ein Unterhaltungs- und Erneuerungskonzept erstellen. Basierend auf dem aktuellen

Zustand, sind die aus fachlicher Sicht notwendigen und sinnvollen Maßnahmen in eine Erhaltungsstrategie einzubetten und mit den finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten in Einklang zu bringen.

Die Stadt Solingen ist Eigentümerin der Straßenbeleuchtung. Die Aufwandskennzahlen für Betrieb und Unterhaltung weisen zunächst keine Auffälligkeiten auf. Allerdings zeigt sich strukturell, dass bezogen auf die Verkehrsfläche eine sehr geringe Anzahl an Leuchtenstandorten vorhanden ist. Gleichzeitig ist der Stromverbrauch noch vergleichsweise hoch, trotz der sehr umfangreichen Reduzierungen wie z.B. zeitliche und punktuelle Abschaltungen und insbesondere die Leuchterneuerungen. Mittelfristig wird aber zumindest das aufgezeigte Potenzial, gemessen am Stromverbrauch, nach Einschätzung der GPA NRW vollständig erschlossen sein. Dazu wird auch das Managementsystem für die Straßenbeleuchtung beitragen. Mit diesem System wird es zukünftig möglich sein, alle LED-Leuchten an den Hauptverkehrsstraßen intelligent, den jeweiligen Straßen- und Witterungsverhältnissen anzupassen. Die GPA NRW bewertete die Einführung und Umsetzung dieses System sehr positiv, da hier ein innovativer und zukunftsweisender Weg eingeschlagen wurde.

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen konnte die Stadt Solingen im Zeitverlauf senken. Eine Differenz und damit ein Potenzial bezogen auf den GPA-Benchmark ist bereits 2012 nur noch sehr gering vorhanden. Hierzu hat positiv beigetragen, dass die Standards weiter reduziert wurden. Hierbei wurden z.B. Rasenflächen in weniger pflegeintensive Sukzessionsflächen umgewandelt. Zur tiefergehenden Analyse und für ein fachbezogenes Controlling sollte die Stadt bzw. die von ihr beauftragten Technischen Betriebe Solingen (TBS) zukünftig in der Lage sein, wesentliche Leistungskennzahlen u.a. für das Rasenmähen, den Gehölzschnitt oder die Baumpflege zu erstellen. Bisher wurde z.B. der Aufwand der manuell tätigen Mitarbeiter nicht detailliert erfasst. Daher sollte die Kostenrechnung der TBS sachgerecht erweitert werden. Die GPA NRW empfiehlt ferner, die Müllbeseitigungskosten in den Park- und Gartenanlagen in die Gebührenkalkulation für die Abfallentsorgung aufzunehmen.

Überkapazitäten bei den Spiel- und Bolzplätze sind aus den Strukturkennzahlen für die Stadt Solingen zunächst nicht zu erkennen. Allerdings sollten die demographischen Prognosen, gerade was die Zielgruppe für diese Anlagen angeht, genau analysiert werden. Tendenziell ist mit einem Rückgang der Kinder- und Jugendlichen zu rechnen, so dass das Angebot entsprechend anzupassen ist. Gleichzeitig könnte der sehr hohe Anteil flächenmäßig sehr kleiner Anlagen in Solingen reduziert werden. Gerade sie können regelmäßig nicht wirtschaftlich unterhalten werden. Die Notwendigkeit zu einer wirtschaftlicheren Unterhaltung zeigt sich deutlich im Vergleich der Aufwandskennzahlen. Gemessen am interkommunalen Mittelwert beträgt das Potenzial für 2012 über 400.000 Euro, gemessen am GPA-Benchmark ist es noch deutlich höher. Gründe sind die sehr hohe Anzahl an Spielgeräten und der damit verbundene Kontroll- und Unterhaltungsaufwand sowie die angesprochenen Kleinteiligkeit der Anlagen. Neben der Aufstellung eines Spielplatzentwicklungskonzeptes empfiehlt die GPA NRW auch, die Produkt- und Organisationsverantwortung zukünftig bei einem Stadtdienstleiter zu bündeln.

Die Flächenkennzahlen für das Straßenbegleitgrün in der Stadt Solingen konnten während der Prüfung nicht zweifelsfrei und valide erhoben werden. Die Schwankungen in den Angaben war so groß, dass die GPA NRW entschieden hat, die Werte der Stadt Solingen nicht in den inter-

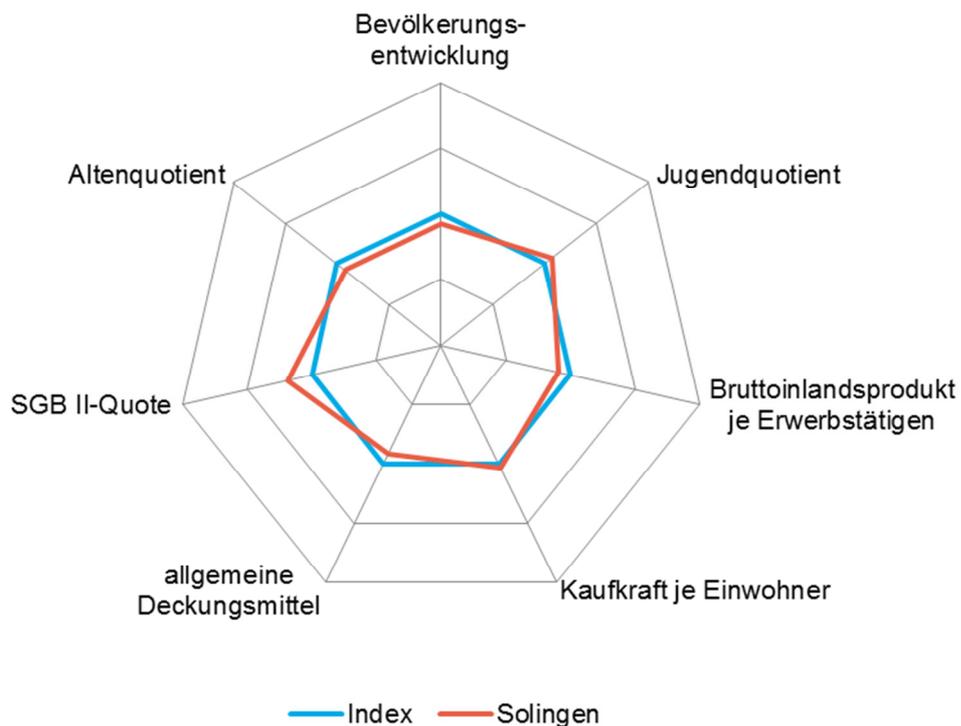
kommunalen Vergleich zu stellen. Die zuletzt ermittelten Werte können der Stadt daher nur als grobe Orientierung dienen. Strukturell befindet sich auf einer unterdurchschnittlichen Fläche für das Straßenbegleitgrün eine geringe Anzahl an Straßenbäumen. Auffällig ist im gesamten Stadtgebiet die Vielzahl an Pflanzbeeten mit Rosen oder Bodendeckern, die eine kostenintensive Unterhaltung und Pflege verursachen. Die bisherigen Vorschläge der Verwaltung zur Standardreduzierung, z.B. bei den Rasenflächen, wurden politisch nicht mitgetragen. Der hohe finanzielle Druck der Stadt erfordert nach Meinung der GPA NRW aber auch in diesem Bereich eine Prüfung bestehender Konsolidierungsmöglichkeiten. Hierzu zählt auch der aktuelle Standard bei der Baumpflege, der unter Abwägung aller Faktoren auf den Prüfstand gestellt werden sollte.

Ausgangslage der Stadt Solingen

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Solingen. 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.

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



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

Alle dargestellten Strukturkennzahlen weisen für die Stadt Solingen zunächst eine eher unauffällige Positionierung bezogen auf den Durchschnitt der kreisfreien Städte auf. Einzig die SGB II-Quote ist vergleichsweise auf einem geringeren interkommunalen Niveau und hat insofern eine entlastende Wirkung auf den städtischen Haushalt. Allerdings ist bei der Bevölkerungsentwicklung aktuell eine Trendwende in den Prognosen zu verzeichnen. Während die dargestellte Kennzahl noch bis 2030 von einem leichten Rückgang der Einwohnerzahlen ausging, zeigen die neuesten Prognosen von IT NRW einen leichten Anstieg von 2015 bis 2040 von ca. zwei Prozent.

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.

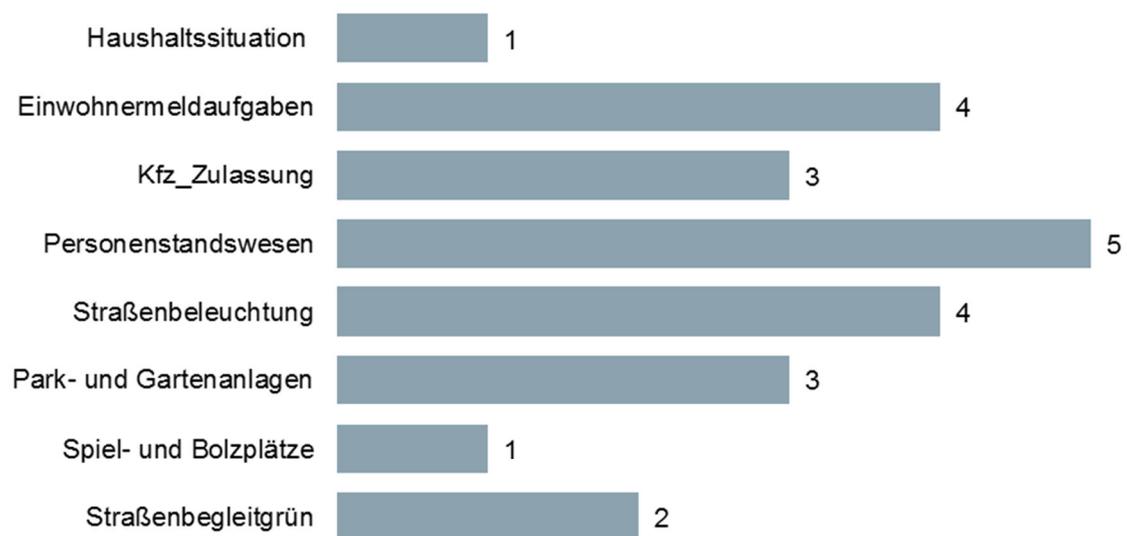
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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 Solingen

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Solingen wurde von 2012 bis 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurden das Vergleichsjahr 2011 zugrunde gelegt, in einigen Prüfbereich 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	Sabine Pawlak
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

Zu den Themenfeldern Informationstechnik und Gesamtabschluss erfolgt ein gesonderter Bericht.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten sowie den Stadtdienstleitern und Vorstandsmitglieder 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 Solingen 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, 14. Juli 2015

gez.

Doris Krüger

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 Solingen
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	14
Haushaltswirtschaftliche Risiken	17
Risikoszenario	17
Haushaltssituation	18
Kommunaler Steuerungstrend	18
Beiträge	21
Steuern	23
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	23
Vermögenslage	23
Schulden- und Finanzlage	30
Ertragslage	36

→ 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

Der Haushalt der Stadt Solingen ist bereits seit 1987 nicht mehr ausgeglichen. Seither stellt sie jährlich Haushaltssicherungskonzepte auf. Da diese seit 2002 nicht mehr genehmigungsfähig waren, befand die Stadt sich über Jahre in der vorläufigen Haushaltswirtschaft.

Diese Situation ändert sich erst nach Einführung des Stärkungspaktgesetzes.

Die Stadt Solingen hat im Haushaltsplan 2010 einen vollständigen Verzehr der allgemeinen Rücklage für das Jahr 2014 prognostiziert. Daraufhin hat sie die Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen des Landes Nordrhein-Westfalen beantragt. Voraussetzung ist unter anderem, dass für das Jahr 2018 ein ausgeglichener Haushalt dargestellt und ein entsprechender Haushaltssanierungsplan aufgestellt wird. Nach Genehmigung des Haushaltssanierungsplans durch die Bezirksregierung Düsseldorf nimmt die Stadt Solingen ab 2012 freiwillig am Stärkungspakt teil.

Die Stadt Solingen hat erstmals für das Jahr 2008 einen Haushalt nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) erstellt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die durch den Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt geprüften Jahresabschlüsse bis einschließlich 2012 vor. Die durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Solingen erforderliche Prüfung des Jahresabschlusses 2013 war zum Zeitpunkt unserer Prüfung noch nicht abgeschlossen. Auch der erste Gesamtabschluss lag bis zum Ende der Prüfung noch nicht vor. Nach Abstimmung mit der Stadt Solingen haben wir für das Jahr 2013 den aufgestellten Jahresabschluss in unsere Prüfung einbezogen.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse, Entwicklung der Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (Ist)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis	./.	-42.016	-82.375	-83.833	-49.830	-21.968	-51.152
Höhe der allgemeinen Rücklage*)	266.212	224.045	186.360	128.663	91.506	63.266	16.712
Höhe der Ausgleichsrücklage	68.055	68.055	27.331	0	0	0	0
Sonderrücklagen	460	627	3.430	4.183	3.851	6.063	651
Eigenkapital	334.727	292.727	217.121	132.846	95.357	69.329	17.363

*) in die allgemeine Rücklage wurde das Jahresergebnis bereits eingerechnet

Jahresergebnisse, Entwicklung der Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (Plan)*)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-19.821	-56.107	-36.640	-23.827	21	-37	-50	629
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag **)	-3.109	-59.216	-95.856	-119.683	-119.662	-119.699	-119.749	-119.120
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonderrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital	0	0	0	0	0	0	0	0

*) Stand Haushaltsplan 2015

**) Aufgrund der eingetretenen Überschuldung wird das Eigenkapital negativ. In diesem Falle wird auf der Aktivseite der Bilanz ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag ausgewiesen.

Bis einschließlich des Haushaltsjahres 2017 sind die Jahresergebnisse defizitär. In der Höhe schwanken die Defizite erheblich. Das Ende des Jahres 2013 noch vorhandene Eigenkapital wird durch den Verlust des Jahres 2014 vollständig aufgezehrt. In den Folgejahren erhöht sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag durch die jährlichen Defizite kontinuierlich. Erst ab 2018 wird ein geringer Überschuss prognostiziert. In den dann folgenden Jahren ist ein stetiger, aber sehr langsamer Aufbau des Eigenkapitals geplant.

Interkommunaler Vergleich der Jahresergebnisse 2008 bis 2012 je Einwohner in Euro

Jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2008	-260	-660	107	-222	-371	-136	-46	18
2009	-512	-757	-126	-421	-558	-422	-265	22
2010	-524	-903	114	-390	-524	-355	-217	21
2011	-312	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20
2012	-138	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19

Das jährliche Defizit der Stadt Solingen hat sich im Betrachtungszeitraum deutlich reduziert. Im gleichen Zeitraum ist der interkommunale Mittelwert auf annähernd gleichem Niveau geblieben. Die positive Entwicklung bei der Stadt Solingen ist auch auf die zur Verfügung gestellte Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz zurückzuführen.

Für das Jahr 2013 konnte dieser Trend nicht fortgeführt werden. Das Defizit erhöhte sich wieder auf 320 Euro je Einwohner. Ohne die Konsolidierungshilfe in Höhe von ca. 53 Euro je Einwohner wäre das Defizit noch deutlich höher ausgefallen. Dies zeigt, dass die bis 2013 ergriffenen Sparbemühungen der Stadt bei weitem noch nicht ausreichen, eine gesicherte Haushaltssituation zu erreichen.

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 Finanzausgleich¹ und der allgemeinen Landschaftsumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2008 bis 2013. Zusätzlich bereinigen wir 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

Solingen	
Jahresergebnis	-51.152
Bereinigungen Gewerbesteuer, Landschaftsumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe	177.476
Bereinigungen Sondereffekte	-219
= bereinigtes Jahresergebnis	-228.409
Hinzurechnungen Mittelwerte Gewerbesteuer, Landschaftsumlage und Finanzausgleich	162.326
= strukturelles Ergebnis	-66.082

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

Folgende Sondereffekte wurden für 2013 berücksichtigt:

- Erträge aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen (1,087 Mio. Euro),
- Erträge aus der Herabsetzung von Wertberichtigungen (458 Tausend Euro),
- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen (2,315 Mio. Euro),
- Bildung einer Drohverlustrückstellung aufgrund einer Bürgschaft (1,6 Mio. Euro)
- einmalige Abschreibung von Festwerten (2,469 Mio. Euro),

→ Feststellung

Die Stadt Solingen weist für das Jahr 2013 ein strukturelles Ergebnis von - 66,1 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 8,5 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf - 57,6 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 Solingen ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Als freiwillige Teilnehmerin der zweiten Stufe des Stärkungspaktes hat die Stadt Solingen einen Planungshorizont bis 2021. Nach den aktuellen Planungen soll entsprechend den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes 2018 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 55 Maßnahmen mit

einem Einsparvolumen in Höhe von 11,6 Mio. Euro. Maßnahmen aus älteren Sanierungsplänen werden, der Beschlussfassung entsprechend, in die Haushaltspläne eingearbeitet. Der Sanierungsplan 2014 sah 47 Maßnahmen mit einem Volumen von ca. neun Mio. Euro vor. Von diesen Maßnahmen sind nach Angaben der Verwaltung 33 umgesetzt. Die finanzwirtschaftlichen Ziele wurden übererfüllt.

Auch für die städtischen Beteiligungen werden sechs Maßnahmen aufgeführt. Die geplanten Einsparungen sind mit 100.000 Euro aktuell noch verhältnismäßig gering, sollen sich aber bis 2017 auf 1,5 Mio. Euro erhöhen. Ab dem Jahr 2019 sollen jährlich 2,7 Mio. Euro in den Beteiligungen eingespart werden.

Die Gewerbesteuererträge blieben im Laufe des Jahres 2014 ca. 27,1 Mio. Euro hinter den Erwartungen zurück. Das vorläufige Jahresergebnis (Stand Entwurf des Jahresabschlusses 2014 vom 31.3.2015) beträgt 72,5 Mio. Euro. Da sich diese Entwicklung bereits im 1. Quartal abzeichnete, erließ der Kämmerer am 30. Mai 2014 eine Haushaltssperre.

Die Stadt Solingen hat bislang ca. 250 Maßnahmen in ihren Haushaltssanierungsplänen benannt. Teilweise waren diese bereits Bestandteil der Haushaltssicherungskonzepte, die vor Eintritt in den Stärkungspakt erstellt wurden.

Beispielhaft werden folgende Maßnahmen benannt:

- Ausgliederung des Bergischen Symphonieorchesters
- Erhöhung des Konsolidierungsbeitrages der Sparkasse
- Erhöhung des Konsolidierungsbeitrags der technischen Betriebe Solingen
- Flächenoptimierung bei Schulgebäuden
- Zuwendungen des Klinikums an den Kernhaushalt
- Strategieoptimierungen bei den technischen Betrieben
- zusätzliche Gewinnabführung der Dienstleistungsbetriebe Solingen

Eine Vielzahl von Konsolidierungsmaßnahmen wurde bereits in den Haushaltsplänen der letzten Jahre eingeplant. Einige wurden teilweise oder auch komplett umgesetzt. Die Stadt Solingen weist in ihren Haushaltsplänen die Veränderungen aus den HSP-Maßnahmen separat aus. Sie werden erst in den Jahresrechnungen den jeweiligen Ertrags- und Aufwandspositionen zugeordnet.

Der Stadt Solingen gelingt es aktuell nicht, die erforderlichen Haushaltsverbesserungen durch konkrete Maßnahmen nachzuweisen. Aus diesem Grunde hat sie in ihren Haushaltssanierungsplan unter dem Titel „M-FLEX“ eine Selbstverpflichtung eingeführt. Diese Selbstverpflichtung soll kontinuierlich durch konkrete Maßnahmen wie zum Beispiel Zuschusskürzungen, Standardreduzierungen oder Reduzierungen des Transferaufwands hinterlegt werden. Eine Erhöhung der Steuerhebesätze wird ebenfalls nicht ausgeschlossen. Für das Jahr 2018 ist eine Erhöhung der Grundsteuer A um 50 Punkte auf dann 525 Punkte und der Grundsteuer B um 100 auf dann 690 Punkte geplant.

➔ **Feststellung**

Die Stadt Solingen hat aktuell noch nicht alle zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushaltes erforderlichen Ertragssteigerungen bzw. Aufwandsreduzierungen durch konkrete Maßnahmen hinterlegt. Dies erfolgt im Wege der Ausgestaltung von „M-Flex“. Sofern es der Stadt nicht gelingt, konkrete Maßnahmen zu beschließen, sind die Ergebnisverschlechterungen durch eine weitere Anhebung der Realsteuerhebesätze zu kompensieren.

Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2015 erreicht die Stadt Solingen im Jahr 2021 einen ausgeglichenen Haushalt. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2013 bedeutet das eine geplante Verbesserung von 67,7 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

	Strukturelles Ergebnis *)	Planergebnis 2021	Differenz	Differenz in Prozent	jährl. Änderung in Prozent
Erträge					
Gewerbesteuern	86.387	80.723	-5.664	-10	-0,8
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	65.006	94.843	29.836	50	4,8
Ausgleichsleistungen	7.038	8.229	1.191	20	2,0
Schlüsselzuweisungen	50.320	95.504	45.184	90	8,3
Aufwendungen					
Personalaufwand	101.491**)	113.300***)	11.809	10	1,4
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	75.440**)	76.200***)	760	1	0,1
Abschreibungen	25.137**)	14.876	-10.261	-40	-6,3
Steuerbeteiligungen	12.459	9.555	-2.904	-20	-3,3
Allgemeine Umlagen	33.966	37.196	3.230	10	1,1

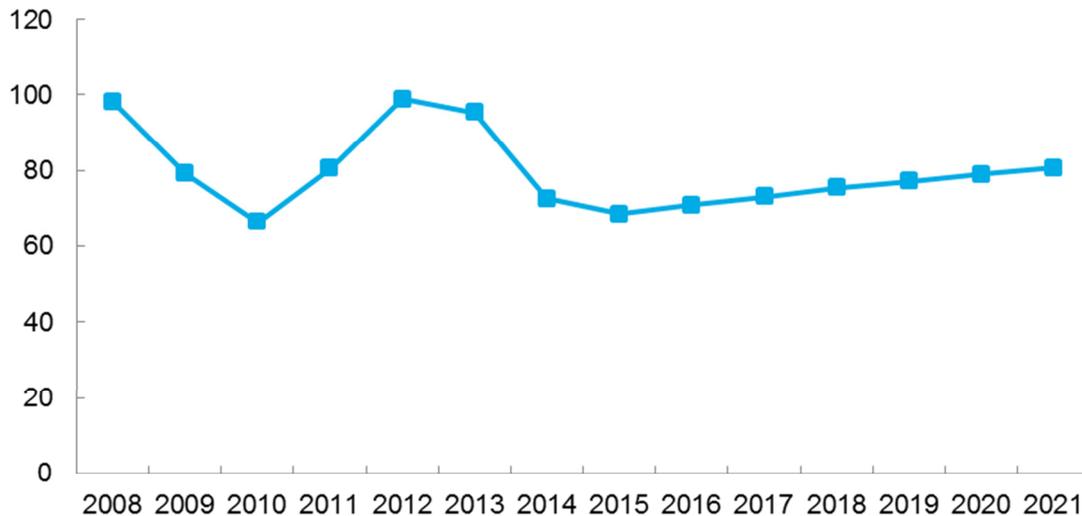
*) Mittelwert der Ist-Ergebnisse 2008 bis 2013

***) Ist-Ergebnis 2013

***) Verbesserungen aus dem Haushaltssanierungsplan wurden berücksichtigt

Gewerbesteuer

Entwicklung der Gewerbesteuer in Mio. Euro



Die Stadt Solingen hatte für das Jahr 2014 Erträge aus der Gewerbesteuer in Höhe von ca. 99,6 Mio. Euro geplant. Die Bezirksregierung Düsseldorf bezeichnete diese Planung bereits als optimistisch. Nach dem vorläufigen Jahresergebnis 2014 (Stand: 31. März 2015) ist der Ertrag mit nur ca. 72,5 Mio. Euro deutlich hinter den Planungen zurück geblieben. Im Haushaltsplan 2015 hat die Stadt die Erwartungen reduziert und plant Erträge von 68,5 Mio. Euro ein. Für die Jahre bis 2018 liegen die erwarteten Steigerungen geringfügig oberhalb der Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses. Bis zum Jahr 2021 sollen die Erträge auf 80,7 Mio. Euro steigen.

Die nunmehr reduzierten Planwerte bis 2021 basieren auf dem Ergebnis 2014. Sie liegen unterhalb des Mittelwertes 2008 bis 2013. Die Planwerte sind insoweit nachvollziehbar. Ein zusätzliches Risiko durch sehr optimistische Erwartungen ist nicht erkennbar.

Die Gewerbesteuer unterliegt jedoch immer dem allgemeinen Risiko, dass nicht vorhersehbare Rückgänge eintreten können. Auch in Solingen zeigt die Entwicklung der zurückliegenden Jahre erhebliche Schwankungen. Rückgänge können durch die allgemeine Wirtschafts- und Finanzlage oder durch die spezielle Ertragslage von Solinger Unternehmen verursacht werden. Auch die Wahrnehmung legaler steuerrechtlicher Gestaltungsspielräume ist ein zunehmender Unsicherheitsfaktor bei der Planung der Gewerbesteuererträge. Der Eintritt solcher Risiken kann naturgemäß nicht vorhergesagt und damit auch nicht sinnvoll bei den Haushaltsplanungen berücksichtigt werden.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Stadt Solingen hat für das Jahr 2021 Erträge in Höhe von 94,8 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Mittelwert 2008 bis 2013 von 65,0 Mio. Euro entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 4,8 Prozent. Dieser hohe Wert ist auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- In den Mittelwert fließen auch die ertragsschwächeren Jahre 2009 bis 2011 ein. Die Stadt schreibt ihre Planwerte auf Grundlage des vergleichsweise ertragsstarken Jahres 2013 fort.
- Bis einschließlich 2017 erwartet die Stadt Solingen Steigerungsraten, die in etwa denen des Orientierungsdatenerlasses entsprechen.
- Für das Jahr 2018 prognostiziert die Stadt eine deutlich über den Wert des Orientierungsdatenerlasses hinausgehende Steigerung. Diese Prognose begründet sie mit der in 2018 erfolgenden Neuberechnung der Schlüsselzahlen. Die Schlüsselzahlen werden nach dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) ermittelt. In die Ermittlung fließen auch die in der Gemeinde gezahlten Einkommensteuern und Lohnsteuern ein. Deren Höhe ist unter anderem vom Beschäftigungsstand in der Gemeinde abhängig. Das heißt, dass unter anderem die Anzahl der Kurzarbeiter einen Einfluss auf die Höhe der Schlüsselzahlen hat. Nach Angaben der Stadt Solingen ist diese Anzahl im Referenzzeitraum deutlich gesunken. Daher geht sie davon aus, dass die ihr zufließenden Gemeindeanteile um ca. 7,7 Mio. Euro steigen werden.

Den Planwerten der Stadt Solingen liegen das letzte Ist-Ergebnis, die Steigerungsraten nach dem Orientierungsdatenerlass und erwartete Veränderungen bei den Schlüsselzahlen zur Einkommensteuer zugrunde. Sie sind insoweit nachvollziehbar.

Die Planwerte bauen jedoch auf dem vergleichsweise ertragsstarken Jahr 2013 auf. Sie unterliegen damit dem Risiko, bei einer konjunkturellen Verschlechterung niedriger auszufallen. Die Vergangenheit zeigt, dass sie entsprechenden Schwankungen unterworfen ist. Seit 2011 sind die Erträge zwar kontinuierlich gestiegen. 2008 bis 2010 waren jedoch erhebliche Rückgänge zu verzeichnen.

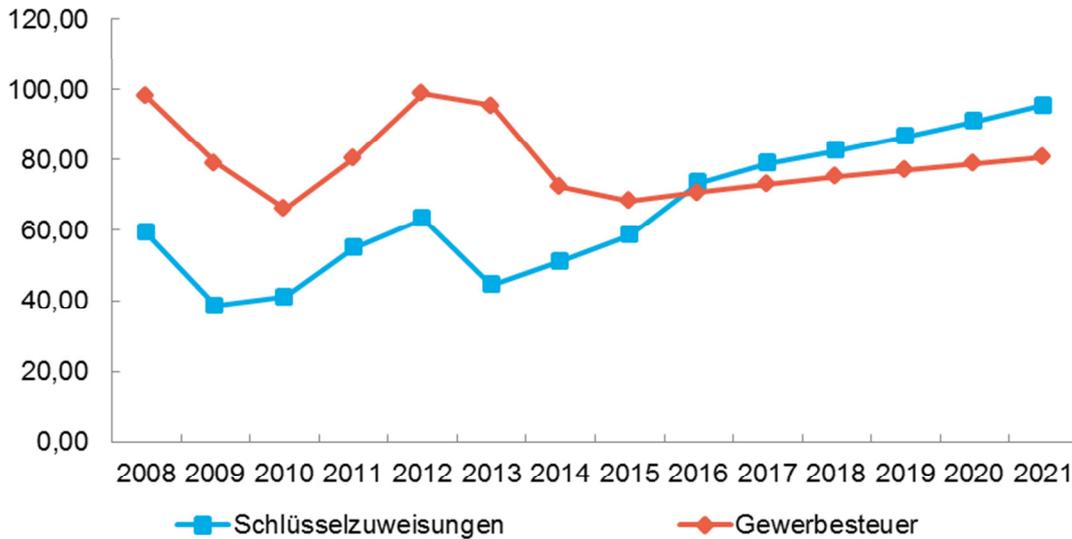
Ein weiteres Risiko stellen die noch nicht bekannten Schlüsselzahlen 2018 dar.

Die tatsächlichen Anteile an den Gemeinschaftssteuern 2014 betragen 72,9 Mio. Euro.

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 (Stand Entwurf Jahresabschluss 2014, vom 31. März 2015) berücksichtigt. Ab 2016 sind ausschließlich Plandaten dargestellt.

Erträge Schlüsselzuweisungen und Gewerbesteuer in Mio. Euro



Die Stadt Solingen hat für das Jahr 2021 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 95,5 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Mittelwert 2008 bis 2013 von 50,3 Mio. Euro entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 8,3 Prozent. Werden die bereits festgesetzten Zuweisungen für die Jahre 2014 und 2015 in den Mittelwert einbezogen, reduziert sich die jährliche Steigerungsrate auf 8,0 Prozent. Sie liegt aber weiterhin sehr hoch. Die Stadt Solingen geht bei ihren Planungen von folgenden Annahmen aus:

- Für 2015 berücksichtigt sie die bereits festgesetzten Schlüsselzuweisungen.
- Für 2016 werden neben der prozentualen Steigerung zusätzlich erhöhte Einnahmen von ca. 14,8 Mio. Euro aufgrund der deutlich gesunkenen Erträge aus der Gewerbesteuer im Jahr 2014 angesetzt.
- Für 2017 geht die Stadt mit einer geplanten Steigerung von 7,5 Prozent über die Orientierungsdaten von 4,9 Prozent hinaus.
- Ab 2018 wendet die Stadt Solingen Steigerungsraten entsprechend des Orientierungsdatenerlasses sowie das entsprechend ermittelte geometrische Mittel an.
- Reduzierung der Steuerkraft aufgrund auslaufender Abrechnung der Jahre 2007 bis 2011 nach dem Einheitslastenabrechnungsänderungsgesetz

Der geplante sprunghafte Anstieg der Schlüsselzuweisungen ab 2016 ist angesichts des starken Rückgangs der Gewerbesteuer im Jahr 2014 nachvollziehbar. Risikobehaftet sieht die GPA NRW die über den Orientierungsdaten liegende Steigerung des Haushaltsjahres 2017, weil die Gewerbesteuererträge nach den Planungen der Stadt im Referenzzeitraum 2016/2017 steigen.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen sind im Eckjahresvergleich 2008 zu 2013 von 79,5 Millionen Euro auf 101,5 Millionen Euro gestiegen. Der in den Jahren 2012 und 2013 erfolgte Anstieg der Personalaufwendungen ist insbesondere der Übertragung der Aufgaben einer Optionskommune im Jahr 2012 geschuldet. Die Stadt Solingen hat für das Jahr 2021 Personalaufwendungen in Höhe von 113,3 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Ist-Ergebnis 2013 entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 1,4 Prozent

Dieses Ziel kann sie nur erreichen, indem sie die im Haushaltssanierungsplan dargestellten Maßnahmen, insbesondere den geplanten Abbau von 166 Stellen konsequent umsetzt. Nur so wird es ihr gelingen, die Aufwandssteigerungen durch Tarifierhöhungen oder gesetzliche Veränderungen auszugleichen. Insoweit besteht hier noch konkreten Handlungsbedarf.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind von 2008 nach 2013 um ca. 5,8 Prozent gestiegen. Dies entspricht einer jährlichen Steigerungsrate von ca. einem Prozent.

Bis zum Jahr 2021 plant die Stadt inklusiv der Verbesserungen aus dem Haushaltssanierungsplan nur eine sehr geringe Steigerung von ca. 0,1 Prozent ein. Sie liegt damit erheblich unterhalb der Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses. Der Haushaltssanierungsplan 2015 enthält die Maßnahme M297. Diese Maßnahme beinhaltet eine Reduzierung des Sach- und Dienstleistungsaufwands von drei Millionen Euro. Konkrete Maßnahmen, wie dieses Ziel erreicht werden soll, sind noch nicht abschließend festgelegt. Insoweit besteht noch konkreter Handlungsbedarf. Hierzu untersucht die Stadt Solingen kontinuierlich die entsprechenden Aufwandspositionen auf Einsparmöglichkeiten. Dieses Ziel hat sie sich auch im Rahmen von "M-Flex" auferlegt. Nötigenfalls wird der Kämmerer von der Möglichkeit einer weiteren Haushalts-sperre Gebrauch machen.

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 Solingen geht in ihren Planungen davon aus, dass die Umlage nach dem Jahr 2019 entfällt. Sie plant daher ab dem Jahr 2021 mit einer um 4,6 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 Stadt Solingen hat für ihre Liquiditätskredite im Jahr 2012 einen durchschnittlichen Zinssatz von 1,9 Prozent ermittelt. In absoluten Zahlen sind dies ca. 9,1 Millionen Euro. Sofern sich der Zinssatz um nur 0,5 Prozentpunkte erhöht, entstehen für die Stadt Mehrbelastungen von ca. 2,4 Millionen Euro. Die Stadt Solingen hat für ca. 52 Prozent (Stand 31. März 2015) ihrer Liquiditätskredite langfristige Zinsvereinbarungen getroffen. Weiterhin geht sie nicht nur von einem steigenden Umfang der Liquiditätskredite sondern auch von steigenden Zinsen aus. In ihrem Haushaltsplan 2014 kalkuliert sie bereits für das Jahr 2017 einen Zinssatz von 2,7 Prozent. Das bestehende Zinsrisiko hat die Stadt soweit planbar bereits berücksichtigt.

→ Feststellung

Die Stadt Solingen 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	Solingen*
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	82,9	101,0	94,9	98,8 (92,4)
Eigenkapitalquote 1	-29,5	66,2	15,0	5,5 (1,4)
Eigenkapitalquote 2	-12,7	80,2	34,7	18,8 (14,8)
Fehlbetragsquote	1,1	92,9	23,2	24,0 (80,9)
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	19,9	48,4	31,2	20,4 (19,9)
Abschreibungsintensität (**)	3,9	9,8	6,7	5,4 (5,1)
Drittfinanzierungsquote (**)	30,6	75,2	46,8	30,6 (38,9)
Investitionsquote	25,3	478,4	91,5	50,6 (50,9)
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad II	17,7	93,4	65,9	61,3 (61,7)
Liquidität 2. Grades	4,9	109,1	20,8	10,7 (11,4)
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	47	18.743	2.464	111 (./.)
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,5	36,6	20,0	19,6 (22,4)
Zinslastquote	0,8	5,9	3,5	3,7 (3,2)
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	22,8	57,9	38,7	44,5 (44,8)
Zuwendungsquote	9,5	66,4	29,4	21,3 (19,1)
Personalintensität	15,9	25,1	20,4	20,7 (20,7)
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,0	26,5	17,1	15,7 (15,4)
Transferaufwandsquote	27,4	56,1	40,0	50,0 (50,6)

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

**) die Stadt Solingen kommt in ihren eigenen Berechnungen zu abweichenden Ergebnissen. Eine Ursache ist, dass die in den Anlagespiegeln aufgeführten Abschreibungsbeträge nicht mit denen der Ergebnisrechnung übereinstimmen.

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Solingen*
Jahresergebnis je Einwohner	-603	-25	-219	-138 (-320)
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-546	84	-82	55 (- 110)
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.542	2.201	1.736	1.711 (1.595)

*) 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 Solingen 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 99 Prozent. In 2013 ging er auf ca. 92 Prozent zurück. Bei der Wertung dieser Kennzahl ist zu beachten, dass die Stadt Solingen in 2012 und 2013 Mittel aus dem Stärkungspakt erhalten hat. Auch die Erhöhung der Stärkungspaktmittel im Jahr 2014 auf 20 Millionen Euro konnte die Stadt nicht vor dem Erlass einer Haushaltssperre bewahren.

Die Aufwandsdeckungsgrade von 92 bzw. 99 Prozent zeigen, dass die ordentlichen Aufwendungen zu einem großen Teil durch ordentliche Erträge gedeckt werden können. Dass dennoch erhebliche jährliche Defizite zu verzeichnen sind, liegt zu einem großen Teil an den negativen Finanzergebnissen. Diese werden durch erhebliche Zinszahlungen in Höhe von ca. 15,6 Millionen Euro belastet. Weitere Ausführungen zur Zinslastquote und den Belastungen der Einwohner Solingens 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 17 Prozent in 2009 und 75 Prozent in 2012.

Die Investitionen sind in der Stadt Solingen im Betrachtungszeitraum deutlich zurückgegangen. In Anbetracht der Haushaltssituation ist diese Entwicklung nicht außergewöhnlich. Während sie noch im Jahr 2011 im Bereich des interkommunalen Mittelwertes lag, tendiert sie in 2012 zum Minimalwert. Unter Berücksichtigung des hohen Anlagenabnutzungsgrades ist diese Entwicklung grundsätzlich kritisch zu bewerten.

Die Stadt Solingen weist eine hohe Netto-Steuerquote auf. Trotz der stark eingebrochenen Gewerbesteuererträge liegt sie im interkommunalen Vergleich in allen Jahren deutlich über den entsprechenden Mittelwerten.

Die teilweise hohen jährlichen Defizite (insbesondere 2009 und 2010) führen zu einem kontinuierlichen Eigenkapitalverzehr. So hat sich die Eigenkapitalquote 1 von 25 Prozent auf ca. fünf Prozent in 2012 reduziert. Im interkommunalen Vergleich liegt der Mittelwert bei ca. 15 Prozent.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- seit 1987 keine ausgeglichenen Haushalte,
- hohe jährliche Defizite,
- Haushaltsausgleich für 2018 geplant
- kontinuierlicher Eigenkapitalverzehr,
- überschuldet seit 2014,
- hohe Liquiditätskredite,
- hohe Anlagenabnutzungsgrade, insbesondere im Straßenvermögen,
- geringe Investitionen führen langfristig zu einem Vermögensverzehr

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Solingen 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)
Gewerbesteuer	Haushaltsplanung
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	Risikoszenario
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuersteuer	Risikoszenario
Schlüsselzuweisungen	Risikoszenario
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	Haushaltsausgleich
Unkonkrete Maßnahmen im Sanierungskonzept	Haushaltsplanung

Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Der Kämmerer der Stadt Solingen hat bei der Einbringung des Haushaltes 2015 in den Rat der Stadt darauf hingewiesen, dass bei den großen Ertragspositionen wie der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen Risiken vorhanden sind. Gleichzeitig hat er darauf hingewiesen, dass durch den Einbruch der Gewerbesteuer im Jahr 2014 bereits ein großer Teil der Risiken eingetreten ist. Die GPA NRW teilt diese Einschätzung. Beispielhaft zeigt sie im „Risikoszenario“, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn sich Risiken tatsächlich realisieren und die Ist-Ergebnisse in einzelnen Bereichen schlechter ausfallen sollten als zurzeit absehbar. Die GPA NRW hat einige wenige Haushaltspositionen ausgewählt, um dieses beispielhaft darzustellen.

Planergebnisse und fiktives Risikoszenario 2021 in Millionen Euro

Position und Erläuterung des fiktiven Szenarios	Planergebnis 2021	Risikoszenario 2021	Auswirkung auf Jahresergebnis
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern - Berechnungsbasis: Mittelwert 2008 bis 2015 - alle weiteren von der Stadt geplanten Steigerungsraten werden übernommen	94,8	86,1	- 8,7
Schlüsselzuweisungen - Berechnungsbasis: Mittelwert 2008 bis 2015 - alle weiteren von der Stadt geplanten Steigerungsraten werden übernommen	95,5	86,7	- 8,8
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen - jährliche Aufwandssteigerungen von 1,0 Prozent statt geplanter 0,5 Prozent	76,2	81,7	- 5,5

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

Wenn angedachte Konsolidierungsmaßnahmen nicht den erwünschten Erfolg haben, Risiken eintreten und der für 2018 geplante Haushaltsausgleich gefährdet sein sollte, plant die Stadt den Hebesatz der Grundsteuer B in erforderlichem Umfang zu erhöhen. Je eine Million Euro ausgleichende Verschlechterung müsste die Grundsteuer B um weitere 18 Punkte angehoben werden.

Haushaltssituation

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 sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt.

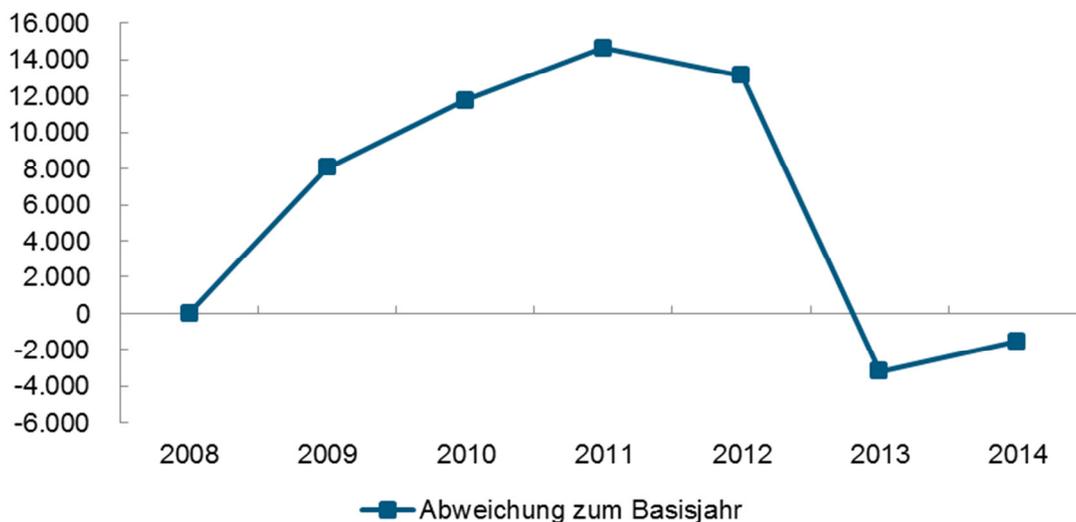
Die bereits bei der Ermittlung des strukturellen Ergebnisses dargestellten Sondereffekte wurden ebenfalls bei der Ermittlung des bereinigten Jahresergebnisses berücksichtigt.

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

Haushaltsjahr	Bereinigtes Jahresergebnis	Abweichung zum Basisjahr
2008	-225.235	0
2009	-217.171	8.064
2010	-213.474	11.761
2011	-210.606	14.629
2012	-212.126	13.109
2013	-228.409	-3.174
2014	-226.769	-1.534
2015	-238.007	-12.772
2016	-241.540	-16.305
2017	-242.627	-17.392
2018	-231.279	-6.044
2019	-225.160	74
2020	-222.381	2.854
2021	-231.918	-6.683

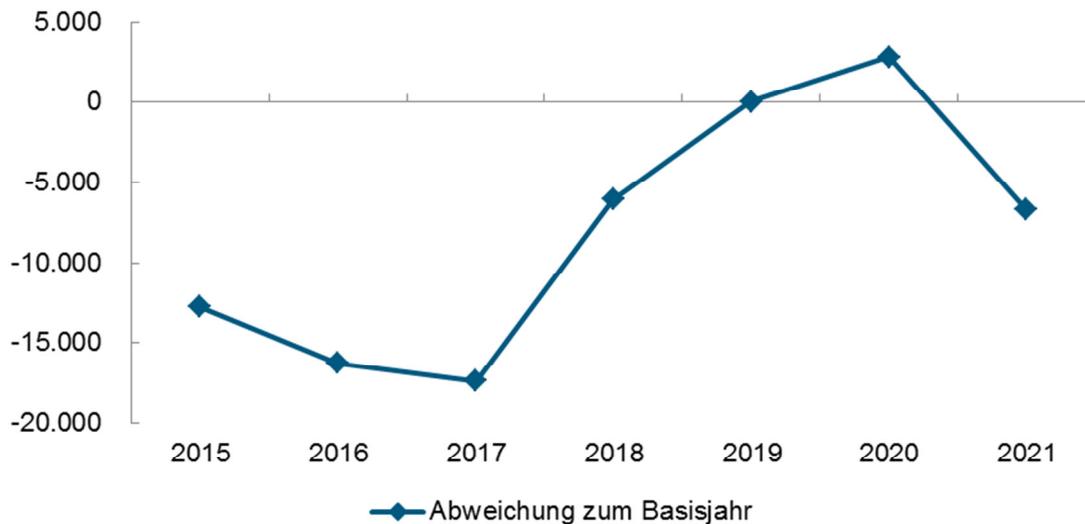
Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2008 wird in der Zeitreihe mit den Ist-Werten bis 2013 und dem vorläufigen Jahresergebnis 2014 gem. Entwurf des Jahresabschlusses Stand 31. März 2015 sowie den Planwerten bis 2021 als kommunaler Steuerungstrend in den folgenden Grafiken dargestellt.²

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (IST)



² Auf die Herleitung des Steuerungstrends wird verzichtet. Der Kämmerer wurde die zu Grunde liegende Berechnung zur Verfügung gestellt.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (Plan)



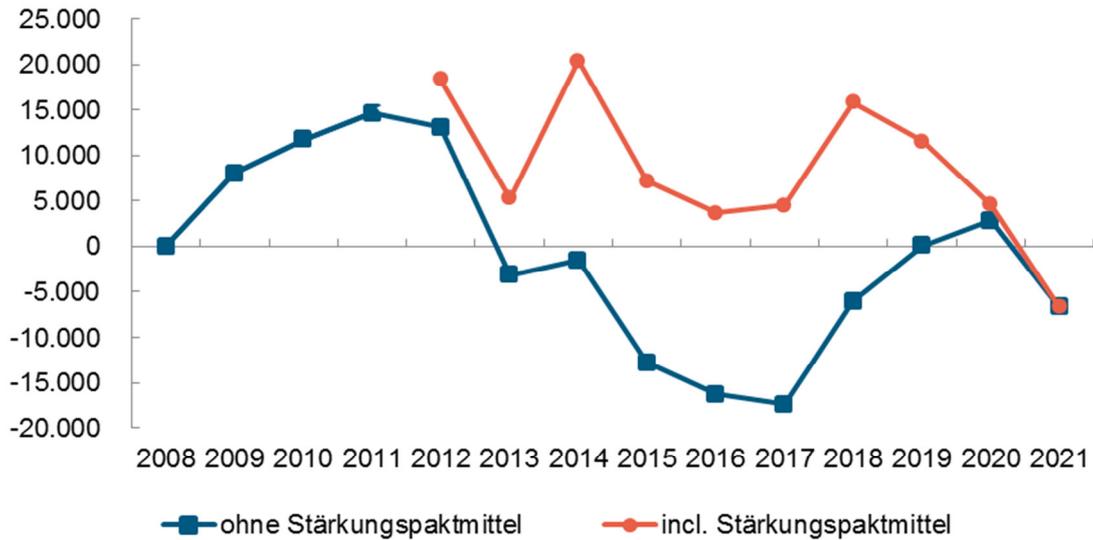
Die bereinigten Jahresergebnisse bis 2012 zeigen, dass es der Stadt Solingen gelungen ist, ohne Berücksichtigung der stark schwankenden, externen Einflüsse, Verbesserungen zu erreichen. Das deutlich verschlechterte Jahresergebnis 2013 ist auch durch die Übernahme der Aufgaben der Optionskommune geprägt. Die entsprechenden Aufwendungen sind erstmals in 2013 im vollen Umfang zum Tragen gekommen. Das ungeprüfte Jahresergebnis 2014 wurde sehr durch die erneut eingebrochenen Erträge aus der Gewerbesteuer beeinträchtigt. Daraufhin wurden von der Stadt weitere Konsolidierungsmaßnahmen, zum Beispiel der Erlass einer Haushaltssperre, umgesetzt. Da im Rahmen der Betrachtung des Kommunalen Steuerungstrends die Gewerbesteuererträge unberücksichtigt bleiben, zeigt sich, dass die Konsolidierungsmaßnahmen eine positive Auswirkung haben.

Der negative Trend in den Jahren 2015 bis 2018 ist insbesondere steigenden Personalaufwendungen, steigenden Versorgungsaufwendungen sowie steigenden Transferaufwendungen geschuldet. Diese steigenden Aufwendungen können auf Basis der bisherigen Planungen nicht durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden.

Erst in 2019 erreicht das bereinigte Jahresergebnis wieder das Niveau des Jahres 2008. Die Stadt Solingen muss als Teilnehmerin des Stärkungspaktes aber bereits in 2018 ein ausgeglichenes Jahresergebnis erzielen. Dieses Ziel ist zu einem großen Teil von nicht beeinflussbaren Erträgen abhängig. Hier sind insbesondere die Erträge aus der Gewerbesteuer und dem kommunalen Finanzausgleich zu nennen.

In den Plandaten der Jahre bis 2021 sind die Verbesserungen aus dem Haushaltssanierungsplan berücksichtigt. Nicht berücksichtigt sind hingegen die Verbesserungen aus dem Stärkungspaktgesetz. 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 2012 ausgezahlt. Seit diesem Jahr verlaufen die beiden Linien parallel. Erst im Jahr 2019, in dem erstmals die Stärkungspaktmittel wieder abgeschmolzen werden, nähern sich diese beiden Linien wieder an. Hier wird deutlich, wie stark die gesetzten Haushaltsziele von den Stärkungspaktmittel abhängig sind. Ohne Berücksichtigung der Stärkungspaktmittel (siehe blaue Linie) stellt sich ab 2017 ein deutlich positiver Steuerungstrend ein. Dieser Trend zeigt die erheblichen Auswirkungen der geplanten Konsolidierungsmaßnahmen.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen³. 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	1.195	1.163	1.131	1.096	1.204	961
Abschreibungen auf das Straßennetz	7.407	7.407	7.468	7.086	9.117	9.049
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	15,6	15,7	15,1	15,5	13,2	10,6

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

Mit einem Wert zwischen 10,6 und 15,7 Prozent liegt die Quote im interkommunalen Vergleich deutlich unter den Mittelwerten. Diese liegen zwischen 18 und 21 Prozent. Das heißt, dass die Stadt Solingen erheblich weniger Straßen unter finanzieller Beteiligung der Anwohner ausgebaut hat als die Vergleichsstädte.

Die Stadt Solingen plant bis zum Jahr 2017 folgende Auszahlungen für Investitionen im Straßenbau:

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau (Plan)

	2014	2015	2016	2017
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	300	200	200	200
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	6.568	5.297	2.920	2.514
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau	50	50	50	50
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	4,5	3,7	6,7	7,8

Nach Auskunft der Stadt wird ein großer Anteil der Investitionen im Straßenbau durch Investitionszuschüsse ermöglicht. Viele dieser Projekte sind aus rechtlichen Gründen nicht abrechnungsfähig. Dementsprechend wird nur ein geringer Teil der Maßnahmen unter Beteiligung der Anwohner durchgeführt. Die geringen Einzahlungen aus Beiträgen führen daher zu einer niedrigen beitragsfinanzierten Quote von 4,5 bis 7,8 Prozent.

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

Die Erschließungsbeitragssatzung ist vom 12. Oktober 1994.

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

Vorauszahlungsinstrumente sind in der Beitragssatzung zwar vorhanden, jedoch macht die Stadt aufgrund beschränkter Personalkapazitäten von diesen Möglichkeiten in der Regel keinen Gebrauch. Dies führt dazu, dass die Stadt bis zur endgültigen Abrechnung der Maßnahme in Vorlage treten muss. Hierdurch wird die Liquiditätslage zusätzlich belastet.

→ Empfehlung

Um die Liquiditätslage der Stadt zu entlasten, empfiehlt die GPA NRW, die Möglichkeiten der Erhebung von Vorausleistungen zu überprüfen.

Die Satzung sieht den Abschluss von Ablöseverträgen vor. Von dieser Möglichkeit wird in neu zu erstellenden Baugebieten Gebrauch gemacht.

Die Stadt Solingen ist bestrebt, fertig gestellte Maßnahmen zeitnah abzurechnen. Die im Jahresabschluss 2013 als „noch nicht abgerechnet“ aufgeführten Maßnahmen konnten zwischenzeitlich zu zum größten Teil erledigt werden. Der aufgeführte Rückstand wurde durch einen Personalengpass verursacht.

Die KAG-Satzung ist vom 12. Oktober 1994 datiert. Sie wurde zuletzt am 08. Oktober 2010 angepasst.

Die in der Satzung festgeschriebenen Sätze mit denen die Anlieger an den beitragsfähigen Aufwendungen beteiligt werden, bewegen sich im Rahmen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen. Die Notwendigkeit die Sätze zu überarbeiten, wird aktuell seitens der GPA NRW nicht gesehen.

Die Planung von straßenbaulichen Maßnahmen wird in Solingen entweder von den technischen Betrieben Solingen oder des Stadtdienstes Planung, Mobilität und Denkmalpflege durchgeführt. Die Erhebung von Erschließungs- und Straßenbaubeiträgen erfolgt ebenfalls im Stadtdienst Planung, Mobilität und Denkmalpflege. Dieses Sachgebiet wird bereits bei der Erstellung der Ausführungsplanung in die Planungsphase eingebunden. Entsprechende Stellungnahmen werden erstellt. Weiterhin wird im Rahmen des durchzuführenden Koordinierungsverfahrens die Abteilung „Management Straßenvermögen“ einbezogen. Die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Organisationseinheiten ist somit gegeben.

Steuern

Die Stadt Solingen hat in den letzten Jahren alle Hebesätze angehoben. Zuletzt wurde im Jahr 2012 der Gewerbesteuerhebesatz auf 475 Punkte festgesetzt.

Im Vergleich der kreisfreien Städte liegt Solingen bei der Grundsteuer B mit 590 Hebesatzpunkten im oberen Drittel. Bei der Gewerbesteuer liegt sie im unteren Mittelfeld.

Auch die Vergnügungssteuer wurde angehoben, sodass steigende Erträge erzielt werden konnten.

In ihrem Haushaltssanierungsplan hat die Stadt Solingen festgelegt, dass weitere Steueranhebungen erfolgen werden, wenn die anderen HSP-Maßnahmen nicht zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushaltes ausreichen.

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	1.284.183	1.259.343	1.259.037	1.245.586	1.231.083	1.210.609	1.200.826
Umlaufvermögen	43.370	30.898	28.994	34.592	36.538	37.353	41.769
Aktive Rechnungsabgrenzung	8.744	9.992	10.752	12.045	14.437	19.572	21.241
Bilanzsumme	1.336.297	1.300.233	1.298.783	1.292.223	1.282.059	1.267.534	1.263.836
Anlagenintensität in Prozent	96	97	97	96	96	96	95

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.

Die Stadt Solingen hat beispielsweise bereits mehrere Grundschulen geschlossen. Weitere Schulschließungen wurden insbesondere im Hauptschulbereich beschlossen.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	173.439	171.984	169.977	185.564	180.950	178.538	177.544
Kinder- und Jugendeinrichtungen	20.181	19.627	19.082	18.652	17.439	20.231	21.529
Schulen	255.224	247.285	246.258	241.194	215.752	210.259	202.784
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	120.633	116.224	113.963	86.597	77.731	75.475	79.216
Infrastrukturvermögen	252.329	246.107	239.459	231.636	268.024	258.717	251.879
davon Straßenvermögen*	252.131	245.922	239.284	231.470	262.828	253.602	246.787
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	48	46	44	42	0	0	0
sonstige Sachanlagen	43.335	43.986	50.115	56.974	46.285	42.662	42.882
Summe Sachanlagen	865.142	845.214	838.854	820.617	806.182	785.882	775.833

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

Die Bilanzsumme ist im Betrachtungszeitraum um ca. 66 Mio. Euro oder fünf Prozent gesunken. Dieser Umstand ist insbesondere den Wertminderungen des Anlagevermögens zuzuschreiben. Hier sind die Wertminderungen bei den Schulgebäuden (minus 55,1 Mio. Euro) und den sonstigen Bauten (minus 40,3 Mio. Euro) von Bedeutung. Eine Wertsteigerung ist bei den Brücken (plus 9,9 Mio. Euro) und den sonstigen Bauten des Infrastrukturvermögens (plus 4,9 Mio. Euro) zu verzeichnen. Die vorgenannten Wertsteigerungen sind aber nicht durch besonders hohe Investitionen, sondern durch die Neubewertung der entsprechenden Vermögensgegenstände verursacht. Auch das Straßenvermögen wurde in der Bilanz 2011 mit einem deutlich höheren Wert als im Vorjahr (plus 19,2 Mio. Euro) ausgewiesen. Die Neubewertungen erfolgten aufgrund von Prüfbemerkungen der örtlichen Rechnungsprüfung und der GPA NRW. Insbesondere wurde die Nutzungsdauer der Straßen von 30 auf 50 Jahre angehoben. Siehe hierzu auch die entsprechenden Ausführungen im Berichtsteil „Verkehrsflächen und –anlagen“.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Solingen
unbebaute Grundstücke	55	3.611	983	1.118
Kinder- und Jugendeinrichtungen	5	229	131	127
Schulen	3	1.901	1.362	1.317
sonstige Bauten*	5	2.276	739	473
Abwasservermögen	0	2.440	753	./.
Straßenvermögen**	1.588	4.945	2.710	1.588
Finanzanlagen	1.492	5.789	3.191	2.659

* 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 Solingen kein besonders umfangreiches Vermögen für ihre Einwohner zur Verfügung stellt. Mit Ausnahme der vorhandenen unbebauten Grundstücke liegen die Werte je Einwohner immer unterhalb der Mittelwerte.

Aufgrund von Prüfungsbemerkungen zur Eröffnungsbilanz wurden das Straßennetz sowie Brücken und Tunnel im Jahr 2011 einer aktuellen Inventur unterzogen. Hierbei wurden sowohl die Bilanzwerte als auch die Restnutzungsdauern neu ermittelt. Der Bilanzwert stieg durch diese Maßnahme um ca. 19 Millionen Euro. Dennoch stellt der Wert des Straßenvermögens den aktuellen Minimalwert dar.

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 Solingen	Durchschnittl. RND Solingen	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Kindergärten	40	80	60	35	42
Schulgebäude	40	80	60	31	65
Geschäftsgebäude	40	80	60	16	73
Straßen *)	30	60	50	11	78
Brücken	50	100	80	36	55

*) 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 Solingen hat sich zum Zeitpunkt der Erstellung der Eröffnungsbilanz auf mittlere Nutzungsdauern festgelegt. Zum 17. Dezember 2012 wurden die Verwaltungsvorschriften zur GO und GemHVO geändert. Mit der aktuellen Anlage 15 wurde die Gesamtnutzungsdauer für Straßen auf bis zu 50 Jahre reduziert. Auch bei Berücksichtigung dieser Änderung bewegt sich die Stadt Remscheid noch innerhalb des zulässigen Rahmens. Die Anlagenabnutzungsgrade sind teilweise sehr hoch.

Kinder- und Jugendeinrichtungen

Die Stadt Solingen hat in den letzten Jahren neue Kindertagesstätten errichtet oder vorhandene erweitert. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer ist aus diesem Grunde höher als bei den anderen Gebäuden.

Schulgebäude

Der Anteil der Schulgebäude am Anlagevermögen beträgt ca. 20 Prozent. Die Schulgebäude stellen somit einen erheblichen Anteil am Vermögen dar.

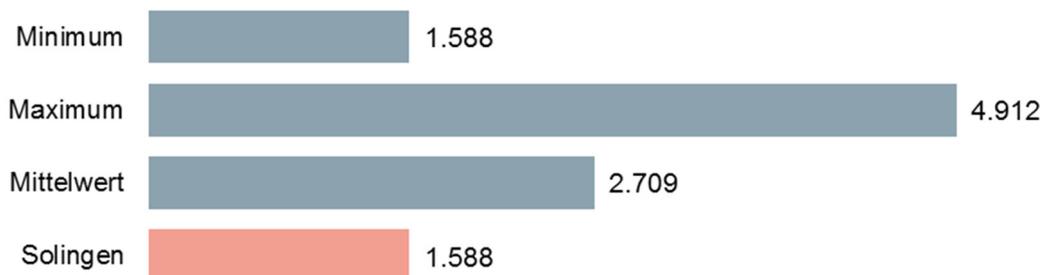
In die nachfolgenden Betrachtungen wurden 247 Gebäude / Gebäudeteile einbezogen. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt noch ca. 21 Jahre. Eine große Anzahl an Schulgebäuden wird somit in den nächsten Jahren vollständig abgeschrieben sein. Bis zum 31.12.2019 werden 59 Gebäude / Gebäudeteile das Ende ihrer planmäßigen Nutzung erreicht haben. Auch wenn es möglich ist, abgeschriebene Gebäude weiter zu nutzen, so ist doch ein erhöhter Aufwand für Unterhaltung und Bewirtschaftung zu befürchten.

Die Stadt Solingen ist sich der Bedeutung der schulischen Gebäude für den Haushaltsausgleich bewusst. Weiterhin ist sie sich bewusst, dass gerade im Bereich der Schulentwicklungsplanung die demografischen Veränderungen berücksichtigt werden müssen. Aus diesem Grunde beabsichtigt die Stadt, einen Bildungsplan zu erstellen und dabei die Belange wirtschaftlichen Handelns verstärkt zu berücksichtigen. So bieten zurückgehende Schülerzahlen auch 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 Solinger Schülerinnen und Schüler erforderlich sind. Bei der Entscheidung, welche Schulen auch zukünftig Bestand haben sollen, sind sowohl die aktuellen demographischen Entwicklungen als auch der erhöhte Raumbedarf durch den U3/Ü3-Ausbau, Inklusion, Ganztagsbetreuung und zugewanderte Kinder und Jugendliche (Seiteneinsteiger) zu berücksichtigen.

Straßen

Der Anteil des Straßenvermögens am Anlagevermögen beträgt in Solingen ca. 9,5 Prozent. Auf den Einwohner bezogen ergibt sich folgendes Bild:

Straßenvermögen 2012 in Euro je Einwohner



Die wertmäßige Betrachtung zeigt, dass die Stadt Solingen das geringste Straßenvermögen der Vergleichsstädte hat.

Trotz der oben angesprochenen Neubewertung und Neufestlegung der Restnutzungsdauern, sind die Straßen Solingens bereits zu einem hohen Grad abgeschrieben. Der Anlagenabnutzungsgrad beträgt 78 Prozent. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer liegt bei nur elf Jahren.

Der Umfang des Straßenvermögens drückt sich in der Kennzahl „Verkehrsflächen je Einwohner“ aus. Solingen stellt 31,19 m² je Einwohner Verkehrsflächen zur Verfügung. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 31,22 m².

Der Wert des Straßenvermögens wird zum einen durch den Umfang der Verkehrsfläche und zum anderen durch den niedrigen Wert der einzelnen Straßen begründet. Insbesondere der hohe Abnutzungsgrad der Straßen ist in Solingen für den niedrigen Vermögenswert verantwortlich.

Von den ca. 5.000 Straßen / Straßenabschnitten werden Ende 2014 ca. 900 abgeschrieben sein. Der Anteil der abgeschriebenen Straßen erhöht sich innerhalb der nächsten zehn Jahre auf über 70 Prozent. Die Nutzung abgeschriebener Straßen ist zwar grundsätzlich möglich, es

besteht aber das Risiko, dass die Unterhaltung und die Verkehrssicherungsaufwendungen dieser Straßen überproportional steigen. Die Wirtschaftlichkeit dieses Verhaltens sollte hinterfragt werden.

Die GPA NRW der Auffassung, dass ein langfristiges Investitionskonzept und dessen konsequente Umsetzung ein wichtiger Bestandteil aller Konsolidierungsbemühungen sind.

Den jährlichen Abschreibungen sollten zur Erhaltung des Vermögens entsprechende Investitionen gegenüber stehen. Diese sollten, soweit rechtlich möglich, als KAG-Maßnahmen unter Beteiligung der Anwohner durchgeführt werden. Ersatzinvestitionen sind aber nur dann erforderlich, wenn nicht auf den Vermögensgegenstand verzichtet werden kann.

→ **Feststellung**

Der kontinuierliche Vermögensverzehr ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Der Wertverzehr, der durch die heutige Generation verursacht wird, sollte auch durch sie erwirtschaftet werden.

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

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	10.665	28.473	23.897	330.383	26.042	21.165
davon: Zuschreibungen	0	0	0	429	0	0
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro						
Abgänge AV	4.909	4.764	16.117	390.277	27.980	18.614
+ Abschreibungen AV	31.445	24.572	23.903	26.062	23.463	22.998
= Werteverzehr AV gesamt	36.354	29.336	40.020	416.339	51.443	41.612
Investitionsquote	29	97	60	79	51	51

Die Investitionen sind im Betrachtungszeitraum deutlich zurückgegangen. Dies zeigen Investitionsquoten, welche von 97 auf 51 Prozent sinken. Die Quoten der Jahre 2009 und 2010 werden erheblich durch Veränderungen bei den Finanzanlagen beeinträchtigt. In 2009 wurde eine

Nachaktivierung innerhalb der Beteiligungsgesellschaft Solingen mbH von ca. 6,2 Millionen Euro durchgeführt. Auch im Jahr 2010 wurde der Wert der Beteiligungsgesellschaft durch Übernahme der Solinger Bädergesellschaft um 5,1 Millionen Euro erhöht.

Sofern bei der Berechnung der Investitionsquoten die Veränderungen innerhalb der Finanzanlagen unberücksichtigt bleiben, liegen die Investitionsquoten noch zwischen 34 und 79 Prozent.

Im Jahr 2011 steigt die Quote auf 79 Prozent. Wie bereits dargestellt, wurden die Straßen in diesem Jahr neu bewertet. Die Werterhöhungen fließen in die Investitionsquote ein. Die Quote ist somit nur aus bewertungstechnischen Gründen gestiegen.

Der interkommunale Vergleich belegt, dass die Stadt Solingen weniger investiert als die meisten anderen kreisfreien Städte. Auch über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg liegt der gemittelte Wert in Solingen unterhalb des Mittelwertes der anderen kreisfreien Städte.

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	334.641	334.641	340.855	346.358	348.959	348.929	349.580
Beteiligungen	608	608	486	486	486	526	483
Sondervermögen	73.687	69.233	69.233	69.233	66.845	67.048	67.060
Wertpapiere des Anlagevermögens	2.463	2.423	2.423	2.423	2.423	2.423	2.423
Ausleihungen	7.926	7.200	7.163	6.454	6.181	5.783	5.435
Summe Finanzanlagen	419.325	414.105	420.160	424.954	424.893	424.709	424.981
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	2.592	2.560	2.610	2.657	2.661	2.659	2.661

Die Finanzanlagen sind in ihrer Höhe über den Betrachtungszeitraum relativ konstant geblieben. Auf den Einwohner bezogen betragen die Finanzanlagen im Jahr 2012 2.659 Euro. Sie liegen damit deutlich unter dem Mittelwert im interkommunalen Vergleich. Dieser liegt bei 3.191 Euro.

Die Stadt Solingen ist mittelbar oder unmittelbar an einer Vielzahl von Unternehmen in unterschiedlicher Höhe beteiligt. Weiterhin hat sie zwei eigenbetriebsähnliche Einrichtungen 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.

Für das Jahr 2012 gibt die Stadt einen positiven Ertrag aus den Beteiligungen in Höhe von ca. 8,8 Mio. Euro an. In diesem positiven Ergebnis ist die von den Stadtwerken entrichtete Konzessionsabgabe in Höhe von ca. 10,5 Mio. Euro enthalten.

Bei den finanziellen Auswirkungen des Handelns der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen stellt sich das Bild anders dar. Aufgrund der Dienstleistungsentgelte, die die Stadt Solingen an die Betriebe für erhaltene Dienstleistungen entrichtet, entsteht ein Aufwand in Höhe von ca. 32 Mio. Euro.

Tiefergehende Erkenntnisse zu den wirtschaftlichen Verflechtungen der Stadt und ihrer Beteiligungen werden sich aus dem noch zu erstellenden Gesamtabchluss ergeben.

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 zur Finanzierung von Investitionen ersetzen oder zur Tilgung von Darlehen beitragen. 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	-10.034	-49.201	-60.559	-24.759	8.723	-17.597
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	15.477	3.521	4.093	6.312	5.148	-1.748
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	5.444	-45.680	-56.466	-18.447	13.871	-19.345
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	11.128	41.252	62.499	28.516	-22.032	16.260
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	16.571	-4.429	6.033	10.069	-8.161	-3.085
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-31.604	-13.504	-17.214	-10.649	-1.793	-10.775
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	1.056	718	532	-1.213	-820	1.357
= Liquide Mittel	-13.977	-17.214	-10.649	-1.793	-10.775	-12.503

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-18.600	-42.533	-25.542	-15.794	-7.117
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-6.459	-7.215	-7.347	-7.671	-5.905
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-25.059	-49.748	-32.888	-23.466	-13.022
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.787	-1.766	-969	-874	-2.677
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-26.846	-51.515	-33.858	-24.339	-15.700
+ Anfangsbestand an Finanzmit- teln	0	0	0	0	0
+ Bestand an fremden Finanz- mitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-26.846	-51.515	-33.858	-24.339	-15.700

Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit sind mit Ausnahme des Jahres 2012 immer negativ. Aufgrund dieser Unterfinanzierung sind die Liquiditätskredite von 2008 bis 2013 von ca. 344 Mio. Euro auf ca. 513 Mio. Euro gestiegen. In die vorstehenden Ergebnisse sind ab dem Jahr 2012 auch Zahlungen aus dem Stärkungspaktgesetz eingeflossen. Während in 2012 und 2013 ca. 5,3 bzw. 8,5 Mio. Euro vereinnahmt werden konnten, sind dies in den Folgejahren bis 2018 zwischen 20 und 21,9 Mio. Euro jährlich. Trotz dieser Einzahlungen sind auch die Planwerte negativ. Aber nicht nur die negativen Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit belasten die Finanzsituation, sondern auch die negativen Salden der Finanzierungs- und Investitionstätigkeit.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner im interkommunalen Vergleich in Euro

Jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2008	-62	-689	190	-120	-261	-62	39	17
2009	-306	-588	44	-270	-392	-266	-144	22
2010	-379	-660	58	-245	-348	-230	-69	21
2011	-155	-627	29	-160	-206	-132	-55	20
2012	55	-546	84	-82	-115	-91	42	19

Die Ergebnisse der Stadt Solingen liegen bis einschließlich 2010 unter den Mittelwerten. Danach verbessern sie sich, auch aufgrund der Zahlungen aus dem Stärkungspakt, über die Mittelwerte. Der positive Wert in 2012 ist eine einmalige Situation. Im Jahr 2013 liegt der Saldo erneut im negativen Bereich bei 110 Euro je Einwohner.

Verbindlichkeiten

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

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	202.493	196.213	187.474	181.442	179.094	170.837	162.988
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	343.453	342.259	397.267	458.637	481.885	477.591	512.824
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.049	673	617	499	476	292	163
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.908	6.868	6.527	4.288	4.500	5.036	5.299
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	11	63	27	206	175	1.415	1.138
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	19.668	27.164	34.427	48.473	41.382	43.495	7.208
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	0	39.304
Verbindlichkeiten gesamt	570.584	573.107	626.206	693.417	707.390	698.666	728.923
Rückstellungen	229.547	240.434	258.827	274.105	282.469	296.083	313.233
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0	0
Schulden gesamt	800.131	813.675	885.165	967.650	989.980	994.749	1.042.156
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	3.527	3.561	3.916	4.343	4.430	4.375	4.564

Die Investitionskredite konnten im Betrachtungszeitraum um ca. 40 Mio. Euro reduziert werden. Anders stellt sich die Situation bei den Liquiditätskrediten dar. Sie sind zwischen 2008 und 2013 kontinuierlich um nahezu 50 Prozent auf ca. 513 Mio. Euro gestiegen. Auf den Einwohner bezogen belaufen sich die Verbindlichkeiten in Solingen auf 4.564 Euro. In dieser Kennzahl sind die Verbindlichkeiten der Beteiligungen nicht enthalten. In den ausgegliederten Bereichen sind weitere Verbindlichkeiten von ca. 300 Mio. Euro vorhanden. Um die Gesamtverbindlichkeiten (inklusive der Ausgliederungen) darstellen und vergleichen zu können, ist es erforderlich, dass ein Gesamtabschluss vorliegt. Dies ist in Solingen noch nicht der Fall. Der Gesamtabschluss wird aktuell von der Verwaltung erstellt.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagendeckungsgrad 2	71,5	69,4	64,3	58,1	55,8	61,3	61,7
Liquidität 2. Grades	6,8	11,8	9,2	6,4	8,1	10,7	11,4
Dynamischer Verschuldungsgrad	./.	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	111	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	21,7	11,3	15,0	25,7	23,3	19,6	22,4
Zinslastquote		6,0	3,8	4,0	4,6	3,7	3,2

Der Anlagendeckungsgrad 2 ist im Betrachtungszeitraum auf nur noch 62 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 100 Prozent betragen. Das hieße, dass alle kurzfristigen Verbindlichkeiten auch durch kurzfristig zur Verfügung stehende Finanzmittel bedient werden können. In Solingen können aber nur elf Prozent der kurzfristigen Forderungen ausgeglichen werden. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass nur eine kreisfreie Stadt all ihre kurzfristigen Forderungen durch kurzfristige Mittel decken kann. Der Mittelwert liegt mit 21 Prozent zwar erheblich unter dem Idealwert, aber noch immer deutlich höher als in Solingen. Nur sechs Vergleichsstädte haben eine noch schlechtere Liquidität 2. Grades.

Seit dem Jahr 2008 hat sich die kurzfristige Verbindlichkeitsquote verdoppelt. Dennoch hat sich die Zinslastquote um annähernd 50 Prozent reduziert. 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 Solingen ca. 52 Prozent (Stand 31. März 2015) ihrer Liquiditätskredite mit einer Laufzeit zwischen drei und zehn Jahren aufgenommen.

→ Feststellung

Vorausschauend hat die Stadt Solingen das Risiko steigender Zinsen bei den kurzfristigen Verbindlichkeiten reduziert. Sie nimmt Teile dieser Verbindlichkeiten mit mittelfristigen Zinsbindungen zwischen drei und zehn Jahren auf.

Bei der Wertung der Zinslastquote darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es sich hierbei um das Verhältnis der Zinsbelastungen zu den ordentlichen Aufwendungen handelt. Im Jahr 2012 hat die Stadt Solingen die Aufgaben des Jobcenters übernommen. Hierdurch sind die Transferaufwendungen sprunghaft um ca. 80 Mio. Euro gestiegen. Sofern diese Aufwandssteigerung fiktiv unberücksichtigt gelassen wird, erhöht sich die Zinslastquote auf 4,6 Prozent, womit sie deutlich über dem Mittelwert läge.

Die von den Einwohnern der Stadt zu tragenden Zinslasten sind je Einwohner seit dem Jahr 2009 von 88 Euro auf 103 Euro gestiegen. Dieser Wert liegt im interkommunalen Vergleich noch unter dem Mittelwert von 109 Euro.

Rückstellungen

Entwicklung der Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	217.907	228.553	243.466	251.575	256.249	265.482	281.055
Rückstellungen Deponien und Altlasten	1.000	0	475	475	475	357	531
Instandhaltungsrückstellungen	0	785	204	134	88	1.047	3.638
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	11.640	11.096	14.683	21.922	25.657	29.197	28.010
Summe der Rückstellungen	230.547	240.434	258.827	274.105	282.469	296.083	313.233

Die Rückstellungen sind im Betrachtungszeitraum um insgesamt ca. 80 Mio. Euro gestiegen. Ca. 64 Mio. Euro hiervon entfallen auf Pensionsrückstellungen, auf deren Höhe die Stadt grundsätzlich nur einen geringen Einfluss hat. Die Stadt Solingen hat das Verfahren zur Berechnung der Pensions- und Beihilferückstellungen im Jahr 2014 gutachterlich untersuchen lassen. Die aus der Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse werden in den zukünftigen Berechnungen berücksichtigt.

Ein Teil des Anstieges ist durch die Gründung des Job-Centers in 2012 verursacht. Für die übernommenen beamteten Bediensteten mussten entsprechende Rückstellungen gebildet werden. Auch die Besoldungserhöhungen sowie vorgenommene Beförderungen wirkten sich hier aus.

Die in den Jahren 2012 und 2013 gebildeten Instandhaltungsrückstellungen wurden erforderlich, weil die veranschlagten Maßnahmen nicht plangemäß umgesetzt werden konnten. Die Maßnahmen wurden teilweise zwischenzeitlich abgearbeitet.

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	334.727	292.727	217.121	132.846	95.357	69.329	17.363
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	25,0	22,5	16,7	10,3	7,4	5,5	1,4
Eigenkapitalquote 2	39,8	37,0	31,4	24,7	20,5	18,8	14,8
Eigenkapital in Euro je Einwohner							
Eigenkapital 1	2.069	1.809	1.349	831	597	434	109
Eigenkapital 2	3.290	2.974	2.530	1.994	1.644	1.492	1.175

Aufgrund der hohen Defizite hat die Stadt Solingen ihr Eigenkapital im Betrachtungszeitraum um ca. 317 Mio. Euro abgebaut. Da auch 2014 mit einem negativen Ergebnis abgeschlossen hat, ist Solingen Ende des Jahres 2014 überschuldet.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent im interkommunalen Vergleich

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

Eigenkapitalquote 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich

Jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
EB 2008	39,6	7,2	64,9	47,1	40,4	51,2	54,8	18
2008	37,0	2,0	82,9	48,0	37,5	51,7	56,0	22
2009	31,4	-1,7	82,4	44,3	34,7	47,5	51,7	22
2010	24,7	-7,8	82,1	39,7	30,9	44,9	47,0	21
2011	20,5	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20
2012	18,8	-12,7	80,2	34,7	23,5	35,1	45,9	19

Die Eigenkapitalquoten sind auch im interkommunalen Vergleich sehr niedrig. Nur fünf kreisfreie Städte weisen eine noch geringere Eigenkapitalquote 1 und nur drei Städte eine geringere Eigenkapitalquote 2 auf. Beachtlich ist, dass die Mittelwerte seit 2007 um zwölf Prozentpunkte gefallen sind, während in Solingen ein Rückgang von 20 bzw. 21 Prozentpunkten zu verzeichnen ist. Auch wenn bei allen Städten eine negative Entwicklung festzustellen ist, ist diese Tendenz in Solingen deutlich ausgeprägter und vollzieht sich mit höherer Dynamik.

Auch die Betrachtung des Eigenkapitals je Einwohner untermauert die vorstehende Aussage. In Solingen reduzierte sich das Eigenkapital 1 um ca. 95 Prozent auf nur noch 109 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 Stärkungspaktkommunen betrachtet werden. Bei den Stärkungspaktkommunen betrug das Eigenkapital 1 je Einwohner in 2008 noch 2.097 Euro und reduzierte sich bis 2012 um 75 Prozent auf 533 Euro. Der Eigenkapitalverzehr schreitet in Solingen somit deutlich schneller voran.

→ **Feststellung**

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

Die ab 2018 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. 309 Mio. Euro auch innerhalb der nächsten Generationen – bei 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	199.685	177.576	160.172	182.041	209.791	210.208
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	85.564	65.571	72.524	87.426	96.066	86.623
Sonstige Transfererträge	4.256	4.477	4.896	4.667	13.505	7.501
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	14.793	14.934	16.023	17.484	17.573	17.785
Privatrechtliche Leistungsentgelte	9.624	10.482	10.042	9.702	9.396	9.411
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	22.702	24.595	24.474	29.159	83.936	99.711
Sonstige ordentliche Erträge	19.581	21.156	22.469	22.132	21.107	21.600
Aktivierete Eigenleistungen	0	0	0	0	179	309
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	356.205	318.790	310.600	352.611	451.553	453.148
Finanzerträge	856	577	455	446	441	1.746

Die Kostenerstattungen und Kostenumlagen sind im Jahr 2012 durch die Übernahme des Jobcenters erheblich gestiegen. Da diesen Erträgen aber auch Aufwendungen gegenüber stehen, ist eine Verbesserung der Ertragslage hierdurch nicht eingetreten.

Die Erträge der Stadt Solingen haben sich im Betrachtungszeitraum nach einem Einbruch im Jahr 2009 wieder deutlich erholt. Insbesondere sind die Einnahmen aus der Gewerbesteuer auf die Rekordhöhe von 98,9 Millionen Euro im Jahr 2012 gestiegen. Die ordentlichen Erträge sind im Eckjahresvergleich um 27 Prozent gestiegen. Im Jahr 2014 hat sich diese Tendenz aber nicht fortgesetzt. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer sind in 2014 im Vergleich zum Vorjahr um 27,1 Mio. Euro zurückgegangen.

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	124.058	105.029	92.526	112.049	130.942	127.716
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	66.653	62.705	58.456	63.102	68.525	70.598
sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Erträge	2.021	2.276	2.492	2.888	3.423	3.747
Ausgleichsleistungen	6.952	7.566	6.699	6.060	6.901	8.049
Schlüsselzuweisungen	59.330	38.523	41.052	55.094	63.386	44.535
Summe der allgemeinen Deckungsmittel	259.015	216.099	201.224	239.193	273.177	254.645
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.601	1.342	1.258	1.498	1.711	1.595

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich

Jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte	Differenz zum Mittelwert
2008	1.601	1.423	2.009	1.643	17	-42
2009	1.342	1.253	2.127	1.496	21	-154
2010	1.258	1.225	2.282	1.535	20	-276
2011	1.498	1.315	2.201	1.628	20	-131
2012	1.711	1.542	2.201	1.736	19	-26

Der Stadt Solingen stehen im gesamten Betrachtungszeitraum weniger allgemeine Deckungsmittel als den Vergleichskommunen zur Verfügung. Sofern nur die kreisfreien Städte mit weniger als 200 Tausend Einwohnern verglichen werden, stellt sich ein anderes Bild dar.

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

Jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte	Differenz zum Mittelwert
2008	1.601	1.423	1.711	1.542	7	59
2009	1.342	1.253	1.514	1.399	8	-57
2010	1.258	1.225	1.480	1.377	8	-119
2011	1.498	1.315	1.690	1.492	8	6
2012	1.711	1.576	1.792	1.655	7	56

Bei diesem Vergleich zeigt sich, dass Solingen nur in den Jahren 2009 und 2010 unter den Mittelwerten liegt.

→ Feststellung

Wie bei den meisten Städten mit weniger als 200.000 Einwohnern, liegen die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Solingen unterhalb des Mittelwertes aller kreisfreien Städte.

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	79.530	83.316	78.358	78.273	94.605	101.491
Versorgungsaufwendungen	14.910	18.151	16.835	16.783	16.544	19.045
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	71.295	71.437	74.090	70.121	71.899	75.440
Bilanzielle Abschreibungen	33.921	32.519	26.318	27.125	24.679	25.137
Transferaufwendungen	129.534	133.050	134.488	138.180	228.434	248.208
Sonstige ordentliche Aufwendungen	47.308	48.649	49.650	54.688	20.819	21.077
Ordentliche Aufwendungen	376.498	387.122	379.738	385.170	456.980	490.396
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	22.578	14.621	15.149	17.717	16.982	15.649

Personalaufwendungen

Die Stadt Solingen ist seit dem Jahr 2012 Optionskommune. Die Übernahme zusätzlichen Personals war erforderlich und führte zu einem deutlichen Anstieg der Personalaufwendungen. Diese Aufwandssteigerungen setzten sich auch im Jahr 2013 fort, weil erstmals über das ganze Jahr das komplette Personal des Jobcenters entlohnt werden musste. Weiterhin waren für die Aufwandssteigerungen die Ausweitung der Personalkapazität, insbesondere im Bereich der Kindertagesstätten, erhöhte Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen, ein hoher Tarifabschluss und durchgeführte Beförderungen verantwortlich.

Ein Vergleich der Stellen in der zeitlichen Entwicklung ist aufgrund der genannten organisatorischen Veränderungen nicht sinnvoll.

Die Stadt Solingen hat im Jahr 2010 erstmals die komplette Verwaltung und die Betriebe untersucht, um vorhandenes Stellenpotenzial zu ermitteln. In der Folge wurden 166 Stellen zur Streichung vorgeschlagen. Auch wurde eine zwölf-monatige Stellenbesetzungssperre eingeführt. Weiterhin ist die Stadtverwaltung bemüht, im Rahmen der Stellenbewirtschaftung den aufwandssteigernden Faktoren entgegenzuwirken. Frei werdende Stellen werden nur wieder besetzt, wenn dies unumgänglich ist. So waren Ende des dritten Quartals 2013 über 81 Vollzeitstellen nicht besetzt.

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	376.498	387.122	379.738	385.170	456.980	488.810
Abschreibungen auf Anlagevermögen	31.445	24.572	23.903	26.062	23.463	22.998
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	10.620	9.673	9.710	11.050	7.188	8.935
Netto-Ergebnisbelastung	20.825	14.899	14.193	15.012	16.274	14.062
Abschreibungsintensität in Prozent	8,4	6,3	6,3	6,8	5,1	4,7
Drittfinanzierungsquote in Prozent	33,8	39,4	40,6	42,4	30,6	38,9

Die Abschreibungen sind in 2011 um ca. 2,1 Mio. Euro gestiegen. In diesem Jahr wurden einige Buchungen und Berichtigungen durchgeführt, die die Vorjahre betrafen. Im Folgejahr sinkt der Aufwand wieder ab. Die Abschreibungsbeträge sind mit Ausnahme der Jahre 2008 und 2011 relativ konstant. In 2008 wurde der Beteiligungswert der Altenzentren aufgrund der Neubewertung der Gebäude um 4,4 Mio. Euro reduziert. Auch in 2011 wurde aufgrund der Neubewertung des Grund und Bodens des Infrastrukturvermögens eine erhöhte Abschreibung von ca. 1,5 Mio. Euro gebucht. Außerplanmäßige oder außerordentliche Abschreibungen sowie Abschreibungen auf Finanzanlagen wurden in Solingen nicht oder nur in geringem Umfang gebucht. 2012 sinkt die Abschreibungsintensität deutlich. Dies ist aber nicht nur auf gesunkene Abschreibungsbeträge zurückzuführen, sondern auch auf erheblich gestiegene ordentliche Aufwendungen. Dieser Anstieg ist insbesondere durch die Übernahme des Jobcenters verursacht worden. Die Drittfinanzierungsquote wird durch die steigenden ordentlichen Aufwendungen nicht beeinflusst. Dennoch ist sie um ca. vier Prozent gesunken. Beim interkommunalen Vergleich der Drittfinanzierungsquote stellt Solingen im Jahr 2012 den Minimalwert dar. Auch wenn in den anderen Jahren die Positionierung besser ist, so erreicht sie nie den interkommunalen Mittelwert. Die Entlastungen aus der Auflösung der vereinnahmten Zuwendungen und Beiträge sind in allen Jahren gering. Diese Aussage ist auch bei Betrachtung nur der kleinen kreisfreien Städte unter 200.000 Einwohner gültig. Auf diese ungünstige Refinanzierungssituation hat auch die oben dargestellte Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen Einfluss.

Transferaufwendungen

Die Transferaufwendungen sind durch die Übernahme der Aufgaben einer Optionskommune in 2012 deutlich gestiegen. Ebenfalls ab 2012 wurde die Leistungsbeteiligung an der Grundsicherung für Arbeitslose (ca. 35 Mio. Euro in 2011) nicht mehr bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen nachgewiesen, sondern bei den Transferaufwendungen. Auf die Auswirkungen bei den Personalaufwendungen wurde bereits hingewiesen. Im Gegenzug haben sich die Kostenersatzungen und Kostenumlagen deutlich erhöht. Inwieweit durch die Wahrnehmung der Aufgaben des Jobcenters als Optionskommune wirtschaftliche Be- oder Entlastungen entstehen, kann aufgrund der vielfältigen Auswirkungen im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht ermittelt werden.

In den Transferaufwendungen ist auch ein Zuschuss an die Bergischen Symphoniker GmbH enthalten. Dieser Zuschuss betrug 2013 ca. 1,3 Mio. Euro. Ab 2014 werden die Zuschüsse an die GmbH nicht mehr im Kernhaushalt nachgewiesen sondern bei der Beteiligungsgesellschaft Solingen mbH (BSG).

Ein großer Teil der Transferaufwendungen fällt in den Produktbereichen 04 / Kultur und 08 / Sport an. In diesen Produktbereichen werden auch erhebliche freiwillige Leistungen erbracht. Aus diesen Gründen stellt die GPA NRW die Jahresergebnisse der genannten Produktbereiche dar.

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Diese Aufwendungen sind im Eckjahresvergleich um ca. sieben Mio. Euro oder 31 Prozent gesunken. Die Verbesserung ist seit 2008 auf die deutlichen Zinssenkungen am Kapitalmarkt zurück zu führen. Ein Schuldenabbau hat - wie bereits dargestellt - nicht stattgefunden. Auf das bestehende Risiko durch eine Erhöhung des Zinsniveaus wurde bereits hingewiesen.

Zuschussbedarf im Produktbereich Kultur

Die Ergebnisse im Produktbereich 04 werden insbesondere durch Personal- und Transferaufwendungen geprägt. Die Jahresergebnisse schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen 5,8 und 6,9 Mio. Euro. Daraus ergibt sich auf den Einwohner bezogen ein jährlicher Zuschuss zwischen 37 und 43 Euro. Im interkommunalen Vergleich betrachtet ist dieser Zuschuss niedrig. Nur eine Kommune weist ein niedrigeres Defizit aus.

Das Jahresergebnis konnte im Betrachtungszeitraum um ca. 0,5 Mio. Euro gesenkt werden. Während der Personalaufwand und die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen relativ konstant geblieben sind, wurden die Transferaufwendungen um ca. 47 Prozent reduziert.

Von den Transferaufwendungen sind bis 2011 1,9 Mio. Euro den Bergischen Symphonikern zur Verfügung gestellt worden. In den Jahren 2012 und 2013 sind die Zuschüsse an das Orchester ebenfalls noch direkt von der Stadt gezahlt worden. Die Zuschüsse haben sich in 2012 auf 1,7 Mio. Euro und in 2013 auf ca. 1,3 Mio. Euro reduziert. Die Reduzierung wurde in 2012 mit einer erhöhten Landeszuwendung und in 2013 mit der Überführung in die BSG begründet. Ab dem Haushaltsjahr 2014 wird dieser Zuschuss nicht mehr aus dem Haushalt sondern von der BSG getragen. Diese kann den Zuschuss für die nächsten Jahre aus Gewinnrücklagen entnehmen. Auch wenn durch die Übertragung der Bergischen Symphoniker mbH an die BSG der Kernhaushalt entlastet wird, ist eine Einsparung durch Aufwandsreduzierungen nicht erfolgt. Es besteht das Risiko, dass die Stadt Solingen auch zukünftig einen Verlustausgleich, zumindest teilweise tragen muss, wenn die Gewinne der BSG nicht mehr ausreichen und die Gewinnrücklage aufgebraucht ist. Der noch zu erstellende Gesamtabschluss der Stadt Solingen wird hier, durch Offenlegung der Verflechtungen zwischen den Tochtergesellschaften untereinander und der Kernverwaltung, weitere Erkenntnisse liefern.

Das Symphonieorchester wird in Kooperation mit der Stadt Remscheid betrieben. Beide Städte sind mit 50 Prozent an der GmbH beteiligt. Auch wenn diese Kooperation zu einem relativ günstigen Zuschuss führt, muss sich die Stadt Solingen fragen, ob der Betrieb eines Orchesters langfristig finanzierbar ist.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Solingen, gemeinsam mit der Stadt Remscheid eine langfristige Strategie zum Betrieb des Symphonieorchesters zu erstellen. Unter Berücksichtigung der angespannten Haushaltssituation beider Städte sollte auch eine Auflösung oder eine Kooperation mit weiteren Städten nicht tabuisiert werden.

Zuschussbedarf im Produktbereich Sportförderung

Der Zuschussbedarf des Produktbereiches 08 konnte im Betrachtungszeitraum um ca. 50 Prozent reduziert werden. Das Defizit liegt im Jahr 2013 bei ca. 3,2 Mio. Euro. Pro Einwohner sind dies ca. 20 Euro. Beim interkommunalen Vergleich des Zuschussbedarfes kann festgestellt werden, dass die größeren Städte erheblich höhere Aufwendungen in diesem Bereich haben. Der mittlere Zuschussbedarf liegt bei den Städten über 200.000 Einwohner bei 47 Euro. Bei den kleineren kreisfreien Städten beträgt der Zuschussbedarf nur 23 Euro. Solingen liegt somit im Bereich des Mittelwertes.

Bei der Wertung dieser Kennzahl sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass die Bäder zum 1. Juli 2010 aus dem Kernhaushalt ausgegliedert wurden. Seit dieser Zeit werden die Verluste der Bäder durch die Solinger Bädergesellschaft mbH bzw. deren Muttergesellschaft, der Beteiligungsgesellschaft Stadt Solingen mbH getragen.

Zuschussbedarf / Verlust für den Betrieb der Bäder der Stadt Solingen

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Zuschuss aus Kernhaushalt incl. interner Leistungsverrechnung	2.818	2.357	1.307	0	195	0
Ertrag Kernhaushalt incl. interner Leistungsverrechnung	0	0	0	17	0	1
Verlust der Bädergesellschaft	0	0	1.311	2.218	2.695	2.848
Zuschussbedarf / Verlust	2.818	2.357	2.618	2.201	2.890	2.847

Die vorstehenden Daten wurden den Jahresabschlüssen bzw. ab 2010 den Beteiligungsberichten der entsprechenden Jahre entnommen.

Wie die vorstehende Tabelle zeigt, ist das wirtschaftliche Ergebnis für den Betrieb der Bäder im Eckjahresvergleich relativ gleich geblieben. Steuerliche Aspekte oder auch eine Beurteilung der Qualität der Leistungserbringung sind bei dieser Darstellung jedoch nicht berücksichtigt. Genauere Informationen wird der noch in der Erstellung befindliche Gesamtabschluss ausweisen.

→ 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 Solingen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	11
Kfz-Zulassung	11
Gesamtbetrachtung	16
Personenstandswesen	17
Gesamtbetrachtung	25
Führerscheinwesen	26
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	30
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	33

→ 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 Solingen genommen wird, liegen folgende Werte der Statistik von IT.NRW zu Grunde:

159.699 Einwohner zum 31.12.2011

159.919 Einwohner zum 31.12.2012.

Die Zensuserhebung wurde somit nicht berücksichtigt.

Einwohnermeldeaufgaben

Solingen gehört zu einer von sechs kreisfreien Städten in diesem Vergleich, die Einwohnermeldeaufgaben und KFZ-Zulassung in Bürgerbüros zusammengefasst haben.

Die folgenden drei verbliebenen Servicestellen fungieren seit 2011 als Pass-, Personalausweis- und Meldebehörde der Stadt Solingen:

- Bürgerbüro Höhscheid (gleichzeitig Hauptstelle für Kfz-Zulassung),
- Bürgerbüro Ohligs und (Kfz-Zulassung als Zusatzleistung) und
- Bürgerbüro Clemens-Galerie (Hauptstelle Einwohnermeldewesen).³

Aufgrund der HSK-Maßnahme Nr. 103 „Zentralisierung der Bürgerbüros an einem zentralen Standort“ wurden Ende 2006 die Servicestellen in Gräfrath und Burg geschlossen; am 30. September 2010 erfolgte die Schließung des Bürgerbüros Wald. Durch die Reduzierung der Nebenstellen konnten Effizienzgewinne erzielt werden, so dass neben Sachaufwendungen auch Stellen eingespart werden konnten.

Nebenstellen und lange Öffnungszeiten führen in der Regel zu einem höheren Personaleinsatz, wenn das Personal nicht angemessen ausgelastet werden kann. Durch die erforderlichen personellen Mindestbesetzungen aller Nebenstellen während der Öffnungszeiten, orientiert sich der Personalbedarf nicht am tatsächlichen Arbeitsvolumen sondern am gewünschten Standard für den Bürgerservice. Hierdurch entstehen vermeidbare Vorhaltekosten.

→ Feststellung

Die GPA NRW stellt positiv fest, dass die Stadt Solingen durch die Zusammenlegung von Dienstleistungen und die sukzessive Schließung von drei Bürgerbüros bereits Konsolidierungspotenzial umgesetzt hat.

³ Des Weiteren sind die Bürgerbüros für folgende Dienstleistungen bzw. Aufgaben zuständig: Annahme von Einzahlungen als Barkasse für alle städtischen Dienstleistungen (Grundabgaben, Gebühren u. a.), Erteilung von Stadtinformationen (z. B. kulturelle Veranstaltungen), Verkauf von Theaterkarten für das Solinger Theater und Verkauf von Werbeartikeln der Wirtschaftsförderung, Ausgabe von Abfallentsorgungskarten und Unterstützung bei Wahlen.

Insgesamt setzte die Stadt Solingen in den Bürgerbüros in 2011 rund 31 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte das Bürgerbüro in 2011 mit 14,71 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 2,75 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 wurden die Stellen der Sachbearbeitung auf 13,23 Vollzeit-Stellen reduziert. Der Overhead verringerte sich auf 2,50 Vollzeit-Stellen.⁴

Nicht alle Arbeitsplätze der Solinger Bürgerbüros wurden als sogenannte „Mischarbeitsplätze“ (Einwohnermeldeaufgaben und Kfz-Zulassung) eingerichtet. Im Falle von Mischarbeitsplätzen erfolgte durch den Stadtdienst eine Schätzung der jeweiligen Zeitanteile unter Berücksichtigung des Fallaufkommens und eine entsprechende aufgabenbezogene Zuordnung

Bei der Ermittlung der Kennzahlen für die Aufgabe Einwohnermeldewesen sind 38.564 gewichtete Fälle die Bezugsgröße (s. Anlage). In 2012 lag die Zahl der gewichteten Fälle bei 36.083. Dies entspricht einem Rückgang von 6,4 Prozent.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2011

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,04	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22

Das Kennzahlenergebnis wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Neben der eingesetzten Personalressource spielt die Organisations- und Führungsstruktur, d. h. der Overhead sowie die Entgelt- und Besoldungsstruktur eine Rolle.

→ Feststellung

Der Overhead für Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Solingen lag in 2011 mit 15,75 Prozent der gesamten Stellen deutlich über dem Mittelwert von neun Prozent. Es handelt sich um den zweithöchsten Kennzahlenwert.

Um den Mittelwert der Vergleichskommunen zu erreichen, wäre die Einsparung von rund einer Vollzeit-Stelle erforderlich.

Die Organisation des Stadtdienstes 33 - Einwohnerwesen – des Ressorts 3 gliedert sich drei Hierarchiestufen:

- Stadtdienstleitung (Bürgerbüros, Standesamt und Ausländerbehörde)⁵
- Bürgerbüroleitung sowie
- Sachgebietsleitung (gleichberechtigt jeweils für Melde- und KFZ-Zulassungsbehörde).

⁴ Weitere Ausführungen zur Stellenzuordnung erfolgen im Kapitel KFZ-Zulassung. Stellenanteile, die nicht für Einwohnermeldeaufgaben oder Aufgaben der KFZ-Zulassung eingesetzt wurden, bleiben bei der folgenden Betrachtung außen vor und wurden entsprechend bereinigt (insgesamt 2,25 Vollzeit-Stellen für andere Dienstleistungen bzw. rund 6,5 Prozent).

⁵ Neben der Produktgruppe Einwohnerwesen gehören die Produktgruppen Statistik sowie Wahlen, Bürgerentscheide zum Stadtdienst 33.

Der Overhead berücksichtigt jeweils anteilig für die Aufgabe Einwohnermeldewesen Stellenanteile für Leitungsfunktionen der Führungskräfte, die Budgetsteuerung, das Haushaltswesen und das Vorzimmer der Stadtdienstleitung.

Die Sachgebietsleitung der Pass- und Meldebehörde ist u. a. für die fachliche Qualitätssicherung zuständig, um eine einheitliche und ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten. Die Führungskraft entscheidet bei komplexen Sachverhalten. Dies beinhaltet ggf. auch eine anteilige Sachbearbeitung. Der tatsächlich benötigte Anteil für den Overhead entspricht deswegen möglicherweise nicht dem hier berücksichtigten Anteil für schwierige Sachverhalte (z. B. Fach- und Rechtsfragen, schwierige Fälle). Dies würde bedeuten, dass die Anteile der Sachbearbeitung höher werden und die Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle sinkt.

→ **Empfehlung**

Der Stellenumfang für den Overhead sollte sich am Mittelwert orientieren. Zudem sollte die Notwendigkeit der vorhandenen Hierarchiestufen unter Berücksichtigung der bereits durchgeführten und der geplanten organisatorischen Veränderungen überprüft werden.

Zur Analyse der Entgelt- und Besoldungsstruktur dient die Kennzahl „Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle“ als Referenzwert. Die Stadt Solingen hatte mit 57.520 Euro je Vollzeit-Stelle die höchsten Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im Vergleich. Die Differenz zum Mittelwert von 47.710 Euro betrug fast 10.000 Euro je Stelle.

Gründe hierfür sind

- die bestehende Hierarchiestruktur und
- Besitzstandswahrung (Besoldungsgruppe (BesGr.) A 9 mittlerer Dienst (mD) mit Zulage bzw. Entgeltgruppe (EG) 9 des Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes (TvöD)).

Die Überprüfung der Stellenwertigkeit ist nicht Bestandteil dieser Prüfung. Die Bewertung der Stellen hängt von den jeweils zugeordneten Aufgaben und dem damit verbundenen zeitlichen Aufwand ab. Eine verlässliche Einschätzung kann nur im Rahmen einer analytischen Stellenbewertung in der jeweiligen Kommune erfolgen. Die Vergleiche der GPA NRW basieren dagegen ausschließlich auf den strukturellen Gegebenheiten. Interkommunal ist bei den kreisfreien Städten vielfach EG 8 bzw. BesGr. A 8 im Meldewesen anzutreffen. Für die Stellen der Bürgerbüros der Stadt Solingen erfolgte grundsätzlich die Bewertung der Stellen nach EG 8 bzw. BesGr. A 9 mittlerer Dienst.

Bei Fluktuationen und damit verbundenen Stellenbesetzungsverfahren sowie organisatorischen Veränderungen führt die Stadt Solingen im Einzelfall zudem eine Neubewertung der Stellen durch. Ein Beispiel hierfür ist u. a. die Neubewertung der Sachgebietsleitungen bei der Umstrukturierung der Bürgerbüros zum 01. Oktober 2013. Die Änderung von Aufgabenzuschnitten und anschließende Überprüfung der Stellenwertigkeit führte zudem zu Abwertungen nach BesGr. A 8 bzw. EG 6. Die Umsetzung der im Stellenplan gesetzten „ku“-Vermerke (künftig umzuwandeln) erfolgt bei Ausscheiden der Mitarbeiter.

→ **Feststellung**

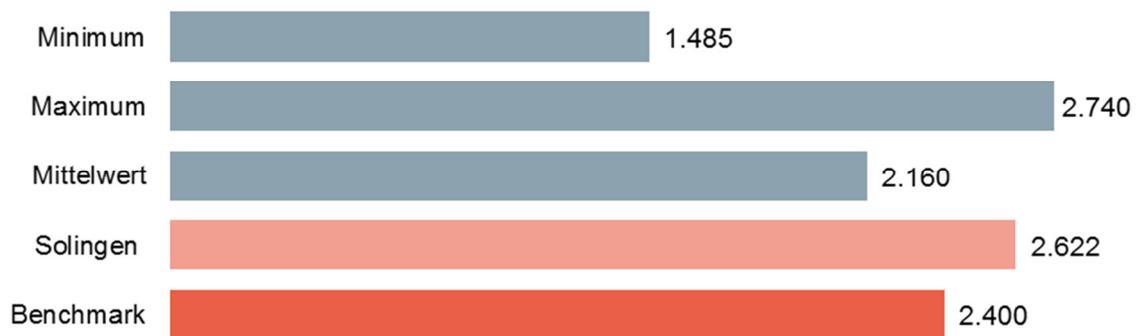
Die höheren Personalaufwendungen je Fall sind vor allem auf die bestehende Hierarchie und die Entgelt- und Besoldungsstruktur zurückzuführen. Die Umstrukturierung im Oktober

2013 und damit einhergehende Neubewertungen der Stellen werden mittel- bis langfristig zu einer Verbesserung des Solinger Kennzahlenwertes führen.

Zudem erfolgte in 2012 der Abbau von 1,5 Vollzeit-Stellen und damit verbunden eine Reduzierung der Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle um rund zwei Euro.

Die folgende Leistungskennzahl ermöglicht eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2011



Vergleichs-jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.622	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	2.727	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

→ Feststellung

Die Stadt Solingen liegt in beiden Vergleichsjahren deutlich über dem Benchmark. Die Steigerung des Leistungsniveaus in 2012 wurde durch den Abbau von rund 1,5 Vollzeit-Stellen erreicht. Solingen ist eine der Benchmark-Kommunen im Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben.

Das für Einwohnermeldeaufgaben eingesetzte Personal blieb in 2013 insgesamt konstant. Bei Reduzierung des Overheadanteils bis zu einer Vollzeit-Stelle würde sich der Anteil der Sachbearbeitung erhöhen und damit die Leistungskennzahl entsprechend sinken. Allerdings würde der Benchmark auch bei Reduzierung des Overheads um eine Vollzeit-Stelle bei konstantem Fallvolumen weiterhin erreicht werden.

Der interkommunale Vergleich stellt lediglich eine Momentaufnahme dar. Insbesondere die regelmäßigen langfristigen Fallschwankungen bei den Ausweisdokumenten können so nicht dargestellt werden. Eine von Seiten der Bürgerbüroleitung programmtechnisch erstellte Auswertung für den Zeitraum von 1988 bis 2011 belegt für Solingen deutliche Schwankungen. Insbesondere die Entwicklung der Personalausweise ist dabei von Bedeutung, da diese den größten Anteil der insgesamt berücksichtigten Fallzahlen ausmachen. Die Spannbreite zwischen dem

höchsten und niedrigsten Fallaufkommen in der letzten Dekade betrug über 50 Prozent.⁶ Im Mittel des Zeitraumes von 2001 bis 2011 ergaben sich pro Jahr 15.336 ausgestellte Personalausweise. Der Durchschnittswert entspricht annähernd der im Stellenvergleich 2012 berücksichtigten Fallzahl von 15.375 Anträgen (zzgl. 2.338 vorläufigen Personalausweisen). Demzufolge ist das Jahr 2012 durchaus repräsentativ. Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW, die Leistungskennzahl (Fälle je Vollzeit-Stelle) in der Zeitreihe fortzuschreiben, um den Personaleinsatz über das Fallvolumen zu steuern.

Strukturkennzahlen Einwohnermeldeaufgaben

Kennzahl	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert
durchschnittliche Anzahl Einwohner je Haupt- und Nebenstelle 2011*	53.233	21.309	167.156	63.725
Stadtfläche je Haupt- und Nebenstelle in km ² 2011	30	13	91	34
durchschnittliche Anzahl Fälle je Haupt- und Nebenstelle* 2011	15.812	6.092	47.314	18.597
Wochenöffnungszeiten				
Wochenöffnungszeiten Hauptstelle 2011 (Clemens-Galerie)	60	32	60	39
Wochenöffnungszeiten Hauptstelle 2012 (Clemens-Galerie)	53	29	53	38

*Hauptstelle Clemens-Galerie sowie Bürgerbüro Höhscheid und Ohligs als Nebenstellen

**47.435 Fälle wurden berücksichtigt: Anmeldungen, Ummeldungen und beantragte Ausweisdokumente, die erfahrungsgemäß mit Vorsprachen verbunden sind

Die Nebenstelle Ohligs übernimmt zudem bei Wahlen die ausschließliche Funktion eines Wahlbüros. Das Einzugsgebiet der Bürgerservicestellen anderer kreisfreier Städte ist im Durchschnitt größer als das der drei Servicestellen für Solinger Bürger. Hier verweist die GPA NRW explizit auf die kreisangehörigen Kommunen, die meistens keine Nebenstellen für Einwohnermeldeaufgaben vorhalten und durchschnittlich größere Einzugsgebiete als die kreisfreien Städte aufweisen.

→ Feststellung

Auf Basis der Strukturkennzahlen sind keine Versorgungsengpässe für die Bürger durch die bisherige Schließung der Nebenstellen erkennbar.

Der Stadtdienst schätzt, dass tatsächlich in der Clemens-Galerie bereits rund 60 Prozent aller Fälle des Einwohnermeldewesens bearbeitet werden. Solingen bot den Bürgern mit dieser Hauptstelle in beiden Vergleichsjahren die höchsten Wochenöffnungszeiten aller kreisfreien Städte. Die Clemens-Galerie hatte in 2012 montags bis freitags von 08:00 bis 18:00 Uhr und jeden Samstag von 09:00 bis 12:00 Uhr geöffnet.⁷ Öffnungszeiten an den Samstagen sind

⁶ Hierzu ein Beispiel für die Dekade vor 2011: in 2001 wurden 21.901 Personalausweise ausgestellt, in 2006 lediglich 9.036 und in 2011 erneut 17.884 (zzgl. jeweils ausgestellte vorläufige Personalausweise von 2.699 in 2001, 1.503 Fälle in 2006 und 2.517 in 2011).

⁷ Das Bürgerbüro Ohligs hat 36 und die Nebenstelle Höhscheid 33 Wochenstunden geöffnet.

selbst bei den kreisfreien Städten eher die Ausnahme und zeigen einen hohen Grad der Kundenorientierung auf. Die Reduzierung der Wochenöffnungszeiten in der Hauptstelle auf 53 Wochenstunden erfolgte als Alternative zur weiteren Zentralisierung (HSK/jetzt HSP-Maßnahme103) im Rahmen der Fortschreibung des HSP. Eine weitere Reduzierung der Servicestellen wurde bisher zurückgestellt.

Der Dienstplan wird durch die Mitarbeiter selbst erstellt und abgestimmt. Dabei zeigt sich ein hohes Maß an Eigenverantwortung und eine hohe Motivation und Flexibilität der Mitarbeiter.

Das Angebot an Nebenstellen und die großzügigen Öffnungszeiten sind eine Serviceleistung für den Bürger. Die Strukturdaten zeigen allerdings auf, dass noch Handlungsspielraum für eine weitergehende Zentralisierung und/oder Reduzierung der Öffnungszeiten besteht. Vor dem Hintergrund der laufenden Haushaltskonsolidierung sollten die noch vorhandenen Standards reduziert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte die ursprünglich beabsichtigte Maßnahme zur Zentralisierung erneut thematisieren mit dem Ziel, die Anzahl der Nebenstellen oder die Wochenöffnungszeiten weiter zu reduzieren. Prioritäten für weitere Reduzierungen sollten auf Grundlage der tatsächlichen Nachfrage gesetzt werden.

Produktziele der Stadt Solingen

Die Stadt Solingen hat für die Produktgruppe 1.12.03 Einwohnerwesen (Einwohnermeldeaufgaben und KFZ-Zulassung) im Haushalt folgende Produktgruppenziele formuliert:

„Den Einwohnerinnen und Einwohnern werden möglichst viele Dienstleistungen aus einer Hand von freundlichen und kompetenten Dienstkräften ohne lange Wartezeiten zu bürgerfreundlichen Öffnungszeiten in angenehmer Atmosphäre wohnortnah angeboten. Hierbei ist eine hohe Kundenzufriedenheit unter Beachtung der Steigerung der Wirtschaftlichkeit zu erreichen.“

Die Ziele wurden mit Kennzahlen hinterlegt. So wird der Grad der Kundenzufriedenheit jährlich durch Kundenbefragungen anhand eines Stufenbenotungssystems ermittelt. Der Zielwert ist eine Note, die besser ist als 2,5. Der Zielwert konnte in den letzten Jahren erreicht werden. Kundenorientierung und Wirtschaftlichkeit beinhalten naturgemäß Zielkonflikte. Angesichts der haushaltswirtschaftlichen Situation der Stadt Solingen muss aus Sicht der GPA NRW die Wirtschaftlichkeit der Dienstleistung eine höhere Priorität besitzen.

Speziell für das Bürgerbüro hat der Stadtdienst für das Einwohnerwesen die Wirtschaftlichkeitskennzahlen „Ergebnis je Einwohner“ und „Kostendeckungsgrad“ gebildet und fortgeschrieben. Die im GPA-Vergleich erhobene Leistungskennzahl (Fälle je Vollzeit-Stelle) ergänzt die bereits genutzten Kennzahlen in Solingen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW stellt positiv fest, dass die Stadt Solingen die Prozesse im Einwohnerwesen mit Unterstützung von Wirtschaftlichkeitskennzahlen und wirkungsorientierten Zielen steuert.

Prozessverbesserungen durch IT-Unterstützung

Die Stadt Solingen nutzt in der Hauptstelle seit April 2012 Unterschriften-Pads. Im Sommer 2013 wurden diese auch in den anderen beiden Bürgerbüros angeschafft. Mit einem Unterschriften-Pad kann auf den bisherigen Papierantrag verzichtet werden. Die Stadt Solingen arbeitet demnach mit einer elektronischen Akte. Der Effizienzgewinn ist so groß, dass ein Antrag auf Ausstellung eines Personalausweises kürzere Bearbeitungszeiten erfordert als eine Anmeldung (vor Nutzung des vorausgefüllten Meldescheins). Schließlich ermöglichen der seit 01.07.2013 eingerichtete „vorausgefüllte Meldeschein“ und bundesweit eingeführte Schnittstellen wie z.B. „xpersonenstand“ einen elektronischen Datenaustausch mit anderen Kommunen.

→ Feststellung

Durch Investitionen in eine bedarfsorientierte technische Ausstattung der Bürgerbüros konnte eine spürbare Verbesserung der Arbeitsabläufe erzielt werden. Dies trägt auch zu einer kürzeren Wartezeit der Bürger bei.

Auch Verbesserungen und Einsparungen durch die Reduzierung der Technikunterstützung können zielführend sein. So hat der Stadtdienst zur Reduzierung der Sachkosten die Anzahl der genutzten Drucker in den Bürgerbüros in 2013 reduziert (ein Drucker für zwei Mitarbeiter).

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, dass sie die Angebote schaffen und hierüber aktiv informieren.

Die Stadt Solingen hat hierzu auf ihrer Homepage einen Link zum Personalausweisportal des Bundesministeriums des Innern (BMI) gesetzt und informiert über die technischen Möglichkeiten bei der Antragstellung.

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 2014.⁸ 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 zukünftig wegfallen. Perspektivisch wird sich der Aufwand für die Erteilung von Melderegisterauskünften dadurch in den jeweiligen Meldeämtern verringern. Entsprechend wird der Personalbedarf sinken.

⁸ Seit dem 01. Januar 2014 erfolgt der „eMA-Dienst“ von d-NRW in Zusammenarbeit mit den kommunalen IT-Dienstleistern KRZN, krz Minden-Ravensberg/Lippe und der AKDB. Zusätzlich wird für Privatkunden eine elektronische Melderegisterauskunft geschaffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen 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 Solingen überschreitet in 2011 und 2012 den Benchmark der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit- Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ deutlich und zeigt damit ein hohes Leistungsniveau. Aufgrund der erzielten Ergebnisse ist Solingen eine der Benchmark-Kommunen für das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben.
- Einsparmaßnahmen, wie z. B. die Schließung von Nebenstellen und die Verbesserung der Abläufe durch technische Unterstützung wurden in der Vergangenheit bereits erfolgreich umgesetzt.
- Die Personalaufwendungen je Fall werden durch einen hohen Overheadanteil und die Stellenwertigkeit belastet. Mittelfristig wird sich der Kennzahlenwert aufgrund bereits beschlossener personalwirtschaftlicher Maßnahmen deutlich verbessern. Die GPA NRW befürwortet eine konsequente Fortsetzung des Sparkurses. Durch die Umsetzung der geringeren Stellenwertigkeit, die Straffung der Hierarchie und die Reduzierung des Overheads sind eindeutige Parameter vorgegeben.
- Ein dauerhaft wirtschaftliches und bedarfsgerechtes Dienstleistungsangebot kann mittelfristig durch eine weitere Zentralisierung und/oder eine Anpassung von Wochenöffnungszeiten erreicht werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Kfz-Zulassung

Die Kfz-Zulassungsbehörde ist organisatorisch dem Stadtdienst 33 (Einwohnerwesen) zugeordnet. Die Erledigung der Kfz-Angelegenheiten erfolgt hauptsächlich in den Bürgerbüros Höhscheid (Hauptstelle) und Ohligs. Im Bürgerbüro Ohligs werden bestimmte Dienstleistungen nicht angeboten, z. B. wenn keine Zulassungsbescheinigung Teil II (früher Fahrzeugbrief) vorliegen. Da in der Clemens-Galerie nur im geringen Umfang Kfz-Dienstleistungen erbracht werden (Adressänderungen im Fahrzeugschein), wird dieses Bürgerbüro nicht als Servicestelle für KFZ-Dienstleistungen berücksichtigt. Das Dienstleistungsangebot der jeweiligen Servicestellen wird im Internet gut erläutert. Weitere Ausführungen zur Organisationsstruktur erfolgten bereits im Abschnitt Einwohnermeldeaufgaben.

Die für die Kfz-Zulassung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Solingen mit 14,04 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. In 2012 erfolgte ein Stellenabbau um 0,65 auf 13,39 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten in beiden Jahren 2,0 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Für 2011 werden 37.598 Fälle berücksichtigt. In 2012 stiegen die Fallzahlen um rund ein Prozent auf 38.038 an. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt.

Personalaufwendungen je Fall Kfz-Zulassung in Euro 2011

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

Maßgebliche Einflussfaktoren für die höchsten Personalaufwendungen je Fall sind - analog zum Bereich Einwohnermeldeaufgaben - die bestehende Hierarchiestruktur und die Stellenwertigkeit.

Die Stadt Solingen hatte in 2011 mit 55.489 Euro die höchsten Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in der Kfz-Zulassung. Der Mittelwert lag bei 46.708 Euro je Vollzeit-Stelle. 64 Prozent der Mitarbeiter erhielten eine Vergütung nach Entgeltgruppe 9 oder eine Besoldung nach A 9 mD, zumeist mit Zulage. Der Anteil des Overheads an den Gesamtstellen betrug rund 12,5 Prozent und lag damit deutlich über dem Mittelwert von rund 7,0 Prozent. Die Analyseergebnisse im Bereich Einwohnermeldeaufgaben gelten hier sinngemäß.

Die Neuorganisation zum 01. Oktober 2013 hat insbesondere bei der Kfz-Zulassungsbehörde zu Veränderungen der Funktionen und der Aufgabenzuschneide geführt. Zwei Stellen wurden in das Back-Office der KFZ-Zulassung verlagert. Die Neubewertung der Stellen führte zu einer Abwertung. Es wurde im Stellenplan ein „ku-Vermerk“ (künftig umzuwandeln) nach A 8 /EG 6 TVöD zum 31.12.2014 gesetzt. Zudem ist die Einsparung einer halben Stelle (0,5 Vollzeit-Stelle) geplant (Realisierung des „kw-Vermerkes“ erfolgt mit Ausscheiden des Stelleninhabers in 2015). Monetär werden auf Basis interner Berechnungen unter Berücksichtigung der Stellenabwertungen 2015 Einsparungen von rund 36.000 Euro jährlich erzielt.

→ Feststellung

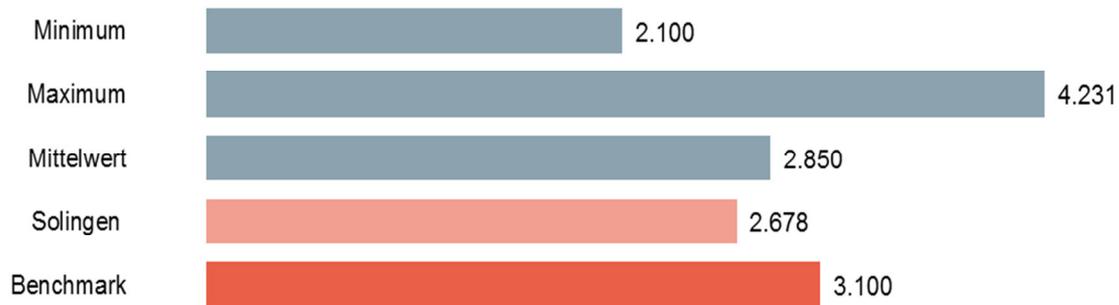
Die bestehende Entgelt- und Besoldungsstruktur sowie der hohe Overheadanteil wirken sich deutlich belastend auf die Kennzahl „Personalaufwendungen je Fall KFZ-Zulassung“ aus.

Die Stadt Solingen hat bereits personalwirtschaftliche Maßnahmen ergriffen, um mittelfristig Einsparungen zu realisieren.

In 2011 erzielte die KFZ-Zulassungsbehörde Erträge in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro aus Verwaltungsgebühren. Nach Abzug der Aufwendungen für Blankoformulare (Fahrzeugpapiere) und Plaketten ergaben sich Erträge von 1.377.321 Euro. Die erzielten Erträge je Fall entsprachen mit 36,63 Euro je Fall nahezu dem interkommunalen Mittelwert von 36,36 Euro. Grund hierfür ist der weitgehend gesetzlich vorgeschriebene Gebührenrahmen. Der Personalaufwandsdeckungsgrad lag in 2011 bei 155 Prozent und bildete damit das Minimum der Vergleichskommunen ab. Im Durchschnitt wird ein Deckungsgrad von 207 Prozent erreicht. Größter Einflussfaktor

für den geringen Aufwandsdeckungsgrad ist das hohe qualitative sowie das nachfolgend dargestellte quantitative Stellenniveau in diesem Bereich.⁹

Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung 2011



Vergleichs-jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.678	2.100	4.231	2.850	2.599	2.773	3.128	21
2012	2.841	2.204	4.320	2.921	2.695	2.958	3.099	20

Der in 2012 erfolgte Stellenabbau von 0,65 Vollzeit-Stellen ermöglichte eine Verbesserung des Leistungswertes.

→ Feststellung

Die Differenz zum Benchmark in der Leistungskennzahl entspricht in 2012 rund 1,10 Vollzeit-Stellen bzw. monetär ca. 55.000 Euro.

Durch die Realisierung des geplanten Stellenabbaus von 0,5 Vollzeit-Stellen in 2015 würde sich bei konstantem Fallvolumen die Leistungskennzahl auf 2.951 Fälle je Vollzeit-Stelle verbessern. Monetär verbliebe dann auf Basis des Benchmarks nach Umsetzung der Einsparmaßnahme ein Potenzial von ca. 30.000 Euro.

Fallintensität

Die Fallzahlen unterliegen Schwankungen, so dass der Arbeitsanfall in den Jahren unterschiedlich sein kann. Im Zeitraum 2009 bis 2012 stiegen die Solinger Fallzahlen um 1,5 Prozent an. Die Fallintensität (Fälle je 100.000 Einwohner) lag in beiden Vergleichsjahren rund vier Prozent über dem interkommunalen Mittelwert.

In der Leistungskennzahl konnten die Außerbetriebsetzungen bei allen kreisfreien Städten nicht berücksichtigt werden. Grund hierfür ist, dass in den Zulassungsbehörden teilweise auch die

⁹ Zur Erwirtschaftung weiterer Erträge hat die Stadt Solingen aktuell mithilfe einer Ausschreibung Räumlichkeiten in der Hauptstelle der KFZ-Zulassung an einen Schildermacher vermietet. Erträge aus Raummieten sind in den obigen Kennzahlenauswertungen bei allen Kommunen außen vor geblieben.

Außerbetriebsetzungen anderer Städte auf Basis von Mitteilungen als Abmeldung statistisch im Programm gespeichert und gezählt werden. Eine nachträgliche Trennung zwischen den selbst durchgeführten Außerbetriebsetzungen und denen anderer Zulassungsstellen ist nicht mehr möglich. Dies trifft auch für Solingen zu.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte statistisch erfassen, welcher Aufwand mit der Außerbetriebsetzung von Fahrzeugen verbunden ist und diesen bei der Personalbedarfsermittlung berücksichtigen.

Strukturkennzahlen Kfz-Zulassung 2011

Bezeichnung	Solin-gen	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quar-til	3. Quar-til	Anzahl
Anzahl der Nebenstellen	1*	0	9	1	0	0	1	20
Zahl der Wochenöffnungs-stunden der Hauptstelle	33	24	42	33,8	30	34	38,5	21
durchschnittliche Fälle** je Haupt- und Nebenstelle (ohne Adressänderungen)	16.762	5.039	132.999	46.739	30.680	38.154	56.222	21
örtlich zugelassene Kraft-fahrzeuge (einschl. Anhän-ger) je Haupt- und Neben-stelle	50.335	15.753	332.181	138.153	91.973	127.884	191.196	20

* Nebenstelle Ohligs; in 2011: 38 Wochenöffnungsstunden, in 2012 reduziert auf 36 Wochenöffnungsstunden

**Fälle ohne Adressänderungen insgesamt: 33.523

Sechs kreisfreie Städte im Vergleich – inklusive der Zulassungsbehörde Solingen - unterhalten eine oder mehrere Nebenstellen für Kfz-Angelegenheiten. Die obige Kennzahlenauswertung zeigt dabei auf, dass Solingen im Vergleich zu der überwiegenden Mehrheit der kreisfreien Städte wesentlich weniger Fälle je Haupt- und Nebenstelle bearbeitet. Die Zentralisierung der Dienstleistung in einer Servicestelle würde dazu führen, dass alle 33.523 Fälle komplett dort erledigt würden. Dieses Fallaufkommen stellt für sich betrachtet und im Vergleich zum Mittelwert der kreisfreien Städte keine Besonderheit dar. Dies trifft ebenso auf die durchschnittliche Anzahl der zugelassenen Kraftfahrzeuge im Stadtgebiet je Haupt- und Nebenstelle zu. Damit würde auch bei Zentralisierung der Dienstleistungen der Umfang der zu bearbeitenden Fälle deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen liegen. Die GPA NRW sieht durch eine Zentralisierung der Kfz-Dienstleistungen weitere Konsolidierungspotenziale.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW sieht auf Basis der Strukturdaten einen deutlichen Handlungsspielraum zur Konsolidierung durch die Zentralisierung der Kfz-Dienstleistungen an einem Standort.

→ **Empfehlung**

Die für Dienstleistungen der Kfz-Zulassung bestehende Nebenstelle sollte mit der Hauptstelle an einem zentralen Ort zusammengeführt werden.

In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob das im geringen Umfang vorhandene Kfz-Dienstleistungsangebot in der Clemens-Galerie wie bisher aufrechterhalten wird.

Geschäftsprozesse

Konsolidierungspotenziale können sich mittelbar auch durch Prozessveränderungen oder – Verbesserungen ergeben wie z. B. durch:

- Anschaffung eines Kassenautomaten,
- Publikumssteuerung durch Terminvergabe und die
- Einrichtung eines Schnellschalters für Kurzgeschäfte (z. B. für Außerbetriebsetzungen, Kurzzeit-Kennzeichen).

Einige kreisfreie Städte - insbesondere die Benchmark-Kommunen - verfügen über Kassenautomaten und benötigen daher deutlich weniger Personal für das Kassengeschäft.

→ Empfehlung

Auf Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen sollte die Stadt Solingen prüfen, ob durch die Anschaffung eines Kassenautomaten dauerhafte Einsparungen erzielt werden können. Dies sollte idealerweise in der von der GPA NRW empfohlenen zentralen Servicestelle realisiert werden.

Viele kreisfreie Städte haben begonnen, die Publikumsströme durch Terminvergabe zu steuern. Hier haben wir verschiedene Modelle vorgefunden, z. B.:

- Angebot einer bestimmten Anzahl Termine während der Öffnungszeiten (neben der „Laufkundschaft“)
- feste Öffnungszeiten für Spontankunden sowie weitere für Terminkunden
- ausschließliche Terminvergabe.

Auch die Vereinbarung des Termins selbst variiert und kann ggf. persönlich, telefonisch, internetbasiert oder durch Terminals vor Ort erfolgen.

→ Empfehlung

Durch die Einrichtung einer Terminvergabe könnte die Stadt Solingen mehr Planungssicherheit beim Personaleinsatz erzielen. Zur effizienten Gestaltung der Termine (Abstände, Anzahl paralleler Termine) sollten die Bearbeitungszeiten, die Kundenströme und die Kundennachfrage erfasst und ausgewertet werden.

Aufgrund der jetzigen Struktur müssten dann konsequenterweise auch für die Dienstleistungen des Einwohnermeldewesens Termine vergeben werden.

Zukünftig können Fahrzeuge über ein Internet-Portal des KBA mithilfe von Sicherheitscodes abgemeldet werden. Diese Sicherheitscodes auf den Prüfplaketten der Kennzeichen sowie in den Zulassungspapieren werden erst ab 2015 bei den Zulassungen vergeben. Mittelfristig kann so das Online-Verfahren für Außerbetriebsetzungen in größerem Umfang genutzt werden. Zunächst müssen die Zulassungsbehörden allerdings das Zulassungsverfahren bezüglich der

Sicherheitscodes umgestalten. Weitere Online-Verfahren werden vom Gesetzgeber schrittweise geprüft und eingeführt. Daher ist mit weiteren Prozessänderungen für die Zulassungsbehörde zu rechnen.

Aktuelle Entwicklung

Aktueller Projektauftrag des Ressorts 3 ist die Überprüfung von möglichen Verzahnungen des Stadtdienstes 33 mit dem Stadtdienst 32¹⁰. Ziel der ab Herbst 2014 geplanten „workshops“ im Rahmen der „Produktkritik II“ ist eine weitere Geschäftsprozessoptimierung. Mögliche Synergieeffekte einer gemeinsamen Steuerung sollten mitbetrachtet werden.

Die GPA NRW hat im Laufe dieser Prüfrunde festgestellt, dass kreisfreie Städte, die die Aufgabenerledigung der Kfz-Zulassung und des Führerscheinwesens miteinander verbunden haben, in beiden Bereichen gute Positionierungen im interkommunalen Vergleich erzielen.

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. Soweit Solingen 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.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Solingen verausgabt für die Kfz-Zulassung in 2011 die höchsten Personalaufwendungen je Fall. Ursächlich hierfür sind die Entgelt- und Besoldungsstruktur auf Basis der personellen Ist-Situation, der hohe Overheadanteil und die umfangreiche Personalausstattung. Durch den Stellenabbau in 2012 konnte bereits eine Reduzierung der Personalaufwendungen erreicht werden. Analog zu den Ausführungen zu den Einwohnermeldeaufgaben werden sich die Personalaufwendungen je Fall bzw. je Stelle perspektivisch deutlich verbessern.
- Die Stadt Solingen hat in der Kfz Zulassung im Verhältnis zu den Fallzahlen einen erhöhten Personaleinsatz. Im Jahr 2012 verbessert sich die Leistungskennzahl aufgrund der Stellenreduzierung bei gleichzeitig steigenden Fallzahlen. Der Abstand zum GPA-Benchmark in 2012 lag bei 1,10 Vollzeit-Stellen bzw. monetär 55.000 Euro.

¹⁰ Zum Stadtdienst 32 gehören folgende Produktgruppen: Ordnungsangelegenheiten (auch Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten), Straßenverkehrsangelegenheiten (auch Fahr- und Beförderungserlaubnisse) sowie die Bußgeldstelle.

- Die Neustrukturierung der Bürgerbüros in 2013 (Änderung der Aufgabenzuschnitte und Stellenneubewertungen) ermöglicht weitere Einsparungen in 2015 im Umfang von einer halben Stelle, bzw. 25.000 Euro.
- Die GPA NRW empfiehlt zur weiteren Konsolidierung des Haushaltes, das Dienstleistungsangebot der Kfz-Zulassung an einem Standort zu zentralisieren.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Kfz-Zulassung“ mit dem Index 3 bewertet.

Personenstandswesen

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte das Standesamt der Stadt Solingen in 2011 und 2012 mit 7,25 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten in beiden Jahren jeweils 0,70 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 2.019 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. In 2012 stieg die Zahl der gewichteten Fälle um 4,3 Prozent auf 2.106 an.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2011

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
214	199	373	252	225	242	258	22

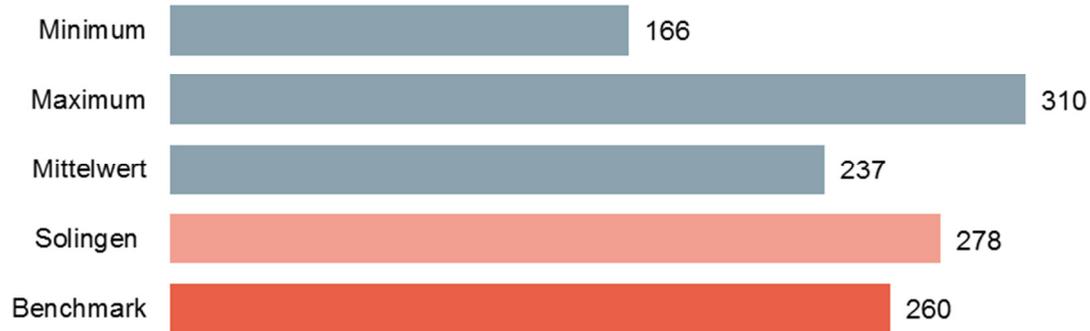
45,1 Prozent der Personalaufwendungen insgesamt wurden in 2011 durch Erträge gedeckt.¹¹ Damit erreichte die Stadt Solingen einen überdurchschnittlichen Personalaufwandsdeckungsgrad, der insbesondere durch die geringe Personalausstattung bedingt ist.

Die Standesamtsleitung übernimmt neben Führungs- und Leitungsaufgaben auch Aufgaben der Sachbearbeitung, wie z. B. die Überprüfungen ausländischer Urkunden oder die Durchführung von Trauungen. Der Anteil des Overheads an den gesamten Stellen beträgt 8,8 Prozent und ist durchschnittlich. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle lagen mit 54.244 Euro über dem Mittelwert von 53.318 Euro je Vollzeit-Stelle.

Die geringen Personalaufwendungen je Fall lassen auf einen wirtschaftlichen Personaleinsatz in der Sachbearbeitung schließen. Dies bestätigt der folgende interkommunale Vergleich:

¹¹ Berücksichtigt werden Verwaltungsgebühren (auch für Namensänderungen nach dem Personenstandsrecht), nicht jedoch Raummieten! und Verkaufserlöse für Familienstambücher in Höhe von insgesamt 194.463 Euro.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011



Vergleichs-jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	278	166	310	237	217	235	260	22
2012	290	191	300	245	229	248	270	22

→ Feststellung

Das Standesamt der Stadt Solingen erreicht in den Jahren 2011 und 2012 hohe Leistungswerte und ist angesichts der optimierten Stellenausstattung eine der Benchmark-Kommunen bei den kreisfreien Städten in NRW.

Die guten Leistungswerte konnten ohne außergewöhnliche Rückstände im Sinne von Überstunden, nicht genommenen Urlaub oder nicht erledigte Aufgaben geleistet werden. Die Vergleichsjahre sind repräsentativ. Die benötigten Daten konnten vollständig zur Verfügung gestellt werden und sind valide.

Die Stellenausstattung blieb in 2013 und 2014 weitgehend konstant. In 2013 war eine Stelle aufgrund eines Stellenbesetzungsverfahrens fünf Monate vakant. Die Stelle wurde zum 01.06.2013 im gleichen Umfang neu besetzt (0,75 Vollzeit-Stelle).

Die Fallintensität der gewichteten Fälle insgesamt (Geburten, Sterbefälle, Eheschließungen und Anmeldungen) lag in beiden Jahren am Mittelwert. Die Fallzahlen weisen eine steigende Tendenz auf, so dass für die Folgejahre ein konstantes bis steigendes Leistungsniveau zu erwarten ist.

Fallintensitäten

Im Personenstandswesen werden die Fallzahlen von den örtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst. Die differenzierten Fallintensitäten ergeben sich wie nachfolgend erläutert:

Sterbefälle im Stadtgebiet sind im Standesamt der Stadt zu beurkunden. Das gilt auch für Senioreneinrichtungen, Alten- und Pflegeheime und andere Einrichtungen. In 2011 und 2012 gab es in Solingen 19 Senioreneinrichtungen. Die Anzahl der ausgestellten Sterbeurkunden je 100.000 Einwohner lag in Solingen mit 1.359 Fällen über dem Mittelwert von 1.222. Diese Positionierung ergab sich auch in 2012.

Im Stadtgebiet Solingen bestehen ferner fünf Kliniken, von denen zwei über eine Geburtsstation verfügen. Die Zahl der in Solingen bearbeiteten Geburtsbeurkundungen ging von 2009 bis 2012 um 3,3 Prozent zurück. Im Vergleich zum Vorjahr war in 2012 allerdings ein Anstieg um 5,4 Prozent zu verzeichnen. Die Fallintensität der Geburtsbeurkundungen fiel in beiden Vergleichsjahren unterdurchschnittlich aus.

Die Zahl der durchgeführten Eheschließungen, in denen auch das Anmeldeverfahren durchgeführt worden ist, liegt mit 395 Fällen je 100.000 Einwohner am Mittelwert von 394 Fällen. Die Beliebtheit der Stadt Solingen als Trauort nimmt in 2012 zu: die Fallzahlen steigen um rund acht Prozent. Dadurch wird in 2012 eine deutlich überdurchschnittliche Falldichte erreicht (mit 425 Fällen je 100.000 Einwohner dritthöchste Falldichte). Die Zahl der Trauungen auswärtiger Brautpaare liegt in beiden Jahren über dem Durchschnitt. Die Tendenz ist weiter steigend. Die dargestellte Entwicklung ist im engen Zusammenhang mit dem Angebot attraktiver Trauorte zu sehen.

Trauangebot

Generell wirkt sich die Zahl der Trauorte, der Trauungen und die Gestaltung der Trauterminen unmittelbar auf den Ressourceneinsatz aus. Das Trauangebot des Standesamtes Solingen wird daher nachfolgend dargestellt. Das Standesamt Solingen bietet Eheschließungen in der Villa Kirschheide, im Schloss Grünewald und in Schloss Burg an. Das Standesamt wurde zentral in der städtischen Villa Kirschheide untergebracht.

Der Stellenvergleich konzentriert sich auf die im Standesamt eingesetzten Personalressourcen. Inwieweit die Unterhaltung und Bewirtschaftung des Gebäudes „Haus Kirschheide“ wirtschaftlich ist, haben wir nicht geprüft. Die denkmalgeschützte Villa ist städtisches Eigentum und verursacht nach Angaben des Stadtdienstes jährlich einen Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwand von rund 50.000 Euro.

Die Villa verfügt über keinen geeigneten Warteraum, so dass es je nach Größe der Traugesellschaft zu Einschränkungen bei der Kundenbetreuung kommen kann. Das Trauzimmer selbst hat nur einen Eingang, durch den die Traugesellschaften nacheinander kommen und gehen. Dies erfordert einen angemessenen zeitlichen Abstand zwischen den Trauterminen und führt damit zu Verzögerungen.

Die GPA NRW begrüßt, dass der Stadtkämmerer die beschriebene Situation bereits in seiner Haushaltsrede am 25.09.2014 thematisiert hat. Er schlägt die „Aufgabe des Gebäudes zur Einsparung der Gebäudeunterhaltung“ als Maßnahme für den Haushaltssicherungsplan 2015 vor.

→ Empfehlung

Im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtung sollte die Wirtschaftlichkeit und die Zweckmäßigkeit des Gebäudes, in dem das Standesamt untergebracht ist, geprüft werden. Bei der zukünftigen Standortdiskussion sollte beachtet werden, dass die Leistungen des Standesamtes - insbesondere die Trauungen - auch weiterhin zentral angeboten werden. Das Trauzimmer sollte möglichst optimierte Abläufe ermöglichen.

Im Durchschnitt halten die Vergleichsstädte in 2012 zehn Trauorte vor. Die Konzentration auf wenige Trauorte wird durch die GPA NRW grundsätzlich befürwortet, da zusätzliche Trauorte in der Regel zusätzliche Rüst- und Wegezeiten sowie ggf. Wartezeiten verursachen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW stellt positiv heraus, dass in Solingen annähernd 93 Prozent der Trauungen in der Villa Kirschheide stattfinden, so dass für die meisten Trauungen kein Mehraufwand durch Rüst- und Wegezeiten entsteht. Die Konzentration auf wenige Trauorte trägt zudem deutlich zur Optimierung der Arbeitsabläufe bei.

Die örtlichen Gegebenheiten der „besonderen Trauorte“ sind nicht immer optimal auf Traugesellschaften eingerichtet. Das Schloss Grünewald verfügt z. B. nicht über ausreichend Parkplätze, so dass zusätzliche Wartezeiten einkalkuliert werden müssen. Für eine Trauung stehen in der Regel 30 Minuten zur Verfügung. Im Schloss Grünewald wurde der Zeitrahmen aus den vorgenannten Gründen auf 60 Minuten angehoben. Dies bindet entsprechende Personalressourcen. Auch die Planung und Organisation der „Außerhaustrauungen“ führt zu einem höheren Aufwand. Dieser Mehraufwand sollte auf jeden Fall bei der Kalkulation der Aufwandsentschädigungen berücksichtigt werden, um die Kostendeckung für die Durchführung der Trauungen zu erhöhen.

Im Trauzimmer des Standesamtes Haus Kirschheide finden grundsätzlich dienstags bis freitags und an ausgesuchten Samstagen Trauungen statt. Aufgrund der geringen Personalausstattung wurde die Zahl der Trauungen an Samstagen auf zwölf Samstage in den Monaten April bis Dezember begrenzt. In 2011 und 2012 waren an diesen Samstagen jeweils sieben Trauungen nacheinander der Regelfall. Für Eheschließungen auf Schloss Burg und Schloss Grünewald wurden Termine jeweils einmal im Monat freitags zwischen 10.00 und 13.00 Uhr angeboten.

Die Personaleinsatzplanung wird durch die Amtsleitung gesteuert. Die aktuellen Entwicklungen werden beobachtet und möglichst zeitnah reagiert, um Engpässe bei der Terminplanung zu vermeiden.

→ **Feststellung**

Die Planung und Steuerung der Trautermine erfolgt mit dem Ziel eines effizienten Personaleinsatzes, dies wird gemessen an der Leistungskennzahl ersichtlich erreicht.

Im Durchschnitt sind die Standesämter der kreisfreien Städte 27,6 Stunden in der Woche geöffnet. Das Standesamt Solingen bietet 29 Öffnungsstunden wöchentlich an. Im Bedarfsfall werden auch außerhalb der Öffnungszeiten Termine vergeben. Die Abweichung vom Durchschnitt ist geringfügig. Die außerhalb der Publikumszeiten vorhandenen Zeiten reichten bislang für Hintergrundarbeiten sowie für Eheschließungen aus. Hier wirkt sich die hohe Motivation und Qualifikation der Mitarbeiter deutlich positiv aus.

In 2013 haben örtliche Gastronomen den Wunsch an das Standesamt herangetragen, weitere Trauorte in das bestehende Dienstleistungsangebot aufzunehmen. Dieser Wunsch wird durch die Politik unterstützt. Die Einrichtung neuer Stellen ist jedoch angesichts der allgemeinen städtischen Haushaltssituation nicht möglich. Steigende Standards und Leistungsansprüche bei gleichbleibenden personellen Ressourcen sind nur begrenzt miteinander vereinbar. Dennoch hat das Standesamt Solingen gemeinsam mit den Mitarbeitern ein Konzept entwickelt, um Eheschließungen zukünftig auch an individuell gewünschten Orten vornehmen zu können. Der Trauort selbst muss gem. § 14 Personenstandsgesetz (PStG) bestimmte Anforderungskriterien erfüllen. Beispielsweise muss der Raum nach Art, Ausstattung und Größe der Bedeutung einer Eheschließung entsprechen. Vor der Terminvergabe prüft der Standesbeamte daher vor Ort, inwieweit die diesbezüglichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die notwendigen Voraussetzungen

werden auf der Internetseite der Stadt Solingen ausführlich dargestellt. Der mit den Außerhausrauungen entstehende Mehraufwand führte zu einer erhöhten Aufwandsentschädigung je Trauung von 300 Euro.

Die Ausweitung des Trauangebotes durch zusätzliche Außerhausrauungen zielt auf eine qualitative Verbesserung bzw. Standardsteigerung ab, ist aber grundsätzlich keine Pflichtaufgabe des Standesamtes. Aus Sicht der GPA NRW ist die Ausgestaltung des Trauangebotes eine der wenigen Stellschrauben des Standesamtes. Die GPA NRW hat festgestellt, dass eine Konzentration auf wenige Trauorte und gebündelte Trauterminne wesentlich dazu beitragen, dass der Benchmark erreicht werden kann. Die Ausweitung der Außerhausrauungen beinhaltet das Risiko eines personellen Mehrbedarfs, der nicht gedeckt werden kann. Die GPA NRW befürwortet daher, dass erweiterte Trauangebot zu evaluieren.

→ **Feststellung**

Das Standesamt Solingen hat unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte und bei gleichbleibenden Personalressourcen das Trauangebot erweitert.

→ **Empfehlung**

Soweit personelle Ressourcen für vorrangige Pflichtaufgaben (z. B. Beurkundungen) nicht ausreichend zur Verfügung stehen, sollte die Stadt Solingen den Umfang der Außerhausrauungen wieder reduzieren.

Ziel sollte es weiterhin sein, Trauterminne und Trauorte möglichst gebündelt anzubieten.

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 oder das Standesamt muss Kontakt zu Konsulaten aufnehmen. Dies erfordert qualifiziertes Fachwissen. Perspektivisch ist mit einem Anstieg des Ausländeranteils bzw. des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund 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 Solingen konnte neben zwölf anderen kreisfreien Städten die Anzahl der Geburtsbeurkundungen mit Ausländerbezug aufgrund eigener Statistiken benennen. Danach betrug in 2011 der Anteil der Geburtsbeurkundungen mit Ausländerbezug im Verhältnis zu den Geburtsbeurkundungen insgesamt rund 29 Prozent. In 2012 stieg der Anteil auf rund 34 Prozent an, d. h. bei jeder dritten Geburt, die beurkundet wurde, erfolgte eine Ausländerbeteiligung. Dieses Verhältnis haben wir auch bei anderen kreisfreien Städten vorgefunden; der Durchschnitt lag in 2011 bei 34 und in 2012 bei rund 35 Prozent. Aufgrund der durchschnittlichen prozentualen Anteile ergeben sich im Hinblick auf die bereits sehr gute Positionierung im Vergleich keine neuen Erkenntnisse.

Die Erhebung der Fallzahlenentwicklung und des jeweiligen Bearbeitungsaufwandes unterstützt eine bedarfsgerechte Personalbedarfsplanung. Hier sollte darauf hingewirkt werden, dass Fälle mit Ausländerbeteiligung/Migrationshintergrund möglichst automatisiert aus dem Fachverfahren erhoben werden. Zudem sollte der durchschnittliche Bearbeitungsaufwand für verschiedene Fallkonstellationen ermittelt werden.

→ **Empfehlung**

Das Standesamt sollte die Fallzahlenentwicklung und den damit ggf. verbundenen Mehraufwand beobachten und hierzu durchschnittliche Bearbeitungszeiten erheben. Dadurch kann das Standesamt zeitnah auf Veränderungen bei der Fallentwicklung reagieren.

Geschäftsprozesse

Die Aufgaben des Personenstandswesens wurden in folgende Sachgebiete gegliedert:

- Urkundenstelle zur Bearbeitung von Folgebeurkundungen und Hinweisen,
- Geburtsbeurkundungen,
- Sterbebeurkundungen,
- Anmeldung zur Eheschließung und Durchführung der Trauungen und
- „besondere Beurkundungen“.

Die Mitarbeiter sind für das jeweilige Sachgebiet spezialisiert. Vorteil einer solchen Arbeitsteilung ist in der Regel die Bündelung des Fachwissens und eine damit verbundene erhöhte Leistung. Positiv wirkt sich zudem aus, dass im Standesamt Solingen langjährig beschäftigte, erfahrene Mitarbeiter tätig sind. Spezialisierung birgt aber auch das Risiko, dass bei längeren personellen Ausfallzeiten eine Vertretung ggf. nicht gewährleistet werden kann. Daher sollte auch eine sachgebietsübergreifende Vertretung sichergestellt werden. Dies gilt insbesondere für das Sachgebiet Geburten.

Positiv zu bewerten ist, dass Kunden über ein Internetportal sowie per E-Mail Urkunden bestellen können, so dass der Kundenservice verbessert und gleichzeitig Kundenvorsprachen reduziert werden konnten.

Die ortsansässigen Krankenhäuser kommen nach Auskunft des Standesamtes der Meldepflicht gem. § 20 Personenstandsgesetz (PStG) nach und reichen die Geburtsanzeigen ein. Die Unterlagen der Eltern, die für eine Geburtsbeurkundung vorzulegen sind, werden von den Mitarbeitern der Geburtsstationen nicht eingesammelt. Für die Eltern werden in der Geburtsstationen lediglich Informationen zu den Öffnungszeiten des Standesamtes und zu den mitzubringenden Unterlagen hinterlegt bzw. bekanntgemacht.

Es gibt kreisfreie Städte, die einen Lieferservice mit den Geburtenstationen der Krankenhäuser vereinbart haben. Dieser Lieferservice beinhaltet neben der gesetzlich vorgeschriebenen Geburtsanzeige auch die Sammlung und Übergabe der erforderlichen Unterlagen durch das Krankenhaus. Sind die Unterlagen vollständig und von beiden Elternteilen unterschrieben, erstellt das Standesamt die Geburtsurkunden aus. Mit dem nächsten Lieferservice werden die Ge-

births records to the hospital and handed over there. In these cases, a personal statement of the parents is required at the Standesamt.

Through this agreement, birth records are often finally processed. In the case of births with foreign reference, an additional check of foreign documents is necessary. Further checks or statements are often also necessary in the case of non-married parents and in the case of paternity recognitions. For these checks, a longer processing time or a personal statement is necessary. A final processing up to the discharge from the birth clinic is then possibly not possible.

Solingen has hitherto foreseen a cooperation with the hospitals, in order to provide a uniform processing of the matter. The GPA NRW recommends, in principle, to inquire of the hospitals with birth stations, whether there is interest in a „Lieferservice“ (delivery service). Through this, work simplifications could be created and the customer service at the Standesamt reduced. Parallel to this, the citizen service is also improved.

In the case of deaths, the funeral home usually takes over the administrative procedures. At the Standesamt Solingen, the opportunity is given to hand over the documents without waiting time and to pick them up at a later, agreed date. In this sense, already optimized processes have been created.

Qualitätssicherung

Despite the low personnel resources, the city of Solingen aims for a high quality standard. An example of this is the annual survey of customers in the framework of the „Produktkritik I“ (Product Critique I) for the support of an action-oriented steering. The surveys focus on, for example, the design of the premises, telephone accessibility, waiting times and customer friendliness. The product goal of the Standesamt is, among other things, an average waiting time of under 30 minutes. In addition, the financial development is monitored. For this purpose, the financial key figures „Result per inhabitant in Euro“ and „Cost coverage rate in percent“ have been included in the product goal catalog.

Positively, the GPA NRW evaluates that the Standesamt Solingen, together with the cities of Wuppertal and Remscheid, regularly participates in working groups of the Fachverband der Standesbeamten Nordrhein e.V. (Association of Registrars of North Rhine). The sessions organized by the Fachverband (Association) enable joint case studies and trainings, for which a specialist of the association is invited. Experiences from other Standesämter (registries) can be exchanged in a practice-oriented manner.

Also, the knowledge of the employees is an important resource for quality assurance. In addition to work instructions, process manuals and internet portals, the employees have a large pool of experience. Knowledge loss is a risk when experienced employees leave and take their knowledge „with them“, without being able to pass it on to colleagues. This is especially true in the case of specialists. Since Solingen uses specialists more intensively, care should be taken here. For the further optimization of business processes and quality assurance, the knowledge of the employees should be collected and documented. Especially the experience values of long-term employees should be „preserved“ for the future. This is particularly important in the civil service, as for a legally error-free processing of the legal changes and their effects, it must be known.

→ **Empfehlung**

Das Standesamt sollte - ggf. als Projektarbeit des gegründeten Arbeitskreises - standardisierte Arbeitshilfen entwickeln und ein digitales Nachschlagewerk aufbauen. Zudem sollte überdacht werden, ob die Kenntnisse der Mitarbeiter auf mehrere Rechtsgebiete (Geburten, Sterbefälle usw.) erweitert werden können. Damit würde sich die Flexibilität des Personaleinsatzes noch erhöhen.

IT-Unterstützung

Der Einsatz einer effizienzsteigernden Informationstechnik hat maßgebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der Arbeitsprozesse und den damit verbundenen Ressourceneinsatz. Solingen hat diesbezüglich Maßnahmen zur IT-Unterstützung umgesetzt, die nachfolgend erläutert werden.

Das Standesamt Solingen nutzt seit 2010 das elektronische Personenstandsregister (ePR). Die Überführung der Personenstandsfälle ab dem 01.01.2009 ist bereits abgeschlossen.

→ **Feststellung**

Das Standesamt Solingen hat frühzeitig das elektronische Personenstandsregister eingeführt und die Überführung der Personenstandsfälle mit dem bestehenden Personal durchgeführt.

Für die Erfassung der Altregister vor 2009 gibt es zwei unterschiedliche Vorgehensweisen: 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 die händische 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 Standesämtern mittlerweile üblich und wird auch im Standesamt Solingen durchgeführt. Die systematische Nacherfassung der Geburten- oder Eheregister vor 2009 ist bisher noch nicht der Regelfall. Das Standesamt Solingen konnte eine systematische Nacherfassung der Jahrgänge vor 2009 nicht vornehmen, da hierfür keine Personalressourcen zur Verfügung standen.

Seit 2014 setzt das Standesamt überplanmäßig Personal im Umfang von 0,25 Vollzeit-Stellen zur systematischen Nacherfassung ein. Dieser Einsatz war nur möglich, da in einem anderen Aufgabengebiet des Stadtdienstes 33 die Aufgabenzuschnitte geändert worden sind. Das Gesamtbudget des Stadtdienstes wurde hierdurch nicht belastet. Zudem wird trotz des zusätzlichen Personaleinsatzes der Benchmark nach wie vor erreicht bzw. überschritten.

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 bewertet die befristete Personalaufstockung zur systematischen Nacherfassung positiv.

→ **Empfehlung**

Das Standesamt Solingen sollte daneben die anlassbezogene Nacherfassung kontinuierlich fortsetzen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Das Standesamt Solingen gehört in 2011 zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den niedrigsten Personalaufwendungen je Fall.
- Das mit der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ dokumentierte Leistungsniveau in den Vergleichsjahren 2011 und 2012 ist sehr hoch. Die Stadt Solingen ist Benchmark-Kommune für die Aufgabe Personenstandswesen.
- Zur Optimierung und Steuerung des Personaleinsatzes wurden günstige Rahmenbedingungen geschaffen, wie z. B. ein zentrales Dienstleistungsangebot, ein bedarfsgerechtes Kontingent an Außerhaustrauungen und eine wirksame Prozessunterstützung durch IT. Zudem erfolgt eine Qualitätssicherung, u. a. durch interkommunale Zusammenarbeit und Kundenbefragungen. Kooperationsmöglichkeiten mit den örtlichen Krankenhäusern sollten geprüft werden.
- Die Stadt Solingen setzt im vertretbaren Umfang Personal für die systematische Nacherfassung ein. Hierdurch und durch die anlassbezogene Nacherfassung wird die Stadt Solingen mittel- bis langfristig Prozessoptimierungen bei den personenstandsrechtlichen Sachbearbeitung umsetzen können.
- Wesentliche Erkenntnisse und Empfehlungen zur Optimierungen des Personaleinsatzes und dessen Steuerung konnte die GPA NRW im Rahmen der Prüfung nicht geben.
- Um auch zukünftig gute Ergebnisse zu erzielen, sollte sukzessive ein Wissensmanagement aufgebaut werden. Möglichkeiten zur Erweiterung der Fachkompetenzen der Mitarbeiter sollten hinterfragt werden. Zudem haben wir Hinweise gegeben, die allgemein für alle Standesämter gelten, wie z. B. zur elektronischen Fallbearbeitung.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Personenstandswesen der Stadt Solingen mit dem Index 5.

Führerscheinwesen

Die für das Führerscheinwesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Solingen in 2011 und 2012 jeweils mit 4,40 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten in 2011 0,45 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 erhöhte sich der Overhead vorübergehend auf 0,55 Vollzeit-Stellen.

7.570 Fälle wurden bei der Kennzahlenbildung in 2011 berücksichtigt. Die Fallzahlen sanken in 2012 um 3,8 Prozent auf 7.281 Fälle. Eine eindeutige Tendenz ist aus der Fallzahlenentwicklung nicht ablesbar. Die erteilten Fahrerlaubnisse für begleitetes Fahren mit 17 Jahren wurden aufwandsmäßig 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.

Personalaufwendungen je Fall Führerscheinwesen in Euro in 2011

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

Der Anteil des Overheads an den Gesamtstellen in 2011 ist mit rund 9,3 Prozent durchschnittlich. Der Anstieg in 2012 aufgrund personeller Veränderungen ist geringfügig und daher nicht repräsentativ für die Folgejahre. Die Personalaufwendungen insgesamt können zu 100 Prozent durch vereinnahmte Erträge gedeckt werden.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen mit 50.211 Euro nahezu am Mittelwert von 50.367 Euro. Die Stellen sind zu 90 Prozent im mittleren Dienst angesiedelt. Dies hängt mit der Organisation der Sachbearbeitung und den sich daraus ergebenden Anforderungsprofilen der Stellen zusammen.

Organisation

Die Führerscheinstelle wurde in zwei Sachgebiete gegliedert. Im ersten Sachgebiet bearbeiten zwei Mitarbeiter die Erteilung, Erweiterung, Umschreibungen und die Ausstellung internationaler Führerscheine sowie Erlaubnisse zur Fahrgastbeförderung. Das Sachgebiet wurde in zwei Buchstabengruppen unterteilt.

Im zweiten Sachgebiet werden neben Wiedererteilungen nach Entzug der Fahrerlaubnis alle ordnungsbehördlichen Maßnahmen bearbeitet. Hierzu gehören u. a. Maßnahmen nach dem Mehrfachtäterpunktesystem, Kraftfahreignungsprüfungen sowie Entzug und Versagung der Fahrerlaubnis.

Für dieses Sachgebiet sind der Leiter der Führerscheinstelle selbst sowie eine weitere Mitarbeiterin zuständig. Der Sachgebietsleiter übernimmt mit Beginn des Anhörungsverfahrens das Verfahren zum Entzug der Fahrerlaubnis. Die Überprüfung der Kraftfahreignung und die Versagung der Wiedererteilung obliegen ausschließlich dieser Führungskraft. Seine Tätigkeit beinhaltet auch die Durchführung der ggf. erforderlichen verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

Diese Organisation und die entsprechende Eingruppierung sind auch in anderen kreisfreien Städten anzutreffen. Bei einigen Vergleichskommunen wurden zudem Stellen, in denen fast ausschließlich ordnungsbehördliche Verfahren bearbeitet werden, im gehobenen Dienst angesiedelt.

Personalausstattung

In 2011 und in 2012 wurden insgesamt 1,24 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Überprüfung der Kraftfahreignung (nachfolgend OV-Sachbearbeitung genannt) zugeordnet.¹² Nicht alle 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 (Kraftfahreignung) je 100.000 Einwohner

Vergleichsjahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl
2011	0,78	0,64	1,50	0,93	18
2012	0,78	0,64	1,50	0,95	18

Bei den Fallzahlen können lediglich die Entzüge und Wiedererteilungen von Fahrerlaubnissen verglichen werden. Hier weist Solingen überdurchschnittliche Fallintensitäten auf. Trotz des unterdurchschnittlichen Personalschlüssels im Verhältnis zu den Einwohnern hat die Führerscheinstelle Solingen in 2011 mit 94 Fällen je 100.000 Einwohner mehr Fahrerlaubnisse entzogen als drei Viertel der kreisfreien Städte. Der 3. Quartil liegt bei 76 Fällen je 100.000 Einwohner. Auch in 2012 wurde eine vergleichbar hohe Positionierung bei der Falldichte erreicht. Die in 2011 erfolgten Wiedererteilungen der Fahrerlaubnis fielen in Bezug auf 100.000 Einwohner in beiden Jahren ebenso überdurchschnittlich aus.

Nicht jede Überprüfung der Kraftfahreignung führt zu einer Entziehung der Fahrerlaubnis. Daher wären die Fallzahlen zur Überprüfung der Kraftfahreignung 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 hier aufgrund der Datenlage in den Städten nicht möglich. Die GPA NRW hat daher zur Einschätzung der Arbeitsbelastung keine Leistungskennzahl gebildet.

→ Feststellung

Die Führerscheinstelle Solingen setzt unter Berücksichtigung des Einwohnerbezugs für ordnungsbehördliche Maßnahmen der Kraftfahreignung im geringen Umfang Personalressourcen ein.

Die nachfolgende Leistungskennzahl enthält zunächst alle Stellenanteile, die der Sachbearbeitung für Fahr- und Beförderungserlaubnisse zuzuordnen sind. In einer weiteren Betrachtung

¹² 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.

werden die Stellenanteile für die OV-Sachbearbeitung abgezogen, um so die verbleibenden Stellenanteile besser analysieren zu können.

Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen

Vergleichs-jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (alle Stellen)								
2011	1.720	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.655	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011	2.396	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	2.304	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

→ Feststellung

Die Führerscheinstelle der Stadt Solingen verfügt über eine geringe Personalausstattung und ein entsprechend hohes Leistungsniveau.

Die Verfahren zur Erteilung von Fahrerlaubnissen sind standardisiert. Die Fahrschulen geben bei der Führerscheinstelle Solingen in der Regel die Anträge auf Ersterteilung ab, so dass die einzelnen Antragsteller nicht persönlich vorsprechen müssen. Es wurde eine digitale Schnittstelle zur Bundesdruckerei eingerichtet, um den Führerschein elektronisch zu bestellen. Der elektronische Datenaustausch mit dem zuständigen TÜV befindet sich im Aufbau.

Die Führerscheinstelle ist nach dem Fahrlehrergesetz (FahrIG) auch für die Erteilung von Fahrlehrer-Erlaubnissen und die Überwachung von Fahrschulen zuständig. Die Überwachung hat die Stadt Solingen gem. § 33 FahrIG - wie die überwiegende Anzahl der Vergleichsstädte - an einen externen Dienstleister vergeben. Der eigene Personaleinsatz konnte dadurch reduziert werden. Zusammengefasst ist die festgestellte geringe Personalausstattung derzeit ausreichend, um die gesetzlichen Aufgaben angemessen und sachgerecht zu erfüllen.

Wochenöffnungszeiten der Führerscheinstelle

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
33,0	19,0	41,5	30,2	25,5	30,0	33,8	21

Die Bürgerbüros Clemens-Galerie und Ohligs nehmen Anträge auf Umtausch des Führerscheins (gegen Kartenführerschein) entgegen, vereinnahmen die Gebühren und leiten diese an die Führerscheinstelle weiter. Das Bürgerbüro Höhscheid übernimmt diese Aufgabe nicht, da sich die zuständige Führerscheinstelle direkt im gleichen Gebäude befindet. Die Zahl der diesbezüglich in den Bürgerbüros bearbeiteten Anträge ist sehr gering, so dass kein relevanter Stellenanteil im Vergleich zu berücksichtigen war. Entsprechend hat die GPA NRW die Bürgerbüros nicht als Nebenstellen gewertet.

Die Wochenöffnungszeiten der Solinger Führerscheinstelle liegen rund zehn Prozent über dem landesweiten Durchschnitt. Solingen gehört zu den Vergleichskommunen mit den höchst-

ten Öffnungszeiten. Die Führerscheinstelle Solingen gehört aber gemessen an den Gesamtstellen zu den kleinsten Führerscheinstellen im Vergleich.

Im Verhältnis zur Wochenarbeitszeit eines tariflich Beschäftigten „beanspruchen“ die Öffnungszeiten 85 Prozent der gesamten Arbeitszeit eines Mitarbeiters. Hintergrundarbeiten sind auch während der Öffnungszeiten zwar grundsätzlich möglich. Kundenkontakte verhindern aber ggf. eine effiziente, konzentrierte Fallbearbeitung. Gerade im Führerscheinwesen sind aber erfahrungsgemäß komplexe und damit zeitaufwändige Fälle zu bearbeiten. Hierfür sollten ausreichende Arbeitszeiten außerhalb der Öffnungszeiten zur Verfügung stehen, um Unterbrechungen zu vermeiden.

→ **Empfehlung**

Um ausreichend Zeitanteile zur Bearbeitung schwieriger Fälle zur Verfügung zu haben, sollten die Wochenöffnungszeiten zumindest auf ein durchschnittliches Niveau reduziert werden. Auch eine weitere Reduzierung auf 25 bis 28 Wochenstunden (65 bis 70 Prozent der Arbeitszeit) wäre denkbar. Dies erhöht zusätzlich die Flexibilität der Mitarbeiter.

In 2013 und 2014 blieb das Personal bis auf geringe Veränderungen weitgehend konstant. Im April 2015 wird der seit vielen Jahrzehnten tätige Leiter der Fahrerlaubnisbehörde altersbedingt ausscheiden. Um einen „Wissenstransfer“ zu gewährleisten, ist geplant, die Stelle rechtzeitig vor dem Austritt wiederzubesetzen. Zudem wird auch eine Neubewertung der Stelle erfolgen. Das beabsichtigte Nachfolgemanagement ist eine Sonderregelung, da im Regelfall zur Haushaltssicherung eine Wiederbesetzungssperre von neun Monaten zu beachten ist.

→ **Feststellung**

Die beabsichtigte Regelung zur Neubesetzung der Leitungsstelle sichert die qualifizierte Einarbeitung eines Nachfolgers und ermöglicht die kontinuierliche und ordnungsgemäße Prüfung der Kraftfahreignung. Rückstände und Wissensverlust können so minimiert werden.

Im Rahmen der bereits erläuterten „Produktkritik II“ werden auch mögliche Verzahnungen zwischen dem Führerscheinwesen und anderen Aufgaben der Stadtdienste 32 und 33 überprüft.

Am 01.05.2014 ist zudem das neue Fahreignungsregister in Kraft getreten, mit dem das Punktesystem neu geregelt und das alte Verkehrszentralregister abgelöst wird. 2016 soll eine online-Abfrage des eigenen Punktestands möglich werden. Die genauen Auswirkungen der gesetzlichen Veränderungen auf das Aufgabenspektrum der Fahrerlaubnisbehörde sind derzeit nicht absehbar. Betroffen ist konkret das Sachgebiet für die Durchführung der ordnungsbehördlichen Maßnahmen (einschließlich der Fallbearbeitung auf Basis des Mehrfachtäterpunktesystems).

→ **Empfehlung**

Die konkreten Auswirkungen der gesetzlichen Veränderungen (Fallzahlen, Bearbeitungsaufwand) auf den Stellenbedarf sowie Erfordernisse im Rahmen der Nachbesetzung der Leitungsebene sollten zeitnah überprüft werden. Eine Veränderung der Aufgabenzuschritte im Sachgebiet „Prüfung der Kraftfahreignung“ kann in diesem Zusammenhang sinnvoll sein.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten¹³ erledigte die Stadt Solingen in 2011 und 2012 mit jeweils 4,25 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,40 Vollzeit-Stellen in beiden Jahren den Overhead.

In 2011 waren bei der Ermittlung der Kennzahlen 5.359 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. In 2012 sanken die Fallzahlen um 3,7 Prozent auf 5.160 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2011

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

Auf das niedrige Kennzahlenergebnis wirkt sich der mit 8,6 Prozent unterdurchschnittliche Stellenanteil für den Overhead begünstigend aus (Mittelwert 9,9 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen mit 52.497 Euro je Vollzeit-Stelle deutlich unter dem Durchschnitt, so dass auch die Stellenwertigkeit einen begünstigenden Effekt hat.

Der hohe Personalaufwandsdeckungsgrad von 117 Prozent bestätigt das gute Kennzahlenergebnis.¹⁴ Die Ertragssituation insgesamt hängt u.a. auch von der Ertragssituation für Buß- und Zwangsgelder ab. Solingen hat diesbezüglich einen überdurchschnittlichen Ertrag erzielt. Ein tiefergehender systematischer Vergleich der Gebührenkataloge bzw. einzelner Gebührenpositionen war nicht Gegenstand der Prüfung. Entscheidender Faktor für den hohen Personalaufwandsdeckungsgrad ist ohnehin der geringere Personaleinsatz in der Sachbearbeitung.

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. In 2011 und 2012 standen in Solingen aufgrund längerer personeller Ausfallzeiten keine Ressourcen für die Bekämpfung der Schwarzarbeit zur Verfügung. Die Verfolgung von Verstößen gegen die Handwerksordnung wurde weiterhin durchgeführt, ein expliziter Stellenanteil hierfür konnte nicht angegeben werden. Viele Städte haben zur Bekämpfung der Schwarzarbeit geringe Zeitanteile kalkuliert, da die Zuständigkeit überwiegend beim Hauptzollamt liegt. Solingen wird daher auch zukünftig nur geringe Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit einsetzen.

¹³ Aufgaben nach Titel IV der Gewerbeordnung (Märkte und Veranstaltungen) betrachten wir in diesem Stellenvergleich ausdrücklich nicht.

¹⁴ Berücksichtigt wurden Verwaltungsgebühren für Genehmigungen, Gestattungen, Erlaubnisse im Gewerbeswesen, Gaststätteengebühren, Gewerbeauskünfte, Verwarn-, Buß- und Zwangsgelder in 2011 von insgesamt 286.018 Euro.

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	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten								
2011	1.261	502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012	1.214	468	1.270	1.012	862	1.119	1.192	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Bekämpfung Schwarzarbeit								
2011		796	1.552	1.195	998	1.315	1.374	20
2012		689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

Bei der Bildung der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ nach Bereinigung der Stellen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit bleiben die Solinger Kennzahlen aufgrund der dargestellten Situation im interkommunalen Vergleich unberücksichtigt. Dennoch lässt sich anhand der Vergleichskennzahlen erkennen, dass Solingen über eine unauffällige Personalausstattung verfügt. In 2012 wird annähernd der 3. Quartil der kreisfreien Städte erreicht.

Die Stadt Solingen ist für die Überwachung der Betriebe und die Einhaltung der gewerbe- und gaststättenrechtlichen Vorschriften verantwortlich. In der Ausführung der Überwachung hat die Verwaltung einen Ermessensspielraum. Auf Basis der örtlichen Bedarfe werden z. B. eigene Schwerpunkte in der Intensität (Art und Umfang) der Überprüfung gesetzt. Konkrete Vorgaben zur Ausführung des Umfangs und der Häufigkeit der Kontrollen wurden - wie bei den meisten Vergleichsstädten - nicht festgesetzt.

Die GPA NRW sieht aufgrund des erreichten Leistungswertes keinen zwingenden Handlungsbedarf zur Überprüfung der Standards in der Überwachung und des dafür eingesetzten Personals. Gleichwohl sollten Mindestanforderungen an eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung grundsätzlich regelmäßig überprüft werden. Die Verwaltung sollte z. B. die erforderlichen Mindeststandards bei der Überwachung durch konkrete Ziele mit jeweiligen Schwerpunkten, einer Risikoabschätzung und Konkretisierung der Intensität festlegen.

Die GPA NRW bewertet positiv, dass Solingen - wie die meisten kreisfreien Städte - keine Nebenstelle für Gewerbeangelegenheiten unterhält, da durch ein zentrales Dienstleistungsangebot der Personaleinsatz minimiert wird.

Zahl der Wochenöffnungszeiten der Gewerbeldestelle

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
33,0	15,5	40,0	25,2	22,5	24,0	27,6	23

Die Solinger Gewerbeldestelle gehört zu den kreisfreien Städten mit den längsten Öffnungszeiten. Der gesetzte Standard zeigt die hohe Kundenorientierung der Stadt Solingen auf.

Die Solinger Fallintensität (Fälle je 100.000 Einwohner) der Meldevorgänge für Gewerbeangelegenheiten liegt in 2011 und 2012 am Mittelwert der Vergleichsstädte. Ausreichend differenzierte statistische Auswertungen zum Kundenaufkommen liegen nicht vor. Als ersten Anhaltspunkt zur Einschätzung der Kundenvorsprachen hat die GPA NRW hilfsweise die Zahl der Gewerbemeldvorgänge in Solingen herangezogen. In Solingen ergaben sich in 2011 insgesamt 3.631 Gewerbemeldvorgänge (ungewichtete Fälle). Im interkommunalen Durchschnitt waren es insgesamt 8.229. Diese Werte entsprechen nicht dem tatsächlichen Kundenaufkommen, da ein persönliches Erscheinen nicht in jedem Fall erforderlich ist. Es handelt sich demnach um Näherungswerte. Gleichwohl ist der Vergleich ein erstes Indiz dafür, dass der Umfang der Kundenkontakte und die weit überdurchschnittlichen Öffnungszeiten in keinem effizienten Verhältnis zueinanderstehen.

→ **Empfehlung**

Der Umfang der Wochenöffnungszeiten sollte unter Berücksichtigung des tatsächlichen Kundenaufkommens überprüft und ggf. reduziert werden.

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	5.835	6.252	4.085	4.376
Ummeldung	0,4	13.523	13.300	5.409	5.320
Abmeldung	0,3	5.869	6.341	1.761	1.902
Personalausweis	1,0	20.401	17.713	20.401	17.713
Reisepass	0,9	7.676	7.524	6.908	6.772
Gesamt				38.564	36.083

Kfz-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Neu-, Wieder- und Ersterzulassungen	1,0	6.453	6.145	6.453	6.145
Umschreibungen	1,0	18.323	18.210	18.323	18.210
besondere Zulassungen	1,0	3.294	3.474	3.294	3.474
technische Änderungen von Fahrzeugen	1,0	737	861	737	861
Änderungen Name/Anschrift	1,0	4.075	4.286	4.075	4.286
Erlaubnisse nach § 13 EG FGV	1,0	94	84	94	84
eingegangene Anzeigen (fehlende Versicherung, Steuerrückstände, Mängel)	1,0	4.622	4.978	4.622	4.978
Gesamt				37.598	38.038

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,4	1.269	1.338	508	535
Beurkundung Sterbefall	0,3	2.171	2.182	651	655
Eheschließung*: Anmeldung und Trauung	1,0	631	679	631	679
Eheschließung und LP: nur Trauung	0,5	81	86	41	43
Eheschließung und LP: nur Anmeldung	0,6	118	115	71	69
Zwischensumme:				1.901	1.981
bearbeitete Anmeldeverfahren zur Eheschließung mit Auslän- derbezug - Zusatzfaktor	0,9	131	139	118	125
Zwischensumme:				2.019	2.106
Geburtsbeurkundungen mit Ausländerbezug - Zusatzfaktor	0,6	364	453	218	272
Gesamt				2.238	2.378

*beinhaltet auch die Begründung von Lebenspartnerschaften (LP)

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse	1,0	2.325	2.317	2.325	2.317
begleitetes Fahren mit 17 Jahren - Zusatzfaktor	1,0	648	755	648	755
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	394	401	394	401
Ersatzführerschein	1,0	1.742	1.647	1.742	1.647
Umschreibungen Führerschein	1,0	164	145	164	145
internationale Führerscheine	1,0	665	516	665	516
"Führerschein auf Probe"	1,0	252	224	252	224
Mehrfachtäter-Punkte-System: „Erstmaßnahmen"	1,0	445	533	445	533
Mehrfachtäter-Punkte-System: "Zweitmaßnahmen"	1,0	73	52	73	52
Personenbeförderungsscheine	1,0	110	93	110	93
Verlängerungen Personenbe- förderungsscheine	1,0	61	34	61	34
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	691	564	691	564
Gesamt				7.570	7.281

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbeanmeldungen	1,0	1.519	1.498	1.519	1.498
Gewerbeummeldungen	1,0	612	541	612	541
Gewerbeabmeldungen	0,3	1.500	1.656	450	497
gewerberechtliche Erlaubnisse	10,0	80	88	800	880
Gaststättenerlaubnisse	12,0	102	72	1.224	864
Gestattungen Gaststättengesetz	2,0	377	440	754	880
Gesamt				5.359	5.160

→ 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 Solingen
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	8
Organisation und Steuerung	9
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	12
Wirkungszusammenhänge	13
Versorgungsquote U-3	14
Elternbeitragsquote	15
Plätze in kommunaler Trägerschaft	18
Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	18
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	21
Anteil Elterninitiativen	22
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	23
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	23
Wirkungszusammenhänge	24
Offene Ganztagschule	25
Organisation und Steuerung	26
Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler	26
Elternbeitragsquote	27
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule	28
Kinderschutzverfahren	30
Anforderungen an die Verfahrensstandards	30
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	32

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

² verbindlich nach § 4 GemHVO

³ verbindliche Meldepflicht zur Finanzstatistik

⁴ Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

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 nachfolgenden Ausführungen nur Werte dar, die aufgrund ihrer individuellen Zuordnungsgrundlagen zu den einzelnen Produktgruppen in Zusammenarbeit mit der Stadt Solingen erhoben worden sind. Diese Zahlen können von den internen Controlling-Daten des Jugendamtes abweichen, da die GPA NRW teilweise ein anderes Ermittlungssystem zur Vereinheitlichung der interkommunalen Vergleichsdaten anwendet.

Im Haushaltssanierungsplan (HSP) der Stadt Solingen sind verschiedene Maßnahmen hinterlegt, die u.a. auch das Jugendamt betreffen. Die GPA NRW stellt die entsprechenden Maßnahmen an den jeweiligen Stellen im Bericht dar.

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen

Die GPA NRW bildet nachfolgend die Entwicklung der Einwohnerzahlen der Stadt Solingen innerhalb einzelner jugendhilferelevanter Altersstufen ab. 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	161.799	160.992	159.927	159.699	159.919
0 bis unter 3	4.029	3.912	3.895	3.790	3.816
3 bis unter 6	4.240	4.184	4.117	4.093	4.006
6 bis unter 10	6.071	5.869	5.732	5.692	5.642
0 bis unter 6	8.269	8.096	8.012	7.883	7.822
0 bis unter 21	34.113	33.391	32.807	32.291	31.911
6 bis unter 21	25.844	25.295	24.795	24.408	24.089

Im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten in NRW verringert sich die Einwohnerzahl der Stadt Solingen im Eckjahresvergleich 2008/2012 eher geringfügig um rund ein Prozent. In 2012 steigt die Einwohnerzahl im Vergleich zum Vorjahr um 220 Einwohner. In den einzelnen jugendhilferelevanten Altersstufen sind die Einwohnerzahlen grundsätzlich rückläufig; nur bei den 0- bis unter 3-Jährigen sind in 2012 insgesamt 26 Kinder mehr zu verzeichnen.

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

Organisation und Steuerung

Der Bereich Jugend ist dem Ressort 4 – Jugend, Schule, Bildung, Kultur, Gesundheit, Sport und Integration – zugeordnet.

Die GPA NRW spricht sich für eine enge Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsfeldern Jugend und Schule aus. Beide Bereiche haben gleiche Zielgruppen und entsprechende Themenstellungen (z.B. Schulsozialarbeit, Offener Ganzttag, Kinderschutz, etc.). Beispielsweise werden die Elternbeiträge für den Offenen Ganzttag vom Jugendamt geltend gemacht, da sich inhaltliche Überschneidungen zu den Elternbeiträgen für die Kindertageseinrichtungen ergeben.

Während die Zusammenarbeit beider Bereiche nach eigenen Angaben bei den Elternbeiträgen gut funktioniert, könnte sie bei anderen Themenfeldern (z.B. vernetzte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung) intensiviert werden. Die räumliche Trennung (Jugendamt - Rathausplatz / Schulamt - Bonner Straße) erschwert zudem den persönlichen Kontakt.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte die Vernetzung zwischen Jugendamt und Schulamt weiter optimieren.

Die Leitung des Ressorts ist derzeit nicht besetzt. Im Rahmen des HSP ist folgende Maßnahme formuliert worden:

„Standardabsenkung Ressortkoordinierung oder Streichung der nicht besetzten Beigeordnetenstelle und dauerhafte Neuordnung der Verwaltungsressorts⁶“

Die Maßnahme ist mit einem jährlichen Einsparvolumen von 155.000 Euro ausgewiesen. Die Leitung des Ressorts 4 wird derzeit von dem ersten Beigeordneten der Stadt Solingen mit übernommen.

Das Jugendamt ist seit der letzten Prüfung der GPA NRW neu ausgerichtet worden. Es sind verschiedene Maßnahmenpakete mit folgenden übergeordneten Zielvorgaben konzipiert worden:

- Steuerung – optimale Steuerung von Angebot und Nachfrage
- Jugendförderung/Prävention – Stärkung der präventiven Angebote Jugendförderung, -schutz, -hilfe
- Hilfe zur Erziehung – Stärkung des Zusammenhalts und der Erziehungsfähigkeit in Familien
- Eigene Einrichtungen – Vorhaltung eigener Einrichtungen für Pilot-Vorhaben und zur Kompetenzsicherung
- Hoheitliche Aufgaben – Sicherung hoheitlicher Aufgaben für Kinder- und Jugendliche
- Verwaltung – Sicherstellung eines integrierten und effektiven Verwaltungsservices

⁶ Haushaltssatzung der Stadt Solingen für das Haushaltsjahr 2014, Ziffer 2.2.5, Seite 16, lfd. Nr. M266

Die Neuausrichtung hat zu vielen verschiedenen Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation des Jugendamtes geführt (z.B. Änderung der Aufgabenzuordnung, Veränderung von Stelleninhalten, Einführung neuer Steuerungsansätze, etc.). In der letzten Prüfung der GPA NRW hat die Stadt Solingen im Erfüllungsgrad der ziel- und kennzahlengestützten Steuerung lediglich zwei von fünf möglichen Punktwerten erhalten. Im Rahmen der Neuausrichtung ist das Fach- und Finanzcontrolling nunmehr deutlich ausgebaut und intensiviert worden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen hat sich bei der Neuausrichtung des Jugendamtes gut aufgestellt. Die Festlegung von Zielen mit konkreten Maßnahmen und hinterlegten Messgrößen in Form von Finanz- und Leistungskennzahlen ermöglicht eine effektive Steuerung und ein gezieltes Controlling.

Ob und inwiefern sich die getroffenen Maßnahmen des Jugendamtes – insbesondere im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten in NRW – wirtschaftlich auswirken, betrachtet die GPA NRW im weiterführenden Berichtsverlauf.

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

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	40.382.672	39.357.700	43.645.388	43.239.094
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre	1.209	1.200	1.352	1.355

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2009/2012 um ca. sieben Prozent. Im Jahr 2011 erhöht sich der Fehlbetrag im Vergleich zum Vorjahr um rund 4,3 Mio. Euro. Grund hierfür sind insbesondere steigende Aufwendungen und rückläufige Erträge im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder. In Verbindung mit der sinkenden Anzahl der unter 21-Jährigen steigt der einwohnerbezogene Fehlbetrag in 2011 um 152 Euro und bleibt in 2012 vergleichsweise konstant.

Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

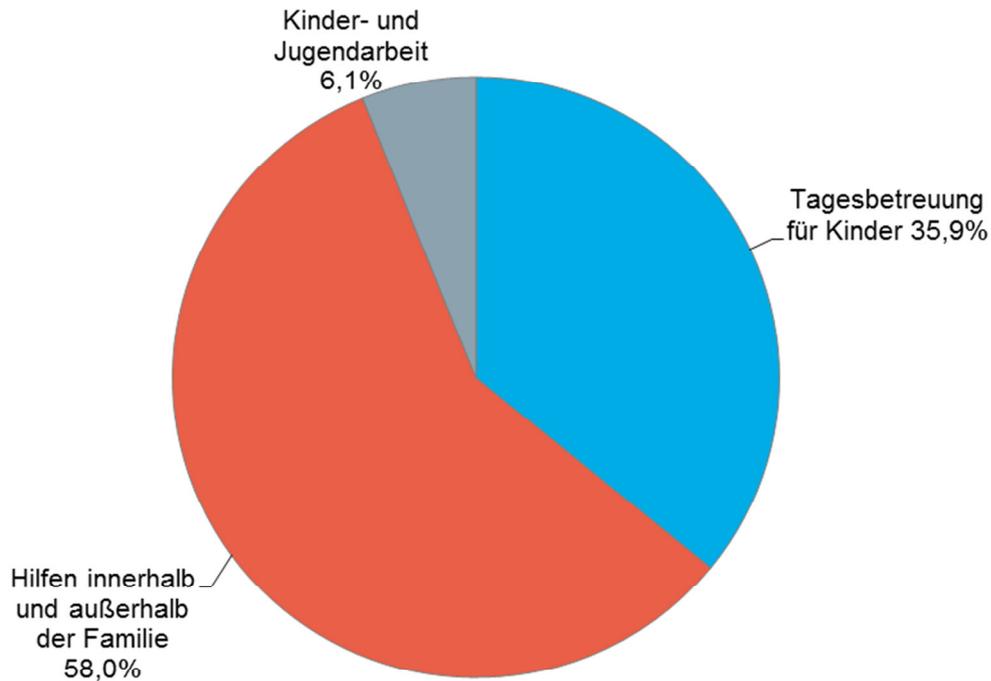
Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.352	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Solingen erzielt den drittniedrigsten Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte in NRW. Dies ist aus hauswirtschaftlicher Sicht positiv zu beurteilen.

Der Fehlbetrag teilt sich wie folgt auf die Produktgruppen auf:

Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011



Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011

	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert
Tagesbetreuung für Kinder	35,9	27,4	51,7	39,8
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	58,0	39,1	67,4	52,3
Kinder- und Jugendarbeit	6,1	4,3	13,2	7,8

→ **Feststellung**

Der Schwerpunkt liegt in der Stadt Solingen – 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. Der aktuelle Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Solingen umfasst den Zeitraum von 2009 bis 2014. Er wird derzeit überarbeitet. Die neue Version soll dem Jugendhilfeausschuss vor der Sommerpause 2015 vorgelegt werden.

In der Stadt Solingen gibt es 11 Jugendeinrichtungen, von denen drei in eigener Trägerschaft stehen.

Im Haushaltssanierungsplan für das Haushaltsjahr 2014 waren folgende Maßnahmen vorgesehen⁷:

- Aufgabe Gebäude Burgstraße (Jugendförderung) – Einsparvolumen 15.000 Euro jährlich
- Offene Kinder- und Jugendarbeit in Gräfrath - Einsparvolumen 75.000 Euro jährlich.

Beide Maßnahmen werden umgesetzt. Das Gebäude der Offenen Kinder- und Jugendarbeit in Gräfrath befindet sich derzeit noch in der Vermarktung.

⁷ Haushaltssatzung der Stadt Solingen für das Haushaltsjahr 2014, Ziffer 2.2.5, Seite 15, lfd. Nr. M176

Organisation und Steuerung

Der Kinder- und Jugendförderplan 2009 bis 2014 hatte nach Angaben der Stadt Solingen den Schwerpunkt Steuerung. Hierzu sind folgende Kriterien festgelegt worden:

- Entwicklung eines Steuerungssystems („Steuern über Ziele“) für die Bereiche der §§ 11 bis 14 SGB VIII
- Einführung des sozialräumlichen Blicks im Bereich des § 11 SGB VIII (Kinder- und Jugendarbeit)
- Durchführung einer Bestandsanalyse für die Bereiche § 13 und § 14 SGB VIII
- Entwicklung einer Datenbasis, um eine Grundlage für Zielformulierungen zu erhalten
- Entwicklung von Indikatoren für die Überprüfung der Zielerreichung

Wichtig war der Stadt Solingen insbesondere die Steuerung über Ziele. Die Umsetzung sollte über Zielvereinbarungsgespräche des Stadtdienstes Jugend im Austausch mit den einzelnen Anbietern und Akteuren vor Ort erfolgen.

Die Steuerung sollte in einem 7-Phasen-Modell mit folgenden Punkten erfolgen:

- Verabschiedung der Ziele im Jugendhilfeausschuss
- Zielvereinbarung
- Entwicklung von Maßnahmen/Angebotsdurchführung
- Evaluation
- Durchführung eines Wirksamkeitsworkshop
- Anpassung der Maßnahmen
- Bericht an den Jugendhilfeausschuss

Folgende Entwicklungsziele waren bis 2014 geplant:

- Bestands- und Bedarfsanalyse auf Sozialraumebene unter Berücksichtigung von Quartieren
- Weiterentwicklung von mobilen und flexiblen Angeboten
- Bearbeitung von Querschnittsthemen
- Entwicklung eines Berichtswesens
- Implementierung des Steuerungssystems

In diesem Zusammenhang sind für alle wichtigen Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendarbeit Ziele formuliert und erforderliche Grunddaten festgelegt worden. Darüber hinaus sind sozialraumbezogene Indikatoren (z.B. kleinräumige Bevölkerungszahlen, Hilfen zur Erziehung, Jugendkriminalität, SGB II-Quote, Arbeitslosigkeit, Migration, etc.) erarbeitet worden.

Das beschriebene Steuerungsverfahren ist nach Angaben des Jugendamtes in weiten Teilen bereits umgesetzt worden. An einzelnen Teilbereichen (z.B. Berichtswesen) wird noch gearbeitet.

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

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

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

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

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	3.441.957	3.534.218	2.687.429	2.713.325
Fehlbetrag je EW von 6 bis unter 21 Jahre	136	143	110	113

Der Fehlbetrag sinkt in 2011 aufgrund von inneren Leistungsverrechnungen vergleichsweise deutlich um rund 847.000 Euro. Im Eckjahresvergleich 2009/2012 reduziert sich der Fehlbetrag um circa 21 Prozent. Bezogen auf die rückläufige Einwohnerzahl der 6- bis unter 21-Jährigen zeigen sich schwankende Werte mit sinkender Tendenz.

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

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
110	83	408	162	116	157	178	23

→ Feststellung

Die Stadt Solingen zählt zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte in NRW mit dem niedrigsten Fehlbetrag der Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren. Unter Berücksichtigung der strategischen Ausrichtung ergibt sich für die Stadt Solingen ein positives Gesamtbild bei der Kinder- und Jugendarbeit.

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.

Bei der Versorgung der U-3-Jährigen orientiert sich die Stadt Solingen an der Zielvorgabe des Bundes von 35 Prozent. Das Jugendamt rechnet damit, dass die Versorgungsquote zum 01. August 2015 erreicht sein wird⁸. Bei den 3- bis 6-Jährigen strebt die Stadt Solingen eine Vollversorgung an.

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 Elternbeitragsatzung – hierdurch weitere Optimierung der Elternbeitragsquote

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

Während in 2008/2009 noch 354 Plätze für U-3-Jährige in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung standen, waren es nach Angaben der Stadt Solingen zum Stichtag 01. August 2014 bereits 1.097 Plätze. Das Angebot hat sich somit mehr als verdreifacht. Hinzu kommen noch 250 Plätze in der Kindertagespflege.

⁸ Stadt Solingen – Beschlussvorlage, Vorlagen-Nr. 3393, Ausbauplanung für das Kindergartenjahr 2014/2015, erstellt am 24.02.2014

Bei der Ausgestaltung der Elternbeitragsatzung ist die Stadt Solingen den Empfehlungen der GPA NRW überwiegend gefolgt. Wir gehen hierauf auf Seite 16 ff. dieses Berichtes vertiefend ein.

Organisation und Steuerung

Der Bereich der Kindertagesbetreuung ist dem Stadtdienst Jugend und hier speziell dem Bereich 51-1 – Planung, Entwicklung und Verwaltungsservice – zugeordnet.

Die Kindergartenbedarfsplanung erfolgt im Rahmen von Beschlussvorlagen, die für das jeweilige Kindergartenjahr fortgeschrieben werden. Die Versorgungssituation wird nach Ortsteilen dargestellt.

In der Vergangenheit hatte die Stadt Solingen oftmals Schwierigkeiten damit, dass Kinder doppelt oder mehrfach in Kindertageseinrichtungen angemeldet worden sind. Die Einführung eines so genannten Kinderbetreuungspasses im Oktober 2010 sollte hier Abhilfe schaffen. Es handelt sich um eine Karte im Scheckkartenformat mit dem Vornamen und Familiennamen des Kindes und einer einmalig vergebenen Identitäts(ID)-Nummer. Mit dem Kinderbetreuungspass können die Kinder in einer Kindertageseinrichtung oder bei einer öffentlich finanzierten Tagespflegestelle angemeldet werden. 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. Es ist davon auszugehen, dass alle Eltern der U-3-Kinder seit dem Kindergartenjahr 2013/14 über einen Kinderbetreuungspass verfügen.

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

→ Feststellung

Die Stadt Solingen ist bei der Steuerung und Organisation der Tagesbetreuung für Kinder gut aufgestellt.

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Euro

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	11.434.027	10.623.857	15.647.807	14.958.514
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	1.412	1.326	1.985	1.912

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2009/2012 um rund 31 Prozent. Der deutliche Anstieg 2011 um rund 5 Mio. Euro hängt mit steigenden Aufwendungen der U-3-Betreuung in Verbindung mit sinkenden Einnahmen durch die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres zusammen. In 2012 verringert sich der Fehlbetrag durch Mehreinnahmen bei den Landeszuweisungen. In Verbindung mit den rückläufigen Kinderzahlen variiert der einwohnerbezogene Fehlbetrag entsprechend.

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

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.985	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

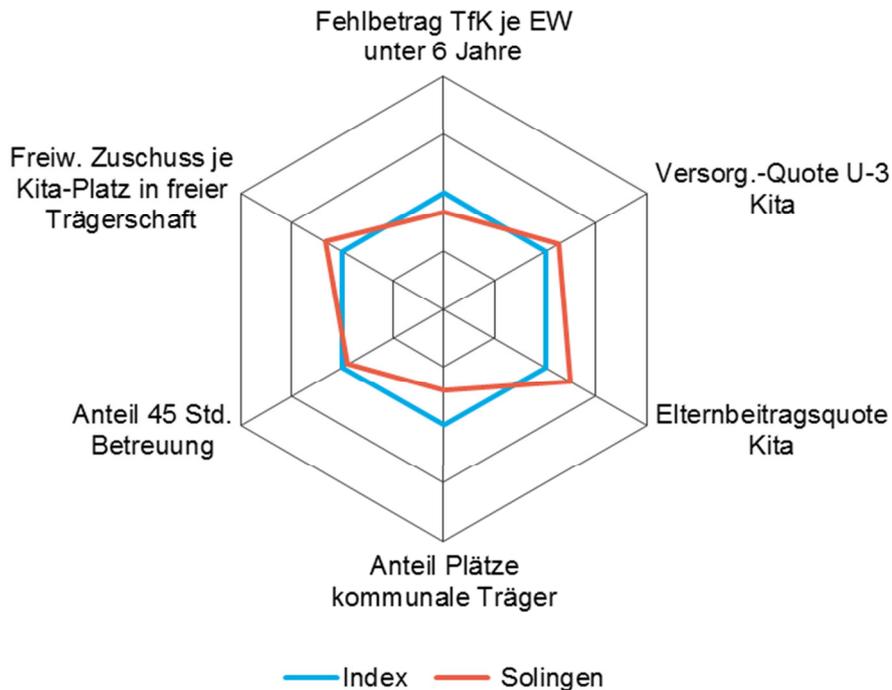
→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen erzielt den drittniedrigsten Vergleichswert. Dies ist haushaltswirtschaftlich positiv zu sehen. Die ausschlaggebenden Wirkungszusammenhänge erläutert die GPA NRW nachfolgend.

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Solingen 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 hohe Elternbeitragsquote und der geringe Anteil an Plätzen in kommunaler Trägerschaft wirken sich positiv auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aus. Auch der leicht unterdurchschnittliche Anteil der 45-Stunden-Betreuung ist wirtschaftlich von Vorteil. Als haushaltswirtschaftlich nachteilige Rahmenfaktoren wirken die vergleichsweise hohe U-3-Versorgungsquote und der überdurchschnittliche Aufwand an freiwilligen Zuschüssen je Platz freier Träger. 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 insbesondere im Rahmen der U-3 Betreuung durch ihre hohe Flexibilität eine wichtige Funktion ein.

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 Solingen 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	4.029	3.912	3.895	3.790	3.816
U-3 Betreuungsplätze nur Kindertageseinrichtungen	354	494	634	733	806
U-3 Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen	8,8	12,6	16,3	19,3	21,1
U-3 Betreuungsplätze Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	450	597	812	950	1.021
U-3 Versorgungsquote - Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	11,2	15,3	20,8	25,1	26,8

Im Eckjahresvergleich 2008/2009 zu 2012/2013 steigt die Versorgungsquote der U-3-Jährigen in Kindertageseinrichtungen um mehr als das Doppelte. Nach Angaben der Stadt Solingen liegt der Ausbaustand 2014/2015 bereits bei 35,1 Prozent. Somit wäre das geplante Ausbauziel von 35 Prozent erreicht.

Der Anteil der Tagespflege an der gesamten U-3-Betreuung liegt in 2012/2013 bei 21 Prozent und erhöht sich in 2014/2015 nach den Werten der Stadt Solingen auf 23 Prozent.

Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011/2012

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

→ Feststellung

Bei der Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen zählt die Stadt Solingen zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit der höchsten Versorgungsquote in NRW. Solingen hat aktuell die vom Bund geforderte Versorgungsquote von 35 Prozent erreicht.

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen ist in der Stadt Solingen durch die Elternbeitragsatzung vom 08. Januar 2009 in der Fassung der II. Änderungssatzung vom 27. Dezember 2011⁹ geregelt.

Die GPA NRW hat in ihrer letzten Prüfung Empfehlungen zur Ausgestaltung der Elternbeitragsatzung gegeben. Diesen Empfehlungen ist die Stadt Solingen weitestgehend gefolgt. Nicht umgesetzt wurde die Erhebung eines Beitrages für Geschwisterkinder.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragsatzung der Stadt Solingen 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, in einer offenen Ganztagschule oder in einer sonstigen schulischen Betreuungsform. Dies ist bei 65 Prozent der kreisfreien Städte ebenfalls so geregelt.
- Die Einkommensgrenze für Beitragsfreiheit liegt in Solingen bei 12.500 Euro und damit im Bereich des Minimums der kreisfreien Städte. Der Durchschnitt liegt bei rund 17.300 Euro.

⁹ Stadt Solingen, Satzung der Stadt Solingen über die Erhebung von Elternbeiträgen (Elternbeitragsatzung) vom 08.01.2009 – in der Fassung der II. Änderungssatzung vom 27.12.2011

- Die höchste Einkommensstufe liegt bei über 71.000 Euro und damit ebenfalls im Bereich des Minimums der anderen kreisfreien Städte. Der Mittelwert liegt bei rund 96.000 Euro. Zwei kreisfreie Städte in NRW teilen sich den Maximalwert mit 150.000 Euro.
- Innerhalb einzelner Beitragsstufen liegt die Stadt Solingen überwiegend im Bereich des Durchschnitts oder etwas über dem Durchschnitt der anderen kreisfreien Städte. Es gibt aber auch einzelne Beitragsstufen, in denen die Stadt Solingen deutlich unter dem Mittelwert liegt. Bis zu den jeweiligen Maximalwerten bestehen teilweise noch unterschiedliche Spielräume.

→ **Feststellung**

- Die Stadt Solingen 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 (bei einer neunten Stadt ist die Einführung beabsichtigt). Hierbei werden für den Offenen Ganzttag überwiegend ermäßigte Beiträge festgesetzt.
- Die niedrige Einkommensgrenze für die Beitragsbefreiung ist aus haushaltswirtschaftlicher Sicht für die Stadt Solingen positiv zu sehen.
- Die höchste Beitragsstufe liegt im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in NRW sehr niedrig und entlastet damit Besserverdienende.
- Innerhalb einzelner Beitragsstufen bestehen im Vergleich zu den Beitragsfestlegungen der anderen Städte noch Spielräume.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Solingen – wie bereits in der letzten Prüfung – aus haushaltswirtschaftlichen Gründen die Geschwisterkindbefreiung zu prüfen. Auf der Grundlage der Vergleichswerte der anderen kreisfreien Städte sollte eine Anhebung der Beiträge innerhalb einzelner Beitragsstufen in Erwägung gezogen werden. Die höchste Beitragsstufe könnte angehoben werden. Die GPA NRW stellt der Stadt Solingen eine Vergleichsübersicht zur Verfügung. Hieran kann sich die Stadt ggfs. orientieren.

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 Kindergartenjahr¹⁰.

¹⁰ 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

	2009	2010	2011	2012
Elternbeitragsquote	18,9	16,9	14,6	14,8

Die Elternbeitragsquote sinkt im Zeitvergleich. Besonders deutlich ist der Rückgang 2011 um 2,3 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Laut Geschäftsbericht 2011 der Stadt Solingen¹¹ kam es in 2011 durch Personalfuktuation zu Engpässen. Eine zeitnahe Überprüfung der Einkommenssituation der Eltern war nicht möglich. Reduzierte Einnahmen von rund 247.000 Euro und ein Mehraufwand von rund 2,6 Mio. Euro durch den Ausbau des Betreuungsangebotes führen zu der verminderten Quote. In 2012 steigen die Einnahmen zwar wieder um rund 466.000 Euro an, der Aufwand steigt aber überproportional um 2,7 Mio. Euro, so dass die Elternbeitragsquote vergleichsweise konstant bleibt.

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

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,6	5,6	17,0	11,6	10,2	11,2	13,1	22

→ **Feststellung**

Trotz personalbedingter Engpässe erzielt die Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich der Elternbeitragsquote 2011 einen überdurchschnittlichen Vergleichswert. Die überdurchschnittliche Elternbeitragsquote wirkt positiv auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

Im Haushaltssanierungsplan der Stadt Solingen ist eine Maßnahme zur Überprüfung der Einkommen bei Elternbeiträgen mit ausgewiesenen jährlichen Mehreinnahmen von 150.000 Euro formuliert¹². Die Maßnahme wurde neu aufgelegt: M273 (Mneu05) - Überprüfung der Einkommen bei Elternbeiträgen; Ertragssteigerungen durch zeitnahe Überprüfung der Elterneinkommen im laufenden Kindergartenjahr –¹³.

Durch die Empfehlungen der GPA NRW in Bezug auf die Elternbeitragsatzung könnten darüber hinaus weitere Ergebnisverbesserungen erzielt werden.

¹¹ Stadt Solingen, Stadtdienst Jugend, Berichtswesen 2011, Seite 4

¹² Haushaltssatzung der Stadt Solingen für das Haushaltsjahr 2014, Ziffer 2.2.5, Seite 17, lfd. Nr. M273

¹³ Haushaltssatzung der Stadt Solingen für das Haushaltsjahr 2014, Ziffer 2.2.4, Seite 14, M273 (Mneu05)

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	23,1	23,5	24,1	25,3	25,6

Der Anteil an kommunalen Plätzen weist im Zeitvergleich eine leichte Steigerung auf.

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

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25,3	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 Solingen grundsätzlich positiv auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aus. Der Anteil ist aber auch in Relation zu den freiwilligen Zuschüssen an freie Träger zu sehen, auf die die GPA NRW im weiterführenden Bericht noch vertiefend eingeht.

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. März jeden Jahres an das Landesjugendamt abgebildet.

¹⁴ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

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

Kindpauschalen nach Gruppenformen

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kindpauschalen gesamt	4.555	4.521	4.588	4.771	4.643
Kindpauschalen nach Gruppenform I	1.051	1.545	2.151	2.727	3.047
Anteil Gruppenform I	23,1	34,2	46,9	57,2	65,6
Kindpauschalen nach Gruppenform II	84	100	100	100	100
Anteil Gruppenform II	1,8	2,2	2,2	2,1	2,2
Kindpauschalen nach Gruppenform III	3.420	2.876	2.337	1.944	1.496
Anteil Gruppenform III	75,1	63,6	50,9	40,7	32,2

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

Das Ausbaubehalt für die U-3-Jährigen erfolgt bei der institutionellen Betreuung durch Umwandlung der Gruppenform III in die Gruppenform I. Eine zum 01. August 2014 bei der Stadt Solingen vorgesehene Umwandlung der Gruppenform III bzw. der Gruppenform I in die Gruppenform II konnte nur bei insgesamt 3 ½ Gruppen realisiert werden, weil sonst benötigte Plätze für die Ü-3-Jährigen verloren gegangen wären.

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

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

Die Stadt Solingen stellt im interkommunalen Vergleich den Maximumwert in der Gruppenform I und den Minimumwert in der Gruppenform III. Der Anteil der Gruppenform II liegt im 1. Quartil.

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.

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kindpauschalen gesamt	4.555	4.521	4.588	4.771	4.643
Kindpauschalen 25 Stunden Wochenbetreuung	1.333	1.155	1.004	971	775
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	29,3	25,5	21,9	20,4	16,7
Kindpauschalen 35 Stunden Wochenbetreuung	1.494	1.474	1.587	1.733	1.722
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	32,8	32,6	34,6	36,3	37,1
Kindpauschalen 45 Stunden Wochenbetreuung	1.728	1.892	1.997	2.067	2.146
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	37,9	41,8	43,5	43,3	46,2

Der Schwerpunkt der Betreuungszeiten liegt in der Stadt Solingen bei der 45-Stunden-Betreuung. Die 45-Stunden-Betreuung ist durch die entsprechende Bereitstellung von Personal, Räumlichkeiten, Ausstattung, etc. sehr kostenintensiv. Viele kreisfreie Städte haben die Erfahrung gemacht, dass freie Träger verstärkt versuchen, Eltern zur 45-Stunden-Betreuung zu bewegen, um sich entsprechende Finanzvorteile zu sichern. Die Stadt Solingen 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, da die entsprechenden Betreuungsbedarfe dann direkt dem Jugendamt gemeldet werden.

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

Betreuungsumfang	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	20,4	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23
35 Stunden/Woche	36,3	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23
45 Stunden/Woche	43,3	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

Der Betreuungsumfang richtet sich nach dem Bedarf der Eltern. Der Anteil der 25-Stunden-Betreuung liegt im Bereich des Maximums. Bei der 35-Stunden-Betreuung positioniert sich die Stadt Solingen bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit dem niedrigsten Anteil. Bei der 45-Stunden-Betreuung stellt Solingen den Median.

→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen erzielt bei der 45-Stunden-Betreuung einen leicht unterdurchschnittlichen Vergleichswert. Da die 45-Stunden-Betreuung sehr kostenintensiv ist, wirkt sich das 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. Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die nachfolgende Kennzahl ab.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Freiwilliger Zuschuss an Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft	694.338	704.095	762.645	812.321	848.821
Kindertagesplätze in freier Trägerschaft	3.501	3.457	3.482	3.564	3.455
Freiwilliger Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft	198	204	219	228	246

Die freiwilligen Zuschüsse steigen im Eckjahresvergleich 2008/2012 um rund 154.000 Euro; das entspricht 22 Prozent. In Bezug auf die schwankende Zahl der Kindertagesplätze in freier Trägerschaft steigt der freiwillige Zuschuss je Platz im Zeitvergleich kontinuierlich an.

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

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
228	0	670	194	72	197	282	20

Der freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen freier Träger ist in Solingen überdurchschnittlich hoch.

Es gibt kreisfreie Städte in NRW (auch Nachbarstädte der Stadt Solingen), 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). Eine Ausnahme

bildet eine Nachbarstadt der Stadt Solingen mit einem kommunalen Anteil von nur rund 36 Prozent.

→ **Feststellung**

Die freiwilligen Zuschüsse je Betreuungsplatz liegen im Vergleich überdurchschnittlich hoch und belasten damit den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

Aufgrund des bisherigen Anstieges der freiwilligen Zuschüsse im Zeitvergleich ist davon auszugehen, dass sich der Fehlbetrag hierdurch auch künftig erhöhen wird.

Anteil Elterninitiativen

Neben den dargestellten Wirkungsfaktoren im Netzdiagramm gibt es in Solingen noch eine weitere Besonderheit. Die Stadt Solingen verfügt über einen hohen Anteil an Elterninitiativen im interkommunalen Vergleich. Der Eigenanteil an den Betriebskosten variiert je nach Trägerform. Während kirchliche Träger beispielsweise einen Eigenanteil von 12 Prozent tragen, liegt der Anteil bei den Elterninitiativen nur bei vier Prozent. Daher sind für diese Betreuungsform von der Stadt höhere Zuschüsse zu zahlen.

Anteil Elterninitiativen an den Tageseinrichtungen in Prozent

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anteil Elterninitiativen an den Tageseinrichtungen	27,3	26,9	27,8	27,2	27,2

Der Anteil verändert sich in der Zeitreihe nur marginal.

Anteil Elterninitiativen an Kindertageseinrichtungen in Prozent 2011/2012

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,2	3,8	30,5	13,8	7,8	12,1	18,0	23

→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen gehört zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte in NRW mit dem höchsten Anteil an Elterninitiativen. Der hohe Anteil an Elterninitiativen belastet den Fehlbetrag zusätzlich.

→ **Feststellung**

Insgesamt gesehen zeigt sich aus haushaltswirtschaftlicher Sicht für den Bereich der Tagesbetreuung für Kinder ein positives Gesamtbild. Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner unter 6 Jahre liegt im Vergleich trotz einer hohen Versorgungsquote der U-3-Jährigen deutlich unter dem Durchschnitt

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 – im Vergleich zur letzten Prüfung teilweise modifizierte - Kennzahlen für das GPA Kennzahlenset erhoben und zukünftig fortgeschrieben (siehe gesonderter Berichtsteil „GPA-Kennzahlenset“). Eine tiefergehende Analyse erfolgt nicht.

Das Jugendamt nimmt im Bereich der Hilfen zur Erziehung an einem Vergleich der Firma con_sens teil. Hierin vergleichen sich 10 mittelgroße Großstädte in Nordrhein-Westfalen. In dem letzten Bericht des Vergleichsringes vom 21. November 2013¹⁶ finden sich Vergleichsergebnisse der Kommunen auf Basis des Vergleichsjahres 2012. Die Vergleichsarbeit im Bereich der Hilfen zur Erziehung bietet eine gute Grundlage, eigene Entwicklungen der Kommune im Gesamtkontext mit anderen Kommunen zu sehen und zu bewerten.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

In ihrer letzten Prüfung hat die GPA NRW im interkommunalen Vergleich für die Stadt Solingen folgende Feststellungen getroffen:

- Überdurchschnittlich hoher Zuschussbedarf je Einwohner (97 Euro / Durchschnitt 80 Euro)
- Überdurchschnittlich hohe Leistungsdichte (26 Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren / Durchschnitt 24 Hilfefälle)
- Überdurchschnittlich hohe Ausgaben je Hilfefall (18.270 Euro / Durchschnitt 16.748 Euro)
- Hoher Anteil an ambulanten Hilfefällen (58 Prozent / Durchschnitt 53 Prozent)
- Unterdurchschnittlicher Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen (41 Prozent / Durchschnitt 47 Prozent)

Zur Verbesserung der Ergebnisse hat die GPA NRW folgende Empfehlungen gegeben:

- Weiterer Ausbau präventiver Leistungen
- Stärkere Ausprägung der Qualitätsentwicklung und der Qualitätssicherung in den sozialen Diensten.
- Konsequente Weiterentwicklung der Vollzeitpflegeangebote
- Ausbau der Reintegrationskonzepte
- Optimierung des Anteils der ambulanten Hilfefälle.

¹⁶ Fa. con_sens: Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ in NRW 2012, Bericht vom 21.November 2013

Im Rahmen des Projekts „strategische Neuausrichtung“ hat das Jugendamt der Stadt Solingen die sozialraumorientierte und die präventive Ausrichtung der Arbeit verstärkt. Strukturen und Verantwortlichkeiten sind neu überarbeitet und an Prozessen ausgerichtet worden.

Darüber hinaus sind Steuerungs- und Qualitätsaspekte verstärkt in den Vordergrund gestellt worden (z.B. Prüfung von Angeboten auf ihre Wirksamkeit und Nachhaltigkeit, Reduzierung der Leistungsdauer, verstärkte eigene Aufgabenwahrnehmung, Einrichtung eines Unterbringungs-teams in der Heimpflege, etc.)¹⁷.

Der Ausbau des Pflegekinderwesens ist konsequent betrieben worden. Darüber hinaus hat die Stadt Solingen intensiv an dem Grundsatz „ambulant für stationär“ gearbeitet und es ist ein Rückführungsmanagement eingerichtet worden.

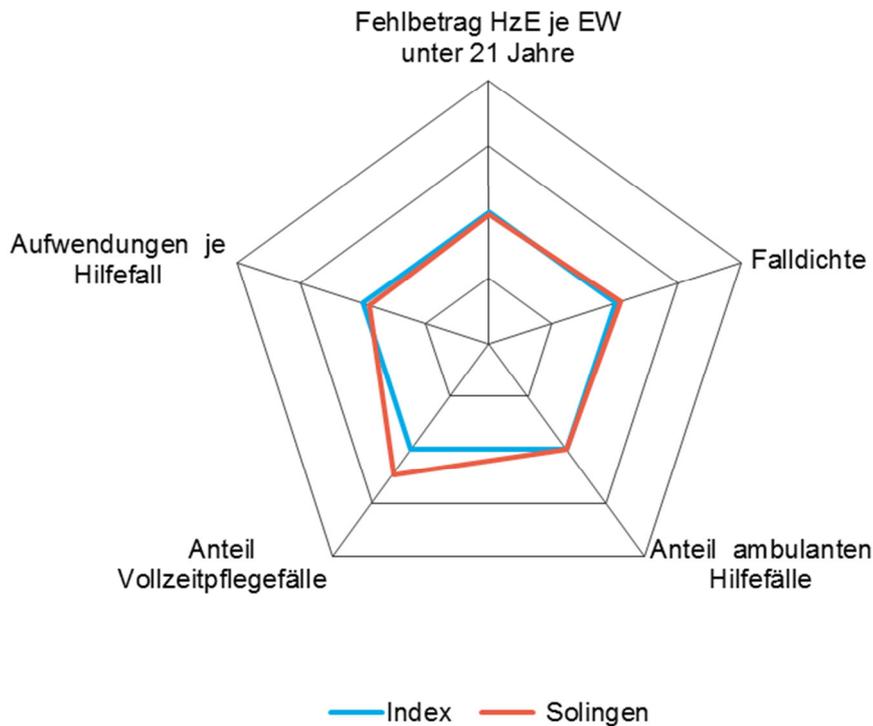
Durch die Umsetzung der Empfehlungen erzielt die Stadt Solingen nunmehr in Bezug auf den interkommunalen Vergleich ein verbessertes Ergebnis. Die GPA NRW stellt nachfolgend die entsprechenden Wirkungszusammenhänge dar.

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Solingen 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.

¹⁷ Stadt Solingen, Controllingbericht SD Jugend 2013, Stand 09/2013, Seite 4 ff.

Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung 2011



→ Feststellung

Der leicht unterdurchschnittliche Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren resultiert insbesondere aus dem nunmehr deutlich erhöhten Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen und den etwas unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall. Die Falldichte ist im Vergleich leicht erhöht. Der Anteil an ambulanten Hilfefällen liegt im Durchschnitt und wirkt neutral auf den Fehlbetrag.

→ Feststellung

Aus hauswirtschaftlicher Sicht positioniert sich die Stadt Solingen im interkommunalen Vergleich zwar nur durchschnittlich; dennoch konnte sich Solingen im Vergleich zur letzten Prüfung der GPA NRW deutlich verbessern. Insofern zeigt sich auch an dieser Stelle eine positive Entwicklung für die Stadt Solingen.

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 Jugendhilfe¹⁸. Sie stellen die Bildung, Förderung, Erziehung und Betreuung in den Mittelpunkt der außerunterricht-

¹⁸ 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“.¹⁹

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

In der Stadt Solingen bieten inzwischen alle Grundschulen den Offenen Ganztag an. In 2012/2013 sind in 83 Gruppen insgesamt 1.883 Schülerinnen und Schüler betreut worden. Hinzu kommen 47 betreute Schülerinnen und Schüler in Förderschulen.

Organisation und Steuerung

Der Offene Ganztag ist innerhalb des Ressorts 4 – Jugend, Schule, Bildung, Kultur, Gesundheit, Sport und Integration – dem Bereich 40 – Schulverwaltung angegliedert. Die Heranziehung der Elternbeiträge erfolgt aufgrund der übergreifenden Geschwisterkindregelung im Jugendamt. Die Zusammenarbeit bei der Beitragsheranziehung läuft nach Angaben der Stadt Solingen reibungslos.

Da der Anteil der 45-Stunden-Betreuung in der Kindertagesbetreuung in Solingen steigt; wird sich nach Einschätzung der Stadt auch der Bedarf beim Offenen Ganztag künftig weiter erhöhen. Die Ausbauplanung wird derzeit sowohl räumlich als auch qualitativ neu ausgestaltet. Die Bedarfe sollen noch intensiver auf die Nachfrage abgestimmt werden.

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	1.350.558	1.514.839	1.543.727	1.534.555	1.952.120
Betreute Schüler	1.548	1.713	1.776	1.909	1.930
Fehlbetrag je betreuten Schüler	872	884	869	804	1.011

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2008/2012 um rund 602.000 Euro – das entspricht 44,5 Prozent -. Vergleichsweise deutlich ist die Steigerung um rund 500.000 Euro im Jahr 2012 bedingt durch Mehraufwand bei den Transferleistungen. In Relation zu der steigenden Zahl der betreuten Schüler schwankt der Fehlbetrag je betreutem Schüler im Zeitvergleich.

¹⁹ 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)

Fehlbetrag Offene Ganztagschule je betreuten Schüler in Euro 2011

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
804	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 und der Personalausstattung.

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 Solingen erhebt Elternbeiträge für den offenen Ganztage auf der Grundlage ihrer Elternbeitragssatzung vom 08. Januar 2009 in der Fassung der II. Änderungssatzung vom 27. Dezember 2011. Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzungen für den OGS-Bereich der kreisfreien Städte verglichen. Nachfolgend sind die wesentlichen Eckpunkte dargestellt:

- Es besteht eine übergreifende Geschwisterkindbefreiung für die Bereiche OGS, Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege.
- Das Jahreseinkommen für den Höchstbeitrag liegt in Solingen bei über 71.000 Euro und damit etwas unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte von rund 75.000 Euro. Bei sechs kreisfreien Städten in NRW liegt der Höchstbeitrag unter 71.000 Euro.
- Innerhalb einzelner Beitragsstufen positioniert sich die Stadt Solingen bezogen auf die Beitragshöhe im Bereich des Mittelwertes; bis zu den Maximalwerten besteht noch ein deutlicher Spielraum.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte aus haushaltswirtschaftlichen Gründen die Geschwisterkindbefreiung überprüfen²⁰. Spielräume zu den Maximalwerten der anderen kreisfreien Städte könnten weitergehend ausgeschöpft werden. Die GPA NRW stellt der Stadt Solingen eine Vergleichsübersicht zur Verfügung, an der sie sich orientieren kann.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Erträge aus Elternbeiträgen zu den ordentlichen Aufwendungen für die OGS ab. Je nach Betreuungszeit fallen für die Kindertagesbetreuung und die Kindertagespflege teilweise höhere Elternbeiträge an, als für die OGS. Da nach § 5 Abs. 2 der Satzung bei der Geschwisterkindbefreiung der höchste Elternbeitrag der jeweiligen Betreuungsform zu zahlen ist, geht dies oftmals zu Lasten der OGS-Beiträge.

²⁰ Diese Empfehlung steht in Zusammenhang mit der Empfehlung auf Seite 17 dieses Berichtes.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012
Elternbeitragsquote	16,4	16,6	17,5	19,1	17,3

Die Elternbeitragsquote steigt bis zum Jahr 2011. In 2012 verringert sich die Quote aufgrund personeller Engpässe bei der Beitragsheranziehung. Nach Auskunft der Stadt Solingen sind die Engpässe behoben. Für das Jahr 2014 wird der Haushaltsansatz von 760.000 Euro beispielsweise bereits um rund 200.000 Euro überschritten.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011

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

Die Stadt Solingen erzielt in 2011 einen durchschnittlichen Vergleichswert.

Um die Belastung der Beitragspflichtigen zu ermitteln, setzt die GPA NRW nachfolgend die Elternbeiträge ins Verhältnis zu den teilnehmenden Schülern.

Elternbeitrag in der Offenen Ganztagschule je teilnehmenden Schüler

	2008	2009	2010	2011	2012
Elternbeitrag je Schüler	314	321	348	381	385

Der Elternbeitrag je teilnehmenden OGS-Schüler steigt im Eckjahresvergleich 2008/2012 um 71 Euro – das entspricht rund 23 Prozent.

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

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

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Solingen hiermit genau im Durchschnitt.

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	6.070	5.881	5.674	5.616	5.568
in Förderschulen	665	671	651	649	478
im Primarschulbereich gesamt	6.735	6.552	6.325	6.265	6.046
Anzahl OGS-Schüler					
in Grundschulen	1.524	1.678	1.735	1.863	1.883
in Förderschulen	24	35	41	46	47
im Primarschulbereich gesamt	1.548	1.713	1.776	1.909	1.930
Teilnehmerquoten OGS					
in der Grundschule	25,1	28,5	30,6	33,2	33,8
in der Förderschule	3,6	5,2	6,3	7,1	9,8
im Primarschulbereich gesamt	23,0	26,1	28,1	30,5	31,9

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

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
33,2	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
7,1	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
30,5	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

Die Teilnehmerquote im Grundschulbereich liegt unter dem Durchschnitt der anderen kreisfreien Städte. Vergleichsweise niedrig ist die Teilnehmerquote bei den Förderschulen.

→ Feststellung

Im gesamten Primarschulbereich gehört die Stadt Solingen zu den 25 Prozent der Städte mit der niedrigsten Teilnehmerquote im Bereich des Offenen Ganztags.

Neben dem Offenen Ganztags gibt es in Solingen auch noch die Übermittagsbetreuung (Schule von acht bis eins). Die Übermittagsbetreuung wird zusätzlich - mit Ausnahme einer Grundschule - an allen Solinger Grundschulen angeboten. Die Betreuung erfolgt ausschließlich über freie Träger. Die Betreuungszeiten werden an jeder Grundschule individuell festgelegt. Die Kinder werden direkt an der Grundschule angemeldet. Die niedrige Teilnehmerquote der Stadt Solingen im OGS-Bereich ist daher auch in Zusammenhang mit dem Zusatzangebot der Übermittagsbetreuung zu sehen. Aufgrund des zusätzlichen Angebotes bestärkt die GPA NRW die Stadt Solingen bei dem Vorhaben, den Bedarf für den Offenen Ganztags noch intensiver auf die

Nachfrage abzustimmen. Die Schule von acht bis eins soll in diesem Zusammenhang zu Gunsten des Offenen Ganztags Schritt für Schritt abgebaut werden.

→ **Feststellung**

Bei unterdurchschnittlicher Teilnehmerquote und durchschnittlicher Elternbeitragsquote liegt der Fehlbetrag je betreutem OGS-Schüler im Vergleich über dem Durchschnitt der anderen kreisfreien Städte in NRW. Dies wirkt sich belastend auf den städtischen Haushalt aus.

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
Kinderschutzverfahren nach § 8a SGB VIII	113	158	212	306
davon neu in Hilfeplanverfahren übergegangen	22	39	45	58

Die Anzahl der Meldungen von Kindeswohlgefährdungen verdreifacht sich im Eckjahresvergleich 2009/2012 nahezu. Die Stadt Solingen hat ihre Netzwerkarbeit ausgebaut. Durch die intensive Zusammenarbeit mit Kindergärten, Schulen, der Polizei, etc. und die verstärkte Sensibilisierung der Bevölkerung gehen immer mehr Meldungen im Jugendamt ein.

Der Anteil der Fälle, die in ein Hilfeplanverfahren übergegangen sind, ist demgegenüber vergleichsweise gering. Im Schnitt liegt der Anteil bei 21 Prozent der gemeldeten Kinderschutzfälle.

Die rapide steigende Anzahl der Kinderschutzfälle macht 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 Solingen hat Regelungen zur Bearbeitung von Kinderschutzfällen mit Wirkung vom 01.07.2012 als verbindliche Handlungsanweisung formuliert²¹. Die GPA NRW gleicht nachfolgend die Verfahrensstandards der Stadt Solingen mit den eigenen Verfahrensanforderungen ab.

²¹ Stadt Solingen, Regelung zur Bearbeitung von Kinderschutzfällen gem. § 8a SGB VIII in der Abteilung 51-3 ASD und PKD vom 29.06.2012

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).	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

Die Stadt Solingen setzt die von der GPA NRW definierten Verfahrensanforderungen in ihrer Dienstanweisung um.

→ **Empfehlung**

Aus Sicht der GPA NRW sollten noch folgende Kriterien berücksichtigt werden:

- Es ist festzulegen, dass die Ersteinschätzung unverzüglich nach Meldungseingang erfolgen sollte.
- Meldung und Ersteinschätzung sowie die Risikoeinschätzung sollten von der jeweils zuständigen Fachkraft handschriftlich unterzeichnet werden.
- Die Dokumentationsstandards könnten optimiert werden (siehe weitere Ausführungen Akteneinsicht).

Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die GPA NRW hat die Umsetzung der Verfahrensregeln zur Kindeswohlgefährdung in 12 Fallakten geprüft. Die Fallakten stammen aus unterschiedlichen Bezirken der Stadt Solingen.

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

Bei der Aktendurchsicht ist festgestellt worden, dass die Akten nicht vollinhaltlich nach den Vorgaben der Dienstanweisung geführt werden:

- In den Akten wird mit uneinheitlichen Vordrucken gearbeitet. Die in der Dienstanweisung dargestellten Vordrucke (Meldebogen - Deutsches Jugendinstitut, Gefährdungseinschätzung - Jugendamt Solingen, Schutzplan/Vereinbarung zur Sicherstellung des Kindeswohls - Jugendamt Solingen) sind nur in 4 von 12 Akten – und dort auch teilweise nur in Auszügen - angewendet worden.
- Die Stadt Solingen arbeitet mit dem Verfahren „JUPLUS Kinderschutz (JP-KiWo)²². Die ausgedruckten Aktenvorgänge sind sehr unübersichtlich und nicht dazu geeignet, sich einen schnellen Überblick über den aktuellen Verfahrensstand zu verschaffen. Beispielsweise sind die Gründe für die Bewertung der Gefährdungseinschätzung nicht auf einen Blick aus der Akte ersichtlich, sondern ergeben sich erst durch das Lesen verschiedener Textinhalte. Insbesondere die Mischung positiver und negativer Kriterien bei der Gefährdungseinschätzung erfordert erhöhten Aufwand, um die Einschätzungskriterien nachvollziehen zu können.
- Die Ersteinschätzung und die Gefährdungseinschätzung erfolgen in Solingen im Dialog mit anderen Fachkräften, bzw. der Teamleitung. Die Einschätzungen sind individuell geprägt und erfolgen beispielsweise nicht nach Punktwerten. Bei unterschiedlicher Ausgangslage und dargelegten Gefährdungskriterien ist in den Akten überwiegend die gleiche Gefährdungsstufe (Stufe 2 – Bearbeitung innerhalb von zwei Wochen) ausgespro-

²² Firma BBSiS (Beyer, Book & Scharfenberg, Innovative Softwarelösungen)

chen worden. Die Gefährdungsstufen sind in der Dienstanweisung der Stadt Solingen nicht beschrieben.

- Verfahrensinhalte werden teilweise doppelt bis mehrfach erfasst und umfangreich wiedergegeben (Darstellung in JUPLUS / manuelle Textausführungen / Vordruck lt. Dienstanweisung).
- Meldung und Ersteinschätzung sind überwiegend nicht von der Fall führenden Fachkraft unterzeichnet.
- Die zeitlichen Abläufe sind aus den Akten teilweise nicht konkret ersichtlich.

Die dargelegten Feststellungen aus der Akteneinsicht führen zu folgenden Empfehlungen:

→ **Empfehlung**

- Die Dienstanweisung der Stadt Solingen vom 01. Juli 2012 zur Bearbeitung von Kinderschutzverfahren sollte bei der Bearbeitung der Fallakten umgesetzt werden.
- Die Mitarbeiter/innen des Jugendamtes sollten auf eine einheitliche Aktenführung achten, damit jede/r Mitarbeiter/in – beispielsweise im Krankheits-/Vertretungsfall – eine schnelle Übersicht über den Verfahrensstand gewinnen kann.
- Es sollte nur eine Verfahrensdokumentation erfolgen. Nach Ansicht der GPA NRW sind die Formulare, die in der Dienstanweisung hinterlegt sind, besser für eine schnelle und übersichtliche Dokumentation geeignet, als die Ausdrucke aus JUPLUS. Die Gefährdungseinschätzung könnte hierbei optimiert werden. Beispielsweise könnten nur negative Kriterien aufgeführt werden, die je nach Gewichtung (z.B. für verschiedene Altersstufen) mit einem Punktwert versehen werden. Die Addition der Punktwerte würde dann automatisch zu einer Gefährdungseinstufung führen. Damit wird die Einschätzung weiter neutralisiert und für alle Beteiligten nachvollziehbar.
- Es ist darauf zu achten, dass zeitliche Abfolgen aus der Aktenführung klar ersichtlich sind.
- Die Meldung und die Gefährdungseinschätzung sollten handschriftlich unterschrieben und damit klar zugeordnet werden.

→ **Feststellung**

Die Fallakten im Bereich Kinderschutz weisen Mängel auf, die sich bei einem gerichtlichen Verfahren ggfs. nachteilig für die Stadt Solingen auswirken könnten.

→ 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 Solingen
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Soziales	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern	3
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	4
Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII	6
Hilfe zur Pflege	9
Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)	12
Wohngeld	14
Rentenversicherung	15
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	16
Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	17
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	18
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	18
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	19
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	20
Organisation und Steuerung des BuT	20
Kennzahlen zum BuT	20
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	21
Frühförderung	23
Integrationshilfen	25
Behindertenfahrdienst	26
Hilfe zur Pflege	27
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	27
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	28
Anlagen	29

→ Soziales

Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Soziales untersucht die GPA NRW den Fehlbetrag des gesamten Produktbereiches 05 -Soziale Leistungen- und ausgewählte Leistungen der Sozialhilfe. Schwerpunkte der Prüfung sind die Eingliederungshilfen für behinderte Menschen nach dem SGB XII¹ und Stellenvergleiche für typische Aufgaben des Produktbereiches. Dabei richtet die GPA NRW den Blick auf den Ressourceneinsatz und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung. Ihr Ziel ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Ergebnisverbesserungen führen.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse.

Die Analyse der leistungsbezogenen Personalkennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen. Dafür dient die vergleichende Betrachtung als Indikator. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine analytische Stellenbemessung.

Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern

Die Aufgaben der kreisfreien Kommunen in den betrachteten Aufgabenfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, 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	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	Heimaufsicht
Wohngeld	Leistungsgewährung
Rentenversicherungsangelegenheiten	Antragsaufnahme und Beratung
Bundesausbildungsförderungsgesetz	Leistungsgewährung

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

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.

Die Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner ist nur dargestellt, wenn keine Leistungskennzahl im Vergleich vorhanden ist. Dabei berücksichtigt die Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner auch die Leitungsstellen. Bei den meisten Aufgaben werden jedoch Leistungskennzahlen für den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung gebildet. Es sind die durchschnittlichen Jahresfallzahlen der Stadt Solingen bzw. Jahresstatistiken von IT NRW als Grundlage verwendet worden. Liegen die Werte unter den Benchmarks, können sich Stellenpotenziale ergeben. Für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen legt die GPA NRW KGSt-Durchschnittswerte zugrunde. Weitere Kennzahlen wie z.B. die Leistungsdichten ergänzen die Prüfung. Bei einigen Aufgaben werden die Fallzahlen gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

Die Stadt Solingen nimmt am Stärkungspakt Stadtfinanzen des Landes Nordrhein-Westfalen teil. Gewerbesteuereinnahmen blieben 2014 in der von der Stadt Solingen erwarteten Höhe aus. Dies führt dazu, dass das strukturelle Defizit der Stadt weiter steigt und die Stadt eine drohende Überschuldung mit weiteren Sparanstrengungen verhindern muss. Die zunächst im Haushaltssanierungsplan beschlossenen Aktivitäten reichen derzeit nicht aus, um 2018 den Haushaltsausgleich zu erzielen. Zudem stehen aktuelle Entwicklungen im Bereich Soziales diesen Bemühungen teilweise entgegen, ein Beispiel dafür ist der Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes.

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Nachdem seit 1997 die Zahl der Hilfebezieher rückläufig war, steigt sie seit 2010 landesweit an. Die steigende Fallzahl erhöht auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Denn die sinkenden Antragsverfahren haben häufig zu einer Personalreduzierung in der Leistungssachbearbeitung und zu einem Abbau der Übergangswohnheime geführt.

Bei der Stadt Solingen erledigt der Stadtdienst Soziales die Angelegenheiten nach dem AsylbLG. Zuständig ist die Abteilung 50-2, die die Aufgaben in zwei Sachgebiete (Bezirk I und Bezirk II) aufgeteilt wahrnimmt.

Transferaufwendungen nach AsylbLG in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Absolut	1.289.043	1.227.097	1.266.679	1.288.495	2.106.338	2.886.771
Je Leistungsbezieher	4.491	4.928	5.108	4.956	6.232	6.039

Die Aufwendungen insgesamt steigen stark an, da die Zahl der Leistungsbezieher zunimmt. Zudem steigen von 2011 nach 2012 auch die Aufwendungen je Leistungsbezieher stark an.

Zum einen sind dafür die nach Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 18.07.2012 gestiegenen Grundleistungsbeträge ursächlich. Zum anderen steigt dieser Kennzahlenwert, da die Zahl der traumatisierten Leistungsbezieher zunimmt und somit die Krankenhilfen steigen.

Transferaufwendungen nach AsylbLG je Leistungsbezieher in Euro

Vergleichsjahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	4.956	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	6.232	4.862	9.152	6.593	6.125	6.387	6.972	19

→ Feststellung

Im Jahr 2011 weist Solingen den Minimalwert bei den Transferaufwendungen nach AsylbLG je Leistungsbezieher auf.

Im Jahr 2012 folgt der Solinger Kennzahlenwert dem Trend der kreisfreien Städte und steigt aus den zuvor beschriebenen Gründen an. Der Minimalwert je Leistungsbezieher zeigt aber, dass auch ein Rückgang der Kennzahl möglich war. Bei der Einzelbetrachtung der 19 Kommunen ist lediglich in drei kreisfreien Städten von 2011 nach 2012 – entgegen dem Trend – ein Rückgang bei den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher zu verzeichnen. Als Hauptursache sind in diesen Städten die durchschnittlichen Krankenhilfe-Aufwendungen je Leistungsbezieher zurückgegangen. Der Gesundheitszustand der zugewiesenen Personen ist jedoch ein nicht steuerbarer Faktor.

Leistungsbezieher, Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner), Fallzahlen AsylbIG

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher	287	249	248	260	338	478
Leistungsdichte	1,77	1,55	1,55	1,63	2,11	2,98*
Fälle	135	126	129	129	161	216

* auf Basis Einwohnerzahlen IT.NRW zum 31.12.2013 (160.346 Einwohner)

Gemäß Asylverfahrensgesetz werden Asylsuchende in einem bundes- und landesweit geregelten Verfahren den aufnehmenden Kommunen zugewiesen. Dabei hängt der Umfang der Neuweisungen neben den aktuellen Entwicklungen in den Krisenregionen der Welt von weiteren Faktoren ab. Auf diese haben die Kommunen keinen Einfluss. Daher können die zu erwartenden Zuwächse an Leistungsbeziehern nicht bzw. nur schwer prognostiziert werden.

Die Verteilung der Fälle auf die jeweiligen Sachgebiete und somit auf die Sachbearbeiter erfolgt in Solingen nach regionaler Zuordnung. Je nachdem, in welcher Unterkunft die Asylsuchenden untergebracht sind, werden sie von dem Sachgebiet Bezirk I oder Sachgebiet Bezirk II betreut.

Die Leistungssachbearbeitung erledigte die Stadt Solingen 2011 insgesamt mit 1,89 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich wurden 0,42 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt.

Fälle nach dem AsylbLG je Vollzeit-Stelle 2011

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
129	42	190	102	83	101	118	19

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 120 Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt.

→ Feststellung

Die Stadt Solingen ist im Jahr 2011 Benchmark-Kommune. In 2012 steigt der Leistungswert auf insgesamt 161 Fälle je Vollzeit-Stelle und erreicht 2013 einen Wert von 216 Fällen je Vollzeitstelle.

Trotz der massiv gestiegenen Fälle standen 2012 nur 0,08 Stellenanteile mehr in der Sachbearbeitung zur Verfügung. In 2013 gehen die vorhandenen Stellenanteile sogar auf 1,93 Vollzeitstellen für die Sachbearbeitung zurück. Die weiter ansteigenden Fälle führen zu dem extremen Leistungswert von 216 Fällen je Vollzeitstelle.

Die Verwaltung hat auf diese Entwicklung mit einer Ausweitung der Sollstellenausstattung reagiert. Diese konnte allerdings die tatsächlich entstandenen Personalausfälle nicht kompensieren. Monatliche Auswertungen und Kennzahlen, die diese personalbezogenen Entwicklungen transparent machen, sind momentan kaum vorhanden.

→ Empfehlung

Das Berichtswesen sollte um personalbezogene Kennzahlen erweitert werden, um den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung angemessen an den zu bearbeitenden Fällen orientieren zu können.

Die Stadt Solingen versucht den Mittwoch zur Entlastung der Sachbearbeitung grundsätzlich publikumsfrei zu halten. So kann die Sachbearbeitung konzentrierter erfolgen. Neben Wertgut-scheinen stellt die Stadt Solingen auch Barschecks aus. Dafür ist laut Dienstanweisung ein Verfahren mit „Sechs-Augen-Prinzip“ vorgesehen und bindet somit erhebliche Personalkapazitäten. Ein anderes Verfahren, wie beispielsweise eine Geldkarten-Auszahlung, hat sich im Bereich des Jobcenters bereits nicht bewährt und kommt somit nicht in Betracht.

Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII

Gegenstand der Kennzahlenbetrachtung sind die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel des SGB XII. Obwohl es bei den Hilfearten Unterschiede in der Zielrichtung und Bearbeitung gibt, hat sich die GPA NRW entschlossen, die Hilfen gemeinsam zu untersuchen. In der Praxis stellt der Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt vor allem eine Übergangssituation zum SGB II oder Grundsicherungsbezug dar. Die Anzahl der Leistungsberechtigten von Grundsicherungsleistungen wird im Wesentlichen durch die demografische Entwicklung sowie die Höhe des Renteneinkommens bzw. des vorhandenen Vermögens beeinflusst. Diese Einflussfaktoren sind von der Kommune nicht direkt steuerbar. Besonders in den letzten Jahren sind die Fallzahlen im 4. Kapitel deutlich angestiegen. Diese Steigerung wird sich vermutlich fortsetzen.

Transferaufwendungen 3. und 4. Kapitel SGB XII je Leistungsbezieher

Vergleichs-jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	5.355	4.344	6.973	5.469	4.926	5.355	5.760	21
2012	5.288	4.555	7.177	5.367	4.843	5.115	5.803	19

Der Bund entlastet die Kommunen bei der Leistung nach dem 4. Kapitel schrittweise². Im Jahr 2011 betrug die Erstattung durch den Bund 15 Prozent, in 2012 waren es 45 Prozent, für das Jahr 2013 bereits 75 Prozent und in 2014 übernimmt der Bund die Kosten vollständig. Durch die höhere Bundesbeteiligung verändert sich die pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Dies bedeutet, dass die Stadt Solingen weiterhin die Personal- und Sachkosten für die Bearbeitung der Anträge zu tragen hat. Dabei sollte die Zahl der zu bearbeitenden Fälle den Personaleinsatz bestimmen.

Leistungsbezieher, Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner), Fallzahlen 3. Kapitel

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher	355	347	404	421	438	460
Leistungsdichte	2,19	2,16	2,53	2,64	2,74	2,87*
Fälle	340	358	393	405	417	443

* auf Basis Einwohnerzahlen IT.NRW zum 31.12.2013 (160.346 Einwohner)

Leistungsbezieher, Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner), Fallzahlen 4. Kapitel

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher	1.418	1.445	1.488	1.544	1.667	1.799
Leistungsdichte	8,77	8,98	9,30	9,67	10,42	11,22*
Leistungsdichte (Einwohner >65 Jahre)	40,67	41,06	42,78	44,52	48,10	Keine Angabe
Fälle	1329	1339	1385	1437	1.551	1.678

* auf Basis Einwohnerzahlen IT.NRW zum 31.12.2013 (160.346 Einwohner)

Die Fälle des 3. und des 4. Kapitels dienen der GPA NRW als Bezugsgröße für die Leistungskennzahl. Sie weisen im 4. Kapitel in den letzten sechs Jahren eine anhaltend steigende Tendenz auf, im 3. Kapitel steigen sie seit dem Jahr 2009 kontinuierlich an. Die Leistungssachbearbeitung erfolgt beim Stadtdienst Soziales in der Abteilung 50-3 im Sachgebiet 50-31. Im Jahr 2011 erledigte die Stadt Solingen diese mit 7,31 Vollzeit-Stellen. 2012 waren es 6,43 Vollzeit-Stellen und 2013 dann 6,78 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 1,51 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt.

² Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen

Zur Wertung des Personaleinsatzes kommt es maßgeblich auf die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle an. Die Bearbeitungsintensitäten im 3. und 4. Kapitel SGB XII sind dabei unterschiedlich. Im Mittelwert haben die kreisfreien Städte 15 Prozent der Fälle im 3. Kapitel – bei der Stadt Solingen sind es 26 Prozent. Damit wies die Stadt Solingen den höchsten Anteil unter den kreisfreien Städten auf. Die Bearbeitung des 3. Kapitels schätzt die GPA NRW aufwandmäßig um 40 Prozent höher ein, als die Bearbeitung eines Falles des 4. Kapitels SGB XII. Grundlage dieser Einschätzung waren unterschiedliche externe sowie interne Gutachten und Erfahrungswerte aus den Kommunen. Der unterschiedliche Aufwand resultiert beispielsweise aus der Prüfung und Unterstützung zur Rückkehr in den Arbeitsmarkt bei Fällen des 3. Kapitels SGB XII – dieser Bereich fällt beim Personenkreis des 4. Kapitels SGB XII vollständig weg. Es ergaben sich für die Stadt Solingen 1.544 gewichtete Fälle in 2011, 2012 stieg die Zahl auf 1.628 gewichtete Fälle und 2013 auf 1.749 gewichtete Fälle an. Die Berechnung der gewichteten Fälle für die Stadt Solingen ist als Anlage zu diesem Teilbericht beigefügt. Zur Analyse wird die Leistungskennzahl „Gewichtete Fälle nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ herangezogen.

Gewichtete Fälle nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
211	117	246	175	148	167	204	18

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 180 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen ist im Jahr 2011 Benchmark-Kommune. Auch in den Folgejahren liegt die Kennzahl der Stadt Solingen mit Werten von 253 in 2012 und 258 in 2013 deutlich über dem Benchmark der GPA NRW.

Die Stadt Solingen erstellt regelmäßig Auswertungen aus dem eingesetzten Programm „AKDN“, zudem werden quartalsweise aus der eingesetzten Finanzsoftware SAP Prognose-Berichte erstellt. Durch interne Umstrukturierung konnte der Fallzuwachs zunächst kompensiert und drohende Rückstände vermieden werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung an den zu bearbeitenden Fällen orientieren, um weiter eine angemessene Bearbeitungsdauer sicherstellen zu können.

Der Bundesgesetzgeber hat im Zuge der erhöhten Bundesbeteiligung auch die statistischen Pflichtmeldungen der Länder geregelt. Bereits zuvor war der Aufwand für die Bundesstatistiken aus Sicht der Stadt Solingen hoch, durch die Veränderungen wird ein noch höherer Aufwand erwartet (z. B. Hilfeartenschlüssel-Differenzierung für 2015).

→ **Empfehlung**

Die Erstellung der Pflichtmeldungen zur Bundesstatistik sollten auf Optimierungspotenziale hin untersucht werden, z. B durch den Austausch mit anderen kreisfreien Städten.

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. Am 01.10.2014 hat der Landtag NRW im Zuge der Pflegereform dieses Gesetz fortentwickelt und den Gesetzentwurf der Landesregierung zum GEPA NRW³ angenommen und verabschiedet. Es ist seit dem 16.10.2014 in Kraft gesetzt. Wie sich das neue Gesetz 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 Dritten und Vierten Kapitel SGB XII.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulante Pflege)

Entwicklung Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher	170	229	235	261	267	200
Leistungsdichte	1,05	1,42	1,47	1,63	1,67	1,25*
Leistungsdichte (Einwohner >65 Jahre)	4,88	6,51	6,76	7,53	7,70	Keine Angabe

* auf Basis Einwohnerzahlen IT.NRW zum 31.12.2013 (160.346 Einwohner)

Bei der Stadt Solingen werden die Leistungen, die im Rahmen der ambulanten Pflege anfallen, vom Stadtdienst Soziales in der Abteilung 50-3 wahrgenommen. Dabei wird sie von der Abteilung 50-4 unterstützt, die beispielsweise zentral die Anbieter-Kontaktdaten pflegt oder auch Pflegefachkräfte zur Beurteilung der Pflegebedürftigkeit einsetzt. Die Leistungssachbearbeitung erledigte das Sachgebiet 50-32 im Jahr 2011 mit 1,17 Vollzeit-Stellen. In den Jahren 2012 und 2013 waren es 1,36 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 0,41 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Bei der Berechnung der Leistungskennzahl werden neben den o. g. Leistungsbezieher zusätzlich 31 Leistungsbezieher in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes für 2011 berücksichtigt (somit 292 Leistungsbezieher insgesamt). Im Jahr 2012 sind es insgesamt 304 Leistungsbezieher und im Jahr 2013 geht die Anzahl auf 220 Leistungsbezieher insgesamt zurück.

³ 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.

Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

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

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 200 Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen ist im Jahr 2011 Benchmark-Kommune. Auch im Folgejahr 2012 liegt die Kennzahl der Stadt Solingen mit 224 deutlich über dem Benchmark der GPA NRW.

Der Kennzahlenwert fällt im Jahr 2013 mit einem Wert von 162 hinter den Benchmark-Wert zurück.

→ **Empfehlung**

Der Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung sollte dem Fallzahlenvolumen angepasst werden.

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationäre Pflege)

Auch die Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen erledigt der Stadtdienst Soziales in der Abteilung 50-3. Für die Aufgaben ist wie bei der ambulanten Pflege ebenfalls ein eigenes Sachgebiet (50-33) zuständig. Die Leistungssachbearbeitung erledigte die Stadt Solingen 2011 und 2012 mit 3,63 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich wurden 1,14 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Im Jahr 2013 standen nur noch 3,28 Vollzeit-Stellen zur Sachbearbeitung zur Verfügung.

Entwicklung Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher	502	500	534	553	560	571
Leistungsdichte	3,10	3,11	3,34	3,46	3,50	3,56*
Leistungsdichte (Einwohner >65 Jahre)	14,40	14,21	15,35	15,95	16,16	Keine Angabe

* auf Basis Einwohnerzahlen IT.NRW zum 31.12.2013 (160.346 Einwohner)

Sowohl die Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes als auch das Pflegegeld für Selbstzahler werden in diesem Bereich bearbeitet. Somit werden die Leistungsbezieher beider Bereiche für die Leistungskennzahl berücksichtigt. Allerdings fließen die Leistungsbezieher der Pflegegeldselbstzahler mit einer geringeren Gewichtung ein. Die Gewichtungstabellen sind in der Anlage zu diesem Teilbericht enthalten. 2011 liegen insgesamt 709 gewichtete Leistungsbezieher zugrunde, 2012 sind es 712 und 2013 dann 718 gewichtete Leistungsbezieher.

Gewichtete Leistungsbezieher stationäre Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011

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

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 190 gewichtete Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen ist im Jahr 2011 Benchmark-Kommune. Auch in den Folgejahren liegt die Kennzahl der Stadt Solingen mit Werten von 196 in 2012 und 219 in 2013 über dem Benchmark der GPA NRW.

Diese Leistungswerte kann die Stadt Solingen unter anderem durch eine zentrale Bearbeitung spezieller Themen (z. B. Änderungen von Pflegesätzen) und eine gute Abstimmung mit der Abteilung 50-4 (Planungs- und Beratungsleistungen) und den dortigen Pflegefachkräften erreichen. Zusätzlich wurde eine regionale Aufteilung nach Heimen gewählt, so dass diese jeweils einen Ansprechpartner bei der Stadt Solingen haben.

→ **Feststellung**

Durch die zentralisierte Bearbeitung bündelt die Stadt Solingen ihr Fachwissen. Mit der regionalen Aufteilung und den daraus resultierenden einheitlichen Ansprechpartner für die Heime schafft sie weitere Synergieeffekte in der Sachbearbeitung.

Bei der Leistungskennzahl von 219 Fällen je Vollzeit-Stelle in 2013 sieht die Stadt Solingen aber eine ausreichende Vermögensüberprüfung gefährdet. Darauf hat die Stadt Solingen bereits reagiert und in 2013 Personal zusätzlich eingesetzt. Allerdings sind auch Stellenanteile weggefallen oder ungeplant ausgefallen. Somit konnten nur die Ausfälle nicht aber die steigenden Fallzahlen kompensiert werden. Bei überregionalen Zusammenkünften wie beispielsweise den Arbeitsgemeinschaften im Rahmen der eingesetzten Software AKDN ist die Stadt Solingen aktuell nicht mehr vertreten, da keine Personalkapazitäten vorhanden sind.

Unterhaltsheranziehung

Der Stadtdienst Soziales erledigt bei der Stadt Solingen auch diesen Aufgabenbereich. Das Unterhaltsrecht wird dabei von einer sich wandelnden Rechtsprechung und umfassenden Kenntnisse aus verschiedenen Rechtsgebieten geprägt. Deshalb wird von den Mitarbeitern ein hohes Spezialwissen gefordert. Die Einrichtung einer zentralen und spezialisierten Unterhaltsbearbeitung wird von der GPA NRW favorisiert.

→ **Feststellung**

Mit dem Team „Unterhaltsheranziehung“ hat die Stadt Solingen die Sachbearbeitung zentralisiert und kann entstehende Synergieeffekte nutzen.

Die Leistungssachbearbeitung erledigte die Stadt Solingen 2011 mit 1,75 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich wurden 0,40 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Einige kreisfreie Städte konnten keine validen Fallzahlen oder Stellenanteile für Unterhaltsberechnungen oder konkrete Stellenanteile aus diesem Bereich liefern. Somit wird zunächst die einwohnerbezogene Kennzahl als Indikator für den Stelleneinsatz abgebildet werden.

Ist-Stellen für die Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,35	0,45	2,42	1,08	0,77	0,94	1,24	18

Maßgeblich für den Personaleinsatz ist jedoch die Zahl der Unterhaltsberechnungsfälle, die bearbeitet werden müssen.

Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
631	100	957	574	417	655	728	14

Die Vergleichsergebnisse bei der Kennzahl „Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle“ sind eine Orientierungshilfe. Einen Benchmark hat die GPA NRW in den Bereichen der Unterhaltsheranziehung aufgrund der zuvor beschriebenen Datenlage nicht festgelegt.

Im Bereich „Unterhaltsheranziehung für Sonstige Leistungen nach dem SGB XII (außer Hilfe zur Pflege)“ setzte die Stadt Solingen im Vergleichsjahr 2011 nur 0,30 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. In diesem Bereich fielen 2011 insgesamt 250 Unterhaltsberechnungsfälle an.

Ist-Stellen für die Unterhaltsheranziehung Sonstiges nach dem SGB XII je 100.000 Einwohner 2011

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,19	0,03	2,12	0,51	0,20	0,31	0,61	16

Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)

In Nordrhein-Westfalen ist das WTG zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Mit dem WTG war der Prüfauftrag der Heimaufsicht ausgeweitet worden. Die Einrichtungen sollen durch die Heimaufsicht regelmäßig überwacht und beraten werden. Zusätzlich sollen Träger und Betroffene informiert und beraten sowie Beschwerden entgegengenommen werden. Das Gesetz galt gleichermaßen für die Bewohner in Betreuungseinrichtungen der Behinderten- und der Altenhilfe. Der Landtag NRW hat am 01.10.2014 im Zuge der Pflegereform den Gesetzentwurf der

Landesregierung zum GEPA NRW⁴ angenommen und verabschiedet. Dieser entwickelt das WTG weiter. Das GEPA umfasst drei Artikel:

- Artikel 1: Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG),
- Artikel 2: Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und
- Artikel 3: Regelung des Inkrafttretens.

Die Auswirkung auf die Arbeit der Heimaufsicht in der Praxis bleibt abzuwarten.

Bei der Stadt Solingen ist die Abteilung 50-4 des Stadtdienstes Soziales für die Aufgaben zuständig. Die Sachbearbeitung erledigte die Stadt Solingen 2011 mit 1,80 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich wurden 0,25 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Nach dem WTG sind die zuständigen Behörden verpflichtet, alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht zu erstellen. Die Mitarbeiter der Heimaufsicht der Stadt Solingen erstellen einen jährlichen Tätigkeitsbericht. Für die Heimaufsicht hat die GPA NRW aufgrund der anstehenden WTG-Veränderungen keinen Benchmark gebildet. Zur Einschätzung des Personaleinsatzes zieht die GPA NRW daher lediglich die Leistungskennzahl Platzzahlen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung als Indikator heran.

Platzzahlen je Vollzeit-Stelle 2011

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.311	554	2.831	1.524	1.117	1.358	1.770	22

Die Qualifikation des eingesetzten Personals ist mitentscheidend für den Umfang der Stellenausstattung. Den Bedarf an Pflegefachkräften deckt die Stadt Solingen aus einem Honorarkräfte-Pool. Darüber hinaus setzt sie Verwaltungskräfte zur Sachbearbeitung ein – jedoch war der Arbeitsbereich in den Jahren 2011 bis 2013 starken Fluktuationen unterworfen. Diese fehlende Personalkontinuität erschwerte im Vergleichsjahr 2011 und den Folgejahren die Sachbearbeitung, so dass z. B. der Kennzahlenwert „Platzzahlen je Vollzeit-Stelle“ hinter dem Mittelwert der Vergleichskommunen zurück bleibt.

→ Feststellung

Fallzahlen zu den Beratungstätigkeiten konnten nicht vergleichbar erhoben werden, so dass der Beratungsbereich von der GPA NRW in keiner Personalkennzahl berücksichtigt werden kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte die Auswirkungen der aktuellen Gesetzesänderungen auf den Prüfauftrag der Heimaufsicht verfolgen und die Personalkapazität daran ausrichten.

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

Wohngeld

Die Wohngeldstellen sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. Die Stadt Solingen erledigt die Wohngeldsachbearbeitung im Stadtdienst „Wohnen“. Dabei wird das Wohngeld direkt aus dem Landeshaushalt gezahlt. Die Stadt Solingen hat die Kosten für die Bearbeitung der Wohngeldanträge zu tragen, eine Erstattung der Personal- und Sachkosten durch das Land NRW erfolgt nicht.

In Solingen ist die Wohngeldstelle im Stadtdienst Wohnen angesiedelt. Die Leistungssachbearbeitung erledigte die Stadt Solingen dort 2011 mit 4,17 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich wurde 1,00 Vollzeit-Stelle für Leitungsaufgaben eingesetzt. In 2012 und 2013 blieb der Personaleinsatz unverändert.

Wohngeldberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle 2011

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.453	445	1.596	882	648	874	1.036	22

Der GPA-Benchmark liegt in diesem Bereich bei 1.050 Fällen je Vollzeit-Stelle.

Die Stadt Solingen hat im Jahr 2011 den Benchmark weit übertroffen. Grundlage für den Benchmark der GPA NRW sind als einheitliche Basis für alle kreisfreien Städte die Wohngeld-Berechnungsfälle aus der Wohngeld-Statistik von IT.NRW. Dabei ist das Jahr 2011 in Solingen gegenüber den Vorjahren ein Jahr mit einer ungewöhnlich hohen Zahl an Wohngeldberechnungsfällen (insgesamt 6.059). Landesweit sinken die Fallzahlen in 2012 zudem aufgrund der Änderungen im Bereich des SGB II und der Wohngeldnovelle. In Solingen gingen die Wohngeldberechnungsfälle in 2012 auf 4.209 zurück, in 2013 waren es noch insgesamt 3.409 Wohngeldberechnungsfälle.

→ Feststellung

In 2012 erreicht Solingen mit einer Leistungskennzahl von 1.009 Wohngeldberechnungsfällen je Vollzeit-Stelle noch einen Wert nahe am Benchmark. In 2013 fällt die Kennzahl auf 818 Wohngeldberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle ab.

Neben den Wohngeld-Berechnungsfällen gibt es zusätzlich Proberechnungsfälle. Die Probeberechnungen werden für andere Leistungserbringer von Sozialleistungen beispielsweise die Jobcenter durchgeführt, um einen möglichen Wohngeldanspruch zu ermitteln. Dieser dient als Grundlage um festzustellen, in welcher Höhe beispielsweise ein SGB II-Anspruch besteht. Die Probeberechnungen werden von den Wohngeld-Stellen unterschiedlich gezählt und erfasst und sind somit kein Bestandteil des Benchmarks. Allerdings erschwert ein überdurchschnittlicher Anteil von Lastenzuschüssen die Erreichung des Benchmarks, da dieser von einem durchschnittlichen Anteil ausgeht. Ein hoher Anteil an Lastenzuschüssen wirkt belastend, da der Bearbeitungsaufwand bei den Lastenzuschüssen höher als bei den Mietzuschüssen ist.

Anteil der Lastenzuschüsse an den Wohngeldberechnungsfällen in Prozent 2011

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,50	1,79	10,17	3,82	2,61	3,32	4,67	22

Solingen weist in 2011 einen knapp unterdurchschnittlichen Anteil an Lastenzuschüssen auf. In 2012 steigt dieser Anteil auf 3,6 Prozent und in 2013 auf 3,9 Prozent. Damit liegt der Anteil immer noch im Bereich des Mittelwertes, so dass die Erreichung des Benchmarks prinzipiell nicht erschwert wird. Für 2013 ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von rund 0,9 Vollzeit-Stellen.

Bei der zukünftigen Stellenbemessung sollten die weiteren Entwicklungen im Wohngeldbereich berücksichtigt werden. Im Jahr 2013 ist beispielsweise der bundesweite elektronische Datenabgleich auch im Wohngeldbereich⁵ eingeführt worden. Hierdurch ist ein Mehraufwand entstanden, da Daten (Geburtsort, Prüfergebnisse, Rückforderungsbescheide etc.) zusätzlich erfasst bzw. nacherfasst werden. Der mit dem Datenabgleich verbundene Arbeitsaufwand hat sich nach dem erstmaligen Abgleich wieder reduziert. Dies zeigen Erfahrungen im Zuge der Einführung des elektronischen Datenabgleichs auf Landesebene. Der tatsächlich verbleibende Mehraufwand ist somit zunächst festzustellen und beim zukünftigen Stellenbedarf zu berücksichtigen.

Darüber hinaus sind die geplanten Gesetzesänderungen zu berücksichtigen. Ferner sind die geplanten Gesetzesänderungen zu berücksichtigen. Mit der Änderung des Justizgesetzes NRW ist das Widerspruchsverfahren im Wohngeld zum 1. Januar 2015 wieder eingeführt worden. Mit der geplanten Wohngeldnovelle zum 1. April 2015 werden wieder steigende Fallzahlen erwartet. Nicht nur die Wohngeldzahlungen sollen mit der Novellierung ansteigen, auch der Kreis der Wohngeldberechtigten soll ausgeweitet werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte unter Beachtung der aktuellen Entwicklungen den Personaleinsatz an den Fallzahlen orientiert anpassen.

Rentenversicherung

In den Vergleichskommunen ist eine sehr heterogene Fallintensität festzustellen. Neben der Kommune nehmen auch andere Stellen wie beispielsweise Rentenversicherungsträger oder Rentenvereine die Anträge entgegen. In einigen Städten (Bonn, Duisburg, Leverkusen, Köln und Wuppertal) gibt es für den Bereich der Rentenversicherungsangelegenheiten keinen relevanten Personaleinsatz mehr. In Solingen bietet die Deutsche Rentenversicherung regelmäßig Sprechtag an. Das nächste Service-Zentrum der Deutschen Rentenversicherung liegt ca. zehn Kilometer entfernt in Wuppertal.

Nach § 16 Abs. 1 SGB I werden Rentenanträge von den kreisfreien Städten entgegengenommen. Eine Konkretisierung, was unter einer Entgegennahme von Anträgen zu verstehen ist,

⁵ Automatisierter Datenabgleich nach § 33 Abs. 5 WOGG

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 Aufgabe der Rentenversicherungsträger.

→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen hat in den letzten Jahren den Umfang der freiwilligen Leistungen im Bereich der Rentenangelegenheiten und entsprechende Stellenanteile reduziert.

Das Vorgehen der Stadt Solingen wird seitens der GPA NRW begrüßt. Da die Stadt Solingen die Antragszahlen nicht mehr erfasst, kann der Stellenanteil nur in Bezug zu den Einwohnern im Vergleich dargestellt werden:

Ist-Stellen Rentenversicherungsangelegenheiten je 100.000 Einwohner 2011

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen bildet bei der Kennzahl Ist-Stellen Rentenversicherungsangelegenheiten je 100.000 Einwohner im Jahr 2011 das Minimum.

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die BAföG Ämter sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. In Solingen war diese Aufgabe in 2010 noch als eigenes Sachgebiet (50-34) im Stadtdienst Soziales organisiert. Zum 01.01.2013 wurde der Bereich in das Sachgebiet der Besonderen Hilfen (50-32) eingegliedert. Die Leistungssachbearbeitung erledigte die Stadt Solingen 2011 und auch in 2012 mit 1,84 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich wurden 0,32 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Im Jahr 2011 waren insgesamt 454 Neu- und Wiederholungsanträge zu bearbeiten.

Anträge nach dem BAföG je Vollzeit-Stelle 2011

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
247	239	685	354	291	330	372	20

Der Benchmark der GPA NRW liegt bei 380 Anträgen je Vollzeit-Stelle. Grundlage für diese Leistungskennzahl der GPA NRW ist die BAföG-Statistik von IT. NRW. Aus dieser werden die Neu- und Wiederholungsanträge gezählt. Im Jahr 2011 bleibt die Stadt Solingen deutlich hinter diesem Benchmark und dem Mittelwert der Vergleichskommunen zurück. 2012 ging die Zahl der Neu- und Wiederholungsanträge bei etwa gleich bleibendem Stelleneinsatz auf insgesamt 411 Anträge zurück. Ab 2013 stehen noch 1,42 Kräfte in der Sachbearbeitung zur Verfügung. Die Zahl der Anträge blieb gegenüber 2012 mit 413 Neu- und Wiederholungsanträgen stabil. Es ergibt sich für 2013 ein Kennzahlenwert von 291 Anträgen je Vollzeitstelle.

→ Feststellung

Der Benchmark der GPA NRW im Bereich BAföG wird zwischen 2011 und 2013 deutlich verfehlt.

Der Vergleich der GPA NRW zielt ausschließlich auf die BAföG-Sachbearbeitung ab.

Eine interne Organisationsuntersuchung führte 2013 zu dem Ergebnis, dass bezogen auf die wahrzunehmenden Aufgaben insgesamt (BAföG-Sachbearbeitung und weitere Tätigkeiten der eingesetzten Personen) ein Stellenbedarf besteht. Es wird daher ab 2013 eine Aushilfskraft eingesetzt. Ggf. könnte auf diese verzichtet werden, wenn die Sachbearbeitung im BAföG-Bereich optimiert wird und dortige Stellenanteile zur Verfügung stehen. Bezogen auf das Jahr 2013 beträgt das Stellenpotenzial gegenüber dem Benchmark rund 0,3 Vollzeit-Stellen. Die GPA NRW hat festgestellt, dass ein hoher Anteil an Wiederholungsanträgen einigen Kommunen das Erzielen hoher Kennzahlenwerte erleichtert. Der Anteil in Solingen ist mit rund 53 Prozent einer der fünf höchsten Anteile im Vergleich der kreisfreien Städte. Somit ergibt sich daraus keine besondere Belastung.

→ Empfehlung

Die Stadt Solingen sollte den Bereich der BAföG-Sachbearbeitung auf Optimierungspotenziale hin untersuchen und sich mit den am Benchmark liegenden Kommunen austauschen.

Auch für den BAföG-Bereich stehen weitere gesetzliche Veränderungen an: Mit dem 25. BAföG-Änderungsgesetz übernimmt der Bund ab dem Jahr 2015 die volle Finanzierung der Geldleistungen nach dem BAföG. Mit Beginn des Schuljahres 2016 beziehungsweise des Wintersemesters 2016/2017 wird das BAföG auch inhaltlich verändert: Bedarfssätze und Einkommensfreibeträge werden angehoben. Durch die steigenden Einkommensfreibeträge sind wieder ansteigende Antragszahlen zu erwarten.

Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

Die Stadt Solingen weist in den betrachteten und verglichenen Aufgabenfeldern nur ein geringes Stellenpotenzial auf. So ist lediglich im Bereich Wohngeld (ca. 0,9 Vollzeit-Stellen) und beim BAföG (ca. 0,3 Vollzeit-Stellen) ein rechnerisches Stellenpotenzial in 2013 festzustellen. Beide Aufgabenbereiche sind aktuell von größeren Gesetzesänderungen betroffen. Diese Än-

derungen werden sich auch auf die jeweilige Stellenausstattung auswirken wird. Die weitere Entwicklung sollte daher zunächst abgewartet werden.

In den Bereichen Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen und auch im Asylbereich ist die Stadt Solingen- gemessen an den Benchmarks der GPA NRW - Benchmark-Kommune bei der Stellenausstattung. Nicht nur im Vergleichsjahr 2011 sondern auch in den Folgejahren ist dieses hohe Leistungsniveau festzustellen. Im Bereich des und 4. Kapitels SGB XII wird der GPA-Benchmark zudem sehr deutlich überschritten.

In den Bereichen der ambulanten Pflege und des Wohngelds wird der GPA-Benchmark im Vergleichsjahr 2011 erreicht – im Jahr 2012 ist die Kennzahl jeweils noch im Benchmark-Bereich und fällt erst 2013 dahinter zurück. Hier sollte die Stadt Solingen auf die Entwicklung reagieren.

Bei allen im Stellenvergleich betrachteten Aufgabenfeldern sind zudem die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen relevant, wie beispielsweise:

- Krankheitsbedingte Ausfallzeiten oder
- altersbedingte bzw. sonstige Fluktuationen.

Eine Wiederbesetzung erfordert zumeist ein mehrmonatiges Verfahren. Die ausfallende Kraft muss solange kompensiert werden. Nach einer Wiederbesetzung schränkt die Einarbeitungszeit sowohl die einzuarbeitende Kraft als auch die routinierte Kraft ein.

Produktbereich 05 Soziale Leistungen

Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner

Der Fehlbetrag wird auf der Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse des Teilergebnisplanes zum Produktbereich „05 Soziale Leistungen“ ermittelt. Der Produktbereich 05 der kreisfreien Städte unterscheidet sich stark aufgrund unterschiedlicher

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

Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Aufgrund der vorgenannten Unterschiede wird an dieser Stelle auf einen Vergleich der eingesetzten Finanzvolumen zwischen den kreisfreien Städten verzichtet.

Entwicklung Fehlbetrag Produktbereich „05 Soziale Leistungen“ in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
absolut	50.617.377	53.699.696	62.449.369	53.001.929	50.433.478	52.574.639
je Einwohner	313	334	390	332	315	328*

* auf Basis Einwohnerzahlen IT.NRW zum 31.12.2013 (160.346 Einwohner)

Der Bund erstattet teilweise höhere Beträge bzw. übernimmt Kosten (z. B. im 4. Kapitel SGBXII), so dass sich ein Anstieg der Erträge ergibt. Zudem konnte die Stadt Solingen die Aufwendungen insgesamt im Jahr 2011 gegenüber dem Jahr 2010 senken, dadurch sinkt der Fehlbetrag besonders deutlich im Jahr 2011. In 2013 können die höheren Erträge die steigenden Sozialaufwendungen jedoch nicht kompensieren, so dass der Fehlbetrag erneut ansteigt.

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II⁶ 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 qualitative Schwerpunkt der Kommunen liegt bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. In NRW sind unter den 18 zugelassenen kommunalen Trägern neben Solingen die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Mülheim an der Ruhr, Münster und Wuppertal.

Wir betrachten die Jahre 2011 und 2012. Seit dem 1. Januar 2012 hat die Stadt Solingen mit dem Jobcenter Solingen als Optionskommune in alleiniger kommunaler Verantwortung die Betreuung übernommen. Zuvor erfolgte dies in gemeinsamer Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit und der Stadt Solingen.

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

SGB II-Quote in Prozent

Vergleichs-jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	11,4	8,5	21,4	14,8	13,3	14,7	16,7	22
2012	11,4	8,4	21,6	14,9	13,1	14,9	17,0	21

Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende je Leistungsbezieher in Euro machten in der Stadt Solingen 2011 insgesamt rund 33,8 Millionen Euro. Dabei machen die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung bei den kommunalen Leistungen mit durchschnittlich rund 97 Prozent den größten Anteil aus. Der übrige Anteil der Transferaufwendungen entfällt z. B. auf einmalige Beihilfen und Eingliederungsleistungen. Dies können Beihilfen für Hausrat oder Eingliederungsleistungen wie beispielsweise zur Sucht- oder Schuldnerberatung sein. Die Verbuchungs- und Abrechnungssystematik der Aufwands- und Ertragspositionen in den Jahren bis 2011 war eine andere, als die aktuelle Systematik als zugelassener kommunaler Träger. Die Vergleichbarkeit der Zahlen ab dem Jahr 2012 wurde aufgrund des hohen Aufwandes nicht hergestellt, so dass lediglich die Betrachtung des Jahres 2011 bei den Aufwendungen erfolgt.

⁶ Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2011

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.215	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22

Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Rückwirkend zum 1. Januar 2011 trat im April 2011 das Bildungs- und Teilhabepaket in Kraft. Es soll bedürftigen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine bessere Chance auf Bildung und auf Teilhabe am kulturellen Leben geben. Die Umsetzung des BuT liegt in der Verantwortung der Kommune und stellt sie vor besondere Herausforderungen. Das BuT besteht aus sechs Leistungskomponenten, die unterschiedlich in Anspruch genommen werden.⁷

Das Vergleichsjahr für das BuT ist das Jahr 2012, da in 2011 Schwierigkeiten in der Einführung und Umsetzung bestanden. Somit lag für 2011 kein komplettes Vergleichsjahr vor.

Organisation und Steuerung des BuT

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

Solingen hat die Bearbeitung der BuT-Leistungen für Bezieher von Leistungen aus dem Arbeitslosengeld II und Sozialgeld sowie des Kinderzuschlags oder Wohngeld dem Jobcenter Solingen zugewiesen. Die Bearbeitung der BuT-Leistungen für Bezieher von Leistungen aus Sozialhilfe oder Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung sowie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erfolgt dagegen im Stadtdienst Soziales. Erkenntnisse, ob für die kreisfreien Städte bzw. für die Abwicklung der Hilfen eine zentrale oder eine – wie in Solingen – eher dezentrale Aufgabenwahrnehmung vorteilhaft ist, hat die GPA NRW derzeit noch nicht.

Kennzahlen zum BuT

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS NRW) erfasst die Mittelverwendung aus dem BuT statistisch. Auf dieser Grundlage wird die sogenannte Ausschöpfungsquote ermittelt, die zeigt, in welchem Umfang die bereitgestellten Mittel verwendet wurden. Die Stadt Solingen erreicht in 2012 mit rund 50 Prozent eine Quote deutlich unter dem landesweiten Durchschnittswert von rund 63 Prozent. 2013 ist die Ausschöpfungsquote der BuT-Mittel bei allen Kommunen erheblich gestiegen.

⁷ Mittagsverpflegung, Schulbedarfspaket, Schulausflüge und Klassenfahrten, Lernförderung, Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe und Schülerbeförderungskosten

Ordentliche Aufwendungen nach dem BuT je Bewilligung in Euro 2012

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
102	87	234	133	93	114	170	19

Die Bewilligungen der Stadt Solingen umfassen unterdurchschnittliche Aufwendungen. Dabei machen in 2012 die Bewilligungen aus dem Bereich des Schulbedarfspaketes 51 Prozent aus. 24 Prozent zählen zum Bereich der Mittagsverpflegung und 14 Prozent für Schulausflüge/Klassenfahrten. Die übrigen 11 Prozent verteilen sich auf die anderen Bereiche des BuT-Paketes. Die gesetzlichen Regelungen zur Verwendung der BuT-Mittel wurden in den letzten Monaten weiter angepasst. Es bleibt somit abzuwarten, wie sich der Bürokratieaufwand und die Zahl der Antragsteller weiter entwickelt.

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

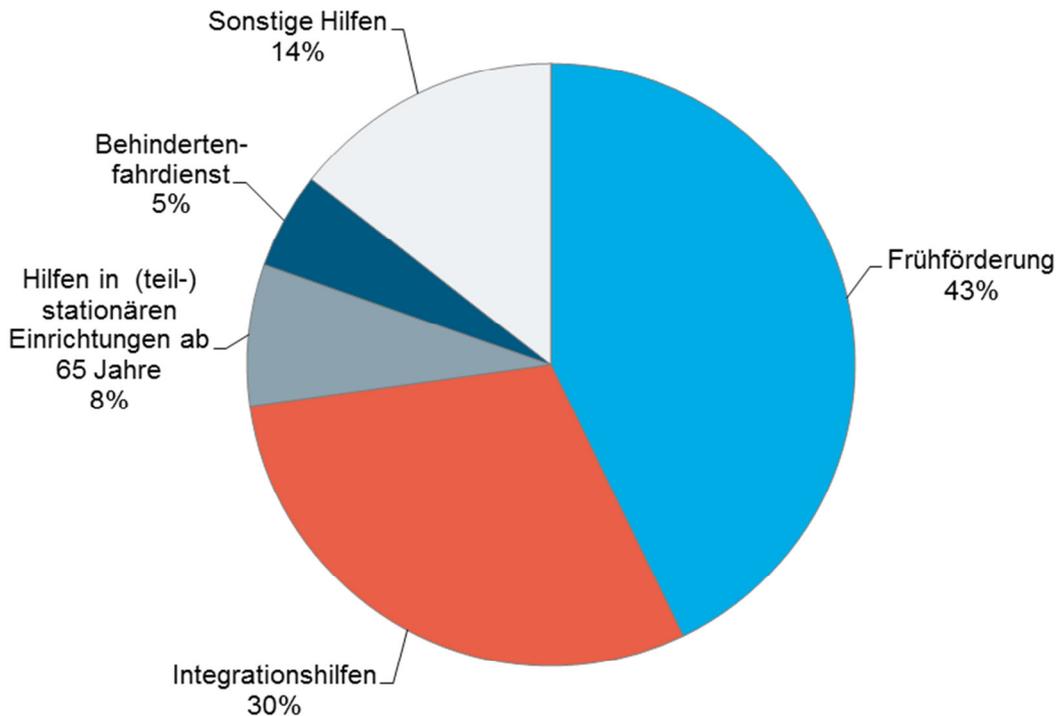
Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen beinhaltet ein breites Spektrum an Leistungen für Menschen mit körperlichen, geistigen oder seelischen (psychischen) Behinderungen. In NRW sind die kreisfreien Städte in der Regel für alle ambulanten Eingliederungshilfeleistungen zuständig, die keine Wohnhilfen darstellen. Für die Leistungen zum Wohnen in ambulanter und stationärer Form sowie für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind die beiden Landschaftsverbände zuständig. Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen nehmen einen immer größeren Umfang im Haushalt ein, auch weil die Zahl der Menschen mit Behinderungen gestiegen ist⁸. Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Das sind beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit der Ratifizierung in 2009 geltendes Bundesrecht ist, oder die Neuformulierung wesentlicher Teile des SGB XII. Die kreisfreien Städte sind unterschiedliche Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfen zu begrenzen. Die Stadt Solingen hat dies insbesondere im Bereich der Integrationshelfer durch den Einsatz von Helfern aus dem Verbund der Freiwilligen-Dienste und Pool-Lösungen oder durch eine Veränderung der Prozesse bei der Leistungsgewährung versucht. Bei der Stadt Solingen sind – wie auch in den anderen kreisfreien Städten – die Aufwendungen dennoch seit 2009 aufgrund wachsender Fallzahlen stetig steigend.

⁸ s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
absolut	1.352.334	1.330.128	1.537.416	1.735.814	2.146.056
je Einwohner	8,36	8,26	9,61	10,87	13,42

Verteilung der Aufwendungen aus Transferleistungen der Eingliederungshilfe 2012



Transferaufwendungen Eingliederungshilfe insgesamt je Einwohner in Euro

Vergleichs-jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	10,87	3,86	27,79	10,69	8,13	9,08	10,83	21
2012	13,42	3,70	29,20	11,53	8,34	9,36	12,60	20

Bezogen auf die Einwohnerzahl lassen sich aber zusammenfassend keine Aussagen treffen, da die Zahl der Leistungsbezieher und die Art der geleisteten Eingliederungshilfen maßgeblich für den Aufwand im jeweiligen Leistungsbereich der Eingliederungshilfe ist.

Entwicklung der Zahl an Leistungsbeziehern von Eingliederungshilfen

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher insgesamt	479	484	484	528	572
Leistungsdichte – ohne Behindertenfahrdienst – (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)	1,10	1,23	1,28	1,47	1,58

Da der Behindertenfahrdienst sehr unterschiedlich organisiert ist und zum Teil freiwillige Anteile enthält, werden die weiteren Kennzahlen ohne den Behindertenfahrdienst dargestellt.

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je Einwohner in Euro

Vergleichs-jahr	Solin-gen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	10,17	3,41	27,06	10,26	7,35	8,87	10,26	20
2012	12,73	3,25	28,47	11,21	8,00	9,30	11,78	19

Die Stadt Solingen erledigt die Bearbeitung der Eingliederungshilfen zentral im Stadtdienst Soziales. Zuständig ist das Sachgebiet für Besondere Hilfen (50-32). Im Jahr 2011 setzte die Stadt Solingen 1,34 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Zusätzlich wurden 0,14 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Diese spezialisierte Bearbeitung erleichtert aus Sicht der GPA NRW die Steuerung im Einzelfall und Gesamtsteuerung in den Eingliederungshilfen.

Vollzeit-Stellen für die Bearbeitung der Eingliederungshilfe je 100.000 Einwohner 2011 (ohne Behindertenfahrdienst)

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,93	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,31	22

Wie beschrieben sind die Leistungsarten der Eingliederungshilfe sehr verschieden. Deshalb hat die GPA NRW keine Leistungskennzahlen und keinen Benchmark gebildet.

Eine tiefergehende Analyse der zusammenfassenden informatorischen Kennzahl im Einwohnerbezug ist nicht möglich. Die Frühförderung und die Integrationshilfen bilden in den kreisfreien Städten den vergleichsweise größten Anteil an den Eingliederungshilfen. Die GPA NRW betrachtet diese beiden Themenfelder daher bezogen auf die jeweiligen Leistungsbezieher nachfolgend einzeln.

Frühförderung

Im Rahmen der Eingliederungshilfe werden heilpädagogische Maßnahmen im Vorschulalter gewährt. Die bedeutendste heilpädagogische Leistung ist die Frühförderung. Diese umfasst alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um eine drohende Behinderung zu vermeiden oder eine bestehende Behinderung durch gezielte Förder- und Behandlungsmaßnahmen auszugleichen

oder zu mildern. In der Frühförderung werden Kinder vom Säuglingsalter an bis zum Schuleintritt gefördert. Eine frühestmögliche Förderung kann Maßnahmen der Eingliederungshilfe vermeiden oder den Hilfebedarf verringern bzw. verzögern. Eine Beteiligung der Eltern für Maßnahmen der Frühförderung sieht das Gesetz nicht vor. Solingen leistete 2011 insgesamt rund 0,8 Millionen Euro und 2012 rund 0,9 Millionen Euro an Transferaufwendungen für die Frühförderung. Dieser Anstieg ist auch der kontinuierlich steigenden Zahl von Leistungsbezieher geschuldet:

Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner bis 6 Jahre) Frühförderung

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	112	128	139	157	178
Leistungsdichte	13,5	15,8	17,3	19,9	22,8

Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner bis 6 Jahre)

Vergleichs-jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	19,9	7,4	54,9	27,4	18,3	21,5	34,9	19
2012	22,8	7,8	56,5	28,0	16,5	21,9	38,0	18

Die vergleichsweise noch niedrige Leistungsdichte kann ein Hinweis darauf sein, dass hier eher die aufwendigeren Fälle die Leistungsbezieher kennzeichnen. Dies wäre auch eine Erklärung für die vergleichsweise hohe Kennzahl der Transferaufwendungen pro Leistungsbezieher:

Transferaufwendungen Frühförderung je Leistungsbezieher in Euro

Vergleichs-jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	4.869	783	5.121	2.865	1.789	2.652	3.896	20
2012	5.164	1.208	5.629	2.982	1.825	2.556	4.198	19

→ Empfehlung

Damit die Entwicklung der Aufwendungen besser beurteilt werden kann, sollte das Berichtswesen auch Auswertungen bereitstellen, die z. B. nach niederschweligen Hilfen und aufwendigen Hilfen unterscheidet. Auf diese Weise können Ursachen für Kostensteigerungen besser ermittelt werden.

Wie die meisten kreisfreien Städte betreibt die Stadt Solingen selbst kein eigenes Frühförderzentrum. Über das Sozialpädiatrisches Zentrum (SPZ) am städtischen Kinderklinikum Solingen ist aber ein entsprechendes Angebot für die Betroffenen vor Ort vorhanden. Weitere Angebote zur Frühförderung werden durch das ATZ (Ambulantes Therapiezentrum) und beispielsweise

durch Träger wie die Lebenshilfe oder „Ohrwurm“⁹ bereitgestellt. Der Zugang zu den jeweiligen Hilfen wird über eine entsprechende medizinische Begründung für die Hilfenotwendigkeit sichergestellt. Seit über zehn Jahren erfolgt die Abrechnung dieser Maßnahmen sowohl für die Lebenshilfe als auch für „Ohrwurm“ auf Basis von Leistungsvereinbarungen. Aus Sicht der GPA NRW sind Leistungsvereinbarungen ein wichtiges Instrument, um die Transferaufwendungen zielgerecht und gesteuert einzusetzen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen nutzt bereits seit mehr als zehn Jahren Leistungsvereinbarungen auf Basis von Fachleistungsstunden zur Abrechnung von Frühförder-Maßnahmen mit den Trägern. Damit nutzt sie ein wichtiges Steuerungsinstrument, um den Transferaufwand sinnvoll zu begrenzen.

Integrationshilfen

Bei den Hilfen zur angemessenen Schul- und Ausbildung ist die bedeutendste Leistung die Integrationshilfe. Integrationshelfer sollen den schulpflichtigen Kindern mit einer Behinderung den Schulbesuch ermöglichen oder erleichtern. Die Fallzahlen und die Aufwendungen sind in den letzten Jahren bei allen kreisfreien Städten stark angestiegen. Gründe hierfür liegen in den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention¹⁰. Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz NRW wurde zum Schuljahr 2014/2015 der gemeinsame Unterricht von Menschen mit und ohne Behinderung als Regelfall im Schulgesetz verankert. Danach sollen vermehrt Kinder mit einer Behinderung in Regelschulen beschult werden. Hierdurch werden weitere Fallzahlensteigerungen erwartet. Genau wie bei der Frühförderung werden die Eltern an den Kosten der Integrationshilfen nicht beteiligt. Inzwischen hat das Land seine Konnexität anerkannt und übernimmt für Schulträgeraufgaben 25 Millionen Euro und für sonstiges nicht lehrendes Personal 10 Millionen Euro¹¹. Die erste Inklusionspauschale wird spätestens zum 1. Februar 2015 vom Land ausbezahlt.

Transferaufwendungen Integrationshilfen in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Insgesamt	382.116	366.945	469.785	513.598	642.914
Je Leistungsbezieher	10.327	8.950	11.745	10.928	14.612

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher der Integrationshilfen werden nicht interkommunal verglichen. Neben der reinen Anzahl der Leistungsbezieher haben auch die jeweiligen Behinderungsarten und der daraus resultierende Unterstützungsbedarf Einfluss auf die Aufwendungen je Leistungsbezieher. Erhebungen zu den Behindertenarten liegen jedoch nicht vor, so dass eine entsprechende Auswertung oder Vergleich zu anderen kreisfreien Städten nicht möglich ist. Von einigen kreisfreien Städten werden neben Einzelfallhilfen auch sogenannte

⁹ „Der Ohrwurm“ ist eine heilpädagogische Förderpraxis für Hör- und Kommunikationsstörungen in Solingen-Ohligs

¹⁰ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

¹¹ siehe dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für schulische Inklusion vom 9. Juli 2014

Pools finanziert. Bei den Poollösungen ist es nicht allen kreisfreien Städten möglich, die Anzahl der teilnehmenden Schüler anzugeben. Zum Prüfungszeitpunkt setzte die Stadt Solingen beispielsweise an einer Schule in städtischer Trägerschaft einen Pool von Helfern im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes ein. Die Abwicklung erfolgt mit dem Internationalen Bund (IB) in Form eines Gestellungsvertrages. Die ersten Erfahrungen mit dieser Art der Abwicklung sind seitens der Stadt Solingen positiv.

Erkenntnisse, ob für die kreisfreien Städte bzw. für die Abwicklung der Integrationshilfen eine Pool-Lösung grundsätzlich vorteilhaft ist oder nicht, hat die GPA NRW aus dem bisher vorliegenden Datenmaterial nicht ableiten können.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren¹². Die kreisfreien Städte haben den Behindertenfahrdienst hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und des Personenkreises unterschiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzliche und freiwillige Leistung. Deshalb war die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes häufig Bestandteil von Haushaltskonsolidierungen. Solingen zahlt seit Jahren einen gleichbleibenden Betrag für den Behindertenfahrdienst in Höhe von 111.000 Euro. Seit 2011 wird dieser Betrag als Zuschuss an insgesamt zwei Verbände gewährt.

Aufwendungen Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro

Vergleichs-jahr	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	0,70	0,03	2,29	0,62	0,28	0,45	0,74	21
2012	0,69	0,06	2,78	0,62	0,27	0,41	0,79	19

Die Bewilligungsvoraussetzungen für den Behindertenfahrdienst sind in den Städten unterschiedlich definiert, so dass keine einheitliche Basis für die Anzahl der Leistungsbezieher oder Teilnehmer gebildet werden konnte. Die Darstellung einer Kennzahl im interkommunalen Vergleich, bezogen auf die Leistungsbezieher oder Teilnehmer, erfolgt daher nicht.

Vorgaben können zu bestimmten Merkzeichen im Schwerbehindertenausweis gemacht werden oder auch zu den Fahrten selbst. Eine Kostenbegrenzung kann hier z. B. durch die Einschränkung auf das Stadtgebiet erfolgen. Zudem ist zu regeln, ob eine Pauschal- oder Einzelabrechnung erfolgt. Dies hängt auch davon ab, wie viel Personal für die verwaltungsseitige Steuerung des Behindertenfahrdienstes eingesetzt wird. Die Stadt Solingen setzt hierfür lediglich 10 Prozent einer vollzeitverrechneten Stelle ein.

→ Feststellung

Durch die pauschale Zuschussgewährung kann die Stadt Solingen ihren Personaleinsatz für die verwaltungsseitige Abwicklung des Behindertenfahrdienstes gering halten.

¹² s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

Hilfe zur Pflege

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Dort finden sich auch Kennzahlen aus dem Produktbereich 05 Soziale Leistungen zur Hilfe zur Pflege.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

Damit das Prinzip „ambulant vor stationär“ umgesetzt werden kann, sollte die Stadt Solingen alle Möglichkeiten prüfen, um eine ambulante Versorgung auch unter Einbeziehung professioneller oder komplementärer Angebote sicherzustellen. Dieses Prinzip hat die Stadt Solingen unter anderem durch den ebenfalls damals empfohlenen Einsatz von Pflegefachkräften umsetzen können. Dies zeigt der Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbezieher*innen insgesamt: dieser sollte durch gezielt eingesetzte Steuerung ausgebaut werden. Die Stadt Solingen erreichte in der letzten Überörtlichen Prüfung 2008 einen Anteil von rund 22 Prozent im Vergleichsjahr 2006, als Ziel war der Benchmark von 43 Prozent anzustreben. In 2012 erreicht die Stadt Solingen bereits einen Wert von 32 Prozent – damit liegt sie im Mittelwert der kreisfreien Städte.

In der letzten Prüfung hatte die GPA NRW empfohlen, das Aufgabengebiet Wohnen in den Stadtdienst Soziales zu integrieren, um eine umfassende Hilfestellung bei der sozialen und pflegerischen Unterstützung von hilfsbedürftigen Menschen zu gewährleisten. Dies ist bislang nicht erfolgt – der Wohngeldbereich befindet sich nach wie vor in einem anderen Dezernatsbereich.

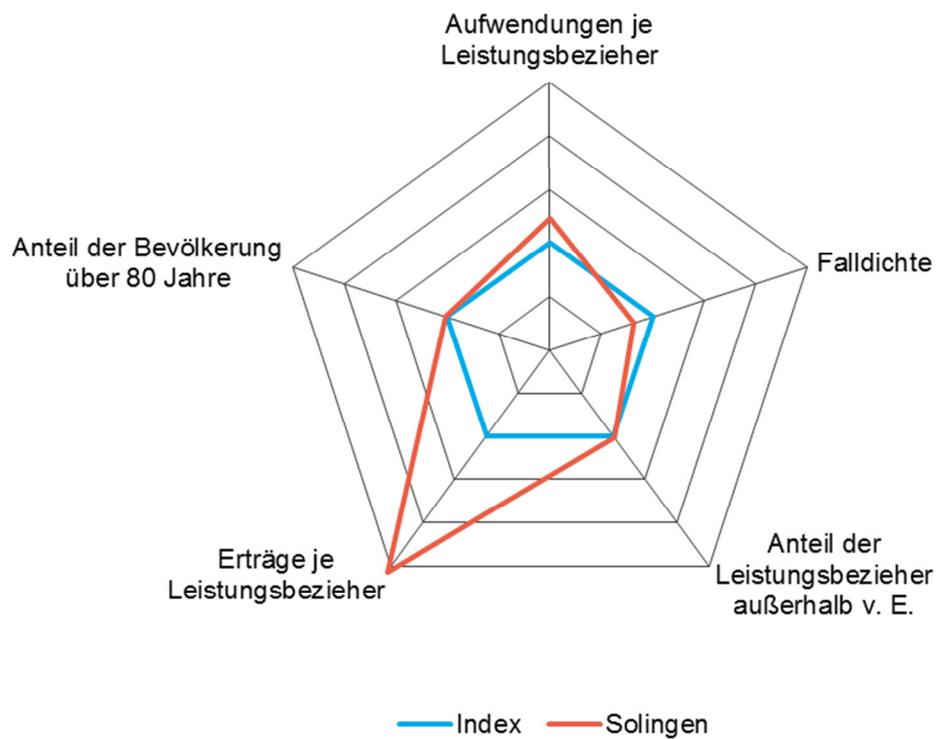
Es wurde auch empfohlen, das Controlling im Bereich der wirtschaftlichen Hilfestellung weiter auszubauen, z. B. in dem über reine Finanzkennzahlen hinausgehende Kennzahlen aufgenommen werden. In diesem Bereich kann die Stadt Solingen ihre Aktivitäten noch weiter ausbauen – zum Personaleinsatz kann sie dabei z. B. die Kennzahlen der GPA NRW fortschreiben. In der letzten Prüfung war empfohlen worden, die Auswertung der Personalausstattung künftig produktscharf durchzuführen und möglichst mit einer Zeiterfassung zu hinterlegen, um die ermittelten Werte abzusichern. Bei der Datenerhebung in der aktuellen Prüfung zeigte sich, dass dies in vielen Bereichen noch nicht umgesetzt werden konnte.

Die Zentralisierung der Unterhaltsheranziehung hatte die GPA NRW bereits bei der letzten Prüfung unterstützt. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass durch die Bündelung von Fachwissen in der Sachbearbeitung deutlich höhere Einnahmen erreicht werden können. Die Stadt Solingen beschreitet diesen Weg nun schon seit Jahren und setzt sich im Bereich der Hilfe zur Pflege mit der Höhe der Erträge je Leistungsbezieher deutlich von den Vergleichskommunen ab. Die GPA NRW hatte angeraten, das hohe Einnahmenniveau nicht nur beizubehalten sondern nach Möglichkeit auszubauen. Dies ist der Stadt Solingen gelungen: im Vergleich der Erträge je Leistungsbezieher bei der Hilfe zur Pflege erzielte die Stadt Solingen im Jahr 2012 den Maximalwert der kreisfreien Städte.

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	508	1	508
4. Kapitel SGB XII	1.480	0,7	1.036
Gesamt			1.544

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2012

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	512	1	512
4. Kapitel SGB XII	1.594	0,7	1.116
Gesamt			1.628

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2013

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	542	1	542
4. Kapitel SGB XII	1.724	0,7	1.207
Gesamt			1.749

Gewichtung stationäre Pflege

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege eigene Zuständigkeit	553	1,0	553
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR	81	1,0	81
Pflegewohngeldselbstzahler	188	0,4	75
Gesamt			709

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2012

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege eigene Zuständigkeit	560	1,0	560
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR	79	1,0	79
Pflegewohngeldselbstzahler	182	0,4	73
Gesamt			712

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2013

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege eigene Zuständigkeit	571	1,0	571
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR	79	1,0	79
Pflegewohngeldselbstzahler	171	0,4	68
Gesamt			718

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen und Sport der Stadt
Solingen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Schulsekretariate	3
Organisation und Steuerung	5
Schülerbeförderung	8
Organisation und Steuerung	8
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	11

→ Schulen und Sport

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen und Sport umfasst in Solingen die Handlungsfelder

- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Die Prüfung in Solingen erfolgt ohne die Themen, die einen Bezug zur Gebäudewirtschaft haben:

- Flächen von Schulgebäuden und Schulsporthallen,
- Bewirtschaftung,
- Portfoliomanagement und
- Lebenszykluskosten.

Zu diesen Themen findet eine separate Beratung durch die Task Force Stärkungspakt Stadtfinanzen statt.

Ziel der GPA NRW ist es, in der Überörtlichen Prüfung, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Basis hierzu sind interkommunale Kennzahlenvergleiche. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz.

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 Solingen hat 2011 insgesamt 29,88 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten eingesetzt. Diese verursachen Personalaufwendungen von 1,38 Mio. Euro. Für die Kennzahlenbil-

dung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen je Stelle anhand der KGSt-Durchschnittswerte¹. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten. Die mit den Beschäftigten jeweils arbeitsvertraglich festgelegten Arbeitszeiten sind unterschiedlich.

**Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011
(alle Schulformen außer Berufskollegs)**

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
65	55	103	73	67	72	76	22

Solingen erreicht bei allen Schulformen, die in dieser Kennzahl zusammen gefasst sind, gute Werte, besonders bei Haupt- und Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen. Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 der Anlage dieses Teilberichts zu entnehmen.

Wegen der Besonderheiten der Schulform rechnet die GPA NRW 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)**

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
50	35	73	51	46	51	57	20

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)**

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
716	428	778	602	548	605	659	22

¹ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/11)

Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariat 2011 (nur Berufskollegs)

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
894	597	1.234	887	758	840	988	21

Solingen erreicht in den meisten Schulformen gute Werte und eine hohe Auslastung. Ausnahmen sind die Grundschulen, Förderschulen und Berufskollegs. Dort müssen die Sekretariatskräfte nur 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	Solingen Vollzeit-Stellen	Solingen Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	2,71	9	1
E 8	14,21	48	7
E 6	12,81	43	55
E 5	0,15	1	32
E 3	0	0	6
Summe	29,88	100	100

Die Bandbreite der Entgeltgruppen ist bei der Stadt Solingen so verteilt, wie in vielen anderen Kommunen. Mit dem Unterschied, dass Solingen durchweg eine Stufe höher vergütet, als es in einer durchschnittlichen kreisfreien Stadt in Nordrhein-Westfalen der Fall ist. Nur elf von 22 Städten haben überhaupt Stellen in den Entgeltgruppen E8 oder E9 eingerichtet. In Solingen hat mehr als jede zweite Stelle eine solche Eingruppierung. Oft wird dies mit Leitungs- und Koordinierungsfunktionen innerhalb der Sekretariate begründet, selten auch mit verwaltungsmäßiger Sachbearbeitung.

→ Empfehlung

Vor dem Hintergrund des interkommunalen Vergleichs sollte die Stadt Solingen prüfen, ob die Eingruppierung nach Entgeltgruppe E8 und E9 beibehalten wird.

Bisheriges Verfahren zur Stellenbemessung

Die ermittelten Kennzahlen basieren auf dem bisherigen Verfahren zur Stellenbemessung. Die Stadt Solingen verwendet hier einen festen Stundensockel, der mit einem Faktor entsprechend der Anzahl der Schüler je Schulform weiter erhöht wird. Bei Besonderheiten wie Ganztags und sozialen Aspekten in der Schülerschaft gibt es weitere Zuschläge.

Hier errechnet die Stadt Solingen alle fünf Jahre die benötigten Stunden bzw. den Stellenbedarf und passt die Besetzung der Sekretariate entsprechend an. Deshalb kann es vorkommen, dass eine Kraft bis zu drei Schulen betreut oder auch Umsetzungen zu anderen Schulen erforderlich sind.

→ **Feststellung**

Das bisherige Verfahren zur Stellenbemessung ist zwar pauschal, aber sachgerecht. Fünfjährige Intervalle bei der Neuberechnung hält die GPA NRW jedoch für zu lang.

Eine Änderung der Arbeitszeit wird nur im Einvernehmen mit den Betroffenen vorgenommen. Nach den Erfahrungen der Schulverwaltung gelingt es auch in Solingen 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 an den Standorten der eingesetzten Sekretariatskraft bei der jährlichen Bemessung als Bedarf errechnet werden. So können Stunden-Soll und Stunden-Ist aktuell angepasst werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen 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 Solingen sollte deshalb prüfen, ob und wie sie dies bei der Bemessung der Stellen berücksichtigen will. Bislang gibt es hierzu keine entsprechenden Ansätze.

Zugleich gibt es aber auch gegenläufige Trends, die zu geringeren Personalbemessungen führen werden. Wegen der Umstellung auf G8 sowie des allgemeinen demografisch bedingten Schülerrückgangs bleiben auch künftig jährliche Anpassungen erforderlich.

Neues Verfahren zur Stellenbemessung

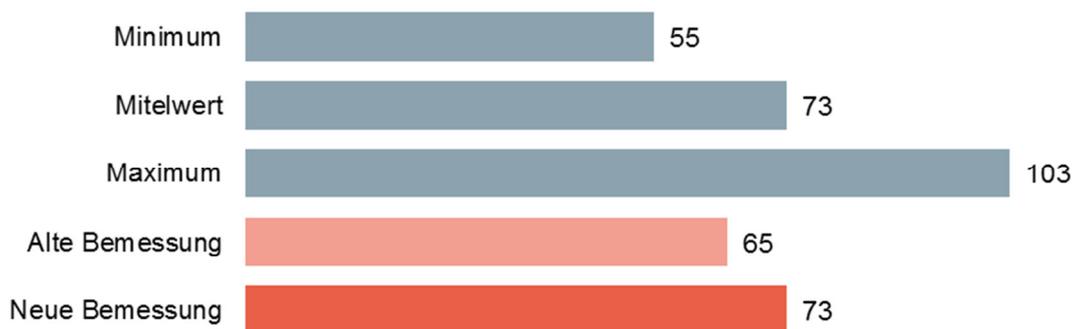
Die Stadt Solingen hat durch einen externen Gutachter im Jahr 2012 u.a. eine umfassende Untersuchung der Schulsekretariate durchführen lassen. Dabei wurde ein Tätigkeitskatalog verwendet, der ähnlich den Empfehlungen des KGSt-Berichtes 14/2014 aufgebaut ist. Im KGSt-Bericht werden ebenfalls deutlich differenziertere Möglichkeiten zur Stellenbemessung vorgestellt, als Solingen sie bislang verwendet hat. Mit den im Gutachten und im KGSt-Bericht beschriebenen detaillierten Aufgabenkatalogen und mittleren Bearbeitungszeiten kann die Stadt

Solingen künftig die individuellen Besonderheiten an den jeweiligen Schulstandorten stärker berücksichtigen.

Die Umsetzung ist im Laufe des Jahres 2013 erfolgt. Die Neubemessung hat zu einem Stellenzuwachs von insgesamt 4,01 Vollzeit-Stellen geführt. Die neuen Stellen sind mit E 8 bewertet. Die oben genannte Empfehlung der GPA NRW zur Überprüfung der Notwendigkeit von Eingruppierungen nach E 8 oder E 9 in Schulsekretariaten gilt damit umso nachdrücklicher.

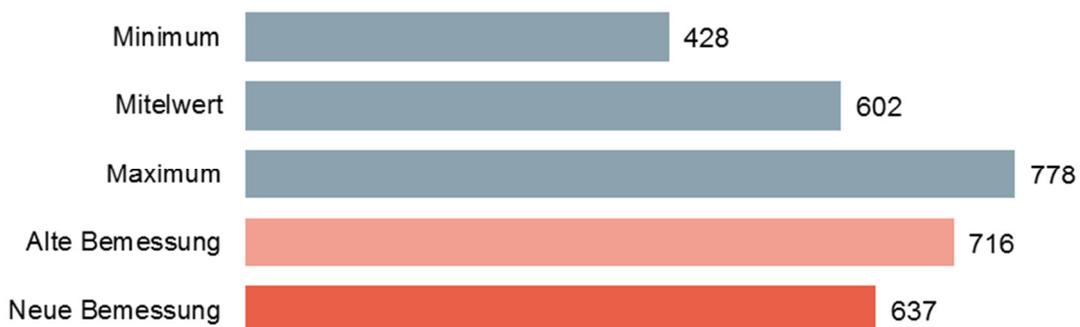
Das neue Verfahren verändert die Aufwands-Kennzahl deutlich. Solingen erreicht damit nur noch eine Platzierung im interkommunalen Mittelfeld:

Auswirkung der neuen Bemessung auf die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011 (alle Schulformen außer Berufskollegs)



Solingen gibt auch seine gute Positionierung im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten auf, was die Anzahl der Schüler je Vollzeit-Stelle betrifft. Auch hier hat Solingen künftig nur noch eine mittelwertige Positionierung.

Auswirkung der neuen Bemessung auf die Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariat 2011 (alle Schulformen außer Berufskollegs)



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 Solingen hat im Jahr 2011 insgesamt rund 1,6 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Davon entfallen 96 Prozent auf den Schulweg. Der Rest auf Fahrten zu Sportstätten und zu Sonderveranstaltungen.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	73	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	506	219	1.611	608	508	551	631	18
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	13,9	4,0	44,9	19,2	14,4	15,4	23,1	18
Einpendlerquote in Prozent	3,3	0,7	27,8	7,7	3,1	5,9	9,8	15

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 der Anlage dieses Teilberichts zu entnehmen.

Solingen erreicht generell gute Positionierungen, bei den Berufskollegs sogar das Minimum. Die vergleichsweise geringe Zahl der auswärtigen Einpendler zu Schulen in Solingen ist grundsätzlich ein Indiz für günstige Kennzahlen bei der Schülerbeförderung. Denn die Entfernung zwischen Wohnort und Schule ist tendenziell größer, wenn die Kinder von außerhalb kommen und Anspruch auf Schülerfahrkosten haben. Sowohl die Höhe der Entgelte bei den öffentlichen Verkehrsmitteln als auch insbesondere beim ohnehin teureren Schülerspezialverkehr steigen dann.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Solingen nutzt für die Schülerbeförderung ganz überwiegend den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Ein Schülerspezialverkehr wird in Solingen 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 Solingen das städtische Verkehrsunternehmen „Stadtwerke Solingen GmbH (SWS)“. Den Schülerspezialverkehr organisiert und steuert die Schulverwaltung selbst.

Die Beförderungskosten übernimmt die Stadt Solingen 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 Solingen den Höchstbetrag². Sie gewährt keine Anreize zum Verzicht auf Fahrkarten, da dies keinen finanziellen Vorteil für den städtischen Haushalt 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 Solingen zahlt dem Verkehrsunternehmen durch vertragliche Verpflichtung für die SchokoTickets pauschale Abgeltungsbeträge. Die Pauschale soll dem Verkehrsunternehmen bestimmte Einnahmen garantieren³. Bis zur Einführung des SchokoTickets im Jahr 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 Solingen 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

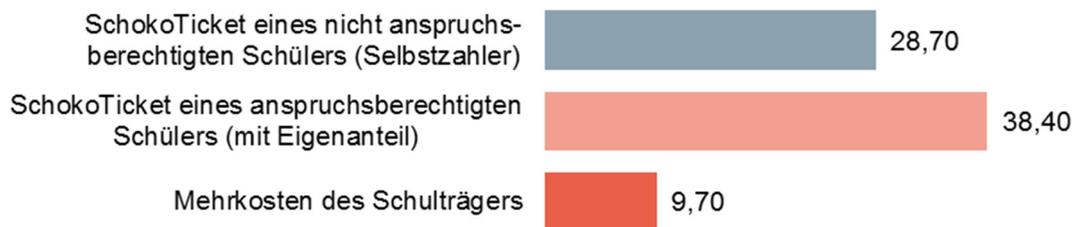
Die rechtlich vorgesehene Kostenbeteiligung bei der Nutzung des SchokoTickets führt zu keiner Entlastung des städtischen Haushalts.

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 Ticketpreis. Die Stadt bezahlt dem Verkehrsunternehmen nach der Beispielrechnung monatlich 38,40 Euro für jeden anspruchsberechtigten Schüler.

² 100 Euro je Monat, § 2 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung (SchfKVO)

³ vgl. „Hinweise zum Schülerticket in Nordrhein-Westfalen“, ein gemeinsamer Runderlass vom 25.01.2001, MBl. NRW. Ausgabe 2001 Nr. 16 vom 20.03.2001 S. 402 f.

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 Solingen 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.

Schülerbeförderung im Schülerspezialverkehr

Im Jahr 2011 betraf der Schülerspezialverkehr 191 Schüler. Davon waren 131 Förderschüler und 7 Grundschüler. Der Rest entfällt auf die anderen Schulformen. Die Stadt Solingen schreibt die Dienstleistung regelmäßig alle zwei Jahre aus mit der Option, die Verträge zweimal um jeweils ein Jahr zu verlängern. Der Spezialverkehr wird schwerpunktmäßig bei gemeinsamem Unterricht von behinderten und nicht behinderten Kindern, an Förderschulen und für Fahrten zu Sportstätten eingesetzt.

→ **Feststellung**

Im Themenfeld Schülerspezialverkehr ist aus den Kennzahlenwerten und der geschilderten Vorgehensweise kein direkter Handlungsbedarf abzuleiten.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1:

Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	72	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle	622	355	1.165	655	556	615	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.555	33.400	44.555	41.379	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	69	60	127	84	74	80	95	22
Schüler je Vollzeit-Stelle	677	309	704	520	451	526	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.700	33.400	46.700	42.225	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	43	43	102	62	54	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle	1.117	416	1.117	721	651	699	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.684	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
Gymnasien								
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	55	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle	875	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.885	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	59	51	107	72	64	70	79	21

Kennzahl	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler je Vollzeit-Stelle	817	403	832	613	555	625	657	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.969	38.668	47.969	42.897	42.207	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	161	78	322	162	123	149	192	22
Schüler je Vollzeit-Stelle	274	136	556	295	216	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.130	38.934	44.130	41.967	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	50	35	73	51	46	51	57	20
Schüler je Vollzeit-Stelle	894	597	1.234	887	758	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.154	39.088	45.250	43.218	42.355	43.474	44.206	21

Tabelle 2:

Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	29	9	134	66	37	58	98	19
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	623	253	3.095	1.042	547	810	1.122	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	4,0	0,5	9,4	4,6	2,6	4,0	6,0	17
Hauptschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	54	35	219	129	101	123	156	19
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	280	162	1.591	537	382	457	543	16

Kennzahl	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	19,3	6,1	76,0	26,0	17,8	20,9	32,7	17
Realschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	55	23	231	119	86	125	146	19
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	287	222	1.594	501	406	437	494	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	19,2	4,4	82,7	27,2	19,2	21,3	30,8	17
Gymnasien								
Aufwendungen je Schüler in Euro	61	26	231	121	78	104	169	19
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	329	225	1.589	526	395	425	510	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	18,5	6,0	78,0	26,4	18,0	21,3	35,4	17
Gesamtschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	104	34	293	142	89	117	205	18
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	421	172	1.590	473	384	416	461	15
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	24,4	1,9	89,8	36,7	22,6	31,2	47,9	16
Förderschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	776	257	1.563	721	538	669	877	19
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	1.816	886	3.966	1.831	1.040	1.647	2.135	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	40,4	12,5	70,5	43,8	34,5	47,0	52,6	17

Kennzahl	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Berufskollegs								
Aufwendungen je Schüler in Euro	20	20	112	66	52	67	83	19
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	550	339	1.590	568	389	472	583	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	3,7	3,7	29,5	13,0	9,1	12,4	14,9	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 Solingen
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	4
Kennzahlen	5
Straßenbeleuchtung	11
Energie	12
Unterhaltung	13
Gesamt Betrachtung Straßenbeleuchtung	14

→ Verkehrsflächen und –anlagen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet die Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbeleuchtung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Straßenvermögen.

Die Untersuchung der Straßenbeleuchtung dient als Orientierung im Hinblick auf den Mitteleinsatz. Die GPA NRW hat einen Benchmark für den Stromverbrauch bezogen auf die Leuchtenstandorte definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie das Potenzial.

Verkehrsflächen

Ein vorausschauendes Verkehrsflächenmanagement ist eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche und am Bedarf ausgerichtete Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen. Daher untersucht die GPA NRW wie das Straßenvermögen in den Kommunen gesteuert wird und welche Strukturen in der jeweiligen Stadt zugrunde liegen. Danach betrachtet 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.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Solingen erörtert wurde.

- Der Stadtdienst 61 – Planung, Mobilität und Denkmalpflege - trägt die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen. Die Straßendatenbank und somit das umfangreiche Wissen über den Zustand der Flächen ist hier angesiedelt. Gegenüber den Technischen Betrieben Solingen (TBS) tritt er als Auftraggeber auf. Die TBS nehmen als Auftragnehmer auf der Basis eines Rahmenkontraktes sowie von Einzelaufträgen das operative Geschäft von Unterhaltung und Neubau wahr.
- Alle für die Eröffnungsbilanz erforderlichen Daten sind in einer Straßendatenbank vorhanden. Eine Verknüpfung zur Kanaldatenbank besteht nicht. Ein Datenaustausch ist jedoch möglich.
- Querschnittsdaten sowie Erkenntnisse über den Untergrund oder den Aufbau und die Schichtdicken sind nicht vorhanden. Ebenso fehlt im Verfahren eine Fachschale für die Bestandspflege. Veränderungen können somit nicht aktuell eingepflegt werden.
- Für eine sachgerechte Anwendung der Straßendatenbank fehlen aktuell noch erforderliche Schulungen und Weiterbildung.
- Es ist nicht sichergestellt, dass die Informationen hinsichtlich der Wertveränderungen (außerplanmäßige Afa, Verlängerung der Restnutzungsdauer) zeitnah zur Anlagenbuchhaltung gelangen. Die erforderliche Schnittstelle zwischen Straßendatenbank und Bilanzbuchhaltung ist nicht vorhanden.
- Grundsätzlich erfolgen umfangreiche Absprachen und Abstimmungen zwischen SD 61 und den TBS sowie anderen Versorgungsträgern bei Fragen der nachhaltigen Instandsetzung (Deckenprogramm). Die Gefahr, eine neue Fahrbahndecke kurz nach der Herstellung schon wieder zu beschädigen wird hierdurch minimiert. Daneben werden der aktuelle Zustand der Straße und die Verkehrsbedeutung als wesentliche Entscheidungsgrundlage herangezogen. Ausgangspunkt ist eine „Vorratsliste“, die jährlich fortgeschrieben wird.

Strukturen

Die Stadt Solingen unterhält in ihrem knapp neun km² großen Stadtgebiet ca. 5,9 Mio. m² Verkehrsflächen. 16 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. fünf Mio. m².

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	1.785	805	3.195	1.954	1.485	2.057	2.494	22
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	31,19	20,87	47,21	32,34	28,90	30,57	34,67	22

Die Positionierung bei diesen Kennzahlen ist wesentlich durch den Einwohnerbezug geprägt. Die absolute Größe der Verkehrsfläche wie auch der Anteil an der Gesamtfläche des Stadtgebietes zeigen 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 ist 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 dieses Vermögens wird durch die Bilanzwerte unterstrichen. Die Verkehrsflächen sind in Solingen bilanziell mit einem Wert von knapp 93 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

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,28	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 Anteil in Solingen ist im interkommunalen Vergleich eher gering. Nur drei der Vergleichsstädte haben einen noch geringeren Wert.

Veränderungen in der Zeitreihe lassen sich nicht darstellen. Die Eröffnungsbilanz für die Verkehrsflächen fußte auf den Werten aus der Schlussbilanz des Vermögensbetriebes der Stadt Solingen (VBS). Über 51 Prozent des Straßennetzes waren hier bereits abgeschrieben und lediglich mit einem Erinnerungswert von 0,01 Euro bilanziert. Diese Restbuchwerte wurden, ohne die Durchführung einer zeitnahen Inventur, in die Eröffnungsbilanz übernommen. Das örtliche RPA und die GPA NRW haben diesen Umstand wegen Verstoßes gegen § 53 Absatz 2 in Verbindung mit § 28 GemHVO beanstandet. Es hat in 2011/12 eine Inventur der Verkehrsflächen stattgefunden, wobei diesmal die Bewertung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Restnutzungsdauer durchgeführt wurde.

Kennzahlen

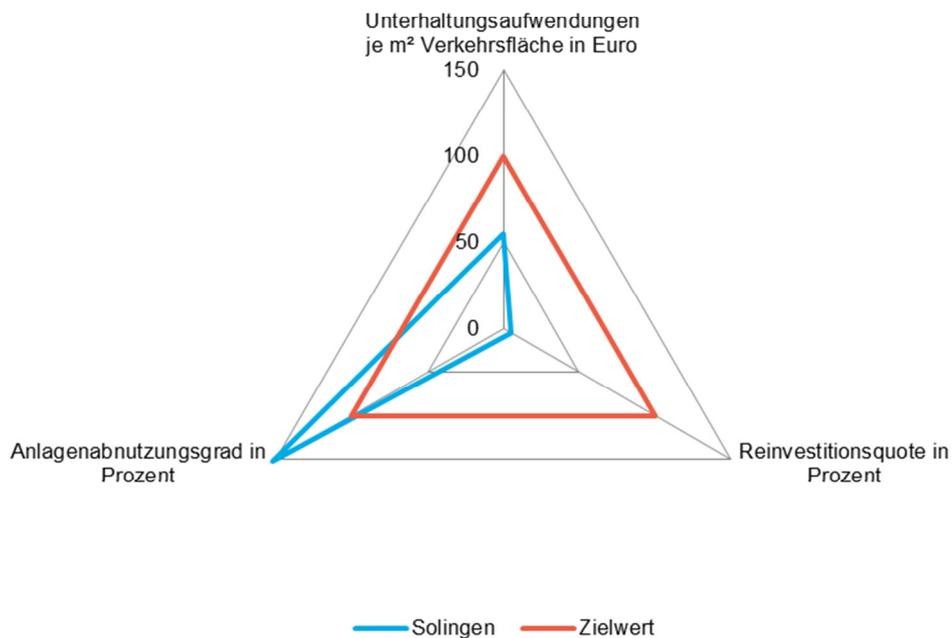
Die drei wesentlichen Merkmale

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition

sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Solingen 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.

Merkmalausprägungen 2011



Kennzahlen	Solingen	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,61	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	5,13	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	76	50

Das hohe Alter und der damit verbundene sehr hohe Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen wirken sich negativ aus. Weiterhin liegen die Unterhaltungsaufwendungen und die Reinvestitionsquote in 2011 sehr deutlich unterhalb des Zielwertes. Alle drei Faktoren deuten auf

¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

einen umfangreichen Handlungsbedarf der Stadt Solingen hin. Soweit das Unterhaltungs- und Reinvestitionsvolumen in den künftigen Jahren auf diesem Niveau bleibt, droht ein Werteverzehr mit entsprechenden Haushaltsrisiken.

Die GPA NRW hat nachfolgend die drei wesentlichen Merkmale näher untersucht.

Anlagenabnutzungsgrad

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der Restnutzungsdauer zur Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Solingen hat für die Verkehrsflächen eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Für die Eröffnungsbilanz hat sie die Straßenabschnitte in acht Zustandsklassen eingeteilt und je Straßenabschnitt ein Anlagegut gebildet. Diesen Anlagegütern wurde eine Restnutzungsdauer zugeordnet. Neu angelegte und komplett sanierte Straßen werden einzeln erfasst. Aufgrund der acht 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 31.12.2012 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei ca. 13 Jahren.

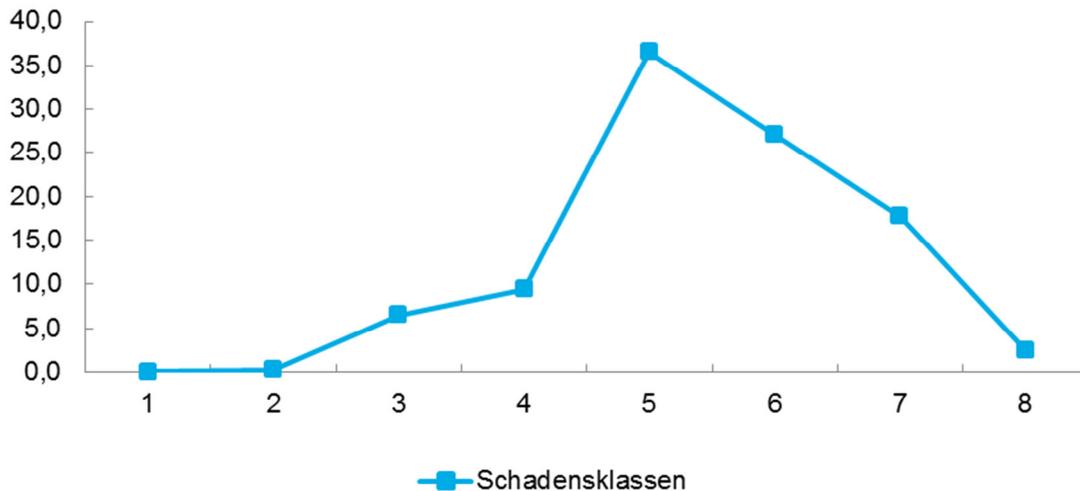
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
76,00	8,94	80,00	52,44	45,50	49,10	68,89	17

Der interkommunale Vergleich zeigt eine erhebliche Spannweite bei den jeweiligen Anlagenabnutzungsgraden. Dies deutet darauf hin, dass die Städte zum einen über ein unterschiedlich beschaffenes Straßennetz verfügen, mehr aber noch in der Tatsache, dass bei der Bewertung der Anlagen unterschiedliche Wege 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 in den Blick genommen.

Schadensklassenverteilung 2012



Schadensklassen	1	2	3	4	5	6	7	8
Verteilung in Prozent	0,00	0,25	6,50	9,41	36,51	27,10	17,74	2,49

Ein direkter Vergleich hinsichtlich der Entwicklung der Schadensklassen ist nicht möglich. In 2006 waren die Verkehrsflächen in fünf Schadensklassen eingeteilt, heute sind es acht. Die damalige Auswertung zeigte auf, dass 53 Prozent des Straßennetzes innerhalb der nächsten fünf Jahre Sanierungsbedürftig war. Im Prüfbericht 2008 wurde festgestellt, dass sich 68 Prozent der Verkehrsflächen in einem dringend unterhaltungs- bis erneuerungsbedürftigen Zustand befinden. Nach den heutigen Erkenntnissen ist davon auszugehen, dass sich dieser Zustand zwischenzeitlich auf 84 Prozent des Straßennetzes ausgedehnt hat.

→ Feststellung

Die Versäumnisse der Vergangenheit werden anhand der deutlichen Verschlechterung des Straßennetzes offenkundig. Hier sieht die GPA NRW zwingenden Handlungsbedarf für die Stadt Solingen.

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. In der Regel wird hier mit geringem Aufwand kurz nach dem Auftreten eines begrenzten Schadens dieser beseitigt. Diese „Flickarbeiten“ werden in Solingen durch die Mitarbeiter der TBS ausgeführt. Unter Instandsetzung werden bauliche Maßnahmen verstanden, die der Substanzerhaltung oder Verbesserung von Oberflächeneigenschaften dienen. Sie werden auf zusammenhängenden Flächen, in der Regel in Fahrstreifenbreite bis zu einer Dicke von vier cm ausgeführt. Diese nachhaltige Unterhaltung der Verkehrsflächen erfolgt in Solingen 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

Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,61	0,32	0,95	0,56	0,44	0,54	0,61	16

Die Aufwendungen der Stadt Solingen liegen im interkommunalen Vergleich geringfügig oberhalb des Mittelwertes. Der Zielwert wird jedoch deutlich unterschritten.

In der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die (kamerale) Ausgaben der Straßenunterhaltung untersucht. Die Positionierung der Stadt Solingen war auch dort geringfügig über dem Mittelwert. Wenngleich die Systematik der Grunddaten sich im Vergleich zur ersten Prüfrunde geändert hat, indiziert dieser Umstand ein langfristig nur durchschnittliches 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. Mit der HSP-Maßnahme 197 wurde der bereits zu niedrige Ansatz der Mittel für die Straßenunterhaltung um 100.000 Euro reduziert. Dies kann bei dem vorhandenen Straßenzustand nur als kontraproduktiv angesehen werden. Die von der Verwaltung vorgeschlagenen Aufwandsreduzierungen bei der Pflege des Straßenbegleitgrüns wurden hingegen politisch abgelehnt (siehe Berichtsteil Grünflächen Seite 16 - 17).

→ Feststellung

Die Stadt Solingen hält die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen bereits seit mehreren Jahren auf einem, im interkommunalen Vergleich, nur durchschnittlichen Niveau. Der Zielwert der FGSV von 1,10 Euro je m² wird jedoch deutlich unterschritten. Diese Strategie ist nicht geeignet, das deutlich gealterte Straßennetz sachgerecht zu unterhalten.

Die GPA NRW sieht bei einem mittel- und langfristig gleichbleibend niedrigen Niveau die Gefahr, dass sich der Zustand über die normale Abnutzung hinaus deutlich verschlechtert. Dies führt zu Risiken für den städtischen Haushalt, wenn z. B. die schon sehr kurze Restnutzungsdauer von nur noch 13 Jahren (Stand 31.12.2013) sich weiter verringert, außerplanmäßige Abschreibungen erfolgen oder Investitionen vorgezogen werden müssen.

Reinvestitionen

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	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,46	0,82	2,96	2,05	1,50	2,25	2,52	20

Kennzahl	Solin- gen	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote Ver- kehrsflächen in Prozent	5,13	1,86	36,69	14,33	4,29	6,94	26,98	13
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,07	0,04	0,77	0,30	0,08	0,17	0,56	13

Die Abschreibungen liegen, nach der bereits angesprochenen Inventur in den Jahren 2012 und 2013 bei 9,7 Mio. Euro. In 2011 lag der Betrag noch bei sieben Mio. Euro.

Den Abschreibungen stehen in den Jahren 2008 bis 2011 Reinvestitionen in Höhe von 130.000 bis 790.000 Euro gegenüber. Seit der Inventur haben die Abschreibungen das Straßenvermögen um ca. 13 Mio. Euro verringert. Reinvestitionen sind in diesem Zeitraum lediglich in Höhe von einigen hunderttausend Euro getätigt worden. Die Reinvestitionsquote – als Verhältnis von Abschreibungen und Reinvestitionen – betrug in 2011 lediglich fünf Prozent. Die Jahre 2012 und 2013 dürften sich auf einem ähnlichen Niveau bewegt haben.

Die Reinvestitionsquote und insbesondere der anzustrebende Zielwert von 100 Prozent sind dabei selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Betrachtung von einigen Jahren im Hinblick auf die festgesetzte Nutzungsdauer von 50 Jahren ist dabei nur ein minimaler Ausschnitt. Gleichwohl zeigt er Tendenzen und Indikatoren über mögliche zukünftige Entwicklungen und entsprechende notwendige Maßnahmen auf. Allein aus diesem kleinen Ausschnitt von drei Jahren zeigt sich, dass die Reinvestitionen die Abschreibungen in diesem Zeitraum nicht decken. Korrespondierend dazu ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen um 13 Mio. Euro (15 Prozent) verringert worden.

→ **Feststellung**

Bei dem hohen Alter und dem unbefriedigenden Zustand der Verkehrsflächen, erscheinen die Reinvestitionen deutlich zu gering. Bereits Mittelfristig wird sich bei unverändertem Investitionsvolumen 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 Unterhaltungs- und 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.

Weitere Ausführungen zu dieser Thematik befinden sich im Teilbericht Finanzen unter dem Thema „Beiträge“.

Gesamtbetrachtung

- Der Anteil des Verkehrsflächenvermögens an der Bilanzsumme der Stadt Solingen ist eher gering.

- Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen ist mit 70 Prozent sehr hoch und tendiert im interkommunalen Vergleich zum Maximum.
- Die Unterhaltungsaufwendungen bewegen sich seit einigen Jahren auf einem durchschnittlichen Niveau. Vom Umfang erreichen sie nur 55 Prozent der notwendigen Aufwendungen.
- Reinvestitionen wurden in der Vergangenheit in einem deutlich zu geringem Umfang getätigt. Die finanzielle Situation der Stadt Solingen hat hier sicherlich ihren Anteil daran.
- Zur Minimierung der Risiken sollte die Stadt Solingen ein Unterhaltungs- und Erneuerungskonzept erstellen. Basierend auf dem aktuellen Zustand, sind die aus fachlicher Sicht notwendigen und sinnvollen Maßnahmen in eine Erhaltungsstrategie einzubetten. Die langfristige Wirtschaftlichkeit der Strategie ist dabei unbedingt zu berücksichtigen.

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.

Die Stadt Solingen ist Eigentümerin der Straßenbeleuchtung. Der Stadtdienst 61 Planung, Mobilität, Denkmalpflege trägt die Produktverantwortung und ist für die Mittelbereitstellung zuständig. Die strategische und operative Aufgabenerledigung ist bei den TBS angesiedelt.

Die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung beliefen sich in Solingen im Jahr 2011 auf 2,1 Mio. Euro.

Aufwendungen Straßenbeleuchtung 2011

Kennzahl	Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	179	98	281	177	152	170	202	19
Aufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	422	296	983	533	396	493	613	19

Die durchschnittliche Positionierung bei der Aufwandskennzahl je Leuchtenstandort und die deutlich unterdurchschnittliche bei der Kennzahl je Verkehrsfläche erfordert eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Komponenten.

Die Aufwendungen werden unter anderem von der Beleuchtungsdichte beeinflusst. Die Stadt Solingen hat im Jahr 2011 in ihrem Stadtgebiet 11.763 Leuchtenstandorte.

Leuchtenstandorte je 1.000 m² Verkehrsfläche 2011

Kennzahl	Solin- gen	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Leuchtenstandorte je 1.000 m ² Verkehrsfläche	2,36	2,18	4,15	3,00	2,51	3,05	3,41	20

Bezogen auf die Verkehrsfläche, hat Solingen eine sehr geringe Anzahl an Leuchtenstandorten. Dies erklärt den durchschnittlichen Wert bei den Aufwendungen. Um eine Verkehrsfläche DIN gerecht zu beleuchten, können unterschiedliche Strategien angewendet werden. Weniger Standorte mit höherer Lichtausbeute oder mehr Standorte mit geringerer Lichtausbeute.

Energie

Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Stromverbrauch und den Energiepreis bestimmt. Der Energiepreis betrug 2011 in Solingen 0,17 Euro je kWh. Dieser Preis liegt unter dem interkommunalen Durchschnittlich von 0,18 Euro je kWh. Im Zeitraum 2008 bis 2013 unterlag der Energiepreis leichten Schwankungen. Dies ist auf die unterschiedliche Höhe der EEG-Umlage und der Stromsteuer zurückzuführen. Insgesamt ist jedoch eine Steigerung von zwölf Prozent eingetreten. Der Strom wird weitestgehend vom eigenen Müllheizkraftwerk bezogen.

Energieaufwand und Stromverbrauch in der Zeitreihe

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Energieaufwendungen je Leuch- tenstandort in Euro	80,88	79,74	73,04	71,22	69,77	59,18
Energieaufwendungen je kWh in Euro	0,13	0,15	0,15	0,17	0,17	0,15
Energieaufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	192	192	169	167	165	140
Stromverbrauch je Leuchten- standort in kWh	603	517	495	431	409	393
Stromverbrauch je 1000 m ² Verkehrsfläche in kWh	1.440	1.251	1.153	1.016	972	933

Sowohl bei den Energieaufwendungen wie auch im Stromverbrauch sind signifikante Reduzierungen zu verzeichnen. So sind die Aufwendungen zwischen 2008 und 2013 um 27 und der Stromverbrauch sogar um 35 Prozent gesenkt worden. Erreicht werden konnten diese Reduzierungen durch die Umsetzung verschiedener Maßnahmen.

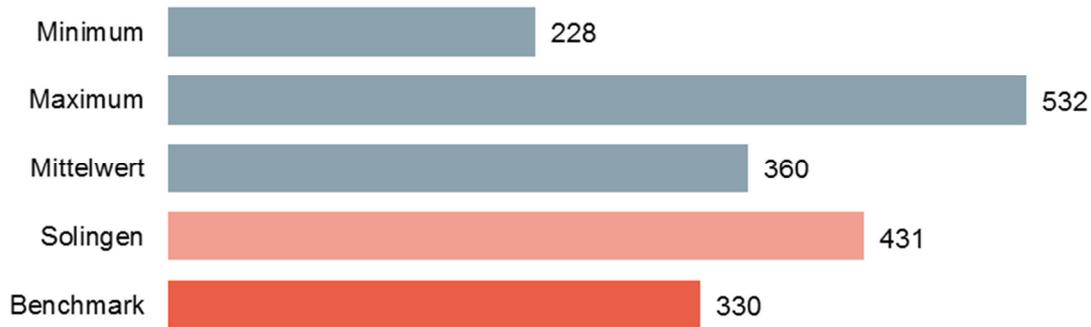
- Aufhebung der Vollschtaltung (Reduzierter Betrieb in den Nachtstunden)
- Veränderung der Schaltzeitpunkte (Einsparung 0,5 Std je Tag; 182 Std je Jahr)
- Abschaltung ausgewählter Beleuchtungsanlagen in den Nachtstunden
- Ausschaltung von gesamten Streckenabschnitten (außerorts)

- Erneuerung von 7.100 Rundleuchten

→ **Feststellung**

Die Stadt Solingen hatte im Jahre 2008 sowohl beim Energieaufwand als auch beim Energieverbrauch ein sehr hohes Niveau. Sie hat es aber in kurzer Zeit, mit einer Fülle unterschiedlicher Maßnahmen geschafft, enorme Einsparungen zu erzielen.

Stromverbrauch je Leuchtenstandort in kWh in 2011



Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
431	228	532	360	321	342	383	20

Trotz der sehr umfangreichen Reduzierungen durch die zuvor beschriebenen Maßnahmen, liegt die interkommunale Positionierung beim Stromverbrauch noch im vierten Quartil, also weit überdurchschnittlich. In 2011 besteht zum Benchmark noch eine Differenz von 1,2 Mio. kWh oder ca. 200.000 Euro. In 2013 haben sich die Abstände bereits auf 740.000 kWh bzw. 111.000 Euro reduziert. Einige der oben angesprochenen Maßnahmen sind noch nicht komplett abgeschlossen und werden daher zur weiteren Senkung des Stromverbrauchs beitragen.

In 2011 hat der Probetrieb eines Managementsystems für die Straßenbeleuchtung begonnen und damit quasi ein neues Zeitalter. Mit diesem System wird es zukünftig möglich sein, alle LED-Leuchten an den Hauptverkehrsstraßen intelligent, den jeweiligen Straßen- und Witterungsverhältnissen anzupassen. Die erwarteten Einsparungen an diesen Strecken liegen bei 60 Prozent. Das neue Managementsystem konnte aber auch in die Schaltung der übrigen vorhandenen Beleuchtungsanlagen eingebunden werden. Es leistet auch hier nützliche Dienste, auf die später noch eingegangen wird.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bewerte die Einführung und Umsetzung des Managementsystems für die Straßenbeleuchtung sehr positiv. Die Stadt Solingen hat hier einen innovativen und zukunftsweisenden Weg eingeschlagen.

Unterhaltung

In die Unterhaltungsaufwendungen hat die GPA NRW die Unterhaltungsaufwendungen (Eigen- und Fremdleistungen), die Personalaufwendungen der Verwaltung sowie auch die Abschrei-

bungen einbezogen. Letzteres ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten, unabhängig davon, ob für die Beleuchtung das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung gewählt wurde.

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Solin-gen	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quar-til (Me-dian)	3. Quar-til	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	108	44	210	111	78	108	140	17
Unterhaltungsaufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	422	148	762	340	200	313	422	17

Im interkommunalen Vergleich sind die Unterhaltungsaufwendungen unterdurchschnittlich. Im Betrachtungszeitraum lagen sie auf einem gleichbleibenden Niveau.

Mit dem neuen Managementsystem werden sich auch Synergieeffekte bei der Unterhaltung ergeben. Mit der Einbindung in das bestehende Steuerungskonzept der Beleuchtungsanlagen werden Fehler zukünftig online an einen Rechner gemeldet. Kontrollfahrten können entfallen. Fehler können so zukünftig kurzfristiger und wirtschaftlicher behoben werden.

Die TBS regen an, mit den eingesparten Mitteln aus dem Energieaufwand, weitere Leuchtenstandorte mit energiesparender Technik auszurüsten. Dieser Vorschlag sollte auf seine Wirtschaftlichkeit hin geprüft werden.

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Solingen hat von 2008 bis 2013 den Stromverbrauch bei der Straßenbeleuchtung um 35 Prozent reduziert.
- Der Energieaufwand konnte im gleichen Zeitraum um 27 Prozent gesenkt werden.
- Der GPA Benchmark beim Stromverbrauch wurde in 2011 noch deutlich überschritten.
- Es stehen aber weitere, zum Teil sehr innovative Maßnahmen an. Bei konsequenter Umsetzung des Managementsystems und weiterer Umwandlung von Leuchtenstandorten in energiesparende Technik, sollte das Benchmarkniveau in absehbarer Zeit erreicht werden evtl. zwischenzeitlich bereits erreicht sein.
- Nach Abschluss aller Maßnahmen wird die Stadt Solingen ein wirtschaftliches und auf dem neuesten Stand der Technik befindliches Straßenbeleuchtungsnetz vorhalten.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Solingen mit dem Index 4.

→ 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
Solingen 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	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	10
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	14
Straßenbegleitgrün	15
Strukturen	15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	16
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	17

→ 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.

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 Solingen 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?	12	4		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6	2		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	6	2	2	2
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	18	6	6	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	27	9	9	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	3	3
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	27	9	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	6	2	2	2
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	18	6	6	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	15	3	9	3
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	12	4	4	4

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Ermittelter Wert	201	65	71	65
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	72	70	76	70

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Die Aufgabenwahrnehmung für die Grünpflege ist bei der Stadt Solingen auf verschiedene Stadtdienste verteilt. Für die Park- und Gartenanlagen liegt die Produktverantwortung beim Stadtdienst 67 - Natur und Umwelt. Die Spielplätze innerhalb der Anlagen sind ebenfalls hier angesiedelt. Die Produktverantwortung der übrigen Spielplätze liegt beim Stadtdienst 52 – Sport und Freizeit. Für das Straßenbegleitgrün ist der Stadtdienst 61 - Planung, Mobilität, Denkmalpflege zuständig. Die Außenanlagen der Gebäude sind beim Immobilienmanagement angesiedelt.

Für die Ausführung und Umsetzung aller Unterhaltungs- und Pflegeleistungen sind die Technischen Betriebe Solingen (TBS) zuständig. Der Großteil der Aufgaben wird dort mit eigenem Personal umgesetzt. In einigen Bereichen und zur Abdeckung von Arbeitsspitzen bedienen sich die TBS Fremdunternehmen.

Mit 72 Prozent erzielt Solingen beim Erfüllungsgrad ein durchschnittliches Ergebnis. Bei einigen Punkten sieht die GPA NRW noch Potenzial für Verbesserungen.

- Die Aufgabenwahrnehmung für das städtische Grün ist innerhalb der Stadtverwaltung dezentral organisiert. Insbesondere die Aufgabenwahrnehmung bei den Spielplätzen durch zwei Stadtdienste erscheint nicht optimal. Insgesamt hat die Prüfung gezeigt, dass es bei der aktuellen Verteilung der Aufgabe deutliches Verbesserungspotenzial gibt. Die GPA NRW hält eine Diskussion über die Zusammenfassung aller Grünflächen an einer Stelle für sinnvoll.
- Ein Freiflächenentwicklungskonzept ist nicht vorhanden. Die strategische Ausrichtung erfolgt in Teilbereichen über vorhandene Fachplanungen. Wünschenswert wäre die Zusammenfassung aller Fachplanungen in einem Konzept.
- Die Bürgerzufriedenheit wird nicht regelmäßig abgefragt. Es ist jedoch ein zentrales Beschwerdemanagement beim Oberbürgermeister angesiedelt. Die hier erfassten Beschwerden werden an die Stadtdienste weiter geleitet und dort bearbeitet. Somit liegen zumindest Erkenntnisse vor, wo die Bürger Probleme oder Schwachstellen in Bezug auf das städtische Grün sehen.
- Es sind Ziele definiert, die sich im Wesentlichen mit der Kostenreduzierung beschäftigen. Diese gehen aus der 2009 durchgeführten flächendeckenden Produktkritik, sowie aus HSK- und HSP-Maßnahmen hervor. Einige dieser Ziele wurden zwischenzeitlich umgesetzt. Hierzu gehören die Umwandlung von Grünflächen in Forst und Standardabsenkungen auf vielen Teilflächen. Die Abschaffung der Baumschutzsatzung sollte ebenfalls zu Einsparungen führen. Diese Maßnahme wurde bisher noch nicht umgesetzt. Die Stan-

Standardabsenkung bei der Beseitigung des Mülls aus öffentlichen Grünanlagen bzw. eine Einbeziehung in die Gebührenberechnung ist noch nicht vollständig umgesetzt.

- Die v.g. Standardabsenkungen bei den Parkanlagen sind in die Kontrakte mit den TBS eingeflossen.
- Eine Kostenrechnung ist vorhanden, allerdings nicht wie für eine wirkungsorientierte Steuerung erforderlich, in Kostenarten und Kostenträger aufgeteilt. Die Leistungen der TBS werden aktuell nur für die drei Bereiche Parkanlagen, Spielplätze, Begleitgrün getrennt erfasst. Es können keine Aussagen über die Wirtschaftlichkeit von Einzelleistungen oder den Gesamtaufwand für eine Anlage getroffen werden. Nur die Auswertung differenzierter Kennzahlen zeigt aber die Handlungsfelder auf, bei denen steuernd eingegriffen werden kann bzw. muss. Die GPA NRW sieht hier zwingenden Handlungsbedarf, insbesondere für die Spielplätze. Die extrem hohe Aufwandskennzahl in diesem Bereich (siehe Seite 13) erfordern eine intensive Ursachenforschung.
- Ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis besteht zwischen allen Stadtdiensten und der TBS. Die Daueraufträge sind durch die Kontrakte definiert. Grundlage des Kontraktes mit SD 52 ist ein Leistungsverzeichnis mit definierten Einheitspreisen. Dies ist für die Park- und Gartenanlagen mit SD 67 auch vorhanden, findet aber aktuell keine Anwendung. In beiderseitigem Einverständnis wurde dieses Leistungsverzeichnis nach der pauschalen Aufwandsreduzierung in 2010 außer Kraft gesetzt (Vorgabe HSK 2010).
- Nach eigenen Aussagen erfolgt eine regelmäßige Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der TBS durch die Stadtdienste. Diese Einschätzung der Stadtdienste kann nicht uneingeschränkt geteilt werden. Die hierzu erforderlichen Leistungskennzahlen sind durchgängig nicht vorhanden (siehe Seiten 9, 14 und 16). Ohne eine vergleichende Betrachtung kann die Wirtschaftlichkeit der TBS nicht sachgerecht überprüft werden.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen bei den Grünflächen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die gesamten Erholungs- und Grünflächen¹ dar, unabhängig davon, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht. Die GPA NRW hat hierunter Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert.

¹ Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2011

Kennzahl	Solin- gen	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	1.784	805	3.195	1.948	1.489	2.044	2.478	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	-8	-15	12	-4	-8	-5	-1	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	561	313	1.242	584	404	489	672	23
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	324	107	873	337	196	288	411	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	57,7	34,1	71,5	54,2	48,3	54,9	61,7	23
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner	108	37	153	87	64	79	108	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	19,3	4,3	34,2	16,3	13,2	16,1	19,3	21

Solingen ist eine Stadt mit unterdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte. Erholungs- und Grünflächen sind in Solingen insgesamt durchschnittlich vorhanden. Einwohnerbezogen weist Solingen einen hohen Anteil an kommunalen Grünflächen aus (3. Quartil). Diese wiederum sind durch einen großen Anteil an Forstflächen geprägt. Die 72 Prozent Forstflächen sind damit eher Ertragsflächen als unterhaltungsintensives Grün.

Der Bevölkerungsrückgang ist in Solingen mit acht Prozent überdurchschnittlich. Bei den unter 18 jährigen wird er sogar mit minus 15 Prozent prognostiziert. Diese Entwicklung sollte auch bei zukünftigen Grünflächenplanungen Berücksichtigung finden.

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 Solingen pflegt und unterhält zurzeit 77 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von ca. 930.000 m². Diese Fläche wurde um die Spiel- und Bolzplatzflächen, die sich innerhalb der Parkanlagen befinden, bereinigt. Die Flächen und der zugehörige Aufwand werden im Berichtsteil „Spiel- und Bolzplätze“ betrachtet.

Veränderungen der Flächen hinsichtlich der Nutzung können wegen fehlender Daten nicht dargestellt werden. Alle Flächenangaben beziehen sich auf den Stand 2012. Die Erstellung des Grünflächenkatasters ist noch nicht abgeschlossen. Nach eigener Aussage wird dies mit den vorhandenen Personalressourcen noch ca. zwei Jahre in Anspruch nehmen.

Die Produktverantwortung für diese Flächen liegt bei SD 67 (Staddienst Natur und Umwelt). Leistungsumfang und Pflegestandard werden von hier bestimmt. Die Pflege- und Unterhaltungsleistungen werden von den TBS ausgeführt. Die TBS bedienen sich hierzu, neben den eigenen Mitarbeitern, auch verschiedener Fremdfirmen.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen

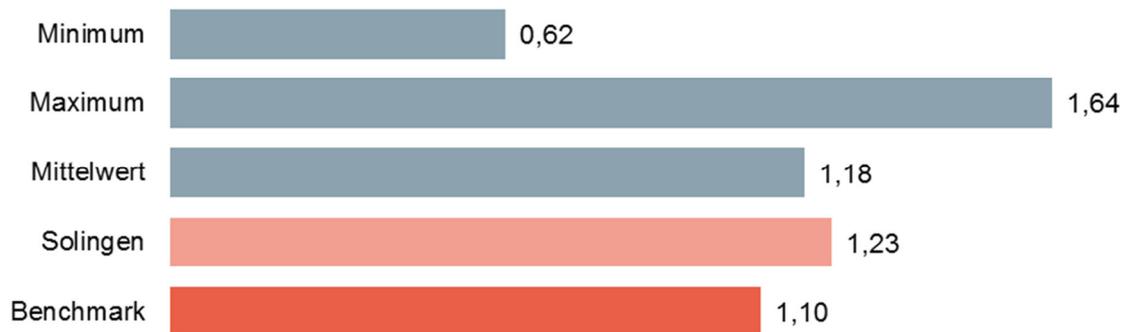
Kennzahl	Solin-gen	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quar-til (Me-dian)	3. Quar-til	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	7,15	4,92	25,26	12,48	9,81	11,37	14,29	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	14.829	5.301	64.874	17.840	8.185	11.337	20.746	22

Die Stadt Solingen stellt ihren Bewohnern eine unterdurchschnittliche Fläche an Park- und Gartenanlagen zur Verfügung. Dies schmälert jedoch nicht den Erholungswert bzw. den Grünanteil im Stadtgebiet. Mit fast 58 Prozent liegt dieser Flächenanteil über dem Mittelwert von 54 Prozent.

Die Parkanlagen weisen im Durchschnitt eine Größe auf, die etwas unter dem interkommunalen Mittelwert liegt. Je kleinteiliger die Flächen sind, desto aufwendiger und unwirtschaftlicher sind sie in der Unterhaltung. Bei der in Solingen vorhandenen Anzahl und der durchschnittlichen Größe ist dieser Einfluss zu vernachlässigen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2011



Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,23	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

Entwicklung der Kennzahl in der Zeitreihe

2008	2009	2010	2011	2012
1,12	1,11	1,09	1,23	1,15

In Bezug auf den GPA-Benchmark ist rechnerisch in 2011 eine Differenz von 150.000 Euro vorhanden. Durch die Umsetzung weiterer Standardreduzierungen betrug die Differenz in 2012 nur noch 60.000 Euro. Die Umwandlung von Rasen in Sukzessionsflächen ist hierbei ein wesentlicher Baustein gewesen.

Für eine tiefergehende Analyse benötigt die GPA NRW weitere Kennzahlen. Diese Leistungskennzahlen betreffen z.B. das Rasenmähen, den Gehölzschnitt oder die Baumpflege. Die Stadt Solingen konnte für deren Ermittlung jedoch keine Daten liefern. So wird beispielsweise der Aufwand der manuell tätigen Mitarbeiter nicht detailliert erfasst.

→ Empfehlung

Die Kostenrechnung der TBS sollte erweitert werden. Für eine sachgerechte Steuerung ist es erforderlich, eine Kostenarten- und Kostenträgerrechnung aufzubauen und regelmäßig auszuwerten. Dies muss nicht zwingend für alle Flächen im Stadtgebiet geschehen. Anhand einiger repräsentativer Flächen können Leistungskennzahlen ermittelt und auf die anderen Flächen übertragen werden.

Als Abrechnungsgrundlage zwischen TBS und SD 67 ist vor Jahren bereits ein Leistungsverzeichnis mit Einheitspreisen vorhanden gewesen. Mit der Umsetzung einer HSK-Maßnahme in 2010 wurde dieses Abrechnungsverfahren ausgesetzt.

→ **Empfehlung**

Das Leistungsverzeichnis sollte mit marktgerechten Einheitspreisen versehen, wieder Grundlage für die Abrechnung der Pflege und Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen werden.

In allen Parkanlagen fällt Müll an. Neben den aufgestellten Müllbehältern wird auch ein großer Teil „Wilder Müll“ in den öffentlich zugänglichen Bereichen entsorgt. Der hier entstehende Aufwand kann in die Gebührenkalkulation für die Müllbeseitigung einbezogen werden. Dieses Thema wurde bereits im Laufe dieser Prüfung durch die Verwaltung und die TBS aufgegriffen. Erste Überlegungen zur Umsetzung wurden gesammelt. Ein Gutachten soll die rechtssichere Umsetzung dieser Maßnahme absichern.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die Müllbeseitigungskosten in den Park- und Gartenanlagen in die Gebührenkalkulation für die Abfallentsorgung aufzunehmen.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Bereitstellung von Parkanlagen in Solingen ist durchschnittlich, die Größe je Anlage liegt um den interkommunalen Mittelwert. Durch die vorhandenen Strukturen bestehen keine negativen Auswirkungen bezüglich einer wirtschaftlichen Unterhaltung.
- In vielen Parkanlagen befinden sich Spiel- und Bolzplätze. Da die GPA NRW diesen Bereich gesondert betrachtet, musste der Anteil Spielplätze (Fläche und Aufwand) fiktiv ermittelt und herausgerechnet werden. Eine getrennte Erfassung der Aufwendungen ist nicht vorhanden. Zukünftig sollten hier eine klare Trennung der Flächen sowie eine dezidierte Ermittlung der Aufwendungen erfolgen.
- Die Differenz zum GPA-Benchmark beim Unterhaltungsaufwand konnte durch Standardreduzierungen von 150.000 Euro in 2011 bereits auf 60.000 Euro in 2012 gesenkt werden.
- Leistungskennzahlen konnten im Rahmen dieser Prüfung nicht dargestellt werden, da eine differenzierte Erfassung in einer Kostenrechnung nicht vorhanden ist.
- Die Aufwendungen für die Müllbeseitigung könnten aus dem entsprechenden Gebührehaushalt erstattet werden. Der vorhandene Aufwand muss allerdings detailliert nachweisbar sein. Nach Vorlage eines Rechtsgutachtens sollte eine kurzfristige Umsetzung erfolgen.
- Als Abrechnungsgrundlage zwischen TBS und SD 67 existierte ein Leistungsverzeichnis mit Einheitspreisen. Bedingt durch eine HSK-Maßnahme wurde diese Basis seit 2010 außer Kraft gesetzt. Dieses Instrument sollte, mit marktgerechten Einheitspreisen versehen, zukünftig wieder Vertragsgrundlage sein.
- Zur besseren wirtschaftlichen Steuerung sollte die detailliertere Kostenerfassung und die Auswertung von Leistungskennzahlen wieder aufgebaut werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Solingen mit dem Index 3.

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 Solingen hatte in 2011 insgesamt 198 Spielplätze mit einer Gesamtfläche von 300.251 m². Hiervon sind 141 Spielanlagen mit einer Fläche von 148.486 m² in der Betreuung des Stadtdienst Sport und Freizeit (SD 52). Die Übrigen befinden sich, wie bereits oben erwähnt, innerhalb der Parkanlagen bei SD 67. Die Bearbeitung aller Flächen erfolgt durch die TBS.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze

Kennzahl	Solin- gen	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quartil (Medi- an)	3. Quar- til	An- zahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m ² je EW unter 18 Jahre	11,20	6,50	19,91	12,02	8,41	12,80	13,57	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	7,39	2,92	9,97	5,72	4,68	5,36	6,63	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	6,33	1,85	6,83	4,01	3,03	4,01	4,79	16
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	1.516	1.222	2.965	2.102	1.901	2.140	2.454	21

Aus der Positionierung der Flächenkennzahl heraus sind zunächst keine „Überkapazitäten“ in der Fläche erkennbar. Die Bevölkerungsprognose von IT.NRW zeigt für Solingen einen Rückgang der Einwohner bis 2030 um ca. acht Prozent. Für die Einwohner bis 18 Jahre wird sogar ein Rückgang von 15 Prozent prognostiziert. Damit wird sich die Kennzahl „Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m² je Einwohner unter 18 Jahre“ bei gleich bleibendem Spielplatzangebot deutlich erhöhen. Unter Berücksichtigung der Prognosedaten wird sich in 2030 eine Kennzahl von 13,27 m² für die Fläche und von 8,75 bei der Anzahl der Anlagen ergeben. Diese Entwicklung ist bei der zukünftigen Gestaltung und der Struktur der Spielanlagen zu berücksichtigen.

Solingen hat nach eigenen Angaben eine Vielzahl an Kleinspielplätzen. Daneben sind einige sehr große Anlagen in den Parks vorhanden. Die durchschnittliche Größe der Anlagen tendiert deutlich zum Minimum, die Anzahl der Spielgeräte jedoch zum Maximum. Diese beiden Faktoren stehen grundsätzlich einer wirtschaftlichen Unterhaltung entgegen.

→ **Feststellung**

Insbesondere bei der Reduzierung der Anzahl der kleinen Spielplätze sehen wir dringenden Handlungsbedarf für die Stadt Solingen.

Jeder Spielplatz und jedes Spielgerät bedürfen einer regelmäßigen Kontrolle. Die Art und Intensität der Nutzung lassen sicher Spielräume in der zeitlichen Abfolge. Immer wiederkehrende Vandalismusschäden können auch die Intensität der Kontrollen und Reparaturen stark beeinflussen. Spielplatzpatenschaften haben in vielen Kommunen dazu beigetragen, den kommunalen Aufwand zu reduzieren. Ihre Anwesenheit verhindert Vandalismusschäden und Verunreinigungen. Kontrollaufwand und Reparaturen der Geräte können allerdings nicht übertragen werden. Unterstützung durch die Paten bei der Grünflächenpflege sollte jedoch möglich sein. Solingen sollte die bisherigen Bemühungen intensivieren und versuchen, Spielplatzpaten für möglichst viele Spielplätze zu finden. Die Betreuung der Paten erfordert jedoch entsprechende personelle Ressourcen innerhalb der Verwaltung.

Der demografische Wandel, insbesondere bei den Kindern und Jugendlichen, sollte für Solingen bei der Bereitstellung von Flächen eine stärkere Berücksichtigung finden. Ein flächendeckendes Spielplatzkonzept ist in Solingen noch nicht vorhanden, wird oder wurde aber bereits in vielen Kommunen aufgelegt. Durchgängig sollte es das Ziel sein, Flächen zu reduzieren, um die Aufwendungen signifikant zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte angesichts der demografischen Entwicklung zeitnah die Reduzierung von Spielplätzen thematisieren. Grundlage kann ein Spielplatzkonzept sein. Bei der Erstellung sollten soziale Aspekte und die demografische Entwicklung in den Stadtbezirken berücksichtigt werden.

Die Veräußerung nicht mehr benötigter Spielplatzflächen und der Wegfall der laufenden Unterhaltung führen letztendlich zu den größten Einspareffekten.

Eine weitere Handlungsmöglichkeit zur Verbesserung der momentanen Situation sieht die GPA NRW auch in der Organisationsstruktur für diesen Aufgabenbereich. Die Aufteilung der Zuständigkeiten für die Spielplätze auf zwei Organisationseinheiten ist ein Solinger Alleinstellungsmerkmal. Zusätzliche Schnittstellen und eine nicht effiziente Aufgabenerledigung sind die Folgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Solingen sollte kurzfristig die Produkt- und Organisationsverantwortung in einer Einheit zusammenführen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

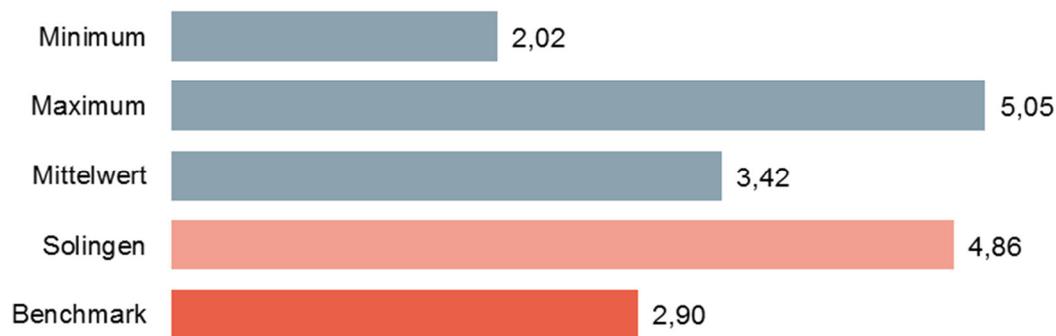
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

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 und
- die Abschreibungen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2011



Solingen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,86	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

Die Differenz zum GPA-Benchmark beträgt 590.000 Euro. Um den Mittelwert zu erreichen müssten die Aufwendungen um 430.000 Euro reduziert werden.

Für eine weitergehende Analyse ist die Auswertung von Kennzahlen über Einzelleistungen hilfreich. Die Stadt Solingen konnte die erforderlichen Daten für diese Kennzahlen nicht bereitstellen. Die mit allen Beteiligten durchgeführte Ursachenforschung für den hohen Aufwand fußt weitestgehend auf Annahmen. Die hohe Anzahl an Kleinstspielplätzen mit einer großen Anzahl an Spielgeräten dürfte hierbei ein wesentlicher Faktor sein. Der Kontrollaufwand aber auch die Unterhaltungsleistungen sind hier üblicherweise deutlich höher als bei großen Anlagen.

Bei einer getrennten Betrachtung der Unterhaltungsaufwendungen ergeben sich folgende Kennzahlen:

- Spielplätze SD 52: 5,48 Euro je m²
- Spielplätze in Parkanlagen: 3,29 Euro je m².

→ Empfehlung

Die Kostenrechnung der TBS sollte erweitert werden. Für eine sachgerechte Steuerung ist es erforderlich, eine Kostenarten- und Kostenträgerrechnung aufzubauen und regelmäßig auszuwerten. Dies muss, analog zu den Park- und Gartenanlagen, auch hier nicht zwingend flächendeckend geschehen. Anhand einiger repräsentativer Spielplätze können Kennzahlen ermittelt und auf die anderen Flächen bzw. Spielplätze übertragen werden.

Der Aufwand für das Sammeln und Beseitigen des Abfalls im Bereich der Spielplätze, die in der Zuständigkeit von SD 52 liegen, ist bekannt. In 2011 waren es 222.000 Euro.

Kennzahl	Solin-gen	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quar-til (Me-dian)	3. Quar-til	Anzahl Werte
Aufwendungen für die Müllbeseitigung je m ² Spiel- und Bolzplatz in Euro	1,49	0,30	1,57	0,86	0,62	0,80	1,04	11

Solingen tendiert auch bei dieser Kennzahl zum Maximum. Hier kann auch eine weitere Ursache für die insgesamt negative Positionierung zu suchen sein. Wie bereits bei den Park- und Gartenanlagen ausgeführt, können diese Aufwendungen in die Gebührenkalkulation Abfallbeseitigung einfließen. Daneben sollte jedoch auch eine Ursachenforschung betrieben werden. Begründet sich der hohe Aufwand durch eine unwirtschaftliche Aufgabenerledigung oder durch einen hohen Standard?

Grundlage des Kontraktes zwischen SD 52 und den TBS ist ein Leistungsverzeichnis mit Einheitspreisen. Es besteht somit eine gute Grundlage für den Stadtdienst, um eine effektive Steuerung wahrnehmen zu können. Für die TBS ist hierdurch eine eindeutige Abrechnungsbasis vorhanden.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Das monetäre Potenzial beim GPA- Benchmarkvergleich beträgt für 2011 590.000 Euro, zum interkommunalen Mittelwert beträgt es 430.000 Euro.
- Eine konkrete Ursachenforschung zum rechnerischen Potenzial ist aktuell nicht möglich. Einzelleistungen werden bisher nicht erfasst, daher sind einzelne Leistungskennzahlen nicht darstellbar.
- Eine sehr hohe Anzahl an Spielgeräten - Solingen tendiert hier zum Maximum - und der damit verbundene Kontroll- und Unterhaltungsaufwand tragen sicherlich auch zur negativen Kennzahlenausprägung bei. Ferner sind verhältnismäßig viele kleine und kleinste Anlagen vorhanden, die die laufende Unterhaltung ebenfalls unwirtschaftlicher gestalten.
- Die Aufwendungen für die Müllbeseitigung tendieren im interkommunalen Vergleich ebenfalls zum Maximum. Eine Erstattung aus dem Gebührenhaushalt sollte kurzfristig umgesetzt werden.
- Die Aufgabenwahrnehmung durch unterschiedliche Stadtdienste beinhaltet zusätzliche Schnittstellen und führt zu Effizienz- und Wirtschaftlichkeitseinbußen. Der Umfang der Leistungserstellung durch die TBS wird durch die Kontrakte bestimmt. Grundlage des Kontraktes ist ein Leistungsverzeichnis mit Einheitspreisen. Diese Systematik bewertet die GPA NRW positiv.
- Die Aufstellung eines Spielplatzentwicklungskonzeptes unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und sozialer Belange wird empfohlen. Ziel sollte sein, sowohl eine Reduzierung von Anzahl und Fläche der Spielplätze als auch eine Reduzierung von Spielgeräten zu erreichen.

- Neben den strukturellen Gründen sollten gezielt weitere Ursachen für den sehr hohen Unterhaltungsaufwand untersucht werden. Der optische Eindruck der Spielanlagen spiegelt die sehr hohen Aufwendungen nicht wider.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Solingen mit dem Index 1.

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 Solingen hat eine Fläche von 966.000 m² an Straßenbegleitgrün. Auf dieser Fläche stehen 8.232 Straßenbäume.

Die Datenlage der Stadt Solingen entspricht nicht dem erforderlichen qualitativen Standard. Weder der TBS noch SD 61 war die tatsächliche Größe bekannt. Die angegebene Fläche ist der GPA NRW erst nach Vorlage des ersten Berichtsentwurfes genannt worden. Sie hat sich nach wiederholten Korrekturen im Laufe der Prüfung insgesamt vervierfacht. Eine abschließende Aussage über die Validität der Flächendaten konnte die GPA NRW nicht treffen.

→ **Empfehlung**

Die Kataster- und Datenbanken von TBS und SD 61 sollten den tatsächlichen Gegebenheiten angepasst werden. Sachgerechte Entscheidungen können nur auf der Basis vollständiger Informationen getroffen werden.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün

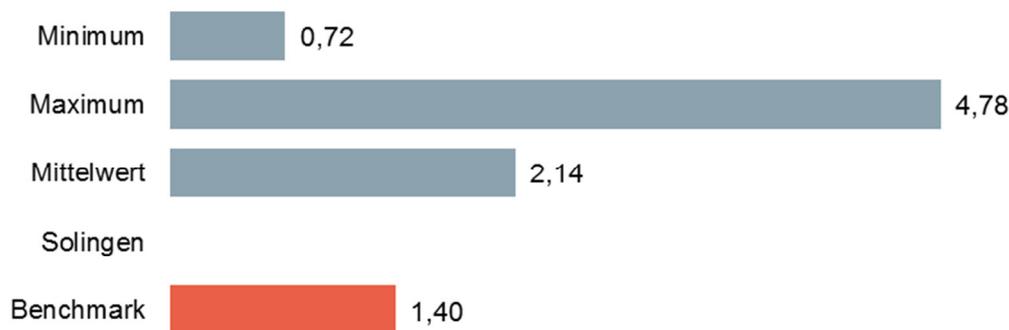
Kennzahl	Solin-gen	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quar-til (Me-dian)	3. Quar-til	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün in m ² je Einwohner	6,05	1,54	8,65	4,24	3,11	4,02	5,02	19
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	18,79	4,85	30,46	12,34	7,32	11,97	14,05	19
Anzahl der Bäume je 1.000 m ² Straßenbegleitgrün	8,52	3,88	54,91	28,73	18,11	25,71	39,60	19

Solingen hat eine geringe Anzahl an Straßenbäumen auf einer überdurchschnittlichen Fläche. Auch die einwohnerbezogene Kennzahl ist überdurchschnittlich. Auffällig ist im gesamten Stadtgebiet die Vielzahl an Pflanzbeeten mit Rosen oder Bodendecker.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auch hier wieder auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten. Die Stadt Solingen hat auch im Begleitgrün den Aufwuchs im Festwertverfahren ermittelt. Ersatzbepflanzungen schlagen sich daher unmittelbar im Aufwand nieder.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2011



Solingen	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

Aufgrund der dargestellten Flächenproblematik erfolgt keine Darstellung der Aufwandskennzahl im interkommunalen Vergleich. Unter Berücksichtigung der zuletzt genannten 966.000 m² an Straßenbegleitgrün erreicht die Stadt Solingen in 2011 einen Aufwand von 1,45 Euro je m², gleichbedeutend mit einer Differenz zum GPA-Benchmark von ca. 48.000 Euro.

Auch in diesem Prüffeld sind keine Leistungskennzahlen vorhanden, die für eine Analyse herangezogen werden können. Konsolidierungspotenzial sieht die GPA NRW allerdings noch z.B. im Bereich der Rosen- und Bodendeckerbeete. Diese verursachen in der Unterhaltung einen großen Aufwand. Nach Einschätzung der GPA NRW bestehen hier aber noch Möglichkeiten, den Aufwand zu reduzieren. Die Anzahl der Bäume je 1.000 m² Straßenbegleitgrün ist unterdurchschnittlich. Strukturell wirkt sich der Baumbestand somit nicht belastend aus.

→ Empfehlung

Auch für das Straßenbegleitgrün hält es die GPA NRW für erforderlich, eine Kostenrechnung aufzubauen und regelmäßig auszuwerten. Sachgerechte Entscheidungen und eine wirtschaftliche Steuerung werden hierdurch auf ein valides Fundament gestellt.

Mit einer Beschlussvorlage hat die Verwaltung in 2013 Lösungsvorschläge zur Reduzierung der Aufwendungen vorgelegt². Die Umwandlung eines geringen Teils von 1.650 m² der Beetflächen (= 2 Prozent der Gesamtfläche) in Rasenflächen war politisch jedoch nicht gewollt. Es ist allerdings zweifelhaft, ob der vorhandene Standard angesichts der aktuellen Haushaltslage zukünftig weiter gehalten werden kann. Es gibt nur wenige Alternativen, um die Aufwendungen signifikant zu reduzieren. Die eine ist der Verwaltungsvorschlag aus 2013, der jedoch in deutlich größerem Umfang umgesetzt werden müsste. Die andere ist eine massive Reduzierung des Pflegestandards dieser Flächen. Beide werden das Erscheinungsbild nachhaltig verändern. Ein gepflegter Rasen wirkt optisch jedoch deutlich positiver als ein ungepflegtes Pflanzbeet.

→ **Feststellung**

Der hohe finanzielle Druck der Stadt erfordert auch in diesem Bereich eine Prüfung bestehender Konsolidierungsmöglichkeiten. Der bisherige Vorschlag der Verwaltung wird das Stadtbild erheblich weniger negativ beeinflussen als deutliche Standardreduzierungen beim vorhandenen Zustand.

Die Straßenbäume sind erfahrungsgemäß ein kostenintensiver Faktor bei den Pflegeaufwendungen, insbesondere wenn sie schon älter sind. Die Anzahl der Bäume ist in Solingen unterdurchschnittlich und wirkt sich somit nicht belastend auf die Kennzahl aus. Nach eigenen Aussagen wird jedoch eine fachlich sinnvolle Baumpflege durchgeführt. In vielen Kommunen wird, der finanziellen Situation geschuldet, lediglich noch Verkehrssicherung betrieben. Reduzierungen bei der Baumpflege sind daher ebenfalls denkbar. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass damit eventuell Fehlentwicklungen der Bäume in Kauf genommen werden. Unterhaltungsaufwendungen werden dann in späteren Jahren in einem deutlich größeren Umfang erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die aktuellen Standards bei der Baumpflege sollten unter Abwägung aller Faktoren auf den Prüfstand gestellt werden.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Datengrundlagen und die Kenntnis über die zu bearbeitenden Flächen sollten sowohl bei der TBS wie auch bei SD 61 den tatsächlichen Gegebenheiten angepasst werden.
- Beim Pflegeaufwand beträgt die Differenz zum GPA-Benchmark in 2011 ca. 48.000 Euro, allerdings auf Basis nicht validierter Flächendaten.
- Der bisherige Mitteleinsatz bietet noch Möglichkeiten der Reduzierung. Die GPA NRW hält es für erforderlich, zunächst die Einzelleistungen zu erfassen, um damit die „Preistreiber“ identifizieren zu können.
- Augenscheinlich sind in Solingen viele Rosenbeete im Straßenbereich vorhanden. Deren Unterhaltung dürfte einen erheblichen Anteil am Aufwand ausmachen. Verwaltungsvorschläge zur Umgestaltung der Flächen (Bodendecker/Rosen in Rasen) sind sinnvoll und sollten in einem deutlichen Umfang umgesetzt werden.

² Vorlage 2460 - HSK 197 Reduzierung des Sachaufwands Straßenunterhaltung hier: Reduzierung des Pflegestandards beim Straßengrün

- Eine Reduzierung der Baumpflege erscheint ebenfalls prinzipiell möglich, kann jedoch Nachholbedarf in der Zukunft erzeugen. Eine fachliche Beurteilung ist durch die GPA NRW an dieser Stelle nicht möglich.
- Bei den vorhandenen Strukturen in Solingen werden Aufwandsreduzierungen nur über Standardreduzierungen und/oder Flächenumwandlungen erzielt werden können.
- Ohne eine outputorientierte Kennzahlenauswertung ist eine wirtschaftliche Steuerung nicht möglich.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Solingen 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?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				65	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					70

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				71	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					76

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				65	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					70

→ 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