

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Mönchengladbach im Jahr
2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Mönchengladbach	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Mönchengladbach	11
Strukturelle Situation	11
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	12
→ Zur Prüfung der Stadt Mönchengladbach	14
Prüfungsablauf	14
→ Zur Prüfungsmethodik	15
Kennzahlenvergleich	15
Strukturen	15
Benchmarking	16
Konsolidierungsmöglichkeiten	16
GPA-Kennzahlenset	17

→ 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 Mönchengladbach 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 Mönchengladbach

Managementübersicht

Die Stadt Mönchengladbach nimmt ab 2012 freiwillig an der 2. Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen teil. Seit diesem Zeitpunkt hat sie die Auflage, einen jährlichen Haushaltssanie-

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

rungsplan aufzustellen und fortzuschreiben. Bereits seit 1994 befindet sich die Stadt Mönchengladbach in einer angespannten Haushaltslage, die u.a. zur Aufstellung jährlicher Haushaltssicherungskonzepte führte. Diese konnten ab dem Jahr 2001 nicht mehr genehmigt werden, so dass Mönchengladbach dem Nothaushaltsrecht unterlag. Auch mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) im Jahr 2009 änderte sich dieser Zustand nicht. Durch den schnellen Verzehr der Ausgleichsrücklage musste die Stadt Mönchengladbach auch weiterhin ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Weil auch dieses Konzept nicht genehmigungsfähig war, befand sie sich weiterhin im Nothaushaltsrecht.

Der zuletzt aufgestellte Haushaltssanierungsplan mit Stand 2015 sieht einen ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2018 vor. Er wurde zuletzt am 30. Juni 2015 von der Bezirksregierung Düsseldorf genehmigt. Für die Jahre 2014 bis 2018 sind jährliche Konsolidierungshilfen von ca. 40,7 Mio. Euro vorgesehen. In 2019 und 2020 werden die Hilfen abgeschmolzen, sodass der Haushalt 2021 ohne Hilfsmittel ausgeglichen sein muss.

Durch die Maßnahmen zur Haushaltssanierung, steigenden Steuereinnahmen sowie mit den Konsolidierungshilfen des Landes konnten die jährlichen Defizite deutlich reduziert werden. Diese positive Entwicklung konnte bisher in Mönchengladbach – im Gegensatz zu vielen anderen Stärkungspaktkommunen – verhindern, dass das Eigenkapital vollständig aufgezehrt und die Überschuldung eingetreten ist. Obgleich auch für die nächsten Jahre negative Jahresergebnisse prognostiziert werden, konnte der Eigenkapitalverzehr zwischen 2009 und 2013 zunächst deutlich zeitlich verlangsamt werden. Obwohl die Entwicklung der jährlichen Eigenkapitalquoten für Mönchengladbach weiterhin negativ prognostiziert werden, liegen sie in allen Planjahren noch deutlich über den interkommunalen Mittelwerten aller kreisfreien Städte in NRW. Auf den Einwohner bezogen weist die Stadt Mönchengladbach das höchste Eigenkapital unter den kreisfreien Städten im Stärkungspakt auf. Eine Überschuldung ist, unter der Voraussetzung, dass der eingeschlagene Weg der Konsolidierung konsequent weiter gegangen wird, aktuell also nicht zu befürchten.

Das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2018 ist naturgemäß mit Risiken behaftet. Hierauf hat bereits der Kämmerer in seiner Rede zum Haushaltsentwurf 2013 hingewiesen. Vor allem bei den großen Ertragspositionen, wie der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen, sind diese Risiken zu sehen. So blieben z.B. die Erträge aus der Gewerbesteuer im Jahr 2014 um ca. 13 Mio. Euro - bedingt durch korrigierte Steuerfestsetzungen aus 2011 und 2012 - hinter dem Planansatz zurück. Dies zeigt, dass, sofern die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen (210 Maßnahmen im HSP 2015, Gesamtvolumen 361 Mio. Euro) nicht den erwünschten Erfolg haben, der geplante Haushaltsausgleich 2018 gefährdet ist.

Diese Risiken sieht die GPA NRW auch bei den Personalaufwendungen in Mönchengladbach. Die Stadt plant bis 2021 durchschnittliche Aufwandssteigerungen von jährlich zwei Prozent ein. Diese Zielvorgabe ist allerdings bereits durch die hohen Tarif- und Besoldungsanpassungen in 2014 und 2015 gefährdet. Grund ist, dass der geplante Stellenabbau im Rahmen der planmäßigen Fluktuation nicht mehr ausreichen wird, die Aufwandssteigerungen zu kompensieren. Mit der Erstellung des Personalentwicklungs- und Organisationskonzeptes (POK) soll daher die gesamte Verwaltung einer aufgabenkritischen Betrachtung unterzogen werden. Ausnahmen bilden hier nur bestimmte Aufgabenbereiche wie z.B. Feuerwehr, Personal in Kindertageseinrichtungen, soziale Dienste oder Schulsekretariate. Beispielhaft hat die GPA NRW in einem „Risikoszenario“ berechnet, wie sich die zukünftigen Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn sich Risiken tatsächlich realisieren und die Ist-Ergebnisse in einzelnen Bereichen

schlechter ausfallen sollten als zurzeit absehbar. Hierzu wurden für einige wenige Ertragspositionen des Haushalts unterschiedliche Ausgangsbasen und Annahmen für die Zukunft getroffen. Die Ergebnisse machen deutlich, dass die vorsorgliche Entwicklung neuer bzw. weiterer Sanierungsplanmaßnahmen zu empfehlen ist. Die beispielhaften Berechnungen sollen aber weder die Planwerte der Stadt, noch die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen ersetzen.

Sofern angedachte Konsolidierungsmaßnahmen nicht den erwünschten Erfolg haben, Risiken eintreten und der für 2018 geplante Haushaltsausgleich gefährdet sein sollte, haben die Kommunen die Möglichkeit, die Hebesätze der Realsteuern anzuheben. Je eine Mio. Euro auszugleichende Verschlechterung könnte z.B. die Grundsteuer B in Mönchengladbach um weitere elf Punkte angehoben werden.

Die Stadt Mönchengladbach hat in ihren Planungen bereits die Möglichkeit einer „konditionierten Eventualsteuererhöhung“ hinterlegt. Hiermit verpflichtet sich die Stadt zu einer Anhebung der Realsteuerhebesätze für den Fall, dass die eingeplante Entlastung durch das Bundesteilhabegesetz nicht im erhofften Umfang eintritt.

Der interkommunale Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel hat gezeigt, dass das strukturelle Problem der Stadt Mönchengladbach nicht primär der Ertragsseite geschuldet ist. Die allgemeinen Deckungsmittel liegen im langjährigen Vergleich mit allen übrigen kreisfreien Städten in NRW ab 2011 leicht über den Mittelwerten. Vergleicht man die kreisfreien Städte im Stärkungspakt miteinander, bewegt sich Mönchengladbach seit dem Jahr 2010 zum Teil deutlich über den entsprechenden Mittelwerten. Neben den genannten Möglichkeiten zur Ertragssteigerung empfiehlt die GPA NRW daher, die Konsolidierungsmaßnahmen des HSP konsequent umzusetzen und weitere Möglichkeiten zur Reduzierung der Aufwandsseite zu identifizieren.

Konkrete Möglichkeiten für Aufwandsreduzierungen konnte die GPA NRW im Rahmen der Prüfung im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung aufzeigen. Zur Erreichung einer hohen Bürgerorientierung werden Einwohnermeldeaufgaben auch in Außenstellen erbracht. Die festgestellten Leistungswerte in der Sachbearbeitung bei den Einwohnermeldeaufgaben für 2011 und 2012 zeigen gemessen am GPA-Benchmark noch Potenzial. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sowohl die gelieferten Stellendaten als auch die Fallzahlen nicht eindeutig ermittelt werden konnten. Hier bleibt es einer Stellenbedarfsanalyse vorbehalten, die Ergebnisse und Erkenntnisse aus dieser Prüfung zu bestätigen bzw. zu konkretisieren. Durch eine sukzessive Zentralisierung lassen sich kostensparende Synergien erzielen, gleichzeitig wäre damit auch eine Verbesserung des Leistungsniveaus durch Stellenabbau realisierbar. Auch die Stadt Mönchengladbach hat diese Möglichkeiten erkannt und entsprechende Maßnahmen in ihrem HSP vorgesehen, die eine Reduzierung von Außenstellen vorsehen. Die GPA NRW unterstützt ausdrücklich die beabsichtigten Maßnahmen zur sukzessiven Zentralisierung.

Auf GPA-Benchmarkniveau bei den Leistungskennzahlen bewegt sich das Personenstandswesen in Mönchengladbach. Beginnend in 2011 erreicht das Standesamt Mönchengladbach bis 2013 höchste Leistungswerte. Auch hier sind weitere positive Synergieeffekte zu erwarten, wenn die Konsolidierungsmaßnahme „Zentralisierung der standesamtlichen Aufgaben im Rathaus Rheydt“ vollständig umgesetzt ist. Das hohe Leistungsniveau wird durch eine Optimierung und Steuerung des Personaleinsatzes erreicht. Hierzu wurden günstige Rahmenbedingungen

geschaffen, bei denen das Trauangebot auf die Bedarfe der Kunden und die zur Verfügung stehenden Ressourcen abgestimmt ist.

Die Mönchengladbacher Kfz-Zulassungsbehörde zeichnet sich durch umfänglich optimierte Geschäftsprozesse aus. Beispiele hierfür sind die Maßnahmen zur Publikumssteuerung, die Nutzung einer bestmöglichen IT-Unterstützung und ein effizientes Terminvereinbarungssystem. Von daher ist es kein Zufall, dass die Zulassungsbehörde in 2011 zu den fünf kreisfreien Städten in NRW gehört, mit den geringsten Personalaufwendungen je Fall. Durch den optimierten Personaleinsatz ist das Leistungsniveau in allen betrachteten Jahren sehr hoch. Der GPA-Benchmark wird in den Vergleichsjahren 2011 und 2012 überschritten. Unter anderem hat die Stadt Mönchengladbach ein gemeinsames Frontoffice von Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen eingerichtet und damit die Flexibilität der Personaleinsatzplanung deutlich erhöht. Neue Erkenntnisse und Empfehlungen zur Optimierungen des Personaleinsatzes und dessen Steuerung sowie zur IT-Unterstützung konnte die GPA NRW im Rahmen der Prüfung nicht mehr geben. Dies gilt gleichermaßen für die Bereiche Führerscheinstelle und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Beide weisen interkommunal ein sehr hohes Leistungsniveau auf.

Die Organisation und Steuerung des Fachbereich 51 – Kinder, Jugend und Familie – bietet punktuell Verbesserungsmöglichkeiten. Einerseits sollten Jugendamt und Schulamt intensiver fachlich und organisatorisch vernetzt werden. Beide Bereiche haben sowohl gleiche Zielgruppen als auch gemeinsame Schnittstellen zu entsprechenden Themenstellungen (z.B. Schulsozialarbeit, Offener Ganzttag, Kinderschutz, etc.). Zum anderen kann die Steuerungsleistung des Jugendamtes durch die Bildung von Kennzahlen in einzelne Aufgabenfelder und einer Verknüpfung mit dem bestehenden Controlling auf Dezernatsebene verbessert werden.

Der Ressourceneinsatz für das Jugendamt Mönchengladbach insgesamt, dargestellt durch den Fehlbetrag je Einwohner bis unter 21 Jahre, entwickelt sich im Zeitverlauf 2009 zu 2012 mit zwölf Prozent steigend. Interkommunal weist das Jugendamt damit bezogen auf 2011 den vierthöchsten Fehlbetrag der kreisfreien Städte in NRW auf. Hauptgrund hierfür ist die sehr hohe Falldichte bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie. Für diese Hilfeart weist die Stadt Mönchengladbach - trotz der Umsetzung der Empfehlungen der GPA NRW aus der letzten Prüfung - im Vergleichsjahr 2011 den mit Abstand höchsten Fehlbetrag unter allen kreisfreien Städten in NRW aus.

Deutlich positiver ist die Situation bei der Tagesbetreuung für Kinder in Mönchengladbach zu beurteilen. Sowohl finanziell als auch inhaltlich hebt sich die Stadt Mönchengladbach mit innovativen Lösungen heraus. Mit dem auch bundesweit beachteten Konzept „LENA“ (Lernen und Erziehen nutzt Allen) hat die Stadt „Neuland“ betreten. Hierbei findet eine neue Form und Vernetzung bei der Betreuung von Kleinkindern in entsprechend ausgestatteten und angemieteten Wohnungen statt. Auch bei der Organisation und Steuerung dieses Bereiches ist die Stadt Mönchengladbach mit dem so genannten Kita-Navigator im Internet gut aufgestellt. Er hilft Eltern bei der Suche nach einem passgenauen Kindergartenplatz und bietet den Trägern eine aktuelle Grundlage für die Kindergartenbedarfsplanung. Abgerundet wird der gute Gesamteindruck bei der Tagesbetreuung durch die interkommunal sehr niedrigen Fehlbeträge sowohl personen- als auch platzbezogen. Hierbei wirken sich die niedrigen freiwilligen Zuschüssen an freie Träger sowie die überdurchschnittliche Elternbeitragsquote haushaltswirtschaftlich besonders positiv aus.

Die interkommunal höchste Beitragsquote erzielt die Stadt Mönchengladbach 2011 auch im Bereich des Offenen Ganztags. Bezogen auf den teilnehmenden Schüler wird der vierthöchste Wert erreicht. Hier schöpft Mönchengladbach die Möglichkeiten bei den Elternbeiträgen vollständig aus. Als einzige kreisfreie Stadt in NRW liegt die höchste Beitragsstufe unter 50.000 Euro (Durchschnitt kreisfreie Städte rund 75.000 Euro). Zusätzlich wurde die letzte Beitragserhöhung im Rahmen einer HSP-Maßnahme zum 01.08.2013 beschlossen.

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

Im Prüfbereich Soziales hat die GPA NRW leistungsbezogene Personalkennzahlen erhoben und analysiert. Auf Basis der GPA-Benchmarks wurde die angemessene Stellenausstattung empirisch für 2011 ermittelt und auf die aktuellen Verhältnisse fortgeschrieben. Danach hatten im Vergleichsjahr 2011 die untersuchten Bereiche zunächst noch ein rechnerisches Stellenpotenzial. In den Jahren 2012 bzw. 2013 entspricht die Stellenausstattung aber bereits weitestgehend den GPA-Benchmarks. Grund ist, dass die Stadt Mönchengladbach bereits durch ihr Controlling die entsprechenden Bereiche erkannt und gegensteuernd eingegriffen hat. Aktuell besteht lediglich in zwei Bereichen noch ein rechnerisches Potenzial in der Größenordnung von insgesamt rund drei Vollzeit-Stellen.

In der Eingliederungshilfe haben die kreisfreien Städte u.a. durch Fallzahl- und Aufwandssteigerungen sehr starke Mehrbelastungen zu verkraften. Fast ein Drittel des Transferaufwandes 2012 von insg. rund 1,2 Mio. Euro wurde in der Frühförderung geleistet. Die Stadt Mönchengladbach versucht den Aufwand zielgerichtet zu steuern und durch ein konsequentes Vertragscontrolling zu begrenzen. Über Leistungsbeschreibung müssen die Träger Preise und Zeitrahmen einhalten sowie auch Qualitätskriterien erfüllen (z.B. fachliche Qualität des Personals und Raumausstattung). Die konsequente und stringente Vorgehensweise der Stadt zeigt sich auch im interkommunalen Vergleich. Der Transferaufwand je Leistungsbezieher liegt nur noch bei vier anderen kreisfreien Städten günstiger, als in Mönchengladbach. Größter Posten bei den Transferleistungen für Eingliederungshilfen sind in 2012 allerdings die Integrationshilfen (ca. 0,7 Mio. Euro). Eine finanzielle Entastung 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. Vergleichbar zur Frühförderung arbeitet die Stadt Mönchengladbach auch bei den Integrationshilfen mit einem Vertragscontrolling.

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. Dabei hat sich gezeigt, dass die Stadt Mönchengladbach den Ausbau ambulant organisierter Wohn- und Pflegeangebote (z.B. betreutes Wohnen oder Hausgemeinschaften) auch in den aktuell betrachteten Jahren nicht deutlich verbessern konnte. Es sind somit weitere Anstrengungen der Stadt notwendig, um den kostengünstigeren Verbleib der Hilfeempfänger in der eigenen Häuslichkeit zu fördern.

Die Stadt Mönchengladbach hat sich frühzeitig und intensiv mit den Veränderungen der bestehenden Schullandschaft durch die demographische Entwicklung auseinandergesetzt. Durch die regelmäßige Erstellung bzw. Fortschreibung der Schulentwicklungspläne liegen die wesentlichen und aktuellen Planungsgrundlagen vor. Die Bedeutung dieses Themas und seine massiven haushaltsmäßigen Auswirkungen werden durch die große Anzahl entsprechender Maßnahmen im Haushaltssanierungsplan deutlich. Allein im Jahre 2012 waren dort acht konkret Maßnahmen zu finden, die von der Schließung und dem Verkauf von Grund- und Hauptschulen bzw. deren Gebäude bis hin zur Schließung von Turnhallen gehen. Notwendig und möglich waren diese Schritte als Folge der auch in Mönchengladbach sinkenden Schülerzahlen. Für das Jahr 2011 konnte die GPA NRW in der saldierten Betrachtung und gemessen an den GPA-Benchmarks kein Flächenpotenzial ausweisen. Hier befindet sich die Stadt Mönchengladbach in einer vergleichsweise guten Ausgangslage. Insbesondere sollte aber die Entwicklung an den Hauptschulen im Blick gehalten werden. Das schulische Angebot für die Sekundarstufe muss ggf. dem Schulwahlverhalten entsprechend anpasst werden. Nicht zielführend ist es dabei, möglichst viele oder alle Schulformen vorhalten zu wollen. Hierdurch kommt es zu Konkurrenzen, da alle Schulformen prinzipiell die gleiche Zielgruppe in der Schülerschaft haben. Die durchgeführte Elternbefragung zeigt aber, dass die Stadt Mönchengladbach das Thema aktiv begleitet. Für die Einführung einer Sekundarschule gab es bislang kein positives Votum der Elternschaft. Ein Szenario über den Flächenbedarf an den weiterführenden Schulen zum Schuljahr 2017/18 konnte die GPA-NRW nicht erstellen. Grund hierfür ist, dass die Prognosen aus der Schulentwicklungsplanung Mönchengladbachs nicht unmittelbar in die Prüfsystematik der GPA NRW übernommen werden können. Anders sieht die Datenlage bei den Grundschulen aus. Hier reichen die bislang verabschiedeten Maßnahmen für die Grundschulen noch aus, um den GPA-Benchmark beim Flächenbedarf im Jahr 2017/18 zu erreichen. Die vorgenannten Aussagen und Empfehlungen zur Flächensituation stehen selbstverständlich unter dem Vorbehalt, dass die aktuelle Flüchtlingssituation es vor Ort erfordern kann, einzelne Schulgebäude oder Turn- und Sporthallen zunächst als Unterkünfte zu nutzen, sofern die Folgenutzung dies zulässt.

Durch ein neues Berechnungsmodell zur Stellenausstattung bei den Schulsekretärinnen sollen nach dem Haushaltssanierungsplan rund 115.000 Euro jährlich eingespart werden. Bereits im Vergleichsjahr 2011 weist Mönchengladbach einen geringen Personalaufwand sowohl bei den allgemeinbildenden als auch bei den Förderschulen und Berufskollegs auf. Entsprechend hoch sind die Leistungswerte bezüglich der Zahl der zu betreuenden Schüler je Stelle. Grund hierfür ist das vergleichsweise geringe Vergütungs- und Besoldungsniveau der Sekretariatskräfte an den Mönchengladbacher Schulen. Positiv ist das Mönchengladbacher Verfahren zur Stellenbemessung in den Schulsekretariaten zu bewerten. Es ist zweckmäßig und sachgerecht, da insbesondere bei neuen Arbeitsverträgen ein fester Stundensockel vereinbart wird. Darüber hinaus gibt es Zuschläge, die Besonderheiten der jeweiligen Schule oder Schülerschaft berücksichtigen. Hierunter fallen zum Beispiel Ganztagsangebote, Dependancen, Migranten, bilingualer Unterricht oder Inklusion. Einmal jährlich errechnet die Stadt Mönchengladbach auf diese Weise die benötigten Stunden und passt die Besetzung der Sekretariate entsprechend an.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung bewegen sich in der Stadt Mönchengladbach insgesamt auf einem geringen Niveau. Bei den Aufwendungen für die Schülerbeförderung durch den ÖPNV hat die GPA NRW die tatsächlichen Ticketkosten für anspruchsberechtigte Schüler mit den tatsächlichen Zahlungen an das Verkehrsunternehmen verglichen. Es konnte festgestellt werden, dass die Stadt Mönchengladbach als Schulträger erheblich höhere Beiträge

an das Verkehrsunternehmen zahlt, als den reinen Ticketpreis. Auch der vom Schüler zu zahlende Eigenanteil für die Nutzung des SchokoTickets außerhalb der Schulzeiten führt in Mönchengladbach zu keiner Entlastung des städtischen Haushaltes. Grund sind die bestehenden gesetzlichen Regelungen für alle Städte im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, die mit der Einführung des SchokoTickets 2001 getroffen wurden. Die Aufwendungen für den ÖPNV werden seit dem jährlich indiziert. Basis der heutigen Zahlungen durch die Schulträger sind allerdings die aktuellen Gesamtschülerzahlen der Kommune, nicht die im jeweiligen Schuljahr tatsächlich anspruchsberechtigten Schüler. Diese Vorgehensweise führt im Ergebnis zu einer Subventionierung des ÖPNV. Die GPA NRW empfiehlt daher, diesen Teil der Zahlungen an die Verkehrsgesellschaft aus der Produktgruppe ÖPNV oder städtische Beteiligungen und nicht aus der Produktgruppe der Schülerbeförderung zu leisten.

Der Schülerspezialverkehr wird in Mönchengladbach nur bei gemeinsamem Unterricht von behinderten und nicht behinderten Kindern sowie an Förderschulen eingesetzt. Durch regelmäßige Ausschreibung stellt die Stadt Mönchengladbach die Wirtschaftlichkeit der beauftragten Transport-Dienstleistungen sicher. Zum 1. August 2015 stellt die Stadt Mönchengladbach den Schulbusverkehr vollständig im Rahmen des ÖPNV sicher. Sie erwartet durch Kosteneinsparung künftig eine Ergebnis-Verbesserung bei der Schülerbeförderung, die auch als HSP-Maßnahme konkretisiert wurde.

Der Anteil des Verkehrsflächenvermögens an der Bilanzsumme ist in der Stadt Mönchengladbach vergleichsweise hoch. Mit ca. 20 Prozent bzw. rund 634 Mio. Euro am Bilanzvermögen wird die Bedeutung der hier betrachteten Straßen, Wege und Plätze in Bezug auf den dauerhaften Erhalt und die Nutzung deutlich.

Ein überdurchschnittliches Niveau weisen hingegen die Strukturkennzahlen bei den Verkehrsflächen auf, was ihren Anteil in Relation zur Bevölkerungszahl und -dichte angeht.

Die Unterhaltungsaufwendungen für diese Flächen bewegen sich seit mehreren Jahren auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Allerdings ist auch die mit der Einführung von NKF geforderte Datentransparenz über den Zustand der Verkehrsflächen aktuell noch nicht vorhanden. Nur mit einer validen und aktuellen Datenbasis lassen sich sachgerechte Entscheidungen über notwendige Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen treffen. Die Stadt Mönchengladbach sollte daher zunächst den in 2014 erfassten Straßenzustand auswerten und fortschreiben.

Das zurzeit noch geringe Alter der Straßen und der damit verbundene geringe Anlagenabnutzungsgrad wirken sich zunächst noch begünstigend aus. Hingegen liegen die Unterhaltungsaufwendungen und die Reinvestitionsquote in 2011 deutlich unterhalb anerkannter Zielwerte. Der niedrige Anlagenabnutzungsgrad von 47 Prozent kann in diesem Fall – bezogen auf das Jahr 2011 – die geringen Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen rechtfertigen ohne direkt Risiken für den Vermögenserhalt zu indizieren. Soweit aber das Unterhaltungs- und Reinvestitionsvolumen in den künftigen Jahren auf diesem Niveau verbleibt, droht ein Werteverzehr mit entsprechenden Haushaltsrisiken. Die GPA NRW hält es daher für angezeigt, nach der Schaffung einer validen Datengrundlage zunächst eine aus fachlicher Sicht notwendige und sinnvolle Unterhaltungs- und Investitionsstrategie aufzustellen. Diese sollte mit den finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten der Stadt in Einklang stehen.

Neben den Verkehrsflächen prüft die GPA NRW hier üblicherweise auch das Handlungsfeld „Straßenbeleuchtung“. Zu Prüfungsbeginn befand sich die Stadt Mönchengladbach in einer intensiven internen Abstimmung hinsichtlich der weiteren Vorgehensweise bei der Straßenbeleuchtung. Die Situation in Mönchengladbach wurde in einem Gutachten aktuell dargestellt. Um eine Doppelprüfung zu vermeiden, wurde in Abstimmung mit der Verwaltung auf eine Prüfung dieses Bereiches verzichtet.

Die Grünflächen der Stadt Mönchengladbach weisen einige Strukturmerkmale auf, die einer wirtschaftlichen Unterhaltung und Pflege entgegenstehen. Obwohl der Flächenanteil in Bezug auf die Bevölkerung eher unterdurchschnittlich ausfällt, ist es die Kleinteiligkeit der Anlagen, die einen prinzipiell höheren Aufwand verursachen. Eine Vielzahl an Wechselbepflanzungen und eine unzureichende Geräte- und Maschinenausstattung begründen weitere strukturelle Merkmale, die ein wirtschaftliches Handeln erschweren. Trotz erfolgter Flächenzuwächse und Aufwandsreduzierungen in den vergangenen Jahren, bestand für 2011 noch eine rechnerische Differenz zum GPA-Benchmark beim Unterhaltungsaufwand in Höhe von ca. 750.000 Euro. Diese Vergleiche zeigen auch, dass die Leistungserstellung ausschließlich mit eigenem Personal nicht die wirtschaftlichste Form der Aufgabenerledigung ist. Mönchengladbach gehört zu den wenigen Kommunen, die noch keinen Mix aus Fremdvergaben und Eigenleistung etabliert haben. Hier sollte zukünftig die Personalfuktuation genutzt werden, um einen sinnvollen Einstieg in die Fremdvergabe zu gestalten. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Wirtschaftlichkeit der Eigenleistungen bisher nicht durch entsprechende Leistungskennzahlen nachgewiesen werden konnte. Vielmehr hat die Prüfung gezeigt, dass die Stadt Mönchengladbach bei

- der Unterhaltung der Rasenflächen,
- der Unterhaltung der Sträucher und Gehölze und
- der Müllbeseitigung in den Park- und Gartenanlagen

jeweils Maximalwerte aufweist. Insofern wird die Notwendigkeit zu mehr Wirtschaftlichkeit in der Grünpflege noch einmal deutlich. In diesem Zusammenhang sah bereits das Haushaltssicherungskonzept in 2010 entsprechende Maßnahme zur Aufwandsreduzierung vor. Deren Umsetzung erfolgte aber bisher nur teilweise, da die politische Willensbildung eine weitere Standardreduzierung bisher nicht zugelassen hat.

Bei den Spiel- und Bolzplätzen sind bereits aus den Strukturkennzahlen (Fläche und Anzahl) für die Stadt Mönchengladbach tendenziell Potenziale ableitbar. Bei allen Kennzahlen positioniert sich Mönchengladbach z.T. deutlich über dem Mittelwert. Dieses Potenzial hat die Stadt bereits erkannt und in einer entsprechenden HSP-Maßnahme konkret definiert. Im Bereich der Kleinkinderspielplätze sollen im Laufe der nächsten Jahre 57 Anlagen mit einer Fläche von über 130.000 m² aufgegeben werden. Zur Umsetzung dieser Maßnahmen sind allerdings noch konkrete Rats- oder Ausschussbeschlüsse notwendig. Mit dem geplanten Rückbau wird sowohl der demografischen Entwicklung wie auch der weiterhin wirtschaftlichen Aufgabenerledigung Rechnung getragen. Diese Vorgehensweise wird von der GPA NRW ausdrücklich als zielführend begrüßt. Ein Vergleich der Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze in Bezug auf den GPA Benchmark hat zunächst kein rechnerisches Potenzial ergeben. Gleich-

wohl zeigt z.B. ein Vergleich der Leistungskennzahl „Aufwendungen je Spielgerät“, dass hier durchaus noch Konsolidierungspotenzial besteht. Ähnliches lässt sich auch für die Müllbeseitigung in den Anlagen sagen. Hierfür bestand in 2011 eine Unterdeckung von 245.000 Euro, die prinzipiell über den Gebührenhaushalt refinanziert werden könnte.

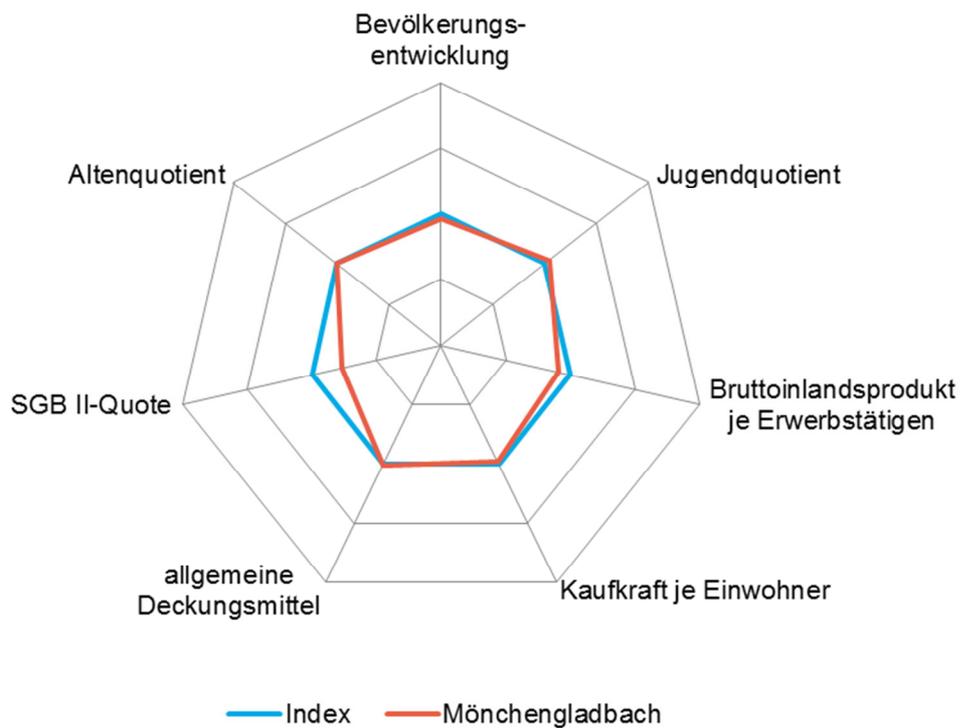
Wie bei den Spiel- und Bolzplätzen ist auch beim Straßenbegleitgrün in der Stadt Mönchengladbach zunächst kein rechnerisches Potenzial bei den Unterhaltungsaufwendungen festzustellen. Sowohl in 2011 als auch in 2012 tendieren die Pflegeaufwendungen beim Straßenbegleitgrün zum interkommunalen Minimalwert. Hauptgrund hierfür ist ein geringer Pflegestandard bei den Straßenbäumen. Nur zwei der Vergleichskommunen haben bei der Baumpflege geringere Aufwendungen als Mönchengladbach. Zukünftig ist allerdings von höheren Kennzahlenwerten auszugehen, da die Baumkontrollen ab 2012 intensiviert wurden. Hierdurch wird ein höherer Pflegeaufwand entstehen. Erst mit der Fertigstellung des Grünflächenkatasters für das Begleitgrün wird ein Instrumentarium zur wirtschaftlichen Steuerung über Leistungskennzahlen vorhanden sein. Bei zukünftigen Planungen sollten – wie im Bereich der Park- und Gartenanlagen - frühzeitige Abstimmungen zwischen Planung und Unterhaltung stattfinden. Der spätere Unterhaltungsaufwand lässt sich auf die Weise in Grenzen halten bzw. optimieren.

Ausgangslage der Stadt Mönchengladbach

Strukturelle Situation

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

Bei den aufgezeigten Strukturmerkmalen zeigt sich für die Stadt Mönchengladbach zunächst optisch ein eher unauffälliges Bild. Als belastende Faktoren sind allerdings ein geringeres Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen und vor allem eine deutlich höhere SGB II-Quote festzuhalten. Auch die aktuellen Prognosen von IT NRW zur Bevölkerungsentwicklung zeigen für Mönchengladbach keine Trendumkehr beim Bevölkerungsrückgang. Allerdings ist danach bis 2040 von einem vergleichsweise moderaten Bevölkerungsrückgang im Vergleich zu 2015 von lediglich 1,3 Prozent auszugehen.

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.

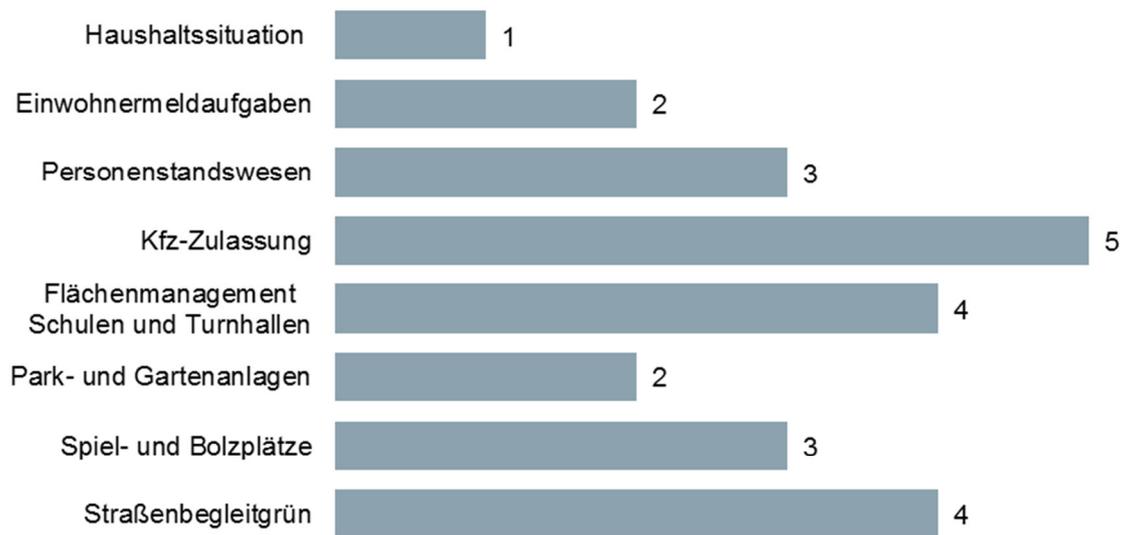
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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 Mönchengladbach

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Mönchengladbach wurde 2012 bis 2014 durchgeführt.

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

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

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Olaf Schwickardi
Finanzen	Wolfgang Goretzki
Sicherheit und Ordnung	Sabine Jary
Jugend	Marion Keppler
Soziales	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 ist ein gesonderter Bericht erfolgt bzw. wird dieser noch erfolgen.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten sowie den Fach- und Amtsleitungen und den 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 Mönchengladbach 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, 23. November 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
Mönchengladbach im Jahr
2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	5
Gesamt Betrachtung der Haushaltssituation	14
Haushaltswirtschaftliche Risiken	16
Risikoszenario	16
Haushaltssituation	18
Kommunaler Steuerungstrend	18
Beiträge	20
Steuern	22
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	22
Vermögenslage	22
Schulden- und Finanzlage	29
Ertragslage	35

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

Haushaltssituation

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

Haushaltsausgleich

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

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Mönchengladbach befindet sich seit dem Jahr 1994 in einer angespannten Haushaltssituation. In diesem Jahr musste sie erstmals ein Haushaltssicherungskonzept erstellen. Nachdem der originäre Haushaltsausgleich nicht mehr dargestellt werden und die Haushaltssicherungskonzepte daher nicht mehr genehmigt werden konnten, befand sich die Stadt seit dem Jahr 2001 in der vorläufigen Haushaltsführung.

Durch die Umstellung auf das NKF im Jahr 2009 änderte sich dieser Zustand nicht. Aufgrund des schnell voranschreitenden Verzehrs der Ausgleichsrücklage musste die Stadt Mönchengladbach auch weiterhin ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Weil auch dieses Konzept nicht genehmigungsfähig war, befand sie sich weiterhin im Nothaushalt.

Nach Erlass des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) zum 01. Dezember 2011 beantragte die Stadt Mönchengladbach aufgrund der für 2016 prognostizierten Überschuldung die Teilnahme am Stärkungspakt. Nach Genehmigung dieses Antrages am 25. Mai 2012 durch die Bezirksregierung Düsseldorf ist Mönchengladbach freiwillige Teilnehmerin der zweiten Stufe des Stärkungspaktes. Seit dem ist sie gehalten einen Haushaltssanierungsplan zu erstellen und jährlich fortzuschreiben. Die bislang erstellten Pläne wurden von der Bezirksregierung Düsseldorf genehmigt. Der erstmalige Haushaltsausgleich inklusive der zugesagten Hilfsmittel ist für das Jahr 2018 geplant. Die Überschuldung ist auf Grundlage der aktuellen Planzahlen nicht mehr zu befürchten.

In den Jahren 2012 und 2013 hat die Stadt Mönchengladbach Stärkungspaktmittel in Höhe von 9,8 bzw. 15,8 Mio. Euro erhalten. Für die Jahre 2014 bis 2018 sind jährliche Zuwendungen von ca. 40,7 Mio. Euro vorgesehen. In 2019 und 2020 werden die Hilfsmittel abgeschmolzen, so dass der Haushalt 2021 ohne Hilfsmittel ausgeglichen sein muss.

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis		-146.822	-124.362	-124.248	-34.988	-45.269
Höhe der allgemeinen Rücklage	1.106.990	1.074.435	930.767	808.697	797.104	751.835
Höhe der Ausgleichsrücklage	134.104	0	0	0	0	0
Sonderrücklagen	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital	1.241.094	1.074.435	930.767	808.697	797.104	751.835

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-45.696	-28.276	-21.786	-15.612	3.007	1.120	1.388	1.118
Höhe der allgemeinen Rücklage	706.139	677.863	656.077	640.465	643.473	644.593	645.981	647.098
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonderrücklagen	0	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital	706.139	677.863	656.077	640.465	643.473	644.593	645.981	647.098

Interkommunaler Vergleich der Jahresergebnisse 2009 bis 2012 je Einwohner in Euro

Jahr	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2009	-569	-757	-126	-421	-558	-422	-265	22
2010	-482	-903	114	-390	-524	-355	-217	21
2011	-483	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20
2012	-136	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19

Das jährliche Defizit der Stadt Mönchengladbach hat sich im Betrachtungszeitraum deutlich reduziert. Im gleichen Zeitraum ist der interkommunale Mittelwert auf annähernd gleichem Niveau geblieben. Die positive Entwicklung bei der Stadt ist auch auf die zur Verfügung gestellte Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz sowie die umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen zurückzuführen. Für 2013 ein Ergebnis von –176 Euro je Einwohner erwirtschaftet. Bei der Wertung dieses Ergebnisses muss aber berücksichtigt werden, dass die Konsolidierungsmittel ca. 61 Euro je Einwohner betragen. Ohne diese Hilfsmittel läge das Defizit bei ca. 237 Euro. Dies macht deutlich, dass die bislang ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen noch nicht ausreichen, um ein ausgeglichenes Jahresergebnis zu erwirtschaften. Dieses plant die Stadt Mönchengladbach entsprechend den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes für das Jahr 2018.

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 Landschaftsumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2009 bis 2013. Das strukturelle Ergebnis baut somit auf den Ergebnissen der zurückliegenden Jahre auf und projiziert die Ergebnisse in die zukünftigen Jahre. Eine Indizierung der gemittelten Ergebnisse um mögliche oder erwartete Wachstumsraten erfolgt dabei nicht. 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 wird bis 2021 durch eigene im Haushalts-sanierungsplan genannte Konsolidierungsmaßnahmen ersetzt.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013

Mönchengladbach	
Jahresergebnis	-45.269
Bereinigungen Gewerbesteuer, Landschaftsumlage , Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe	347.513
Bereinigungen Sondereffekte	-3.167
= bereinigtes Jahresergebnis	-389.615
Hinzurechnungen Mittelwerte Gewerbesteuer, Landschaftsumlage und Finanzausgleich	297.623
= strukturelles Ergebnis	-91.993

Bei der vorstehenden Berechnung wurde die im Jahr 2013 erfolgte Grundstücksveräußerung in Höhe von 6,2 Mio. Euro sowie die Abschreibung von Finanzanlagen in Höhe von 9,4 Mio. Euro bereinigt.

Auch in den vorangegangenen Jahren wurden entsprechende Bereinigungen bei den Erträgen und den Aufwendungen vorgenommen. Diese Bereinigungen fließen in die weiter unten darge-

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

stellte Gegenüberstellung des strukturellen Ergebnisses 2013 und des Planergebnisses 2021 ein.

Folgende Sondereffekte berücksichtigt:

- Erträge aus der Veräußerung von unbeweglichen Vermögensgegenständen,
- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen,
- Wertzuschreibungen bei den RWE-Aktien,
- Abschreibungen auf Finanzanlagen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach weist für das Jahr 2013 ein strukturelles Ergebnis von ca. -92 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 ca. 16 Mio. Euro. Mit dieser Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf -76 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 Mönchengladbach ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Als freiwillige Teilnehmerin der zweiten Stufe des Stärkungspaktes hat die Stadt Mönchengladbach 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 ursprünglichen Haushaltssanierungsplan sind hierzu 193 Maßnahmen mit einem kumulierten Gesamtvolumen von 343 Mio. Euro aufgeführt.

Der aktuelle Haushaltssanierungsplan 2015 benennt 210 Maßnahmen mit einem Volumen von 361 Mio. Euro. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung sollen u.a. 210 Stellen eingespart wer-

den. Die Einbeziehung von städtischen Beteiligungsgesellschaften in die Konsolidierung ist zwar geplant, aktuell aber noch nicht konkretisiert. Hierzu werden mit externer Unterstützung entsprechende Untersuchungen durchgeführt.

Beispielhaft werden folgende Konsolidierungsmaßnahmen genannt:

- Aufgabe von Bezirksverwaltungsstellen,
- Erhöhung der Grundsteuern,
- Erhöhung der Gewerbesteuer,
- Erhöhung der Vergnügungssteuer,
- Schließung der Grundschule Eicken und weitere Schulstandorte,
- Schließung von Schwimmbädern und Turnhallen,
- Anhebung von Elternbeiträgen,
- Erhöhung der Ausschüttung der Sparkasse.

Bislang wurden 112 Maßnahmen mit einem Konsolidierungsvolumen von ca. 198 Mio. Euro umgesetzt.

Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2015 erwirtschaftet die Stadt Mönchengladbach im Jahr 2021 ein positives Jahresergebnis in Höhe von 1,1 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2013 bedeutet das eine geplante Verbesserung von ca. 96 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

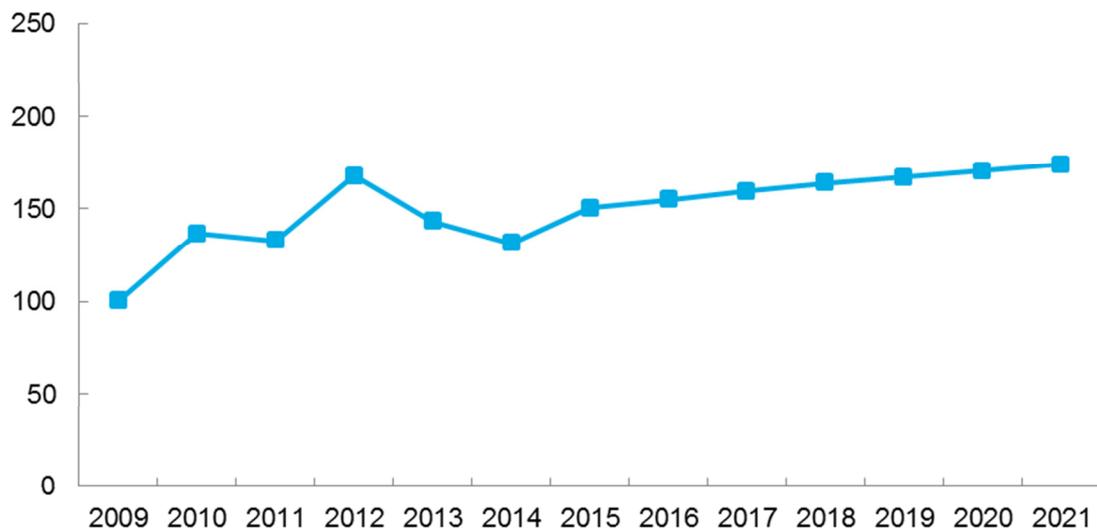
	Strukturelles Ergebnis *)	Planergebnis 2021	Differenz	Differenz in Prozent	Jährl. Änderung in Prozent
Erträge					
Gewerbesteuern	136.054	173.716	37.662	30,0	3,1
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	95.973	141.354	45.381	50,0	5,0
Ausgleichsleistungen	11.890	16.394	4.504	40,0	4,1
Schlüsselzuweisungen	135.007	228.573	93.566	70,0	6,8
Aufwendungen					
Personalaufwand	167.097**)	196.050	28.954	17,3	2,0
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	202.314**)	205.223	2.909	1,4	0,2
Abschreibungen	51.703**)	53.195	1.491	2,9	0,4
Steuerbeteiligungen	20.349	12.800	-7.549	-37,1	-5,6
Allgemeine Umlagen	61.349	89.151	27.801	45,3	4,8

*) Mittelwert der Ist-Ergebnisse 2009 bis 2013

**) Ist-Ergebnis 2013

Gewerbsteuer

Entwicklung der Gewerbsteuer in Mio. Euro



*) für das Jahr 2014 wurden die vorläufigen Erträge gem. Entwurf des Jahresabschlusses 2014 in Höhe von 131,5 Mio. Euro berücksichtigt.

Die Stadt Mönchengladbach hatte für das Jahr 2014 Erträge aus der Gewerbesteuer in Höhe von ca. 144,2 Mio. Euro geplant. Darauf aufbauend hat sie für die folgenden Jahre die Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses angewendet. Für die Jahre 2019 bis 2021 geht die Stadt entsprechend des berechneten geometrischen Mittels von einer Steigerung in Höhe von zwei Prozent jährlich aus.

Die Planwerte sind insoweit nachvollziehbar. Ein zusätzliches Risiko durch sehr optimistische Erwartungen ist nicht erkennbar.

Die Gewerbesteuer unterliegt jedoch immer dem allgemeinen Risiko. Nicht vorhersehbare Berichtigungen der Steuerfestsetzungen für die Jahre 2011 und 2012, die mit erheblichen Erstattungen verbunden waren, führten dazu, dass die tatsächlichen Steuererträge im Jahr 2014 mit 131,5 Mio. Euro erheblich hinter den Planungen zurück blieben.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Stadt Mönchengladbach hat für das Jahr 2021 Erträge in Höhe von ca. 141 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Mittelwert 2009 bis 2013 von 96 Mio. Euro entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 5,0 Prozent. Da zwischenzeitlich die tatsächlichen Erträge des Jahres 2014 vorliegen, kann auch der Mittelwert 2009 bis 2014 gebildet werden. Wenn dieser Mittelwert berücksichtigt wird, reduziert sich die jährliche Steigerung auf 4,6 Prozent. Die Prognosen sind auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- In den von der GPA NRW angewendeten Mittelwert fließen auch die ertragschwächeren Jahre 2009 bis 2011 ein. Die Stadt schreibt ihre Planwerte auf Grundlage des vergleichsweise ertragsstarken Jahres 2013 fort.
- Bis einschließlich 2017 erwartet die Stadt Mönchengladbach Steigerungsraten, die denen des Orientierungsdatenerlasses entsprechen.
- Für das Jahr 2018 prognostiziert die Stadt eine deutlich über den Wert des Orientierungsdatenerlasses hinausgehende Steigerung. Sie liegt bei 7,6 Prozent. In diese Steigerungsrate ist die Entlastung aus dem Bundesteilhabegesetz mit 50 Prozent eingerechnet.

Die Planwerte der Stadt Mönchengladbach sind grundsätzlich nachvollziehbar.

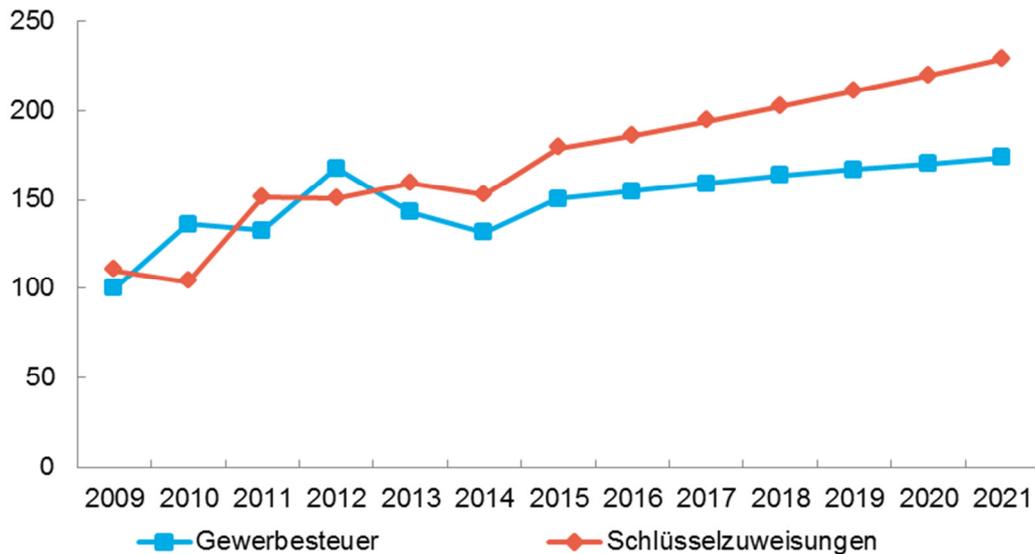
Sie bauen jedoch auf dem vergleichsweise ertragsstarken Jahr 2013 auf. Damit unterliegen die Planwerte damit dem Risiko, bei einer konjunkturellen Verschlechterung niedriger auszufallen. Die Vergangenheit zeigt, dass die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern entsprechenden Schwankungen unterworfen sind. Seit 2011 sind die Erträge zwar kontinuierlich gestiegen. 2009 bis 2011 waren jedoch erhebliche Rückgänge zu verzeichnen.

Schlüsselzuweisungen

Die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen hängt eng mit der Entwicklung der Gewerbesteuer zusammen. In der folgenden Grafik sind deshalb beide Ertragsarten dargestellt. Bis zum Jahr 2013 liegen Ist-Ergebnisse vor. Für 2014 und 2015 sind die festgesetzten Schlüsselzuweisungen

gen sowie das vorläufige Ergebnis der Gewerbesteuererträge 2014 berücksichtigt. Ab 2016 sind ausschließlich Plandaten dargestellt.

Erträge Schlüsselzuweisungen und Gewerbesteuer in Mio. Euro



*) für das Jahr 2014 wurden die vorläufigen Gewerbesteuererträge gem. Entwurf des Jahresabschlusses 2014 berücksichtigt

Die Stadt Mönchengladbach hat für das Jahr 2021 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 228,6 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Mittelwert 2009 bis 2013 von 135 Mio. Euro entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 6,8 Prozent. Werden die bereits festgesetzten Zuweisungen für die Jahre 2014 und 2015 in den Mittelwert einbezogen, reduziert sich die jährliche Steigerungsrate auf 6,0 Prozent. Sie liegt aber weiterhin hoch. Die Stadt Mönchengladbach geht bei ihren Planungen von folgenden Annahmen aus:

- Für 2015 berücksichtigt sie die bereits festgesetzten Schlüsselzuweisungen.
- Für 2016 und 2017 werden Steigerungsraten zugrunde gelegt, die unterhalb der Möglichkeiten des Orientierungsdatenerlasses liegen.
- Für 2018 plant die Stadt entsprechend des Orientierungsdatenerlasses eine Steigerungsrate von 4,2 Prozent ein.
- Ab 2019 geht sie von einer jährlichen Erhöhung der Erträge von ebenfalls 4,2 Prozent aus.

Die von der Stadt durchgeführten Planungen sind grundsätzlich nachvollziehbar.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen sind im Eckjahresvergleich 2009 zu 2013 von 160,5 Millionen Euro auf 167,3 Millionen Euro gestiegen. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von ca. 0,9 Prozent. Bis zum Jahr 2021 geht die Stadt von Personalaufwendungen in Höhe von 196 Mio. Euro aus. Gegenüber dem Ist-Ergebnis 2013 entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 2,0 Prozent.

Den Planwerten liegen folgende wesentliche Annahmen zugrunde:

Das Jahresergebnis 2014 ist aufgrund hoher Tarifabschlüsse sowie Veränderungen bei den zu bildenden Pensions- und Beihilferückstellungen deutlich schlechter als geplant ausgefallen. Es wird sich voraussichtlich auf rund 186 Mio. Euro belaufen. Allein aufgrund dieser Entwicklung sind weitere Personalmaßnahmen erforderlich, wenn das Ziel (= Personalaufwand von 196 Mio. Euro im Jahr 2021) erreicht werden soll.

Während die ursprüngliche HSP-Maßnahme, die Einsparung aller Stellen, welche durch planbare Fluktuation freigeworden sind, vorsah, bezieht die Stadt jetzt auch ungeplante Fluktuationen in ihre Maßnahmen ein. Weiterhin hat die Stadt Mönchengladbach mit externer Unterstützung ein Personalentwicklungs- und Organisationskonzept (POK) erstellt. Mit Ausnahme einiger bestimmter Aufgabenbereiche, z.B. Feuerwehr, Personal in Kindertageseinrichtungen, soziale Dienste oder Schulsekretariate, soll die gesamte Verwaltung einer aufgabenkritischen Betrachtung unterzogen werden. Die Neu- / Wiederbesetzung von Stellen soll vermieden werden. Weiterhin sollen erforderliche Wiederbesetzungen möglichst aus dem eigenen Personalbestand erfolgen. Hierzu wird ein Qualifizierungskonzept „Fit für den Umstieg“ erstellt bzw. weiterentwickelt.

In dem HSP-Umsetzungsbericht zum 30. September 2014 führt die Stadt Mönchengladbach aus, dass im Jahr 2014 im Stellen-Soll ein Anstieg von ca. 49 Stellen erfolgt ist. Während zum 01. Januar 2014 noch 3.088 Vollzeit-Stellen vorhanden waren, waren dies zum 30.09.2014 3.137 Stellen. Dieser Stellenzuwachs ist in den Bereichen entstanden, die nach dem POK nicht durch die Verwaltung beeinflusst werden können. Während in diesen Bereichen ein Stellenzuwachs von 61 Stellen erfolgt ist, wurden in den anderen Verwaltungsbereichen aufgrund einer aufgabenkritischen Betrachtung Stellen eingespart.

Somit ist es der Stadt in den zurückliegenden Jahren nicht gelungen, den Personalbestand in absoluten Zahlen zu reduzieren. Die zwischenzeitlich erfolgten Aufgabenübertragungen und die damit verbundenen Stellenbedarfe überlagern die eigenen Konsolidierungsbemühungen der Stadt Mönchengladbach.

Eine konsequente Umsetzung und Weiterentwicklung des POK und damit einhergehende Stellenreduzierungen sind damit zur Planzielerreichung dringend erforderlich. Hier sieht die GPA NRW weiteren Handlungsbedarf.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind von 2009 nach 2013 um ca. 5,1 Prozent gestiegen. Dies entspricht einer jährlichen Steigerungsrate von ca. einem Prozent.

Bis zum Jahr 2021 plant die Stadt eine weitere Steigerung von 2,1 Prozent ein. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von ca. 0,3 Prozent und liegt somit unterhalb der Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses. Der Haushaltssanierungsplan 2015 sieht eine jährliche Einsparung bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und den sonstigen ordentlichen Aufwendungen in Höhe von 750.000 Euro vor. Die Einsparungen wurden mit entsprechenden Maßnahmen in den einzelnen Produkten hinterlegt. Das geplante Konsolidierungsziel kann die Stadt nur erreichen, wenn sie die ermittelten Einsparpotenziale konsequent umsetzt und eine strikte Ausgabendisziplin zeigt.

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 Gewerbesteuerumlage 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 Mönchengladbach geht in ihren Planungen davon aus, dass die Umlage nach dem Jahr 2019 entfällt. Sie plant daher ab dem Jahr 2020 keine entsprechenden Aufwendungen mehr ein. 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 Mönchengladbach musste für ihre Liquiditätskredite im Jahr 2013 ca. 11,2 Mio. Euro Zinsen bezahlen.

Sie hat ca. 29 Prozent ihrer Liquiditätskredite mit einer vertraglichen Laufzeit zwischen einem und fünf Jahren abgeschlossen.

Weiterhin geht sie bis 2016 nicht nur von einem steigenden Umfang der Liquiditätskredite sondern auch von steigenden Zinsen aus. Sofern sich der Zinssatz um nur 0,5 Prozentpunkte erhöht, entstehen nach eigenen Berechnungen der Stadt Mönchengladbach bei den Liquiditätskrediten Mehrbelastungen von ca. 4,8 Millionen Euro.

In ihrem Haushaltsplan 2015 kalkuliert sie bereits für das Jahr 2018 einen Zinssatz von 1,5 Prozent. Das bestehende Zinsrisiko hat die Stadt somit teilweise bereits berücksichtigt.

Ab 2017 sollen die aufgebauten Liquiditätskredite zurückgezahlt werden.

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach 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	Mönchengladbach*)
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	83	101	95	97 (96)
Eigenkapitalquote 1	-30	66	15	25 (23)
Eigenkapitalquote 2	-13	80	35	42 (41)
Fehlbetragsquote	1	93	23	4 (6)
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	20	48	31	29 (28)
Abschreibungsintensität	4	10	7	6 (6)
Drittfinanzierungsquote	31	75	47	43 (44)
Investitionsquote	25	478	92	99 (75)
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad II	18	93	66	67 (68)
Liquidität 2. Grades	5	109	21	6 (5)
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	47	18.743	2.464	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1	37	20	22 (27)
Zinslastquote	1	6	3	3 (3)
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	23	58	39	37 (36)
Zuwendungsquote	10	66	29	25 (27)
Personalintensität	16	25	20	19 (19)
Sach- und Dienstleistungsintensität	10	27	17	23 (23)
Transferaufwandsquote	27	56	40	33 (33)

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

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Mönchengladbach*)
Jahresergebnis je Einwohner	-603	-25	-219	-136 (-176)
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner**)	-546	84	-82	-114 (-41)
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.542	2.201	1.736	1.861 (1.847)

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

**) da die testierten Ergebnisse der Finanzrechnung nicht vorliegen, wurden die Daten zum Stand 26.05.2015 übernommen

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 Mönchengladbach in einer angespannten Haushaltssituation. Trotz der schwierigen Haushaltssituation lag der Aufwandsdeckungsgrad 2012 mit 97 Prozent noch über dem Mittelwert. In 2013 ging er auf ca. 96 Prozent zurück. Bei der Wertung dieser Kennzahl ist zu beachten, dass die Stadt Mönchengladbach in 2012 und 2013 bereits Mittel aus dem Stärkungspakt erhalten hat. Die Stärkungspaktmittel erhöhen den Aufwandsdeckungsgrad um ca. einen Prozent. Da die Hilfsmittel ab dem Jahr 2014 auf 40,6 Mio. Euro gestiegen sind, sind die Auswirkungen auf den Deckungsgrad mit ca. fünf Prozent deutlich höher.

Die Aufwandsdeckungsgrade von 97 bzw. 96 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. 26,2 Millionen Euro belastet. Weitere Ausführungen zur Zinslastquote und den Belastungen der Einwohner Mönchengladbachs durch die zu entrichtenden Zinsen können den weiter unten dargestellten Kennzahlen zur Finanzlage entnommen werden.

Viele Kennzahlen der Stadt Mönchengladbach liegen im Jahr 2012 oberhalb der Mittelwerte der Vergleichskommunen. Dies ist für eine Stärkungspaktkommune außergewöhnlich. Insbesondere die Fehlbetragsquote von 4,2 bzw. 5,7 Prozent in 2013 ist hier positiv zu nennen. Hier wirken sich nicht nur die zur Verfügung gestellten Stärkungspaktmittel, sondern auch die eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen aus. Eine gleichlautende Aussage gilt auch für die Jahresergebnisse in Euro je Einwohner.

In den Jahren bis 2012 waren die Jahresergebnisse der Stadt allerdings schlechter als die der Vergleichskommunen. Erst seit diesem Jahr liegen sie über dem Mittelwert.

Die teilweise hohen jährlichen Defizite (insbesondere 2009 und 2010) führen zu einem kontinuierlichen Eigenkapitalverzehr. Die drohende Überschuldung konnte nach den aktuellen Planungen jedoch abgewendet werden.

Die Kennzahl „dynamischer Verschuldungsgrad“ gibt an, wie viele Jahre eine Stadt bei gleichbleibenden Bedingungen benötigt, um die Effektivverschuldung aus den Salden der Verwaltungstätigkeit zu tilgen. Da diese Salden bis einschließlich 2014 negativ sind, ist eine Schuldentilgung nicht möglich. Erst ab dem Jahr 2015 plant die Stadt Mönchengladbach mit positiven Salden. Ab diesem Zeitpunkt sollen wieder Schulden getilgt werden. Nach Berechnungen der Stadt sinkt die Tilgungsdauer von anfangs 130 auf 39 Jahre bezogen auf das Jahr 2018.

So ist die Entwicklung der Eigenkapitalquoten zwar negativ, sie liegen aber in allen Jahren deutlich über den interkommunalen Mittelwerten.

Die Haushaltssituation der Stadt Mönchengladbach stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Seit 1994 keine ausgeglichenen Haushalte,
- seit 2001 vorläufige Haushaltsführung bis zum Eintritt in den Stärkungspakt,
- nicht genehmigungsfähiges HSK auch nach Umstellung auf NKF in 2009,
- hohe jährliche Defizite,
- freiwillige Teilnahme am Stärkungspakt seit 2012,
- Haushaltsausgleich für 2018 geplant,
- kontinuierlicher Eigenkapitalverzehr,
- drohende Überschuldung konnte dennoch abgewendet werden,
- hohe Liquiditätskredite.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Mönchengladbach 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
Personalaufwand	Haushaltsplanung
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern	Haushaltsplanung
Schlüsselzuweisungen	Haushaltsplanung

Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Auch der Kämmerer der Stadt Mönchengladbach hat bereits bei der Einbringung des Haushaltes 2013 in den Rat der Stadt auf diese Tatsache hingewiesen. Im Jahresabschluss 2013 führt die Stadt ebenfalls aus, „dass angesichts der starken Unterschiede in der betrieblichen Aufkommensentwicklung vor Ort eine Gewerbe-

steuerschätzung immer nur eine generalisierende Orientierungshilfe sein kann. Dadurch ist eine Planung immer risikobehaftet.“

Beispielhaft zeigt die GPA NRW 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	Risiko-szenario 2021	Auswirkung auf Jahres-ergebnis
Gewerbesteuer - Berechnungsbasis: Mittelwert 2009 bis 2014 - alle weiteren von der Stadt geplanten Steigerungsraten werden übernommen	174	163	-11
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern - Berechnungsbasis: Mittelwert 2009 bis 2014 - alle weiteren von der Stadt geplanten Steigerungsraten werden übernommen	141	126	-15
Schlüsselzuweisungen - Berechnungsbasis: Mittelwert 2009 bis 2015 - alle weiteren von der Stadt geplanten Steigerungsraten werden übernommen	229	184	-45

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.

Sofern angedachte Konsolidierungsmaßnahmen nicht den erwünschten Erfolg haben, Risiken eintreten und der für 2018 geplante Haushaltsausgleich gefährdet sein sollte, haben die Kommunen als letztes Mittel die Möglichkeit, die Hebesätze der Realsteuern anzuheben. Je eine Million Euro auszugleichende Verschlechterung müsste die Grundsteuer B um weitere elf Punkte angehoben werden.

Die Stadt Mönchengladbach hat in Ihren Planungen bereits die Möglichkeit einer „konditionierten Eventualsteuererhöhung“ hinterlegt. Hiermit verpflichtet sich die Stadt zu einer Anhebung der Realsteuerhebesätze für den Fall, dass die eingeplante Entlastung durch das Bundesteilhabegesetz nicht im erhofften Umfang eintritt.

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 der 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.

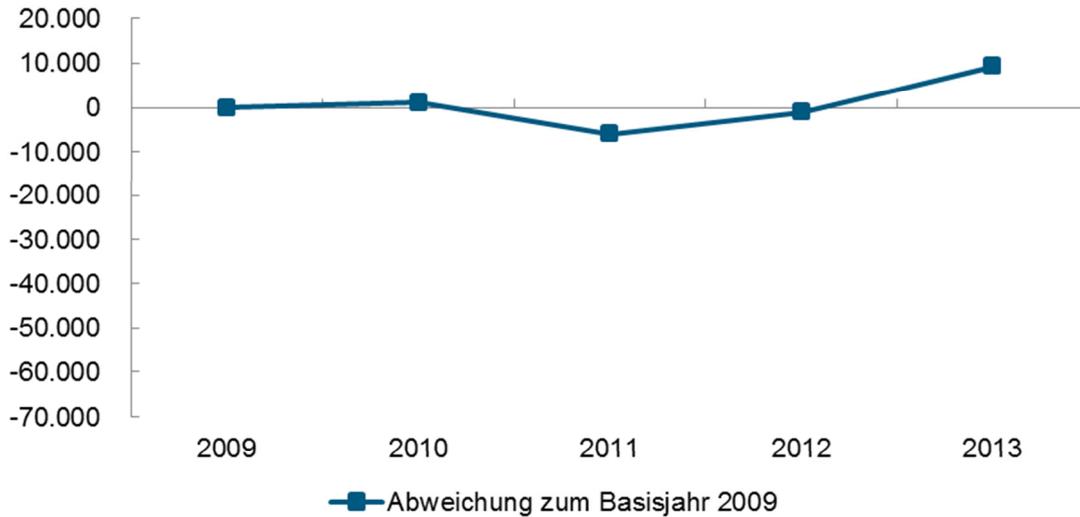
Entwicklung des bereinigten Jahresergebnisses und Abweichungen in Euro zum Basisjahr 2009 Tausend Euro

Haushaltsjahr	Bereinigtes Jahresergebnis	Abweichung zum Basisjahr
2009	-398.909	0
2010	-397.782	1.126
2011	-404.928	-6.019
2012	-400.040	-1.131
2013	-389.615	9.293
2014	-415.406	-16.498
2015	-434.166	-35.258
2016	-440.981	-42.072
2017	-448.942	-50.034
2018	-448.848	-49.939
2019	-448.679	-49.770
2020	-458.592	-59.683
2021	-457.865	-58.957

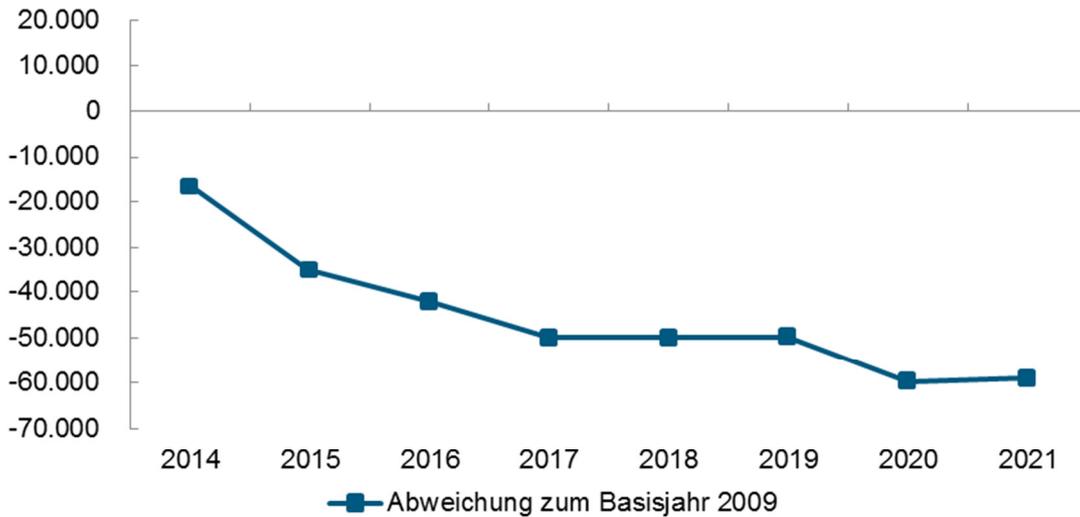
Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2009 wird in der Zeitreihe mit den Ist-Werten bis 2013 und den Planwerten bis 2021 als kommunaler Steuerungstrend in den folgenden Grafiken dargestellt.²

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

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (IST)



Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (Plan)

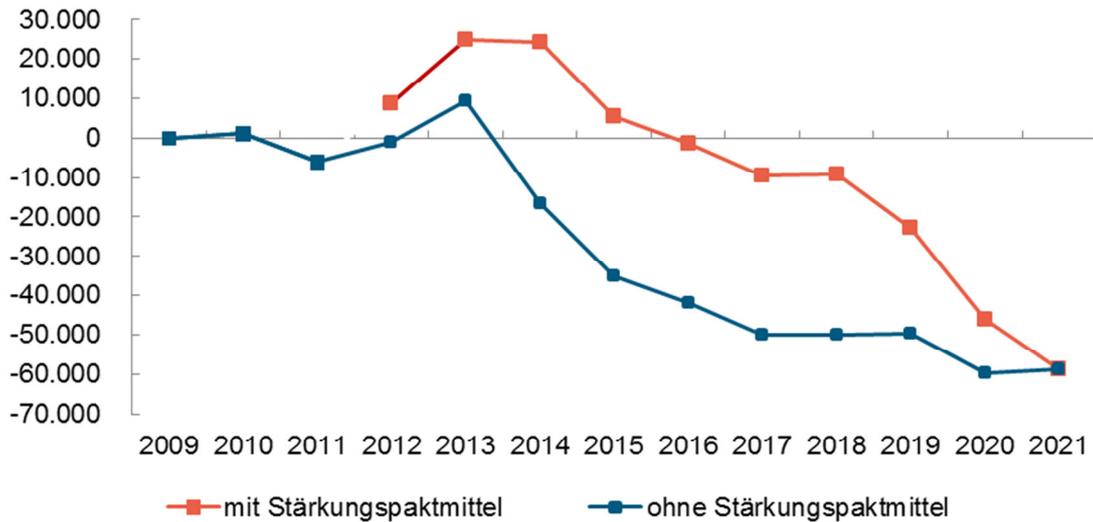


Die bereinigten Jahresergebnisse bis 2013 zeigen, dass es der Stadt Mönchengladbach im Eckjahresvergleich gelungen ist, ohne Berücksichtigung der stark schwankenden, externen Einflüsse, leichte Verbesserungen zu erreichen.

Während die bereinigten Ist-Ergebnisse noch einen positiven Trend aufweisen, ist der Trend bei den Plan-Ergebnissen negativ. So fällt das Plan-Ergebnis 2018 ca. 50 Mio. Euro schlechter als das Ergebnis 2009 aus. Gleichzeitig ist für 2018 aber zur Erfüllung der Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes ein tatsächlich ausgeglichenes Jahresergebnis erforderlich. Hier zeigt sich, wie stark die Stadt Mönchengladbach von den bereinigten Ertragsgrößen, insbesondere der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen abhängig ist. In den dargestellten Plandaten der Jahre bis 2021 sind die Verbesserungen aus dem Haushaltssanierungsplan berücksichtigt. Nicht berücksichtigt sind aufgrund der vorgenommenen Bereinigungen hingegen die Verbesse-

rungen 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 2014 haben sie mit ca. 41 Mio. Euro ihre endgültige Höhe bis zum Jahr 2018 erreicht. In diesem Zeitraum verlaufen die beiden Linien annähernd parallel. Erst in dem 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.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Grundstückseigentümer, 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.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	7.734	7.313	7.507	7.986	8.156
Abschreibungen auf das Straßennetz	26.451	26.643	26.639	26.874	28.970
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	29,2	27,4	28,2	29,7	28,2

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

Mit einem Wert zwischen 29,7 und 27,4 Prozent liegt die Quote im interkommunalen Vergleich deutlich über den Mittelwerten. Diese liegen zwischen 18 und 21 Prozent. Das heißt, dass die Stadt Mönchengladbach erheblich mehr Straßen unter finanzieller Beteiligung der Grundstückseigentümer ausgebaut hat als die Vergleichsstädte.

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

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Tausend Euro (Plan)

	2014	2015	2016
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	2.547	1.932	864
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	14.581	9.193	7.505
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau	0	0	0
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	17,5	21,0	11,5

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

Die Erschließungsbeitragssatzung ist vom 28. September 2000.

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

Vorauszahlungsinstrumente sind in der Beitragssatzung vorhanden. Von dieser Möglichkeit wird in der Praxis nur eingeschränkt Gebrauch gemacht. Zur Begründung führt die Stadt Mönchengladbach an, dass aufgrund der angespannten Haushaltssituation nicht gewährleistet werden kann, dass die geplanten Maßnahmen auch innerhalb der gesetzlichen Fristen abgeschlossen werden. So sei es durchaus möglich, dass Maßnahmen aufgrund von Verschiebungen der Prioritäten nicht innerhalb der gesetzlichen Frist von vier Jahren abgeschlossen werden kann. Um Rückzahlungsansprüchen und damit möglicherweise verbundenen Zinsansprüchen auf die geleisteten Vorauszahlungen entgegen zu wirken, verzichtet die Stadt auf die Erhebung von Vorauszahlungen.

Diese Praxis führt nach Ansicht der GPA NRW zu einer zusätzlichen Belastung der Liquiditätssituation der Stadt. Die Stadt sollte bemüht sein, die begonnenen Maßnahmen innerhalb der geplanten Durchführungszeit auch abzuschließen und die gesetzlichen Fristen einzuhalten.

Die Satzung sieht auch den Abschluss von Ablöseverträgen vor. Die Stadt ist bemüht, bei der Erstellung neuer Straßen mit den Anliegern entsprechende Verträge zu schließen, um die aufwendigen und rechtlich anfechtbaren Abrechnungsverfahren zu vermeiden.

Auch macht die Stadt Mönchengladbach vom Abschluss von Erschließungsverträgen Gebrauch.

Die Stadt Mönchengladbach ist bestrebt, fertig gestellte Maßnahmen zeitnah abzurechnen. Sie erstellt jährlich Aufstellungen über die fertig gestellten aber noch nicht abgerechneten Erschließungsmaßnahmen und fügt diese den Jahresabschlüssen bei.

Die KAG-Satzung datiert vom 03. Juni 2011.

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 angewendeten Sätze liegen bei den Haupterschließungs- und den Hauptverkehrsstraßen im mittleren Bereich. Bei den Anliegerstraßen und den Hauptgeschäftsstraßen sind sie im oberen Bereich angesiedelt. Teilweise werden die Höchstsätze angewendet.

Die Notwendigkeit die Sätze zu überarbeiten, wird aktuell seitens der GPA NRW nicht gesehen.

Die mit der Planung, Ausführung und Abrechnung der Maßnahmen betrauten Bereiche sind in den Fachbereichen 60 und 61 angesiedelt. Die erforderlichen Absprachen finden statt, sodass der Austausch von Informationen gewährleistet ist.

Steuern

Die Stadt Mönchengladbach hat im Jahr 2013 ihre Hebesätze angehoben.

Im Vergleich der kreisfreien Städte liegt Mönchengladbach bei der Grundsteuer B mit 520 Hebesatzpunkten und einem Hebesatz von 475 Punkten bei der Gewerbesteuer im unteren Drittel der kreisfreien Städte. Hier ist somit noch Erhöhungspotenzial vorhanden, falls die Konsolidierungsmaßnahmen nicht zur Erreichung des Haushaltsausgleichs 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 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	3.179.616	3.141.401	3.115.457	3.096.044	3.094.481	3.079.454
Umlaufvermögen	128.290	166.930	181.799	138.543	107.026	105.380
Aktive Rechnungsabgrenzung	16.107	19.803	17.271	17.984	23.544	25.119
Bilanzsumme	3.324.013	3.328.134	3.314.527	3.252.572	3.225.050	3.209.953
Anlagenintensität in Prozent	96	94	94	95	96	96

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 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 Mönchengladbach plant nach dem Haushaltssanierungsplan die Schließung nicht mehr ausgelasteter Schulen, Sporthallen und Bäder. Teilweise wurden diese Maßnahmen schon umgesetzt. Zum Flächenmanagement bei den Schulen und Turnhallen siehe auch die entsprechenden Ausführungen im Berichtsteil „Schulen und Sport“.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	503.865	498.053	497.762	496.097	495.016	494.984
Kinder- und Jugendeinrichtungen	37.079	36.601	36.276	37.812	38.703	40.115
Schulen	351.410	345.278	345.377	357.078	361.840	360.886
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	188.756	184.816	184.108	184.720	192.767	191.166
Infrastrukturvermögen	1.022.290	995.774	968.710	942.479	921.855	893.246
davon Straßenvermögen *)	256.080	989.995	963.035	936.908	916.434	887.978
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	50	49	47	45	43	41
sonstige Sachanlagen	220.467	233.303	243.639	245.621	256.820	269.466
Summe Sachanlagen	2.323.868	2.293.824	2.275.872	2.263.807	2.267.002	2.249.862

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

Die Bilanzsumme ist im Betrachtungszeitraum um ca. 114 Mio. Euro oder 3,4 Prozent gesunken. Dieser Umstand ist insbesondere den Wertminderungen des Anlagevermögens zuzuschreiben. Hier sind die Wertminderungen beim Infrastrukturvermögen (minus 129 Mio. Euro) und den Wertpapieren des Umlaufvermögens (minus 46,6 Mio. Euro) von Bedeutung. Eine Wertsteigerung ist bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen (plus 3,4 Mio. Euro), den Schulen (plus 9,5 Mio. Euro) sowie den Brücken und Tunneln (plus acht Mio. Euro) zu verzeichnen. Die vorgenannten Wertsteigerungen sind durch besonders hohe Investitionen in diesen Bereichen entstanden.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Mönchengladbach
unbebaute Grundstücke	55	3.611	983	1.925
Kinder- und Jugendeinrichtungen	5	229	131	150
Schulen	3	1.901	1.362	1.407
sonstige Bauten*)	5	2.276	739	749
Abwasservermögen	0	2.440	753	./.
Straßenvermögen**)	1.588	4.945	2.710	3.563
Finanzanlagen	1.492	5.789	3.191	3.212

*) 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

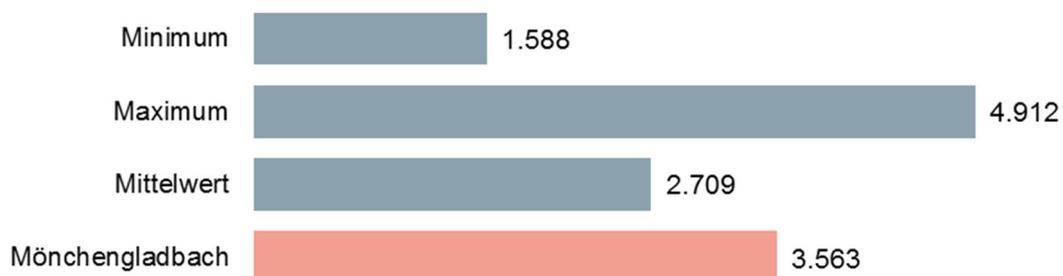
Die vorstehende Tabelle belegt, dass die Stadt Mönchengladbach bei vielen Vermögensarten ein deutlich umfangreicheres Vermögen für ihre Einwohner zur Verfügung stellt als die anderen kreisfreien Städte.

Insbesondere bei den unbebauten Grundstücken und dem Straßenvermögen ist der Wert sehr hoch. Bei den unbebauten Grundstücken hat die Stadt Mönchengladbach erheblich mehr Grünflächen als die anderen kreisfreien Städte bilanziert. Mit 1.500 Euro Grünflächen je Einwohner liegt sie deutlich über dem Mittelwert von 770 Euro. Nur eine Stadt in NRW besitzt mehr Grünflächen.

Trotz der hohen Investitionen in das Schulvermögen, liegt das auf den Einwohner bezogene Vermögen nur im Bereich des Mittelwertes.

Ein erheblich höheres Vermögen als die Vergleichskommunen weist die Stadt Mönchengladbach auch bei den Straßen auf. Das Straßenvermögen stellt einen bedeutenden Anteil am Gesamtvermögen der Stadt dar. Er beträgt in Mönchengladbach ca. 20 Prozent.

Vermögen Straßen, Brücken und Tunnel in Euro je Einwohner 2012*)



*) incl. Grund und Boden sowie Brücken und Tunnel

Der Wert des gesamten Straßenvermögens wird nicht nur durch die Qualität und das Alter jedes einzelnen Straßenabschnittes, sondern auch durch den Umfang des Straßenvermögens bestimmt. Dieser drückt sich in der Kennzahl „Verkehrsflächen je Einwohner“ aus. Mönchengladbach stellt 42,34 m² Verkehrsflächen je Einwohner zur Verfügung. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 32,34 m². Nur zwei Städte halten mehr Verkehrsflächen vor.

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. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Gesamtnutzungsdauern in Jahren - Auszug aus der NKF-Rahmentabelle

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle		GND Mönchengladbach	Durchschnittl. RND Mönchengladbach	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Kindergärten	40	80	80	42	48
Schulgebäude (massiv)	40	80	80	29	68
Geschäftsgebäude	40	80	80	20	75
Straßen*)	30	60	45	24	47

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

Bei der Festlegung der Nutzungsdauern innerhalb des vom MIK NRW vorgegebenen Rahmens haben die Kommunen einen großen Spielraum. Die Stadt Mönchengladbach hat sich tendenziell auf lange Nutzungsdauern festgelegt. Die Anlagenabnutzungsgrade sind teilweise sehr hoch.

Kinder- und Jugendeinrichtungen

Die Stadt Mönchengladbach hat in den letzten Jahren neue Kindertagesstätten errichtet oder vorhandene erweitert. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer ist mit 42 Jahren daher höher als bei den anderen Gebäuden.

Schulgebäude

Der Anteil der Schulgebäude am Anlagevermögen beträgt ca. zwölf Prozent. Die Schulgebäude stellen somit einen erheblichen Anteil am Vermögen dar. Die vorhandenen Schulgebäude sind bereits zu einem hohen Grade abgenutzt. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt noch 29 Jahre. Von der Stadt Mönchengladbach wurde eine Datei zur Verfügung gestellt, in der insgesamt 602 Objekte enthalten waren. Von diesen Objekten wurden die Sporthallen, Turnhallen, Trafohäuser, Garagen und weitere kleinere Objekte herausgerechnet. Unberücksichtigt blieben auch die Außenanlagen. Von den verbleibenden 364 Objekten haben bereits 52 das Ende ihrer planmäßigen Nutzungsdauer erreicht. Weitere 71 Objekte werden innerhalb der nächsten zehn Jahre das Ende ihrer Nutzungsdauer erreichen.

Wie bereits weiter oben aufgeführt, hat die Stadt Mönchengladbach in ihrem Haushaltssanierungsplan bereits einige Schulen benannt, die in den nächsten Jahren aufgrund sinkender Schülerzahlen ihren Schulbetrieb einstellen werden.

Somit ist es möglich, sich von alten, unwirtschaftlichen Schulgebäuden zu trennen. Erforderliche Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen können auf die Gebäude beschränkt werden, die auch langfristig für die Beschulung der Schülerinnen und Schüler erforderlich sind. Bei der Entscheidung, welche Schulen auch zukünftig Bestand haben sollen, sind sowohl die aktuellen demographischen Entwicklungen als auch der entsprechende Raumbedarf durch U3/Ü3-Ausbau, Inklusion, Ganztagsbetreuung und Bildung von internationalen Förderklassen zu berücksichtigen.

Geschäftsgebäude

Die Stadt Mönchengladbach hat eine Datei übersandt in der 534 Objekte enthalten sind. Hier von sind 51 Objekten den Verwaltungsgebäuden zuzuordnen. Von diesen haben bereits 13 das Ende ihrer planmäßigen Nutzungsdauer erreicht. Die noch nicht abbeschriebenen Objekte haben eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 20 Jahren. Der Anlagenabnutzungsgrad ist in diesem Bereich sehr hoch.

Straßen

Wie bereits festgestellt, weist die Stadt Mönchengladbach ein umfangreiches Straßenvermögen auf.

Für Analysezwecke hat die Stadt eine Datei mit annähernd 9800 Straßen bzw. Straßenabschnitte zur Verfügung gestellt. Die daraus errechnete durchschnittliche Restnutzungsdauer beträgt noch 24 Jahre. Innerhalb der nächsten zehn Jahre werden ca. 1.570 Straßenobjekte das Ende ihrer planmäßigen Nutzungsdauer erreicht haben. In den dann folgenden vier Jahren (bis zum 31. Dezember 2029) werden weitere ca. 1.770 Straßenobjekte auf Null abgeschrieben sein. Somit werden innerhalb der nächsten ca. 13 Jahre mehr als ein Drittel der Straßen/Straßenabschnitte das Ende ihrer planmäßigen Nutzungsdauer erreicht haben. 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 ist der Auffassung, dass ein langfristiges Investitionskonzept und dessen konsequente Umsetzung ein wichtiger Bestandteil aller Konsolidierungsbemühungen ist.

Den jährlichen Abschreibungen sollten zur Erhaltung des Vermögens entsprechende Investitionen gegenüber stehen. Diese sollten, soweit rechtlich möglich, als KAG-Maßnahmen unter Beteiligung der Grundstückseigentümer 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.

Investitionsverlauf

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012	2013
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	31.194	51.891	131.094	117.123	44.188
davon: Zuschreibungen	28	121	208	243	0
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro					
Abgänge AV	18.710	25.718	130.232	64.560	7.513
+ Abschreibungen AV	47.730	49.978	52.130	53.882	51.703
= Werteverzehr AV gesamt	66.440	75.696	182.362	118.443	59.216
Investitionsquote in Prozent	47	69	72	99	75
Investitionsquote ohne Investitionen in die Finanzanlagen in Prozent	42	63	69	92	69

Während bei den meisten kreisfreien Städten Investitionen deutlich zurückgegangen sind, haben diese bei der Stärkungspaktkommune Mönchengladbach erheblich zugenommen. Die Investitionsquote ist von 47 Prozent in 2009 auf 75 Prozent im Jahr 2013 gestiegen. Trotz dieser Entwicklung zeigt der interkommunale Vergleich, dass die Stadt Mönchengladbach über den

gesamten Betrachtungszeitraum (2009 bis 2012) eine geringere Investitionsquote aufweist, als die Vergleichskommunen. Der gemittelte Wert beträgt in Mönchengladbach bei 72 Prozent. Der interkommunale Vergleichswert liegt bei 81 Prozent.

Da die Investitionen in die einzelnen Vermögensarten des Anlagevermögens unterschiedlich hoch ausfallen, stellt die GPA NRW nachfolgend differenzierte Investitionsquoten dar. In den Quoten verdeutlicht sich auch die Schwerpunktsetzung in der Kommune.

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent 2009 bis 2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnitt
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	26	93	72	97	97	77
Kinder- und Jugendeinrichtungen	25	49	336	185	291	177
Schulen	29	101	222	147	91	118
sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	23	87	109	232	72	105
Infrastrukturvermögen	11	8	244	56	4	65
davon Straßenvermögen	10	8	245	56	4	64
Finanzanlagen	168	180	97	175	84	70
Investitionsquote gesamt	30	35	4	62	221	72

Die vorstehende Tabelle belegt, dass die Stadt im Bereich der Kinder und Jugendeinrichtungen sowie der Schulen Investitionsschwerpunkte gesetzt hat.

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 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	576.910	576.910	576.966	577.366	577.366	577.366
Beteiligungen	194.538	194.538	194.538	194.938	194.941	197.350
Sondervermögen	25	25	25	25	38	38
Wertpapiere des Anlagevermögens	6.205	6.174	6.207	6.207	5.349	5.349
Ausleihungen	76.503	68.450	60.396	52.343	48.487	47.950
Summe Finanzanlagen	854.181	846.097	838.133	830.879	826.182	828.054
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	3.308	3.276	3.249	3.230	3.212	3.219

Die Finanzanlagen sind in ihrer Höhe bis zum Jahr 2012 relativ konstant geblieben. Auf den Einwohner bezogen betragen sie im Jahr 2012 3.212 Euro. Sie liegen damit im Bereich des interkommunalen Mittelwertes. Dieser liegt bei 3.191 Euro.

Die Stadt Mönchengladbach ist mittelbar oder unmittelbar an einer Vielzahl von Unternehmen in unterschiedlicher Höhe beteiligt. Die Verflechtungen der Unternehmen untereinander, die Beteiligungsverhältnisse sowie Kennzahlen zur Bilanz- und Ertragslage sind in den jährlichen Beteiligungsberichten dargestellt. In den Berichten werden auch die Auswirkungen der Beteiligungen auf den städtischen Haushalt erörtert.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen 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)

	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-86.329	-89.449	-29.085	-29.253	-10.672
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-248	-601	-2.006	24.835	-962
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-86.577	-90.051	-31.091	-4.418	-11.634
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	93.966	81.112	32.022	1.488	16.543
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	7.389	-8.939	932	-2.930	4.909
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.907	10.986	2.433	3.381	605
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	1.486	386	17	153	296
= Liquide Mittel	10.782	2.433	3.381	605	5.810

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-8.626	13.802	18.486	25.483	45.562
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-17.336	-17.271	-10.101	-9.461	-10.232
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-25.962	-3.469	8.385	16.022	35.329
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-5.664	-3.229	-9.399	-9.339	-8.568
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-31.626	-6.698	-1.014	6.683	26.762
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	0	0	0	0
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-31.626	-6.698	-1.014	6.683	26.762

Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit sind nach den vorliegenden Jahresabschlüssen bis 2013 negativ. Auch für das Jahr 2014 geht die Stadt Mönchengladbach von einem negativen Saldo aus. Ab 2015 plant die Stadt, dass aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ein positives Ergebnis erwirtschaftet wird. Dieses positive Ergebnis soll ab 2017 nicht nur ausreichen, das negative Ergebnis aus der Investitionstätigkeit, sondern auch das der Finanzierungstätigkeit auszugleichen. Das heißt, dass ab 2017 wieder liquide Mittel erwirtschaftet werden, die zum Schuldenabbau verwendet werden sollen.

In die vorstehenden Ergebnisse sind ab dem Jahr 2012 auch Zahlungen aus dem Stärkungspaktgesetz eingeflossen. Während in 2012 und 2013 ca. 9,8 bzw. 15,8 Mio. Euro vereinnahmt werden konnten, sind dies in den Folgejahren bis 2018 40,7 Mio. Euro jährlich.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner im interkommunalen Vergleich in Euro

Jahr	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2009	-334	-588	44	-270	-392	-266	-144	22
2010	-347	-660	58	-245	-348	-230	-69	21
2011	-113	-627	29	-160	-206	-132	-55	20
2012	-114	-546	84	-82	-115	-91	42	19
2013	-41	da nicht ausreichend viele Vergleichswerte vorhanden sind, kein Vergleich möglich						

Die Ergebnisse der Stadt Mönchengladbach liegen mit Ausnahme des Jahres 2011 immer unter den Mittelwerten. Trotz der empfangenen Zahlungen aus dem Stärkungspaktgesetz liegt der Saldo in 2012 noch deutlich unter dem Mittelwert. Im Jahr 2013 hat sich der Saldo zwar erheblich verbessert, liegt aber weiterhin mit 41 Euro je Einwohner im negativen Bereich.

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 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	403.101	388.567	380.979	368.101	358.189	342.232
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	638.400	746.900	835.600	880.500	891.900	924.400
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	3.725	3.385	2.655	1.847	1.375	977
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	9.024	10.114	15.080	23.354	8.946	9.014
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.014	19.889	29.944	27.507	29.182	1.041
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. erhaltene Anzahlungen)	23.137	45.281	56.036	70.232	41.638	77.213
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten gesamt	1.078.401	1.214.136	1.320.294	1.371.541	1.331.230	1.354.876
Rückstellungen	456.505	474.421	481.606	462.662	474.357	484.067
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	3.284	3.759	3.759	7.376	3.952	3.536
Schulden gesamt	1.538.190	1.692.316	1.805.659	1.841.579	1.809.539	1.842.479
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	4.176	4.706	5.133	5.332	5.176	5.268

Die Investitionskredite konnten erfreulicherweise im Betrachtungszeitraum um ca. 61 Mio. Euro reduziert werden.

Anders stellt sich die Situation bei den Liquiditätskrediten dar. Sie sind zwischen 2009 und 2013 kontinuierlich um ca. 45 Prozent auf 924,4 Mio. Euro gestiegen. Die Stadt Mönchengladbach geht davon aus, dass ab 2016 keine neuen Kredite mehr erforderlich sind. Ab 2017 sollen auch die Kredite zu Liquiditätssicherung abgebaut werden können.

Auf den Einwohner bezogen belaufen sich die Verbindlichkeiten in Mönchengladbach auf 5.364 Euro. In dieser Kennzahl sind die Verbindlichkeiten der Beteiligungen nicht enthalten. Daher ist ein interkommunaler Vergleich dieser Kennzahl wenig aussagekräftig. Ein Kennzahlenvergleich ist erst bei Vorliegen des Gesamtabschlusses und der sich daraus ergebenden Gesamtverbindlichkeiten sinnvoll. Nach Aussagen der Stadt Mönchengladbach wird der Gesamtabschluss aktuell erstellt. Im Jahr 2013 wiesen die Eigengesellschaften der Stadt Mönchengladbach in ihren Bilanzen Verbindlichkeiten in Höhe von ca. 208 Mio. Euro aus. Dies sind ca. 809 Euro je Einwohner.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagendeckungsgrad 2	81	76	69	66	67	68
Liquidität 2. Grades	7	11	10	14	14	5
Dynamischer Verschuldungsgrad		neg. Ergebnis				
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	20	25	25	21	22	27
Zinslastquote		4,0	2,8	3,6	3,2	3,1

Der Anlagendeckungsgrad 2, welcher anzeigt, wieviel Prozent des Anlagevermögens langfristig finanziert sind, ist im Betrachtungszeitraum auf 68 Prozent gesunken. Idealerweise sollte der Anlagendeckungsgrad 2 mindestens 100 Prozent betragen. Dieser Idealwert wird aber von keiner kreisfreien Stadt erreicht. Mönchengladbach liegt im interkommunalen Vergleich im Bereich des Mittelwertes.

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 durch kurzfristig zur Verfügung stehende Finanzmittel bedient werden können. In Mönchengladbach können aber nur fünf Prozent der kurzfristigen Forderungen auch kurzfristig bedient werden. Der interkommunale Vergleich 2012 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 Mönchengladbach.

Die kurzfristige Verbindlichkeitsquote hat sich seit 2009 um acht Prozentpunkte erhöht. Gleichzeitig ist die Zinslastquote gesunken. Auf der einen Seite wird hier 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. In die Zinslastquote fließen auch die Zinsen für die Investitionskredite ein. Diese sind wie bereits oben dargestellt gesunken. Somit wird der Anteil der Zinsen für kurzfristige Verbindlichkeiten immer höher. Die Zinsen für kurzfristige Verbindlichkeiten reagieren sehr schnell auf Veränderungen an den Finanzmärkten.

Um das Zinsrisiko zu minimieren, hat die Stadt Mönchengladbach ca. 29 Prozent (Stand 15. Juni 2015) ihrer Liquiditätskredite mit einer Laufzeit zwischen einem und fünf Jahren aufgenommen.

→ **Feststellung**

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

Die von den Einwohnern der Stadt zu tragenden Zinslasten sind seit dem Jahr 2009 von 123 Euro auf 105 Euro gesunken. Dieser Wert liegt im interkommunalen Vergleich im Bereich des Mittelwertes von 109 Euro je Einwohner.

Rückstellungen

Entwicklung der Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	386.696	404.665	411.908	396.058	402.595	411.382
Rückstellungen Deponien und Altlasten	52.312	52.365	53.404	51.701	49.610	48.900
Instandhaltungsrückstellungen	2.921	2.059	1.474	197	0	0
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	14.577	15.332	14.820	14.706	22.152	23.786
Summe der Rückstellungen	456.505	474.421	481.606	462.662	474.357	484.067

Die Rückstellungen sind im Betrachtungszeitraum um insgesamt ca. 28 Mio. Euro gestiegen. Der größte Anteil entfällt auf die Pensionsrückstellungen, auf deren Höhe die Stadt grundsätzlich nur einen geringen Einfluss hat.

Die vorhandenen Rückstellungen für Deponien und Altlasten werden für einen Zeitraum von 30 Jahren gebildet und kontinuierlich aufgelöst.

Instandhaltungsrückstellungen bildet die Stadt Mönchengladbach grundsätzlich nicht mehr. Die Stadt sieht zwar bei einigen Gebäuden einen erheblichen Bedarf an Instandhaltungsmaßnahmen, bildet aber keine entsprechenden Rückstellungen, weil nicht hinreichend sicher ist, dass die Maßnahmen in einem überschaubaren Zeitraum durchgeführt werden. Hinsichtlich der hierfür erforderlichen Haushaltsmittel will sie sich nicht binden. Dieses Verhalten birgt die Gefahr, dass ein vorhandener Instandhaltungsstau weiter aufgebaut wird, ohne dass dies aus den Haushaltsunterlagen ersichtlich ist. Im Fall der Bildung von Instandhaltungsrückstellungen ist die Stadt verpflichtet, jährlich eine Liste der unterlassenen Instandhaltungsmaßnahmen und deren Höhe im Anhang zum Jahresabschluss anzugeben. So ist gewährleistet, dass die Maßnahmen nicht in Vergessenheit geraten. Wenn sich die Stadt dafür entscheidet, auch weiterhin keine Instandhaltungsrückstellungen zu bilden, dann ist sie verpflichtet, in Höhe der unterlassenen Instandhaltungen außerplanmäßige Abschreibungen durchzuführen. Im Wege der im Jahr 2017 anstehenden Inventur werden die Werte der Vermögensgegenstände aktualisiert und erforderlichenfalls Wert berichtigt.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Mönchengladbach, bei festgestellten Instandhaltungsver-säumnissen zukünftig entweder Instandhaltungsrückstellungen zu bilden oder gegebenenfalls erforderliche außerplanmäßige Abschreibungen vorzunehmen.

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 2009	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	1.201.610	1.055.076	930.767	808.697	797.104	751.835
Eigenkapitalquote in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	36	32	28	25	25	23
Eigenkapitalquote 2	53	48	44	42	42	41
Eigenkapital in Euro je Einwohner						
Eigenkapital 1	4.653	4.085	3.608	3.144	3.099	2.923
Eigenkapital 2	6.783	6.196	5.707	5.340	5.318	5.123

Aufgrund der hohen Defizite der letzten Jahre hat die Stadt Mönchengladbach ihr Eigenkapital im Betrachtungszeitraum um ca. 450 Mio. Euro abgebaut. Da auch für die nächsten Jahre negative Jahresergebnisse prognostiziert werden, wird sich das Eigenkapital weiterhin deutlich verringern. Eine Überschuldung ist, unter der Voraussetzung, dass der eingeschlagene Weg der Konsolidierung konsequent weiter gegangen wird, aktuell aber nicht zu befürchten.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent im interkommunalen Vergleich

Jahr	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
EB 2009	36,1	-15,9	67,9	28,4	21,2	29,8	37,2	22
2009	31,7	-19,5	67,7	24,6	16,4	24,7	32,5	22
2010	28,1	-25,4	67,7	20,3	10,3	21,1	29,4	21
2011	24,9	-27,8	66,7	16,8	6,4	16,7	27,2	20
2012	24,7	-29,5	66,2	15,0	3,2	13,3	26,1	19

Eigenkapitalquote 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich

Jahr	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
EB 2009	52,7	7,2	64,9	47,1	40,4	51,2	54,8	18
2009	48,1	-1,7	82,4	44,3	34,7	47,5	51,7	22
2010	44,4	-7,8	82,1	39,7	30,9	44,9	47,0	21
2011	42,2	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20
2012	42,4	-12,7	80,2	34,7	23,5	35,1	45,9	19

Beide Eigenkapitalquoten liegen in allen Jahren des interkommunalen Vergleichs über den Mittelwerten. Das auf den Einwohner bezogene Eigenkapital ist beim Vergleich der kreisfreien Städte im Stärkungspakt das Höchste.

Die ab 2018 geplanten geringen Überschüsse sollen zu einem stetigen aber sehr langsamen Aufbau des Eigenkapitals führen. Die Zahlen verdeutlichen, dass der hohe Eigenkapitalverzehr der letzten fünf Jahre in Höhe von ca. 450 Mio. Euro auch innerhalb der nächsten Jahre – 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

	EB 2009	2010	2011	2012	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	252.515	283.412	286.404	328.025	315.744
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	148.452	146.752	201.226	209.450	228.670
Sonstige Transfererträge	13.716	11.258	10.723	10.197	8.671
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	133.622	136.410	133.769	133.005	142.386
Privatrechtliche Leistungsentgelte	14.831	15.650	16.678	17.221	16.695
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	55.993	53.818	63.872	69.547	78.400
Sonstige ordentliche Erträge	43.635	44.288	52.026	66.295	44.709
Aktivierete Eigenleistungen	446	310	211	340	371
Bestandsveränderungen	0	14	0	0	850
Ordentliche Erträge	663.210	691.913	764.909	834.082	836.495
Finanzerträge	19.001	16.732	18.082	15.559	27.118

Die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben haben sich im Betrachtungszeitraum positiv entwickelt. Besonders im Jahr 2012 sind sie deutlich gestiegen. Insbesondere bei den Gewerbesteuern konnten erhebliche Mehrerträge erzielt werden. Diese wurden durch einmalige Sondereffekte bei mehreren Betrieben verursacht.

Die sonstigen ordentlichen Erträge sind aufgrund verschiedener Faktoren deutlichen Schwankungen unterworfen. Hier sind Mehrerträge aus Grundstücksverkäufen, periodenfremde Erträge sowie aus der Auflösung von Rückstellungen zu nennen.

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

	2009	2010	2011	2012	2013
Realsteuern	143.087	179.147	176.137	211.661	191.068
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	94.766	87.942	95.245	98.791	103.122
sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Erträge	1.428	4.538	4.959	5.740	9.021
Ausgleichsleistungen	13.234	11.785	10.064	11.833	12.533
Schlüsselzuweisungen	110.210	103.836	151.199	150.533	159.259
Summe der allgemeinen Deckungsmittel	362.724	387.248	437.603	478.558	475.002
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.405	1.501	1.701	1.861	1.847

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich

Jahr	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte	Differenz zum Mittelwert
2009	1.405	1.253	2.127	1.496	21	-92
2010	1.501	1.225	2.282	1.535	20	-34
2011	1.701	1.315	2.201	1.628	20	73
2012	1.861	1.542	2.201	1.736	19	125

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Stärkungspaktkommunen

Jahr	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte	Differenz zum Mittelwert
2009	1.405	1.253	1.940	1.441	13	-37
2010	1.501	1.225	1.861	1.462	13	39
2011	1.701	1.315	1.799	1.590	13	111
2012	1.861	1.542	1.863	1.731	12	130

Die allgemeinen Deckungsmittel bewegen sich in Mönchengladbach bis zum Jahr 2010 unterhalb des interkommunalen Mittelwertes aller kreisfreien Städte. Im Vergleich der 13 kreisfreien Städte im Stärkungspakt wird der Mittelwert allerdings schon ab 2010 durchgängig überschritten. In diesem Vergleich erreicht Mönchengladbach im Jahr 2012 sogar fast den Maximalwert der kreisfreien Stärkungspaktkommunen.

Diese Entwicklung kann nicht nur mit den seit 2012 zur Verfügung stehenden Hilfsmitteln aus dem Stärkungspakt erklärt werden.

→ Feststellung

Die jährlichen Defizite der Stadt Mönchengladbach können nicht ausschließlich mit einer zu geringen Finanzausstattung begründet werden. Allerdings sind die im Gegenzug kontinuierlich steigenden Aufwendungen teilweise struktureller Natur (z. B. Soziallasten) und von daher nur bedingt zu beeinflussen.

Aufwendungen

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

Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro

	EB 2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	160.531	154.063	138.464	158.693	167.097
Versorgungsaufwendungen	19.952	18.760	21.760	24.472	25.008
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	191.372	198.108	204.972	198.040	202.314
Bilanzielle Abschreibungen	50.432	52.413	51.851	53.882	51.703
Transferaufwendungen	240.454	250.451	261.016	281.558	288.161
Sonstige ordentliche Aufwendungen	132.853	135.495	197.637	140.288	147.478
Ordentliche Aufwendungen	795.594	809.290	875.700	856.933	881.762
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	31.820	23.026	31.540	27.696	27.120

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen der Stadt Mönchengladbach sind im Betrachtungszeitraum ca. sieben Mio. Euro gestiegen. Dies ist ein Anstieg von ca. 4,3 Prozent. Der Stadt Mönchengladbach ist es somit nicht gelungen, die Aufwandssteigerungen durch Personalreduzierungen zu kompensieren. Gründe für die Aufwandssteigerungen sind neben den hohen Tarifabschlüssen auch die Notwendigkeit, neues Personal zur Erledigung zusätzlicher oder ausgeweiteter Aufgaben einstellen zu müssen. Hier sind insbesondere der Ausbau der Kinderbetreuung, die Inklusion oder Veränderungen bei der Feuerwehr zu nennen.

Die Stadt hat ein Personalentwicklungs- und Organisationskonzept erstellt. Ein Ziel dieses Konzeptes ist es, den Personalbestand zu reduzieren. Von den geplanten Reduzierungen sind die Bereiche Feuerwehr Kindertageseinrichtungen sowie Schulsekretariate ausgenommen.

Zur Umsetzung der beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen sind aktuell neun dezentral agierende Arbeitsgruppen tätig. Weiterhin wird die Stadt durch die Task Force der GPA NRW bei der Umsetzung des Personalkonzeptes unterstützt.

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

	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Aufwendungen	795.594	809.290	875.700	856.933	881.762
Abschreibungen auf Anlagevermögen*)	47.730	49.978	52.130	53.882	51.703
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	17.406	18.699	22.168	23.333	22.587
Netto-Ergebnisbelastung	30.324	31.279	29.962	30.549	29.116
Abschreibungsintensität	6,0	6,2	6,0	6,3	5,9
Drittfinanzierungsquote	37	37	43	43	44

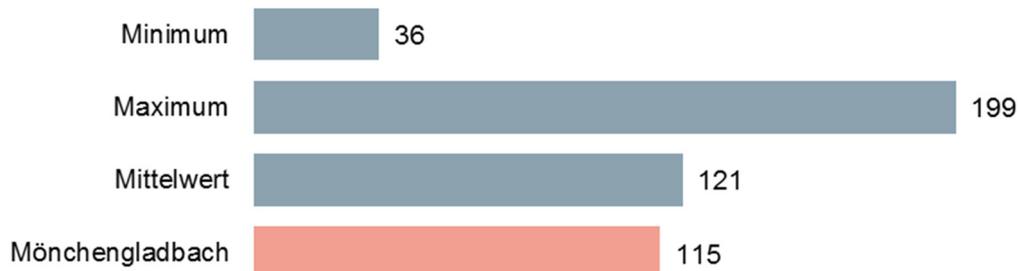
*) Datenquelle: Anlagenspiegel, Abschreibungen im Haushaltsjahr

Die Stadt Mönchengladbach kann einen erheblichen Teil ihrer Abschreibungen durch die Auflösung der Sonderposten decken. Dieser Anteil liegt interkommunalen Vergleich im Bereich des Mittelwertes der kreisfreien Städte.

Der Abschreibungsaufwand ist von 2009 nach 2013 um ca. 2,9 Mio. Euro gestiegen. Das den Abschreibungen zugrunde liegende Anlagevermögen ist insbesondere bei den Schulen, den Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie den Brücken und Tunneln gestiegen.

Die Erhöhung der Abschreibungsaufwendungen wurde durch die gleichzeitige Erhöhung der Erträge aus der Auflösung der entsprechenden Sonderposten ausgeglichen. Die Nettoergebnisbelastung sank um ca. 1,2 Mio. Euro.

Nettoabschreibungsaufwand je Einwohner in Euro 2012



Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

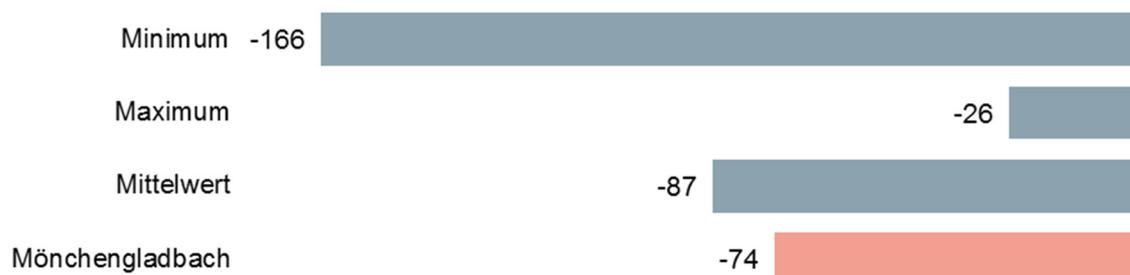
Diese Aufwendungen sind im Eckjahresvergleich um ca. 4,7 Mio. Euro oder 15 Prozent gesunken. Die Verbesserung ist auf die deutlichen Zinssenkungen am Kapitalmarkt zurück zu führen. Ein Schuldenabbau hat - wie bereits dargestellt - nicht stattgefunden.

Auf den Einwohner bezogen sind dies Aufwendungen in Höhe von ca. 108 Euro im Jahr 2012. Damit liegt die Belastung der Einwohner Mönchengladbachs im interkommunalen Vergleich am Mittelwert von 109 Euro.

Produktbereich 04 Kultur

Die Ergebnisse im Produktbereich 04 werden insbesondere durch Personal- und Transferaufwendungen geprägt. Die Jahresergebnisse schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen einem Zuschussbedarf von 19 Mio. Euro und 23,6 Mio. Euro. Daraus ergibt sich auf den Einwohner bezogen ein jährlicher Zuschuss zwischen 74 und 91 Euro.

Interkommunaler Vergleich 2012, Zuschussbedarf Produktbereich 04 je Einwohner in Euro



Einen großen Anteil an den Zuwendungen hat das Theater in Mönchengladbach. Das Theater wird als gemeinschaftliche Einrichtung der Städte Krefeld und Mönchengladbach betrieben. Der gemeinsame Betrieb hat bereits lange Tradition. Die seit über 100 Jahren bestehenden engen Verflechtungen mündeten in der Gründung einer gemeinnützigen GmbH zum 1. Januar 2011. Die Stadt Mönchengladbach ist zu 50 Prozent an der gGmbH beteiligt. Sie gewährt der Gesellschaft einen jährlichen Zuschuss. Dieser betrug in den Jahren 2012 und 2013 jeweils ca. 12 Mio. Euro. Nach den aktuellen Planungen soll der Zuschuss auf 13,1 Mio. Euro im Jahr 2016 steigen. Für den Betrieb des Theaters wird somit jeder Einwohner der Stadt mit ca. 50 Euro belastet. Allerdings zeigt das Kooperationsmodell bezogen auf die Stadt Mönchengladbach auch, dass der Zuschussbedarf im Kulturbereich auf einem vergleichbar moderaten Niveau zu halten ist. Gerade in diesem Bereich weisen einige andere Stärkungspaktkommunen ein deutliches höheres finanzielles Engagement auf.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Mönchengladbach im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	10
Personenstandswesen	11
Gesamtbetrachtung	17
Kfz-Zulassung	18
Gesamtbetrachtung	21
Führerscheinwesen	22
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	26
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	29
weitere Anlagen	31

→ 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 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.

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

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

257.208 Einwohner zum 31.12.2011

257.449 Einwohner zum 31.12.2012.

Die Zensuserhebung wurde somit nicht berücksichtigt.

Einwohnermeldeaufgaben

Die Zuständigkeit für das Einwohnermeldewesen liegt beim Bürgerservice (Fachbereich 31) des Dezernates III. Die Stadt Mönchengladbach erledigte die Einwohnermeldeaufgaben in 2011 mit 29,50 Vollzeit- Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 1,20 Vollzeit- Stellen im Overhead. In 2012 wurden insgesamt 28,85 Vollzeit-Stellen eingesetzt, davon 28,15 Vollzeit Stellen für die Sachbearbeitung und 0,70 Vollzeit-Stellen im Overhead. Der in 2012 geringere Stellenumfang ist durch den zusätzlichen Einsatz von Mitarbeitern des Meldeamtes für die Landtagswahlen bedingt. Die hierfür eingesetzten Stellenanteile blieben im Stellenvergleich außen vor.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen für das Jahr 2011 sind 63.767 gewichtete Fälle die Bezugsgröße (s. Anlage). In 2012 sank die Zahl der gewichteten Fälle um rund vier Prozent auf 61.096. Die Personalaufwendungen auf Basis der KGSt-Durchschnittswerte 2011 betragen insgesamt 1.460.785 Euro (Sachbearbeitung und Overhead).

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2011

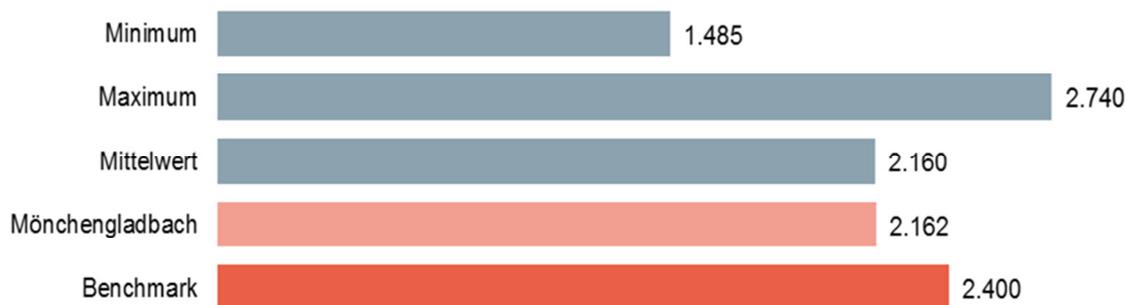
Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,91	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22

Begünstigend wirkt sich der zum Minimum tendierende Overheadanteil von 3,9 Prozent aus (Minimum 3,3 Prozent). In 2012 wurde mit einem Anteil von 2,4 Prozent für Overheadaufgaben das Minimum aller kreisfreien Städte erreicht. Dadurch fehlten letztendlich ausreichende Kapazitäten für wichtige Aufgaben der Steuerung, wie z. B. zum Fach- und Finanzcontrolling.

Die GPA NRW sieht hier ebenso wie das Meldeamt Mönchengladbach einen Ansatz zur Verbesserung. Im Frühjahr 2014 hat das Einwohnermeldeamt zur Entlastung der Abteilungsleitung bereits eine weitere Vollzeit-Stelle eingerichtet. Zu den Aufgaben gehören neben dem Bereich Wahlen, auch die EDV-Koordination und die Durchführung von E-Government-Projekten.

93 Prozent der Stellen sind im mittleren Dienst angesiedelt, davon 83 Prozent in Entgeltgruppe (EG) 8 des Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes (TVöD) bzw. Besoldungsgruppe (BesGr.) A 8. Diese Stellenbewertung ist interkommunal bei den kreisfreien Städten im Meldewesen vielfach anzutreffen. Entsprechend lagen die Mönchengladbacher Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle mit 47.583 Euro nahezu am Mittelwert der kreisfreien Städte von 47.710 Euro.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2011



Vergleichs-jahr	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.162	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	2.171	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

→ Feststellung

Der GPA-Benchmark wird in beiden Jahren unterschritten; allerdings konnte der interkommunale Mittelwert erreicht bzw. im geringen Umfang überschritten werden. Gemessen am GPA-Benchmark besteht daher in 2011 noch ein Potenzial von rund 3,0 Vollzeit-Stellen bzw. monetär 150.000 Euro. In 2012 lag die Differenz zum GPA-Benchmark bei 2,7 Vollzeit-Stellen bzw. 135.000 Euro.

Die Mönchengladbacher Kennzahlen sind nur bedingt aussagekräftig, da teilweise die Stellendaten, vor allem aber die Fallzahlen eine weitere Validierung erfordern. Diese konnte während der Prüfung durch die GPA NRW nicht durchgeführt werden. Die Datensituation wird nachfolgend zusammengefasst dargestellt.

In den Servicestellen werden neben Einwohnermeldeaufgaben auch Serviceleistungen für andere, nicht betrachtete Aufgaben angeboten. Stellenanteile für diese Aufgaben (z. B. Wahlen) werden grundsätzlich bereinigt bzw. im Stellenvergleich anderen Aufgaben zugeordnet. Beispielsweise wurden 0,30 Vollzeit-Stellen im Einwohnermeldebereich bereinigt und bei der Kfz-Zulassung (Ordnungsamt 32) berücksichtigt.³ Es handelt sich dabei um plausible Schätzwerte. Bei verschiedenen in den Servicestellen erledigten Tätigkeiten konnte eine Abgrenzung nicht erfolgen. Dies gilt u.a. für folgende Tätigkeiten

- Verlängerung von Schwerbehindertenausweisen,

³ Die Servicestellen führen Außerbetriebssetzungen von Fahrzeugen und die Änderung von Kfz-Scheinen durch.

- Bearbeitung von Bewohnerparkausweisen,
- Verkauf von Eintrittskarten und Werbeangeboten der Stadt,
- Antragsausgabe für andere Fachämter (u. a. Fachbereich 22, 30 ,50) oder die
- Ausgabe von „gelben Säcken“ für DSD-Verpackungen.

Auf Basis eigener aktueller Schätzungen benötigt der Bürgerservice für die Ausgabe „gelber Säcke“ bis zu 1,0 Vollzeit-Stellen. Dies scheint in Mönchengladbach einen hohen Mehraufwand zu verursachen, der dringend verifiziert werden sollte. Andererseits war die Aufgabe der Beglaubigungen nach Definition der GPA NRW dem Bereich der Einwohnermeldeaufgaben zuzuordnen. Die Ausstellung von Beglaubigungen erfolgt in Mönchengladbach in den Bezirksverwaltungen und im geringen Umfang im Standesamt. Diesbezüglich anfallende Stellenanteile der Bezirksverwaltungen konnten nicht beziffert werden. Das Standesamt ermittelte einen Stellenanteil von 0,05 Vollzeit-Stellen, die dem Einwohnermeldewesen zugerechnet werden konnten. Die hierfür hauptsächlich in den Bezirksverwaltungen anfallenden Stellenanteile fehlen jedoch.

→ **Empfehlung**

Der personelle Aufwand für Dienstleistungen in den Servicestellen sollte erfasst und dokumentiert werden. Zudem sollte geprüft werden, inwieweit die Verteilung von „gelben Säcken“ durch andere ortsansässige Dienstleister zum gegenseitigen Vorteil erfolgen kann.

Bei der Anmeldung von Bürgern gibt das Einwohnermeldeamt eine sogenannte Neubürgerbegrüßung aus. Auf Basis der Fallzahlen 2012 war dies mit einem personellen Aufwand von ca. 0,27 Vollzeit-Stellen verbunden (5.075 Jahresarbeitsminuten). Die Ausgabe zusätzlicher Unterlagen bei der Anmeldung ist auch in anderen kreisfreien Städten üblich und daher im Vergleich enthalten. Zudem handelt es sich um einen zusätzlichen Qualitätsstandard in Verbindung mit einer Pflichtaufgabe aus dem Einwohnermeldebereich.

Die programmtechnische Auswertung der Fallzahlen war zudem nur begrenzt möglich. Das Einwohnermeldeamt stellte daher zunächst auf Basis manuell erstellter Listen die kennzahlenrelevanten Fallzahlen für die Vergleichsjahre 2011 und 2012 zur Verfügung. Ende des Jahres 2014 wurden diese Zahlen korrigiert. Hierzu ließ die Fachbereichsleitung für 2011 und 2012 eine aktualisierte Betriebsdatenstatistik durch das zuständige Rechenzentrum (ITK Rheinland) erstellen und auflisten. Durch die Aktualisierung ergibt sich ein deutlicher Unterschied im Vergleich zu den bisherigen Kennzahlenergebnissen. Der Abstand zum Benchmark und das damit verbundene Potenzial haben sich ca. um die Hälfte reduziert.

→ **Feststellung**

Wesentliche Informationen zum tatsächlich eingesetzten Personal und dem Fallaufkommen für das Einwohnermeldeamt lagen der Stadt Mönchengladbach für die Vergleichsjahre nicht standardisiert vor. Dem Mönchengladbacher Einwohnermeldeamt fehlten damit wichtige Steuerungsgrundlagen für einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz.

Eine fundierte, ausreichend transparente Datenlage ist als wesentliche Entscheidungsgrundlage für ggf. weitere organisatorische und personalwirtschaftliche Maßnahmen unabdingbar. Die bereits begonnene manuelle Erhebung von zusätzlichen Daten anhand von Leistungsbeschreibungen, Bearbeitungszeiten und Fallmengen sollte durch den Ausbau elektronischer Auswertungen unterstützt werden.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte ein fachbezogenes Controlling aufbauen, um belastbare Daten für zukünftige Haushaltsplanungen zu erhalten. Die GPA NRW empfiehlt, steuerungsrelevante Größen, die nicht programmtechnisch verfügbar sind, weiterhin zu erheben und fortzuschreiben. Der tatsächliche Stellenbedarf sollte anhand einer Stellenbedarfsermittlung, ggf. im Rahmen einer organisatorischen Untersuchung überprüft werden.

Eine langfristige Erhebung von Fallzahlen für Bundespersonalausweise (BPA) ist insbesondere im Bereich Meldewesen zweckmäßig, da diese regelmäßig langfristigen Fallschwankungen unterliegen. Der interkommunale Vergleich über zwei Jahre stellt daher lediglich eine Momentaufnahme dar.

örtliche Rahmenbedingungen

Mönchengladbach bietet im Rathaus Rheydt und sieben weiteren Servicestellen Aufgaben des Pass – und Meldewesens an. Die Außenstellen sind mit den Bezirksverwaltungsstellen gemeinsam in den gleichen Räumlichkeiten untergebracht. Bei sechs Nebenstellen ist der Bürgerservice nur mit einem Arbeitsplatz bzw. (teilweise teilzeitbeschäftigten) Mitarbeiter besetzt.

Strukturkennzahlen Einwohnermeldeaufgaben 2011

Bezeichnung	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
Anzahl der Nebenstellen	7	0	10	5	2	6	8	22
Wochen-Öffnungszeiten in den Nebenstellen gesamt	193	36	424	193	85	186	278	18
Kennzahlenauswertung								
Einwohner je Haupt- und Nebenstelle	32.151	21.309	167.156	63.725	32.452	58.138	69.183	22
durchschnittliche Anzahl Fälle je Haupt- und Nebenstelle	9.810	6.092	47.314	18.597	10.421	17.132	20.328	22
Fläche je Haupt- und Nebenstelle in km²	21	13	91	35	23	28	34	22

*Kennzahl basiert auf 78.482 Fällen insgesamt (An- und Ummeldungen und beantragte Ausweisdokumente ohne Gewichtung, die erfahrungsgemäß mit Vorsprachen verbunden sind)

Die Stadt Mönchengladbach gehört danach zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den kleinsten Einzugsgebieten der Bürgerservicestellen. Auch das durchschnittliche Fallaufkommen in den Servicestellen ist vergleichsweise gering. Hier verweist die GPA NRW explizit auf die kreisangehörigen Kommunen, die meistens keine Nebenstellen für Einwohnermeldeaufgaben vorhalten. Dennoch haben diese Kommunen durchschnittlich größere Einzugsgebiete als die kreisfreien Städte. Die strukturelle Situation in Mönchengladbach verweist hier auf einen hohen Dienstleistungsstandard. Die Anzahl der Kundenvorsprachen in den Nebenstellen ist sehr unterschiedlich und nicht planbar. Eine Publikumssteuerung durch Terminvergaben erfolgt bislang nicht. Eine uneingeschränkte Personalauslastung ist damit nur schwer zu gewährleisten. Die

Abteilungsleitung hat zum Ausgleich Backoffice-Aufgaben, wie z. B. die Erteilung von Meldeauskünften, an die Außenstellen verteilt.

Das Dienstleistungsangebot in den Servicestellen weist ein hohes Maß an Kundenorientierung auf. Zudem entstehen durch die Übernahme verschiedenster Dienstleistungsangebote diverse Schnittstellen zu den jeweiligen Fachämtern. Je nach Umfang und Intensität der erbrachten Dienstleistung kommt es dadurch zu vermeidbaren Doppelarbeiten. Durch klar abgegrenzte Zuständigkeiten bzw. eine zentrale Aufgabenwahrnehmung in den zuständigen Fachämtern könnten ggf. Effizienzgewinne erzielt werden. Zudem entstehen durch den Betrieb der Außenstellen weitere Aufwendungen, wie z. B. für die Unterhaltung der Gebäude oder benötigte EDV. Durch eine Zentralisierung der Dienstleistungen ist eine Reduzierung der Aufwendungen (Gebäude, Personal, EDV, Sachaufwendungen) erzielbar. Zudem könnten Möglichkeiten der Publikums- und Personalsteuerung effektiver genutzt werden.

→ **Feststellung**

Der Vergleich der Strukturkennzahlen zeigt einen geringen Zentralisierungsgrad im Einwohnermeldewesen der Stadt Mönchengladbach auf. Es besteht aus Sicht der GPA NRW die Möglichkeit, durch eine sukzessive Zentralisierung kostenwirksame Synergieeffekte zu erzielen. Damit wäre auch eine Verbesserung des Leistungsniveaus durch Stellenabbau realisierbar.

Angesichts der erforderlichen Haushaltskonsolidierung sollten die noch vorhandenen Standards aus Sicht der GPA NRW reduziert werden. Die Stadt Mönchengladbach hat diesbezüglich bereits Konsolidierungsmaßnahmen im Haushaltsanierungsplan (HSP) aufgenommen. Die HSP-Maßnahme 2012-0024 sieht eine Reduzierung von Außenstellen des Fachbereichs 31 im Zusammenhang mit zwei weiteren Maßnahmen vor. Es handelt sich um die Maßnahmen „Reduzierung der Bezirksverwaltungsstellen auf vier Standorte“ (HSP-Maßnahme 2012-0023) und die „Entwicklung eines strategischen Raumkonzeptes“ (HSP-Maßnahme 2012-0129).

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW unterstützt ausdrücklich die beabsichtigten Maßnahmen zur sukzessiven Reduzierung der Außenstellen im Einwohnermeldebereich. Hierzu sollten auch die bestehenden Standards im Hinblick auf mögliche Prozessoptimierungen untersucht werden. Zudem sollte die Stadt Mönchengladbach ggf. auf Basis von Besucherstrommessungen den derzeitigen Umfang der Öffnungszeiten prüfen. Die GPA NRW empfiehlt, mittelfristig die Veränderung der Rahmenbedingungen zur Stellenreduzierung zu nutzen.

Prozessverbesserungen

Investitionen in eine bedarfsorientierte technische Ausstattung haben in anderen kreisfreien Städten bereits zu Verbesserungen der Geschäftsprozesse geführt. Insbesondere nimmt der Einsatz von Geräten zur digitalen Bearbeitung von Formularen für Ausweisedokumente sowie An- und Ummeldungen zu. Damit wird eine elektronische Aktenführung möglich. Die Durchführung standardisierter Interviews ergab, dass Mönchengladbach diesbezüglich Entwicklungsmöglichkeiten aufweist. Durch Investitionen in eine bedarfsorientierte technische Ausstattung ist ggf. eine nachhaltige Verbesserung zu erreichen. Möglichkeiten bestehen z. B. durch die

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

Die Aufstellung eines Kassenautomaten – vorzugsweise in Servicestellen mit hohem Publikumsaufkommen - würde den Personaleinsatz für das Kassengeschäft reduzieren. Aufgrund des eingeschränkten Platzangebotes wurde im Rathaus Rheydt die Passausgabe und Kasse räumlich getrennt vom Großraumbüro des Bürgerservices untergebracht. Möglichkeiten für Sichtkontakte oder gemeinsam genutzte Medien bestehen derzeit nicht. In den Außenstellen werden jeweils Handkassen geführt. Die Passausgabe erfolgt ebenfalls dezentral und verursacht einen zusätzlichen Organisationsaufwand. Hier haben die kreisfreien Städte teilweise bereits zur Effizienzsteigerung eine zentrale Ausgabestelle eingerichtet. Viele kreisfreie Städte haben zudem bereits begonnen, die Publikumsströme durch Terminvergaben zu steuern. Die GPA NRW hat verschiedene Modelle vorgefunden, wie z. B.:

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

Auch die Vereinbarung des Termins selbst variiert und kann ggf. persönlich, telefonisch, internetbasiert oder durch Terminals vor Ort erfolgen. Durch die Einrichtung einer Terminvergabe könnte die Stadt Mönchengladbach eine höhere Planungssicherheit beim Personaleinsatz erreichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte Möglichkeiten zum Ausbau der IT-Unterstützung auf Basis von Wirtschaftlichkeitsvergleichen gem. § 14 Gemeindehaushaltsverordnung NRW prüfen und ggf. umsetzen.

Wenige kreisfreie Städte im Vergleich nutzen bereits sogenannte „Selbstbedienungsterminals“, die eine digitale Erfassung biometrischer Daten für den neuen Personalausweis und den elektronischen Reisepass ermöglichen. Bürger können damit alle für Ausweispapiere erforderlichen biometrischen Daten eigenständig erfassen (Foto, Unterschrift und ggf. Fingerabdrücke). Ziel der Anschaffung ist eine Verkürzung des Antragsprozesses in den Meldebehörden. Parallel wird zukünftig der Einsatz von online-Anträgen, die im besten Fall eine medienbruch-freie 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 Stadt Mönchengladbach hat hierzu – neben Beratungen vor Ort – wie die meisten kreisfreien Städte auf ihrer Homepage einen Link zum Personalausweisportal des Bundes-

ministeriums des Innern (BMI) gesetzt. Grundsätzlich erhöhen Online-Angebote, die eine Reduzierung oder Verkürzung von persönlichen Besuchskontakten sowie die Automatisierung von Tätigkeiten ermöglichen, den Handlungsdruck zur Zentralisierung.

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

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Mönchengladbach zeitnah zu prüfen, ob die aktuellen Entwicklungen des E-Governments weitere Einsparungen ermöglichen. Auch die organisatorischen Veränderungen durch Einrichtung des landesweiten zentralen Meldeportals sollten im Hinblick auf mögliche Synergieeffekte beobachtet werden.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Personalaufwendungen je Fall für Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Mönchengladbach waren unterdurchschnittlich. Begünstigend wirkte sich insbesondere der geringe Overheadanteil aus, der gleichwohl auch Steuerungsdefizite nach sich zog.
- Die Stadt Mönchengladbach erreichte bei der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit- Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ deutlich unter dem GPA-Benchmark liegende Leistungswerte. Im Vergleich zum GPA-Benchmark ergab sich ein Potenzial von bis zu 150.000 Euro (2011). Die Ergebnisse sollten durch eine Stellenbedarfsanalyse, ggf. im Rahmen einer Organisationsuntersuchung, überprüft und plausibilisiert werden.
- Der dezentrale Bürgerservice zeigt eine hohe Kundenorientierung auf, der aus Sicht der GPA NRW mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden ist (Personal, EDV, Gebäude). Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit empfiehlt die GPA NRW daher eine stärkere Zentralisierung der Dienstleistungen und eine sukzessive Schließung von Servicestellen.
- Die Stadt Mönchengladbach sollte zudem auf Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen den Ausbau weiterer unterstützender IT- Maßnahmen prüfen und ggf. umsetzen. Auch die Einführung einer Terminvergabe zur Verbesserung der Publikumssteuerung und der vorausschauenden Personalplanung sollte überdacht werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Personenstandswesen

Organisatorisch gehört das Standesamt ebenfalls zum Fachbereich 31, dem Bürgerservice des Dezernates III. Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Mönchengladbach in 2011 mit 13,37 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 1,37 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 standen dem Standesamt 13,08 Vollzeit-Stellen für sachbearbeitende Tätigkeiten zur Verfügung. Aufgrund personeller Fluktuationen sank der Stellenanteil in 2013 auf 11,65 Vollzeit-Stellen. Der Overhead unterlag mit 1,33 Vollzeit-Stellen in 2012 nur geringfügigen Veränderungen. In 2013 blieb der Overheadanteil konstant bei 1,32 Vollzeit-Stellen. Die Arbeitsbelastung stieg aufgrund von Fluktuationen (Umsetzungen sowie Langzeiterkrankungen) bereits seit 2011 deutlich an. In 2013 kam es zu weiteren gravierenden Veränderungen durch krankheitsbedingte Ausfälle. Faktisch kam es zu Stellenvakanzen von insgesamt 3,7 Vollzeit-Stellen, die kompensiert werden mussten.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 3.533 gewichtete Fälle die Bezugsgröße für das Jahr 2011. In 2012 wurden 3.542 gewichtete Fälle zu Grunde gelegt. Die auf Basis der KGSt-Durchschnittswerte ermittelten Personalaufwendungen betragen in 2011 insgesamt 754.060 Euro (inklusive Overhead). Fallbezogen ergaben sich folgende Kennzahlenwerte:

Personalaufwendungen je Fall 2011 in Euro

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
213	199	373	252	225	242	258	22

Die zum Minimum tendierenden Personalaufwendungen je Fall werden maßgeblich durch die geringe Personalausstattung verursacht. Auch hier wirken sich die bestehenden Stellenvakanzen aus, da nur tatsächlich besetzte Stellen in den Vergleich einfließen. Zudem waren die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle mit 51.157 Euro je Vollzeit-Stelle minimal (Mittelwert: 53.318 Euro). Die Betrachtung des Stellenniveaus zeigte, dass 2011 rund 4,0 Vollzeit-Stellen der Urkundenstelle in EG 5 TVöD eingruppiert worden sind. Dies entspricht 27 Prozent aller berücksichtigten Stellen. Im Falle von weiteren rund 23 Prozent der Stellen erfolgte eine Eingruppierung in EG 6 TVöD. Im Durchschnitt wurde bei den kreisfreien Städten nur jede zwanzigste Stelle in EG 5 TVöD eingruppiert. Der interkommunale Mittelwert der Stellen in EG 6 TVöD bzw. BesGr. A 6 lag bei 12,5 Prozent. Das im Standesamt Mönchengladbach vorhandene Stellenniveau weicht diesbezüglich somit deutlich von der üblichen Praxis in kreisfreien Städten ab. Die Stellenbewertung selbst hängt allerdings von den individuellen örtlichen Anforderungsprofilen der eingerichteten Stellen ab. Insoweit ersetzt dieser Vergleich kein Stellenbewertungsverfahren, sondern bietet nur eine erste Orientierung.

Auch der Abbau von Stellen erfordert die Veränderung der Aufgabenzuschnitte und ggf. der qualitativen und quantitativen Anforderungen der verbleibenden Planstellen. Insbesondere die Bearbeitung von Geburtsbeurkundungen ist mit steigenden Anforderungen verbunden. Der Schwierigkeitsgrad nimmt aufgrund der zunehmend erforderlichen Prüfungen ausländischer Urkunden zu. In Mönchengladbach gehört der Bereich der Geburten zum wesentlichen Kerngeschäft des Standesamtes. Die Anzahl der Geburtsbeurkundungen je 100.000 Einwohner lag in den Vergleichsjahren deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dies ist auf die Ansiedlung von drei örtlichen Krankenhäusern mit Geburtsstationen zurückzuführen, die auch überre-

gional Zulauf haben. Die Zahl der Geburten weist in Mönchengladbach seit 2009 eine steigende Tendenz auf. Auch die mit Geburtsbeurkundungen im engeren Zusammenhang stehenden Fälle nehmen zu (z. B. Vaterschaftsanerkennungen). Dies hat auch deutliche Auswirkungen auf die Ertragssituation, da die Geburtsbeurkundungen grundsätzlich gebührenfrei ausgestellt werden:

Ertrag je Fall Personenstandswesen 2011 in Euro

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
88	81	143	106	94	105	117	21

Erträge (ohne Verkaufserlöse und Raummieten): 312.120 Euro

Die GPA NRW hebt positiv hervor, dass das Standesamt Mönchengladbach im Rahmen der Haushaltssicherung bereits Maßnahmen zur Ertragssteigerung ergriffen hat. Wirksam zum 01. Januar 2013 wurde diesbezüglich eine „abweichende Gebührensatzung für verschiedene Amtshandlungen des Standesamtes“ erlassen⁴.

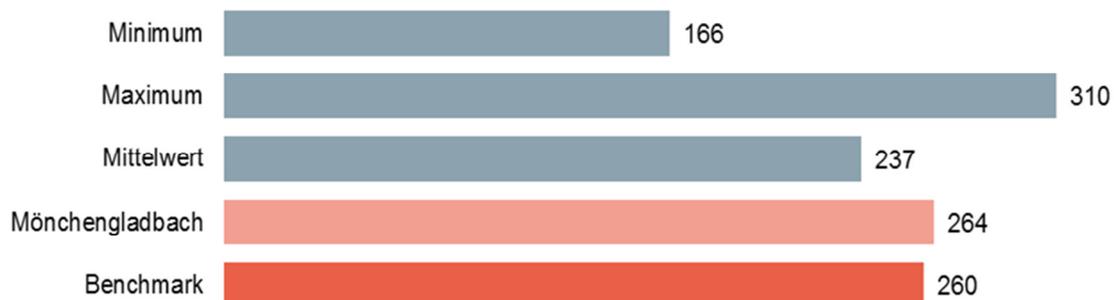
→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach hat mit dem Erlass einer eigenen Gebührenordnung in einigen Punkten die Möglichkeit für höhere Erträge im Personenstandswesen geschaffen.

Diese Maßnahme hat dazu beigetragen, dass sich die Ertragslage in 2013 deutlich um rund 27 Prozent verbessert hat. Die Erträge betragen insgesamt 396.160 Euro. Die Kennzahl „Ertrag je Fall“ stieg in 2013 auf 110 Euro je Fall an.⁵ Zukünftig ist angesichts der Fallentwicklung von einer stabilen Ertragssituation auszugehen.

Die im Verhältnis zum Fallaufkommen geringe Personalausstattung führt zu einem hohen Leistungsniveau. Die Entwicklung zeigt auch eine zunehmende Arbeitsverdichtung:

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011



⁴ Satzung über die abweichende Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung (AVerwGebO NRW) vom 20. Dezember 2012

⁵ Die Fallzahlen stiegen in 2013 auf insgesamt 3.586 (gewichtete) Fälle.

Ver-gleichs-jahr	Mönchen-gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	264	166	310	237	217	235	260	22
2012	271	191	300	245	229	248	270	22

→ **Feststellung**

Das Standesamt Mönchengladbach gehört zu den Kommunen mit den höchsten Leistungswerten. In 2013 steigt der erreichte Kennzahlenwert auf 308 Fälle je Vollzeit-Stelle.

Trauangebot

Generell wirkt sich die Zahl der Trauorte, der Trauungen und die Gestaltung der Trautermine unmittelbar auf den Ressourceneinsatz aus. Dies gilt auch für die Unterhaltung von Servicestellen. Die Stadt Mönchengladbach unterhält derzeit noch zwei Standorte für die Anmeldung von Eheschließungen. Dies ist in der Regel bei den kreisfreien Städten nicht mehr der Fall. Die neben dem Rathaus Rheydt eingerichtete Servicestelle (Mönchengladbach Mitte, Rathausstraße) dient insbesondere als Urkundenstelle. Die Geburten-, Ehe- und Sterberegister (Bücher) werden allein dort aufbewahrt. Hauptaufgabe der zweiten Servicestelle sind somit Beurkundungen, die Eintragung der Hinweise in die Bücher und das Führen der Testamentskartei. Zudem besteht die Möglichkeit zur Anmeldung von Eheschließungen. Eine Schnittstellenproblematik ergibt sich bei der Beantragung von Urkunden im Rathaus Rheydt. Dann ist zur Bearbeitung eine Anforderung der benötigten Urkunden per Fax bei der zweiten Servicestelle notwendig. Dies verursacht einen höheren Ressourceneinsatz.

Standorte zur Anmeldung Eheschließung und Trauorte

Jahr	Mönchen-gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
Standorte zur Anmeldung der Eheschließung								
2011	2	1	10	2	1	1	1	22
2012	2	1	3	1	1	1	1	22
Anzahl der möglichen Trauorte								
2011	4	3	27	9	5	9	12	22
2012	4	3	27	10	5	9	12	22

Trauorte bzw. Trauzimmer: Rathaus Rheydt, Rathaus Abtei, Museum Abteiberg, Schloss Rheydt

Die Vorhaltung und Bewirtschaftung von zwei Servicestellen führt, wie bereits im Bereich Einwohnermeldeaufgaben dargestellt, zu zusätzlichen Aufwendungen. Durch eine Zentralisierung der Dienstleistungen sind im Hinblick auf den Ressourceneinsatz Synergieeffekte zu erwarten. Das Dienstleistungsangebot des Standesamtes soll im Rahmen der Haushaltskonsolidierung zentralisiert werden. Diesbezüglich wurde die Konsolidierungsmaßnahme „Zentralisierung der standesamtlichen Aufgaben im Rathaus Rheydt“ beschlossen und in den HSP (Nr. 2012-0040) aufgenommen. Damit verbunden ist ein Stellenabbau von 0,5 Vollzeit-Stellen (EG 5 TVöD) ge-

plant. Die Stelle ist allerdings bereits seit längerer Zeit vakant. Die Umsetzung der Maßnahme erfordert die Erstellung eines Raumkonzeptes durch das Gebäudemanagement (HSP-Maßnahme 2012-0129). Da die Räumlichkeiten zur Zentralisierung noch nicht geschaffen werden konnten, wird die Servicestelle vorübergehend weitergeführt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach hat bereits Beschlüsse zur Zentralisierung des Standesamtes gefasst. Aus Sicht der GPA NRW wird die Umsetzung zu einer Effizienzsteigerung und Reduzierung der Aufwendungen führen.

Das Standesamt Mönchengladbach beschränkt sich für die Durchführung von Trauungen auf zwei sogenannte „Ambiente-Trauorte“, das Schloss Rheydt und das Museum Abteiberg. Zudem wurden jeweils Trauzimmer im Rathaus Rheydt und im Rathaus Abtei eingerichtet. Der Aufwand für Fahrt- und Rüstzeiten zu Trauorten außerhalb der Rathäuser kann damit reduziert werden. Die Fallintensität (Fälle je 100.000 Einwohner) der durchgeführten Trauungen einschließlich Anmeldeverfahren lag in beiden Jahren annähernd am interkommunalen Durchschnitt. Hohe Fallintensitäten bei der Bearbeitung der Vaterschaftsanerkennung und Ehefähigkeitszeugnissen verweisen auf einen zusätzlichen Mehraufwand. In 2011 führten überdurchschnittlich viele Anmeldeverfahren in Mönchengladbach nicht im gleichen Jahr zu einer Eheschließung. Die Brautpaare ließen sich ggf. in anderen Standesämtern trauen oder die Trauung fand erst 2012 im Standesamt Mönchengladbach statt. In 2012 war die Zahl der Anmeldeverfahren je 100.000 Einwohner ohne Trauung durchschnittlich.

Die Zahl der Trauungen auswärtiger Brautpaare weist in Mönchengladbach eine rückläufige Tendenz auf. Die Fallintensität dieser Eheschließungen ohne vorheriges Anmeldeverfahren in Mönchengladbach fiel in beiden Vergleichsjahren deutlich unterdurchschnittlich aus. Demzufolge nutzen vorwiegend Mönchengladbacher Bürger das Trauangebot. Begründet ist dies u. a. durch ein parallel bestehendes Trauangebot in Nachbarstädten. Eine Ausweitung des bereits attraktiven Angebotes in Mönchengladbach würde aus Sicht der GPA NRW den örtlichen Erfordernissen zuwiderlaufen. Zudem ist mit dem bestehenden Personal die Erschließung weiterer Trauorte nicht durchführbar.

Auch das Angebot von Trautermine außerhalb der Dienstzeiten wird restriktiv unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen gehandhabt. Bei der Planung ist zu beachten, dass diese geleisteten Stunden zumeist während der Dienstzeit durch Freizeitgleich ausgeglichen werden. Zudem ist bei Wochenendterminen die Einrichtung einer Rufbereitschaft erforderlich. Für Trauungen an Samstagen werden z. B. an zwölf festgelegten Samstagen im Jahr jeweils sechs Trautermin angeboten. Mehr als die Hälfte dieser ca. 70 Samstagstrauungen jährlich finden im Schloss Rheydt oder im Museum Abteiberg statt. Rund 30 dieser Trauungen erfolgen jährlich im Rathaus Abtei. Insgesamt werden rund sieben Prozent aller Trauungen außerhalb der Dienstzeiten durchgeführt. Darüber hinaus bestehen personelle Kapazitäten nur für besondere Anlässe (z. B. spezielle Daten, z. B. 12.12.2012) oder ggf. Freitagnachmittags. Die Samstagstrauungen erfolgen in der Zeit von 09:30 Uhr bis 12:30 Uhr im Takt von jeweils einer halben Stunde. Durch diese Terminbündelung und Begrenzung der „Außerhaus-Termine“ erfolgt eine wirtschaftliche Personaleinsatzplanung. Die GPA NRW hat festgestellt, dass eine Konzentration auf wenige Trauorte und gebündelte Trautermin wesentlich dazu beitragen, dass der GPA-Benchmark dauerhaft erreicht werden kann.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW stellt positiv fest, dass das Standesamt Mönchengladbach ein ressourceneffizientes, hinsichtlich der örtlichen Bedarfe optimiertes Trauangebot geschaffen hat.

Geschäftsprozesse und strukturelle Rahmenbedingungen

Im Standesamt Mönchengladbach erfolgt die Sachbearbeitung getrennt nach den vorhandenen Sachgebieten durch „Spezialisten- Teams“. Vertretungssituationen werden zunächst innerhalb des Teams aufgefangen. Ein vierköpfiges Team ist z. B. zuständig für Sterbebeurkundungen und ein weiteres Team für die Fortführung der Eheregister. Für den Publikumsverkehr wurde ein Frontoffice eingerichtet. Gleichwohl gibt es keine grundsätzliche Aufgabentrennung zwischen Front- und Backoffice, so dass die Arbeit nach "Arbeitsanfall" erledigt wird. Bei hohem Publikumsaufkommen unterstützt das Backoffice. Mitarbeiter, die das Geburtenbuch fortführen, übernehmen auch die Bearbeitung der öffentlich-rechtlichen Namensänderungen. Zudem bearbeiten zwei Mitarbeiter spezielle Fälle wie z. B. die Anmeldungen von Eheschließungen mit ausländischer Beteiligung. Trauungen nehmen grundsätzlich alle Standesbeamten vor. Vorwiegend werden die Eheschließungen allerdings von denjenigen Mitarbeitern durchgeführt, die bereits die Anmeldung bearbeitet haben.

Vorteil einer solchen Arbeitsteilung ist in der Regel die Bündelung des Fachwissens und eine damit verbundene erhöhte qualitative Leistung. Spezialisierung birgt aber auch das Risiko, dass bei längeren personellen Ausfallzeiten eine Vertretung ggf. nicht gewährleistet werden kann. Daher befürwortet die GPA NRW, dass auch eine sachgebietsübergreifende Vertretung sichergestellt werden kann.

Zur Qualitätssicherung nutzt das Standesamt eine digitale Gesetzessammlung und bereitet ausgesuchte Verfahrensabläufe als Arbeitsgrundlage auf. Mit dem Aufbau einer Wissensdatenbank wurde aufgrund fehlender Zeitressourcen noch nicht begonnen. Grundsätzlich werden wichtige Informationen, wie z. B. Erlasse oder Fachliteratur im gemeinsam genutzten Austauschlaufwerk gespeichert. In Besprechungen erfolgt zudem ein Austausch über schwierige Fälle. Das Wissen und die Erfahrungswerte der Beschäftigten sollten grundsätzlich gesammelt und dokumentiert werden, um Wissensverlust durch Personalwechsel zu vermeiden. Dies ist im Personenstandswesen besonders wichtig, da für eine rechtsfehlerfreie Fallbearbeitung die gesetzlichen Änderungen und Auswirkungen bekannt sein müssen. Fehlerkorrekturen erfordern gerichtliche Anordnungen, erfordern Fachwissen und sind zeitaufwändig. Zudem erfolgten im Familienrecht zahlreiche Veränderungen, die bei der Fallbearbeitung beachtet werden müssen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die Aufbereitung von Wissens- und Erfahrungswerten zu intensivieren.

Die Öffnungszeiten der Urkundenstelle Mönchengladbach Mitte umfassten 26,25 Wochenstunden. Dies entspricht annähernd dem Durchschnitt der Vergleichskommunen von 27,6 Wochenöffnungsstunden und ist angemessen. Gleichwohl werden parallel im Rathaus Rheydt Sprechzeiten des Standesamtes von 21,5 Wochenstunden angeboten. Zur Sicherstellung einer qualifizierten Beratung wurde dabei die Anmeldung von Eheschließungen mit Auslandsbeteiligung auf 9,5 Wochenöffnungsstunden begrenzt. Da vielfach Freitagvormittags Trauungen stattfinden, ist zudem die Anmeldung von Eheschließungen freitags nicht möglich. Für schwierige Sachverhal-

te mit erhöhten Bearbeitungszeiten können Termine außerhalb der Öffnungszeiten vereinbart werden (z. B. bei Fällen mit ausländischer Beteiligungen oder Vaterschaftsanerkennungen). Die Wartezeiten nachfolgender Kunden können damit verringert werden.

Die Beurkundung der Sterbefälle erfolgt im Einvernehmen mit den örtlichen Bestattern nach den Öffnungszeiten. Die Unterlagen werden durch die Bestatter zumeist am Folgetag abgeholt. Die Kooperation mit den Geburtsstationen der drei ortsansässigen Krankenhäuser zwecks Ausstellung der Geburtsbeurkundungen ist unterschiedlich geregelt. Teilweise werden die dort eingesammelten Unterlagen abgeholt, teilweise erfolgt ein täglicher Botendienst. Ein Krankenhaus erhebt direkt die Gebühren von den Eltern und leitet diese an die Stadt Mönchengladbach weiter.

Zusammengefasst wirken sich folgende begünstigende Rahmenbedingungen positiv auf die Aufgabenerledigung aus und tragen zur guten Positionierung im interkommunalen Vergleich bei:

- begrenzte, bedarfsgerechte Zahl an Trauorten und Trautermine außerhalb der Öffnungszeiten sowie Bündelung der Trautermine,
- Bildung von ausreichend großen Spezialisten – Teams, durch die Vertretungssituationen auch fachübergreifend gewährleistet werden können,
- Nutzung einer digitaler Gesetzessammlung und Aufbereitung ausgesuchter Verfahrensabläufe,
- angemessene Öffnungszeiten (Steuerung durch Terminvergaben und Differenzierung nach Zuständigkeiten) und
- Vereinbarung unterstützender Regelungen zu Verfahrensabläufen mit Krankenhäusern und örtlichen Bestattern.

Als deutlich belastenden Faktor für die Arbeitssituation sieht die GPA NRW die dezentrale Struktur, die mit Schnittstellenproblematiken und Mehraufwand verbunden ist sowie die zunehmenden Stellenvakanzen.

IT-Unterstützung

Der Einsatz einer effizienzsteigernden Informationstechnik hat maßgebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der Arbeitsprozesse und den damit verbundenen Ressourceneinsatz. Das Standesamt Mönchengladbach nutzt seit dem 23. Juli 2011 das elektronische Personenstandsregister (ePR). Die Überführung der Personenstandsfälle ab dem 01. Januar 2009 wurde mit dem vorhandenen Personal durchgeführt und ist bereits abgeschlossen. Dadurch konnte frühzeitig eine deutliche Verbesserung der Arbeitsabläufe erzielt werden.

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 Erfas-

sung von Registern (z. B. gesamtes Geburtenregister des Jahres 2008). Vorteil der Nacherfassung ist insbesondere, dass elektronisch erfasste Erstbeurkundungen für alle Sachbearbeiter direkt verfügbar sind. Dies erleichtert die Bearbeitung der Folgebeurkundungen und Hinweise und die Ausstellung der Urkunden. Damit entfällt zudem die manuelle Fortschreibung der in der Vergangenheit geführten Register in Buchform. Durch Nutzung des elektronischen Mitteilungsverkehrs „xpersonenstand“ können zudem Fortschreibungen zukünftig medienbruchfrei erfolgen.

Die anlassbezogene Nacherfassung ist in den meisten Standesämtern mittlerweile üblich und wird auch im Standesamt Mönchengladbach vorgenommen. Die anlassbezogene Erfassung gewinnt an Bedeutung, da aufgrund gesetzlicher Änderungen aus Familienbüchern keine Abschriften mehr erfolgen dürfen. Das Standesamt Mönchengladbach hat zudem bereits die systematische Erfassung des Eheregisters 2008 mit dem bestehenden Personal vorgenommen. Mit der Erfassung des Eheregisters 2007 wurde begonnen. Aktuell stehen keine Personalkapazitäten mehr für eine weitere systematische Nacherfassung zur Verfügung, diese werden für das Tagesgeschäft benötigt.

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. Diese hochwertigen zusätzlichen Aufgaben aufgrund gesetzlicher Änderungen erfordern zukünftig einen höheren Arbeitsaufwand durch qualifizierte Standesbeamte. Mönchengladbach fehlt hierzu noch im ausreichenden Umfang qualifiziertes Personal.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, mittel- bis langfristig Effizienzgewinne durch eine (zumindest) anlassbezogene elektronische Nacherfassung zu erzielen. Hierzu sollten möglichst befristet (freie) personelle Ressourcen eingesetzt werden. Zudem ist denkbar, bei Zentralisierung das geplante Einsparpotenzial einer halben Stelle temporär für diese Aufgaben einzusetzen.

Grundsätzlich ist auch der temporäre Einsatz von anderen qualifizierten Dienstkräften aus der Stadtverwaltung zweckmäßig.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Personalaufwendungen je Fall für das Personenstandswesen tendierten im Vergleichsjahr 2011 zum Minimum bei den kreisfreien Städten. Mitursächlich hierfür ist neben einer geringen Personalausstattung ein vergleichsweise niedriges Stellenbewertungsniveau.
- Der GPA-Benchmark bei der Leistungskennzahl kann in beiden Jahren durch das Standesamt Mönchengladbach erreicht bzw. überschritten werden. Die Benennung als „Benchmark“-Kommune erfolgt noch nicht. Voraussetzung hierzu wäre zunächst eine Zentralisierung des Standesamtes und eine Konsolidierung der personellen Situation (Langzeiterkrankte, nicht besetzte Stellen).

- Zur Optimierung und Steuerung des Personaleinsatzes wurden günstige Rahmenbedingungen geschaffen. Hierzu zählt vor allem das bedarfs- und ressourcengerechte Dienstleistungsangebot, z. B. zur Durchführung von Ambiente-Trauungen.
- Die anlassbezogene Nacherfassung für das elektronische Personenstandsregister wird mittel- bis langfristig zu Prozessoptimierungen bei der personenstandsrechtlichen Sachbearbeitung führen. Temporär sollten daher verstärkt Personalressourcen für die elektronische Nacherfassung eingesetzt werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Kfz-Zulassung

Im Dezernat III der Stadtverwaltung Mönchengladbach ist das Ordnungsamt (Amt 32) für die Aufgabenerledigung der Kfz – Zulassung sowie der Fahr- und Beförderungserlaubnisse zuständig. Die vorgenannten Aufgaben wurden 2010 in einer Abteilung organisatorisch zusammengefasst. Die für die Kfz-Zulassung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Mönchengladbach in 2011 mit 16,77 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. In 2012 lag der Anteil der Vollzeit-Stellen bei 18,12. Zusätzlich bildeten in beiden Jahren 0,50 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Für 2011 werden 58.311 Fälle berücksichtigt, in 2012 insgesamt 58.649. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt. Die berücksichtigten Fallzahlen blieben von 2011 nach 2012 somit relativ konstant; der Anstieg liegt unter 1,0 Prozent. Eine eindeutige Tendenz lässt sich aus hieraus noch nicht ablesen, da es in der Regel jährliche Schwankungen im Fallaufkommen gibt. Im Zeitraum 2009 bis 2012 ergab sich ein leichter Anstieg der Fallzahlen von zwei Prozent. Die Personalaufwendungen auf Basis der KGSt-Durchschnittswerte (inklusive Overhead) betragen in 2011 insgesamt 789.899 Euro.

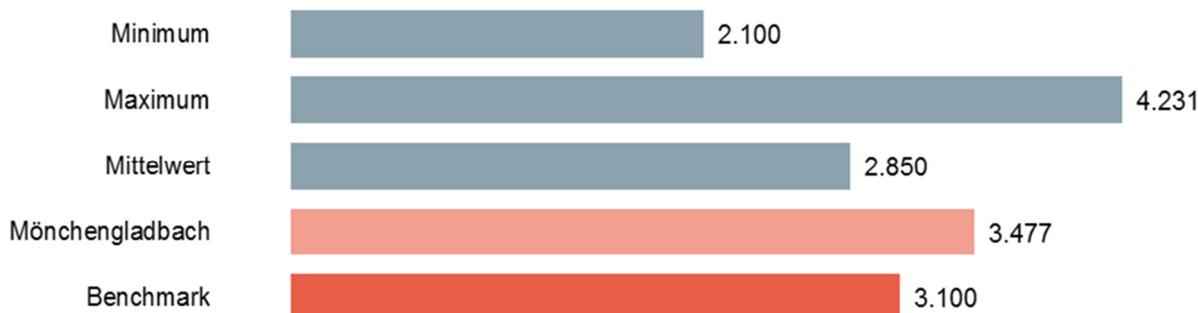
Personalaufwendungen je Fall Kfz-Zulassung 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,55	11,88	23,67	18,10	16,22	17,99	19,24	21

Hauptursache für die nahezu minimalen Personalaufwendungen je Fall ist die geringe Personalausstattung. Zudem ist der für Overheadaufgaben eingesetzte Stellenumfang mit 2,9 Prozent sehr gering; der Mittelwert lag bei rund 7,0 Prozent. Gleichwohl waren in diesem Bereich keine Steuerungsdefizite erkennbar. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen mit 45.739 zwei Prozent unter dem Mittelwert von 46.708 Euro. Rund 78 Prozent der Stellen der Zulassungsstelle sind im mittleren Dienst eingruppiert, vornehmlich in EG 8 TVöD bzw. BesGr. A 8. Bei der Hälfte der kreisfreien Städte trifft dies ebenfalls zu. Rund ein Viertel der kreisfreien Städte weisen Stellen in der Kfz-Zulassungsbehörde noch hauptsächlich mit der Stellenwertigkeit in EG 6 bzw. BesGr. A 6 aus.

Die erzielten Erträge lagen mit 36,73 Euro je Fall am Mittelwert von 36,87 Euro je Fall und sind damit unauffällig.⁶

Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung 2011



Ver-gleichs-jahr	Mönchen-gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	3.477	2.100	4.231	2.850	2.599	2.773	3.128	21
2012	3.236	2.204	4.320	2.921	2.695	2.958	3.099	20

→ Feststellung

Die Zulassungsbehörde der Stadt Mönchengladbach erreicht bzw. überschreitet in beiden Vergleichsjahren den GPA-Benchmark und weist damit ein sehr hohes Leistungsniveau auf. Die Stadt Mönchengladbach ist Benchmark-Kommune für den Aufgabenbereich Kfz-Zulassung.

Diese herausragende Positionierung im Vergleich ist insbesondere auf organisatorische Veränderungen und damit verbundene Prozessverbesserungen zurückzuführen. Aus Sicht der GPA NRW führte die in 2010 vollzogene Zusammenlegung der Aufgaben Kfz-Zulassung und Führerscheinswesen im Servicebereich zu deutlichen Effizienzsteigerungen. Die Kraftfahrzeugzulassungs- und Führerscheinstelle fungieren seitdem als gemeinsame Servicestelle. Die Arbeitsplätze im Frontoffice wurden sukzessive in Mischarbeitsplätze für die beiden Aufgaben umgewandelt. Die Übertragung zusätzlicher Aufgaben erforderte eine längere Einarbeitungsphase und intensive Schulungen der Mitarbeiter. Für Teilzeitkräfte wurde ein Jobsharing ermöglicht. Die Stadt Mönchengladbach plant, nach einer Konsolidierungsphase den Personaleinsatz unter Berücksichtigung der Entwicklung der Kundenvorsprachen zu evaluieren. In 2013 und 2014 haben sich keine gravierenden Veränderungen zur Arbeitssituation in 2012 ergeben. Das Leistungsniveau bleibt demnach weiterhin sehr hoch. Die GPA NRW befürwortet in diesem Zusammenhang das Bestreben der Stadt Mönchengladbach, vakante Stellen wieder zu besetzen. Damit wird verhindert, dass eine Arbeitsverdichtung entsteht, die nicht mehr dauerhaft tragfähig wäre.

Die jetzige Aufgabenzuordnung je Stelle basiert auf einer Verteilung von 80 Prozent für Aufgaben der Kfz-Zulassung und 20 Prozent für das Führerscheinswesen. Die Einheitssachbearbei-

⁶ Die Erträge 2011 betragen nach Abzug von Aufwendungen für Blankoformulare und Plaketten insgesamt 2.141.536 Euro.

tung im Frontoffice ermöglicht einen deutlich flexibleren Personaleinsatz. Dies ist insbesondere bei Vertretungsfällen von Vorteil. Die Besetzung des Schalterservice erfolgt im Rotationsverfahren, um insbesondere die Flexibilität der Mitarbeiter zu erhalten. Zudem ist damit das Ziel einer Qualitätssicherung bei der Kundenbetreuung verbunden. Darüber hinaus werden im Backoffice Spezialisten für beide Aufgabenbereiche eingesetzt. Bei der Kfz-Zulassung handelt es sich um die Bearbeitung folgender spezieller Kfz-Zulassungsfälle:

- zwangsweise Stilllegung von Kfz bei fehlendem Versicherungsschutz
- Kfz-Steuer-Rückstände
- festgestellte Kfz-Mängel und
- Zuteilung „roter Dauerkennzeichen“.

Zudem werden im Backoffice nachgehend Angelegenheiten aus dem Schalterbetrieb bearbeitet, Auskünfte an andere Behörden und Kunden erteilt (z. B. Halteranfragen). Bei Publikums-spitzen unterstützen diese Mitarbeiter die Kollegen im Frontoffice.

Steuerung des Personaleinsatzes und der Kundenströme

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

- Informationsschalter zur Vorprüfung der Unterlagen und Ausgabe der Kundennummer für die Aufrufanlage,
- Schnellschalter für „Kurzgeschäfte“ (z. B. Adressänderungen und Ausgabe beantragter Führerscheine sowie Fahrerkarten),
- Internet-/-Terminschalter in Verbindung mit dem Internetangebot „Zulassung“-Online⁷ (online-Terminvergabe),
- gesonderte Händlerschalter (gewerbliche Kunden, Zulassungsdienste),
- zentraler Telefonservice im Backoffice,
- Online-Service: Anzeige der Wartenummern, die den Kunden ermöglicht, die Wartesituation einzuschätzen und
- Einrichtung eines Kassenautomaten.

Bei personellen Engpässen übernimmt der Informationsschalter die Aufgaben des Schnellschalters. Die Möglichkeit zur Terminvereinbarung über die online-Terminvergabe (Kfz-Zulassung) wurde nach der Einführung von den Kunden sehr gut angenommen und sukzessive ausgebaut. In 2014 lag die „Terminquote“, d.h. der Anteil vereinbarter Termine im Verhältnis zu den gesamten Kundenvorsprachen bereits bei 40 Prozent. Die Auslastung der zur Verfügung stehenden

⁷ Bei dem Verfahren „Zulassung-online“ erfasst der Kunde die persönlichen Daten bereits im Internet. Bei Vorsprache können diese Daten abgerufen werden. Inwieweit sich hieraus zusätzliche Zeitersparnisse bei der Bearbeitung am Schalter ergeben, hängt u.a. von der Qualität der Eingaben ab und kann nicht abschließend beurteilt werden.

Internettermine lag bei über 80 Prozent. Dies verbesserte deutlich die Arbeitsabläufe sowie den Kundenservice. Zudem verfügt die Stadt Mönchengladbach über eine gute Datentransparenz und nutzt weitgehend Möglichkeiten zur IT-Unterstützung. Neben eigenen Statistiken pflegt das Backoffice die elektronisch aufbereiteten Gesetzessammlungen. Eingereichte Anträge werden durch direktes Scannen archiviert (softwareunterstützt).

Zudem hat die GPA NRW die Fehlerquote bei der Übermittlung der Daten an das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) ausgewertet. Die Zulassungsstelle Mönchengladbach weist im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und im Vergleich zu den kreisfreien Städten in NRW eine niedrige Fehlerquote auf. Das bedeutet, dass hinsichtlich der Schnittstelle zum KBA nur im geringen Umfang Nacharbeiten erforderlich waren. Die Fehlerquote konnte in 2013 und 2014 aufgrund des gut funktionierenden Datentransfers noch gesenkt werden. Positiv wirkte sich zudem aus, dass in 2011 die Reservierung der Wunschkennzeichen zu 67 Prozent (in 2012: 65 Prozent) online erfolgte. Der landesweite Durchschnitt lag in beiden Jahren bei 50 Prozent. Durch eine Vorabreservierung wird der Aufwand vor Ort bei der eigentlichen Vorsprache deutlich reduziert.

→ **Feststellung**

Die Mönchengladbacher Kfz-Zulassungsbehörde zeichnet sich durch umfänglich optimierte Geschäftsprozesse aus. Beispiele hierfür sind die Maßnahmen zur Publikumssteuerung, die Nutzung einer bestmöglichen IT-Unterstützung und ein effizientes Terminvereinbarungssystem.

strukturelle Rahmenbedingungen

Wie die meisten Kfz-Zulassungsbehörden bietet Mönchengladbach die Dienstleistungen an zentraler, gut erreichbarer Stelle an. Gleichwohl werden in den Servicestellen des Bürgerservice die Anschriftenänderung in Kfz-Scheinen und die Durchführung von Außerbetriebsetzungen von Kfz angeboten. Der hierfür benötigte Stellenanteil wurde im Umfang von 0,30 Vollzeit-Stellen bei der Sachbearbeitung berücksichtigt. Angesichts des geringfügigen Aufgabenumfanges hat die GPA NRW diese Servicestellen nicht als gleichwertige Nebenstellen berücksichtigt. Insofern würde das Serviceangebot der Kfz-Zulassungsbehörde durch die Schließung weiterer Bürgerservicestellen auch nicht signifikant eingeschränkt.

Die Öffnungszeiten von 34 Wochenstunden liegen im Durchschnitt und sind damit unauffällig. Gemeinsam mit der Hochschule Niederrhein plant die Stadt Mönchengladbach eine Untersuchung zur Optimierung der Öffnungszeiten durch eine Kundenbefragung.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Zulassungsbehörde Mönchengladbach gehört in 2011 zu den fünf kreisfreien Städten im Vergleich mit den geringsten Personalaufwendungen je Fall.
- Aufgrund des optimierten Personaleinsatzes ist das Leistungsniveau in der Kfz Zulassungsbehörde in allen betrachteten Jahren sehr hoch. Der GPA-Benchmark wird in den Vergleichsjahren 2011 und 2012 überschritten. Die Mönchengladbacher Zulassungsbehörde ist damit Benchmark-Kommunen bei den kreisfreien Städten.

- Die sehr gute Positionierung ist auch das Ergebnis organisatorischer Veränderungsprozesse und zielgerichteter, nachahmenswerter Maßnahmen zur Geschäftsprozessoptimierung. Insbesondere hat die Stadt Mönchengladbach einen gemeinsamen Frontoffice von Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen eingerichtet und damit die Flexibilität der Personaleinsatzplanung deutlich erhöht.
- Die Steuerung der Kundenströme und eine damit verbundene Planungssicherheit werden u.a. durch eine qualifizierte online-Terminvergabe sowie durch Informations- und Schnellschalter unterstützt.
- Neue Erkenntnisse und Empfehlungen zur Optimierungen des Personaleinsatzes und dessen Steuerung sowie zur IT-Unterstützung konnte die GPA NRW im Rahmen der Prüfung nicht geben.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Kfz-Zulassung“ mit dem Index 5 bewertet.

Führerscheinwesen

Die für das Führerscheinwesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Mönchengladbach in 2011 mit 6,99 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. In 2012 standen 7,34 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung zur Verfügung. Zusätzlich bildeten in beiden Jahren 0,50 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Für 2011 werden 11.100 Fälle berücksichtigt. In 2012 sank die Zahl der berücksichtigten Fälle um ca. 5,8 Prozent auf 10.458. 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.

Auf Basis des in 2011 eingesetzten Personals betragen die Personalaufwendungen auf Basis der KGSt- Durchschnittswerte insgesamt rund 369.321 Euro.

Personalaufwendungen je Fall Führerscheinwesen in Euro in 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
33,27	25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21

Mitursächlich für die deutlich unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall ist der unterdurchschnittliche Overheadanteil von 6,7 Prozent (Mittelwert 9,5 Prozent). Zudem liegen die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle mit 49.331 Euro unter dem Mittelwert von 50.363 Euro. 84 Prozent der Stellen der Mönchengladbacher Führerscheinstelle sind im mittleren Dienst angesiedelt. Es erfolgte zumeist eine interkommunal übliche Bewertung in EG 8 TVöD bzw.

BesGr. A 8 (72 Prozent). Dies ist im engen Zusammenhang mit der Organisation des Servicebereichs (Mischarbeitsplätze) und den sich daraus ergebenden Anforderungsprofilen zu sehen. Andere Vergleichsstädte halten verstärkt Stellen im gehobenen Dienst für Spezialisten vor (z. B. für ordnungsbehördliche Verfahren).

Die Führerscheinstelle Mönchengladbach weist in 2011 eine gute Ertragslage auf. Die Personalaufwendungen konnten in voller Höhe durch Gebühren gedeckt werden.⁸ Je Fall ergab sich ein im Vergleich zum interkommunalen Mittelwert überdurchschnittlicher Ertrag von 43,77 Euro. Gemäß der Gebührenordnung für Maßnahmen nach dem Straßenverkehr (GebOSt) wurde ein differenzierter Gebührenkatalog auf Grundlage des individuellen Zeitaufwandes erarbeitet. Dieser wird konsequent bei z. B. Versagung, Entziehung oder Wiedererteilung der Fahrerlaubnis angewandt.⁹

Personalausstattung

Die Führerscheinstelle setzt 1,97 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Überprüfung der Kraftfahreignung (nachfolgend OV-Sachbearbeitung genannt) ein.¹⁰ 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	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl
2011	0,77	0,64	1,50	0,93	18
2012	0,77	0,64	1,50	0,95	18

Bei den Fallzahlen können lediglich die Entzüge und Wiedererteilungen von Fahrerlaubnissen verglichen werden. Im Falle der Entzüge weist Mönchengladbach eine hohe Fallintensität auf. In 2012 tendiert die Zahl der Entzüge mit 103 Fällen je 100.000 Einwohnern zum Maximum der Vergleichskommunen (110 Fälle je 100.000 Einwohner). Die Zahl der bearbeiteten Wiedererteilungen liegt in beiden Jahren noch unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte.¹¹

⁸ Nach Abzug von Aufwendungen für die Druckerei (Führerschein) und Blankoformulare (Ersatzführerschein) ergaben sich Erträge von insgesamt 485.877 Euro. Der Personalaufwandsdeckungsgrad lag bei 132 Prozent (Mittelwert 105 Prozent).

⁹ Gebührennummern 202.3 und 206 der Anlage zu § 1 der GebOSt.

¹⁰ 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.

¹¹ 2011: 114 Wiedererteilungen je 100.000 Einwohner (EW), Mittelwert:130 Fälle je 100.000 EW; 2012: 123 Fälle je 100.000 EW, Mittelwert 128 Fälle je 100.000 EW.

➔ **Feststellung**

Mönchengladbach gehört zu den Führerscheinstellen im Vergleich, die trotz eines hohen Fallaufkommens einwohnerbezogen im geringen Umfang Personal für die OV-Sachbearbeitung einsetzen.

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 spezielle Leistungskennzahl für den Bereich der Kraftfahreignung bilden können.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen

Ver-gleichs-jahr	Mönchen-gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (alle Stellen)								
2011	1.589	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.426	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011	2.212	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	1.949	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

Die Reduzierung der Fallzahlen und der parallel im geringen Umfang höhere Personaleinsatz führten in 2012 zu einer leichten Reduzierung der Leistungskennzahl. Änderungen in der Personalausstattung nach 2012 ergaben sich während dieser Prüfung nicht. Die weitere Entwicklung des Leistungsniveaus sollten anhand der obigen differenzierten Leistungskennzahlen evaluiert werden.

Geschäftsprozesse und strukturelle Rahmenbedingungen

Durch die gemeinsame Aufgabenerledigung im Servicebereich wirken sich die bei der Kfz-Zulassung aufgeführten positiven Beispiele zur Steuerung und Geschäftsprozessoptimierung auch im Führerscheinwesen (z. B. Informationstheke, Kassenautomat usw.) aus. Zu den Serviceangeboten im Frontoffice gehört u.a. die Annahme von Anträgen für

- Ersterteilung und Erweiterung von Fahrerlaubnissen (inklusive begleitetes Fahren ab 17 Jahre und Fahrgastbeförderung),
- Ausstellung internationaler Führerscheine,

- Umtausch alter Führerscheine,
- Umschreibung ausländischer Fahrerlaubnisse und von Dienstfahrerlaubnissen (Bundeswehr, Polizei) sowie die
- Erteilung von Fahrerkarten.

Neben dem gemeinsamen Schalterbetrieb mit der Kfz-Zulassung werden bestimmte Führerscheingelegenheiten durch Spezialisten bearbeitet. Hierzu gehören folgende Aufgaben:

- Wiedererteilung von Fahrerlaubnissen nach Entziehung,
- Entziehung der Fahrerlaubnis,
- Maßnahmen im Rahmen des Führerscheins auf Probe,
- Veranlassung von Kraftfahreignungsprüfungen,
- Maßnahmen im Rahmen des Punktesystems,
- und Fahrschulüberwachung.

Zudem bearbeiten Mitarbeiter des Backoffice im Schalterbereich eingehende Rückläufe und Mitteilungen (TÜV etc.), scannen die Führerschein-Bilder für die Bundesdruckerei ein und bestellen die Führerscheine. Das Backoffice ist zudem zuständig für die Erstellung der Karteikartenabschriften, die Verlängerung der Klassen C und D und die Verwaltung von Kfz-Briefen.

Seit dem Frühjahr 2012 haben die Kunden die Möglichkeit, bestimmte Anliegen (Ersterteilung, Fahrerkarten, Personenbeförderungsscheine) über das Internet an die Führerscheinstelle zu übermitteln. Die Auswahl der Vorgangsart in der Anwendung „Führerschein-online“ ist mit einer online- Terminvergabe verbunden. Dieser Kundenservice verkürzt die Wartezeiten und ermöglicht eine effektivere Publikumssteuerung. Die Zahl der Terminvereinbarungen weist eine steigende Tendenz auf und liegt 2014 bei ca. 20 Prozent der Kundenvorsprachen.

Es wurde eine digitale Schnittstelle zur Bundesdruckerei eingerichtet, um den Führerschein elektronisch zu bestellen. Zudem erfolgt ein elektronischer Datenaustausch mit dem zuständigen TÜV. Weitere Möglichkeiten zur Prozessoptimierung, wie z. B. die Digitalisierung des Antragsverfahrens werden regelmäßig überprüft. Die Umsetzung hängt - neben wirtschaftlichen Aspekten - aber grundsätzlich von der technischen Entwicklung und den gesetzlichen Erfordernissen selbst ab.

Die Verfahren zur Erteilung von Fahrerlaubnissen sind standardisiert. Die Fahrschulen geben bei der Führerscheinstelle in der Regel die Anträge auf Ersterteilung ab, so dass die einzelnen Antragsteller nicht persönlich vorsprechen müssen. Die Führerscheinstelle ist nach dem Fahrerlehrgesetz (FahrIG) auch für die Erteilung von Fahrerlehrer-Erlaubnissen und die Überwachung von Fahrschulen zuständig. Die Überwachung der 36 ortsansässigen Fahrschulen hat die Stadt Mönchengladbach gem. § 33 FahrIG - wie die meisten kreisfreien Städte - an einen externen Dienstleister vergeben. Der eigene Personaleinsatz konnte dadurch reduziert werden.

Der Bürgerservice übernimmt keine weiteren Aufgaben des Führerscheinwesens, d.h. es werden auch keine Anträge entgegengenommen und weitergeleitet. Aufgrund des gemeinsamen

Frontoffice mit der Zulassungsstelle hat die Führerscheinstelle einheitlich 34 Stunden wöchentlich geöffnet. Damit liegt die Stadt Mönchengladbach über dem interkommunalen Mittelwert von 30 Wochenstunden. Die meisten Führerscheinstellen agieren aber als eigenständige Ämter. Aufgrund des gemeinsamen Frontoffice wurde die Öffnungszeit auf ein breiteres Angebot und ein größeres Publikumsaufkommen ausgerichtet. Die Abweichung vom Mittelwert ist somit systemimmanent. Für bestimmte Anliegen (z. B. ordnungsbehördliche Verfahren) werden gesonderte Termine vergeben.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Mönchengladbach in 2011 mit 7,62 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten in 2011 1,25 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 standen 8,55 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung zur Verfügung. In 2013 stabilisierte sich diese Personalausstattung auf 8,54 Vollzeit-Stellen. Der Umfang des Overheads stieg in 2012 auf 1,62 Vollzeit-Stellen und lag in 2013 bei 1,65 Vollzeit-Stellen.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 9.603 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. Das Fallaufkommen steigt in 2012 um rund sechs Prozent auf 10.175 gewichtete Fälle an. In 2013 stieg das Fallaufkommen weiter auf 10.745 gewichtete Fälle an. Die in 2011 entstandenen Personalaufwendungen auf Basis der KGSt-Durchschnittswerte (inklusive Overhead) betragen 497.423 Euro.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
52	39	121	60	46	50	66	21

Die Personalaufwendungen je Fall werden durch einen deutlich überdurchschnittlichen Overheadanteil von 14,1 Prozent belastet. Der Mittelwert liegt bei 9,9 Prozent. Der Overhead umfasst Stellenanteile von insgesamt vier Mitarbeitern (Amtsleitung, Stellvertretung, Vorzimmer und eine weitere Führungskraft). Zudem wirkten sich die mit 56.090 Euro deutlich überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle belastend aus (Mittelwert von 53.952 Euro). 66 Prozent der Stellen im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind im gehobenen Dienst angesiedelt. 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. Dies hat auch Auswirkungen auf das Stellenniveau.

Neben der Gewerbemeldestelle gehört zum Aufgabengebiet die Erteilung von Gewerbeauskünften sowie die Durchführung ordnungsbehördlicher Verfahren (z. B. Gewerbeuntersagungen) und von Bußgeldverfahren. Mönchengladbach sieht zudem den Bereich zur „Bekämpfung der Schwarzarbeit“ als Tätigkeitsschwerpunkt. Bereits in den 90ziger Jahren wurde hier aus ordnungspolitischen Gründen im Rahmen eines Pilotprojektes ein Team mit diesem Aufgabengebiet gebildet. Viele Städte haben für diese Aufgabe lediglich geringe Zeitanteile kalkuliert, da die Zuständigkeit nunmehr überwiegend beim Hauptzollamt liegt. Auch die Stadt Mönchengladbach

hat die Teamstärke sukzessive reduziert. In 2011 wurden noch 1,43 Vollzeit-Stellen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit eingesetzt, die im obigen Vergleich enthalten sind. Aufgrund von Aufgabenveränderungen kam es bei der personellen Besetzung in diesem Bereich zu stärkeren Schwankungen. In 2012 wuchs der Stellenanteil zwischenzeitlich auf 2,15 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung an (zzgl. 0,37 Vollzeit-Stellen Overhead). In 2013 wurde das Personal erneut auf 1,65 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung reduziert (zzgl. 0,40 Vollzeit-Stellen Overhead). Ein erhöhter Aufwand war in Mönchengladbach jedoch angesichts der sehr geringen Kontroll-dichte im interkommunalen Vergleich nicht erkennbar. Die geringe Fallintensität 2011 korrespondiert mit geringen Erträgen aus Bußgeld- und Untersagungsverfahren wegen unerlaubter Handwerksausübung und Schwarzarbeit von insgesamt 2.171 Euro.¹² Zukünftig soll die Zusammenarbeit mit dem Zoll zur Bekämpfung der Schwarzarbeit intensiviert werden. Hierzu sind z. B. branchenspezifisch gemeinsame Kontrollen von Großbaustellen geplant.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Vergleichs-jahr	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.261	502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012	1.190	468	1.270	1.012	862	1.119	1.192	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Bekämpfung zur Schwarzarbeit								
2011	1.552	796	1.552	1.195	998	1.315	1.374	20
2012	1.590	689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach verfügt in beiden Vergleichsjahren über ein maximales Leistungsniveau im Gewerbe- und Gaststättenbereich (ohne Berücksichtigung des Personaleinsatzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit).

In 2013 bleibt das Leistungsniveau mit 1.560 Fällen je Vollzeit-Stelle (ohne Bekämpfung der Schwarzarbeit) auf einem sehr hohen Niveau. Eine krankheitsbedingte Stellenvakanz von 0,83 Vollzeit-Stellen in der Gewerbemeldestelle führte 2014 zu einer weiteren Arbeitsverdichtung. Ab dem 01. August 2014 erfolgt befristet eine personelle Unterstützung.

Eine weitere Differenzierung der Stellenanteile für die Überwachungstätigkeiten einschließlich der ordnungsrechtlichen Verfahren und Bußgeldverfahren konnte die überwiegende Anzahl der kreisfreien Städte nicht benennen. Daher erfolgte in der Prüfung kein Vergleich der einzelnen Aufgabenblöcke. Die Stadt Mönchengladbach setzte diesbezüglich 1,20 Vollzeit-Stellen ein. Die damit im Zusammenhang zu sehende Zahl der Gewerbeuntersagungen lag mit 35 Fällen je 100.000 Einwohner über dem interkommunalen Mittelwert. Die hohe Fallintensität der „Überprüfungen von Wachpersonal“ im interkommunalen Vergleich - bedingt durch eine ortsansässige Firma – verweist auf einen zusätzlichen Mehraufwand.

¹² Die Erträge im Gewerbe- und Gaststättenbereich betragen 2011 insgesamt: 378.900 Euro. Darin sind Bußgelder gem. § 117 Abs. 1 Nr. 1 sowie § 16 Abs. 3 der Handwerksordnung sowie § 8 des Schwarzarbeitersgesetzes enthalten. In 2012 lag die Höhe der rechtskräftig gewordenen Bußgelder bei insgesamt 17.700 Euro. In 2014 konnten nach Auskunft des Gewerbebeamten über 100.000 Euro erzielt werden.

Geschäftsprozesse und strukturelle Rahmenbedingungen

Die Stadt Mönchengladbach plant für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten, ein gemeinsames Frontoffice in einem Großraumbüro einzurichten. Alle Kundenanliegen sollen dort zukünftig angeboten und bearbeitet werden. Hierzu ist beabsichtigt, zukünftig eine Einheitssachbearbeitung für die Aufgaben des Gewerbe- und Gaststättenrechts einzuführen. Dies ist voraussichtlich nur mit einer Übergangszeit zur gegenseitigen Einarbeitung möglich. Derzeit werden die Aufgaben getrennt von jeweils qualifizierten Fachkräften erledigt. Zudem sollte eine konstante, auskömmliche Stellenbesetzung vorhanden sein. Grundsätzlich befürwortet die GPA NRW die geplanten organisatorischen Veränderungen, da dies die Flexibilität des Personaleinsatzes deutlich erhöht. Beispielsweise könnten so notwendige Vertretungen effizienter sichergestellt und Kundenbedarfe besser abgedeckt werden. Andere wenige Städte haben diesbezüglich bereits erfolgreich Umstrukturierungen vollzogen. Positiv hebt die GPA NRW hervor, dass die Stadt Mönchengladbach bereits eine zentrale Gewerbemeldestelle eingerichtet hat. Die Öffnungszeiten liegen mit 26 Wochenstunden im Durchschnitt der kreisfreien Städte und sind damit unauffällig.

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	11.054	11.479	7.738	8.035
Ummeldung	0,4	22.858	23.043	9.143	9.217
Abmeldung	0,3	11.367	10.750	3.410	3.225
Personalausweis	1,0	33.632	30.034	33.632	30.034
Reisepass	0,9	10.938	11.760	9.844	10.584
Gesamt				63.767	61.096

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2011	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Beurkundung Geburt*	0,4	3.086	3.252	3.223	1.234	1.301	1.289
Beurkundung Sterbefall	0,3	3.252	3.277	3.521	976	983	1.056
Eheschließung**: Anmeldung und Trauung	1,0	970	950	920	970	950	920
Eheschließung**: nur Trauung	0,5	50	50	30	25	25	15
Eheschließung**: nur Anmeldung	0,6	260	200	240	156	120	144
bearbeitete Anmeldeverfahren zur Eheschließung mit Auslandsbezug - Zusatzfaktor	0,9	191	181	179	172	163	161
Gesamt:					3.533	3.542	3.586

*In 2011 hatten 797 Geburtsbeurkundungen einen Auslandsbezug, in 2012 ergaben sich 846 und in 2013 838 Fälle. Der Zusatzfaktor für die Bearbeitung beträgt je Fall 0,6.

**beinhaltet auch die Begründung von Lebenspartnerschaften (LP); Differenzierung der Eheschließungen wurden valide geschätzt.

Kfz-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Neu-, Wieder- und Erstzulassungen	1,0	13.180	12.815	13.180	12.815
Umschreibungen	1,0	26.144	26.379	26.144	26.379
besondere Zulassungen	1,0	6.000	5.790	6.000	5.790
technische Änderungen von Fahrzeugen	1,0	898	1.326	898	1.326
Änderungen Name/Anschrift	1,0	5.984	6.289	5.984	6.289
Erlaubnisse nach § 13 EG FGV	1,0	132	172	132	172

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
eingegangene Anzeigen (fehlende Versicherung, Steuerrückstände, Mängel)	1,0	5.973	5.878	5.973	5.878
Gesamt				58.311	58.649

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse	1,0	2.729	2.572	2.729	2.572
begleitetes Fahren mit 17 Jahren - Zusatzfaktor	1,0	938	911	938	911
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	794	791	794	791
Ersatzführerschein	1,0	2.608	2.656	2.608	2.656
Umschreibungen Führerschein	1,0	84	95	84	95
internationale Führerscheine	1,0	1.142	873	1.142	873
"Führerschein auf Probe"	1,0	305	328	305	328
Mehrfachtäter-Punkte-System: Erstmaßnahmen"	1,0	792	658	792	658
Mehrfachtäter-Punkte-System: "Zweitmaßnahmen"	1,0	131	105	131	105
Personenbeförderungsscheine	1,0	119	106	119	106
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	242	120	242	120
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	1.216	1.243	1.216	1.243
Gesamt				11.100	10.458

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2011	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Gewerbeanmeldungen	1,0	3.130	2.987	3.022	3.130	2.987	3.022
Gewerbeummeldungen	1,0	1.486	1.541	1.797	1.486	1.541	1.797
Gewerbeabmeldungen	0,3	2.990	3.203	2.872	897	961	862
gewerberechtliche Erlaubnisse*	10,0	136	148	184	1.360	1.480	1.840
Gaststättenerlaubnisse	12,0	173	185	180	2.076	2.220	2.160
Gestattungen nach dem Gaststätten-gesetz	2,0	327	493	532	654	986	1.064
Gesamt					9.603	10.175	10.745

*ohne Reisegewerbekarten

weitere Anlagen

Stellenbesetzung Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	2011	2012	2013
Vollzeit- Stellen insgesamt	8,87	10,16	10,19
davon Sachbearbeitung Gewerbe- und Gaststätten:	7,62	8,55	8,54
davon Stellen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit (Sachbearbeitung)	1,43	2,15	1,65
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung ohne Bekämpfung zur Schwarzarbeit	6,19	6,40	6,89
davon Overhead	1,25	1,62	1,65

→ 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
Mönchengladbach 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	6
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	7
Kinder- und Jugendarbeit	9
Organisation und Steuerung	10
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren	11
Tagesbetreuung für Kinder	13
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	13
Organisation und Steuerung	14
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	14
Wirkungszusammenhänge	16
Versorgungsquote U-3	17
Elternbeitragsquote	19
Plätze in kommunaler Trägerschaft	21
Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	21
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	24
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	24
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	25
Wirkungszusammenhänge	26
Offene Ganztagschule	27
Organisation und Steuerung	28
Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler	28
Elternbeitragsquote	29
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule	30
Kinderschutzverfahren	32
Anforderungen an die Verfahrensstandards	32
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	33

→ Jugend

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Verbesserungen des Ergebnisses führen. Bei den Bewertungen und Empfehlungen lässt sich die GPA NRW von dem Handlungsbedarf leiten, der sich aus der finanziellen Situation der Kommune ergibt.

¹ Sozialgesetzbuch (SGB) - 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.

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen

Die GPA NRW stellt nachfolgend die Entwicklung der Einwohnerzahlen innerhalb einzelner jugendhilferelevanter Altersstufen dar. Hierbei orientiert sich die GPA NRW an den Einwohnerzahlen von IT.NRW. Die Stadt Mönchengladbach hat gegen die Zensusdaten 2011 geklagt. Im interkommunalen Vergleichsjahr 2011 hatte Mönchengladbach nach eigenen Erhebungen beispielsweise 3.819 Einwohner mehr zu verzeichnen, als nach den Zensusdaten.

Die GPA NRW unterscheidet bei der Ermittlung ihrer Kennzahlen nach unterschiedlichen Altersgruppen. In den einzelnen Gruppen ist die Differenz zwischen den Zensusdaten und den Daten der Stadt Mönchengladbach vergleichsweise gering. Die größte Abweichung ist bei den 0 bis unter 21-Jährigen zu verzeichnen. In 2011 weist IT.NRW in dieser Altersgruppe 265 mehr Einwohner aus, als die Stadt Mönchengladbach.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen der GPA NRW ergeben sich durch die unterschiedlichen Einwohnerzahlen marginale Abweichungen. Im Rahmen einer einheitlichen Datenbasis für den interkommunalen Vergleich verwendet die GPA NRW die Daten von IT.NRW. Dies ist im Konsens mit der Stadt Mönchengladbach entschieden worden.

Kinder- und Jugendeinwohner

	2008	2009	2010	2011	2012
Einwohner gesamt	258.848	258.251	257.993	257.208	257.449
0 bis unter 3	6.629	6.536	6.499	6.211	6.287
3 bis unter 6	6.774	6.680	6.540	6.551	6.465
6 bis unter 10	9.624	9.491	9.359	9.072	8.929
0 bis unter 6	13.403	13.216	13.039	12.762	12.752
0 bis unter 21	55.116	54.144	53.391	52.192	51.323
6 bis unter 21	41.713	40.928	40.352	39.430	38.571

Quelle: Einwohnerdaten lt. IT.NRW zum 31.12. jeden Jahres

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

Die Einwohnerzahl 2012 steigt im Vergleich zum Vorjahr um 241 Einwohner. Innerhalb der einzelnen Altersgruppen sind die Zahlen allerdings rückläufig. Nur bei den 0 bis unter 3-Jährigen erhöht sich die Zahl der Kinder in 2012 um 76. Im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten verringern sich die Einwohnerzahlen in Mönchengladbach eher moderat. Im Eckjahresvergleich 2008/2012 liegt der Rückgang bei rund 0,5 Prozent.

Lt. Internetseite der Stadt Mönchengladbach hat der Fachbereich Stadtentwicklung und Stadtplanung im Mai 2014 eine Broschüre zur Bevölkerungsentwicklung 2004 bis 2013 herausgegeben⁶. Hiernach sind die Bevölkerungsverluste weniger stark ausgefallen, als vermutet. In 2012 und 2013 konnten sogar Bevölkerungsgewinne verzeichnet werden. Allerdings rechnet Mönchengladbach damit, dass zukünftig wieder Bevölkerungsverluste eintreten werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach berücksichtigt die demografische Entwicklung bei den einzelnen Themenfeldern der Kinder- und Jugendhilfe (z.B. bei der Kindergartenbedarfsplanung oder bei den Hilfen zur Erziehung im Rahmen des con_sens Vergleichsringes)⁷. Es erfolgt aber keine übergreifende Gesamtplanung mit der Entwicklung gemeinsamer Strategien für das Jugendamt.

Die Stadt Mönchengladbach hat im Dezernat V (Recht, Soziales, Jugend, Gesundheit, Verbraucherschutz) den Bereich V/S – Sozialplanung – eingerichtet. Hier erfolgen Planungsarbeiten für das gesamte Dezernat. Diese sind aufgrund der Größe des Dezernates und der vielschichtigen Aufgaben sehr breit gefächert. Für das Jugendamt ist grundsätzlich eine Stelle für Jugendhilfeplanung als Stabsstelle der Fachbereichsleitung eingerichtet. Die Stelle ist nach Aussage des Amtes bereits seit mehreren Jahren nicht besetzt. Die Fachplanungen erfolgen in den einzelnen Abteilungen.

Gerade für die kostenintensiven Bereiche des Jugendamtes ist es erforderlich, Angebote bedarfsgerecht abzustimmen und sozialraumorientiert anzubieten. Diese übergreifenden Auswertungen und Abstimmungen können von den einzelnen Abteilungen des Jugendamtes nicht geleistet werden. Die Sozialplanung sorgt sicherlich innerhalb des Dezernates V für eine gute Vernetzung, ist aber durch die breit gefächerte Ausrichtung nicht spezifisch genug.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte die Stelle der Jugendhilfeplanung besetzen. Der Mehrwert der Jugendhilfeplanung besteht darin, gezielt übergreifende Planungen für das Jugendamt durchzuführen. Die Jugendhilfeplanung sollte hierbei strategisch ausgerichtet sein und sich eng an den Fachplanungen der einzelnen Abteilungen orientieren.

Nach Aussage der Stadt Mönchengladbach ist die Besetzung der Jugendhilfeplanung zeitnah vorgesehen.

⁶ Stadt Mönchengladbach: Stadtrat und Verwaltung, Bevölkerungsentwicklung 2004 bis 2013; <http://www.moenchengladbach.de>, download vom 18.08.2014

⁷ Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH

Organisation und Steuerung

Der Fachbereich 51 – Kinder, Jugend und Familie – ist dem Dezernat V zugeordnet. Die GPA NRW spricht sich für eine intensive Vernetzung des Jugendamtes mit dem Schulamt (Dezernat IV) aus. Beide Bereiche haben gleiche Zielgruppen und entsprechende Themenstellungen (z.B. Schulsozialarbeit, Offener Ganzttag, Kinderschutz, etc.). Die Fachbereiche sind in Mönchengladbach verschiedenen Dezernaten zugeordnet. Darüber hinaus sind sie örtlich getrennt.

→ Feststellung

Im Jugendamt und im Schulamt ergeben sich Überschneidungen bei einzelnen Aufgaben. Ein Beispiel hierfür ist die Heranziehung der Elternbeiträge für die Offene Ganztagschule im Jugendamt, während die Aufgabe Offener Ganzttag als solches beim Schulamt liegt.

→ Empfehlung

Die Stadt Mönchengladbach sollte Aufgaben, die sich inhaltlich überschneiden, fachlich zusammenführen.

In der letzten Prüfung der GPA NRW war die Stadt Mönchengladbach dabei, ein flächendeckendes Fach- und Finanzcontrolling aufzubauen. Mit dem Aufbau des amtsinternen Controllings war auch die Bildung von steuerungsrelevanten Kennzahlen geplant. Die GPA NRW hat dem Jugendamt grundsätzlich die Bildung folgender Kennzahlen empfohlen:

- Finanzkennzahlen – Mitteleinsatz zu einer festen Bezugsgröße (z.B. Einwohner)
- Wirtschaftlichkeitskennzahlen – Mitteleinsatz in Relation zu einer Leistung
- Leistungskennzahlen - Leistungserbringung gemessen an einem Zielwert
- Strukturkennzahlen – strukturelle Rahmenbedingungen

Das Jugendamt hat lt. Haushaltsplan 2013 Kennzahlen nach folgenden Kriterien gebildet:

- Aufgabenerfüllung
- Kundenzufriedenheit
- Mitarbeiterzufriedenheit
- Wirtschaftlichkeit

Leistungsmengen zu den Kennzahlen waren hierbei noch nicht hinterlegt, sondern sollen lt. Kommentar im Haushalt zu einem späteren Zeitpunkt dargestellt werden. Sowohl Kundenzufriedenheit als auch Mitarbeiterzufriedenheit können im Prinzip nur durch Befragung oder anhand von Beschwerden gemessen werden. Bei der Auftragserfüllung stellt die Stadt Mönchengladbach – bis auf den Bereich der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege – überwiegend nur auf die Anzahl von Fällen, Besuchern oder Maßnahmen ab. Das ist nicht vergleichbar mit Leistungskennzahlen, die sich an einem konkreten Zielwert orientieren. Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit sind in den Bereichen Kinder- und Jugendarbeit und Hilfen zur Erziehung bislang nicht gebildet worden. Auf Fachebene werden finanzielle Entwicklungen bei den einzelnen Produkten durch Soll-/Ist-Abweichungen vom Haushalt nachgehalten.

→ **Feststellung**

Die Kennzahlen, die die Stadt Mönchengladbach bisher gebildet hat, geben zwar Hinweise zu Entwicklungen in bestimmten Aufgabenfeldern, sind aber wenig aussagekräftig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte die Hinweise der GPA NRW zur Bildung von Kennzahlen aus der letzten Prüfung umsetzen. Ergänzend sollte sie auch die weiteren Kennzahlen dieses Berichtes verwenden und entsprechend fortschreiben. Für eine systematisierte übergreifende Kennzahlenerhebung sind hausinterne Vorgaben der Verwaltungsleitung erforderlich.

Das Controlling erfolgt in Mönchengladbach sowohl im Fachbereich selbst als auch auf Dezer-natsebene.

→ **Feststellung**

Es fehlt bisher eine Gesamtübersicht über die Entwicklungen einzelner Arbeitsfelder des Ju-gendamtes (z.B. Controlling-/Geschäftsberichte oder Kennzahlenübersichten für relevante Bereiche).

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte in regelmäßigen Abständen (z.B. quartalsweise) Kennzahlenübersich-ten fortschreiben, um frühzeitig einen Überblick über Entwicklungen und Tendenzen in ein-zelnen Arbeitsfeldern zu gewinnen. Auch hierfür ist eine Grundsatzentscheidung der Verwal-tungsleitung erforderlich.

Die Stadt Mönchengladbach hat im Rahmen der Haushaltssanierung verschiedene Einspar-maßnahmen festgelegt. Diese sind im Haushaltssanierungsplan (HSP)⁸ - Fortschreibung zum Haushalt 2014 – hinterlegt. Auch der Fachbereich 51 ist von verschiedenen Maßnahmen betrof-fen. Die GPA NRW geht hierauf im weiteren Berichtsverlauf unter den relevanten Themenberei-chen entsprechend ein.

Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre

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

Fehlbetrag Jugendamt in Euro

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	79.535.200	83.976.697	88.408.055	88.989.884
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre	1.469	1.573	1.694	1.734

⁸ Stadt Mönchengladbach, HSP MG, Fortschreibung zum Haushalt 2014

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2009/2012 um rund 12 Prozent; bezogen auf die rückläufige Zahl der Jugendeinwohner erhöht sich der Fehlbetrag um 265 Euro.

Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

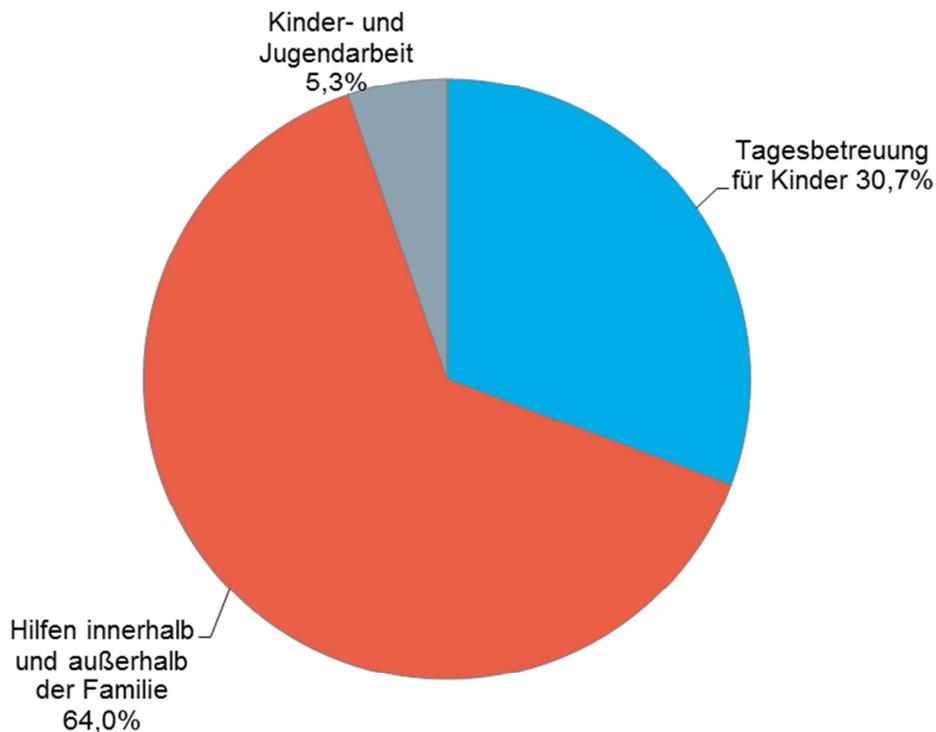
Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.694	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

→ **Feststellung**

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

Der Fehlbetrag teilt sich wie folgt auf die Produktgruppen auf:

Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011



Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011

	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert
Tagesbetreuung für Kinder	30,7	27,4	51,7	39,8
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	64,0	39,1	67,4	52,3
Kinder- und Jugendarbeit	5,3	4,3	13,2	7,8

→ **Feststellung**

Der Schwerpunkt liegt in der Stadt Mönchengladbach deutlich 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 Kinder- und Jugendförderplan ist ein zentrales Steuerungsinstrument. Nach § 15 Abs. 4 des KJFöG ist er jeweils für eine Wahlperiode der Vertretungskörperschaft festzuschreiben. Diese hat damit die Möglichkeit, für die Wahlperiode Schwerpunkte in der Kinder- und Jugendarbeit zu setzen.

→ **Feststellung**

Der letzte Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Mönchengladbach ist veraltet und erfasst den Zeitraum von 2006 bis 2010.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach ist dazu verpflichtet, einen aktuellen Kinder- und Jugendförderplan zu erstellen. Dieser Verpflichtung sollte die Kommune zeitnah nachkommen.

Die Stadt Mönchengladbach erstellt derzeit in Zusammenarbeit mit der Forschungsstelle für sozialraumorientierte Praxisforschung und Entwicklung (FSPE) einen Freizeitstättenbedarfsplan. Es soll aufzeigen, wie Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit auch in Zukunft für Jugendliche attraktiv bleiben können. Hierfür werden Schülerbefragungen durchgeführt. Die Ergebnisse des Freizeitstättenbedarfsplanes sind Bestandteil des Kinder- und Jugendförderplanes. Insofern muss das Jugendamt diese Ergebnisse in den Kinder- und Jugendförderplan zu integrieren.

Auch die Kinder- und Jugendarbeit ist von Maßnahmen des HSP betroffen. Folgende Maßnahmen sind vorgesehen:

- Einstellung der Förderung Beratungsstelle Römerbrunnen und der Jugendarbeit im sozialen Brennpunkt (bereits umgesetzt)
- Einsparung von zwei Vollzeitstellen im Rahmen der Erstellung des Freizeitstättenbedarfsplanes (Einsparung von 1,5 Vollzeitstellen bereits umgesetzt)
- Reduzierung der Geschäftskostenzuschüsse bei Jugendverbänden

Grundsätzlich wurde allerdings beschlossen „über eine städtische Gesamtkonzeption die offene Kinder- und Jugendarbeit in ihrer bisherigen Qualität und Quantität zu sichern sowie die erforderlichen Mittel bereitzustellen.“⁹

Organisation und Steuerung

Der Bereich 51.2 – Jugendpflege ist dem Fachbereich 51 – Kinder, Jugend und Familie zugeordnet. Die Höhe des Budgets für den Bereich ist bereits seit 1997 begrenzt.

In der Stadt Mönchengladbach gibt es zurzeit 28 Jugendeinrichtungen; davon 14 eigene und 14 Einrichtungen freier Träger.

Für die Vergabe von Zuschüssen hat die Stadt Mönchengladbach Richtlinien formuliert¹⁰. Über Anträge mit einem Volumen über 2.500 Euro entscheidet der Jugendhilfeausschuss.

Die Stadt Mönchengladbach erstellt derzeit Leistungsverträge mit den freien Trägern. Sowohl für die eigenen Einrichtungen als auch für die freien Träger sollen Themenschwerpunkte festgelegt und Zielvereinbarungen formuliert werden. Mit den freien Trägern finden regelmäßig Gespräche statt, in denen Entwicklungen besprochen werden.

→ Empfehlung

Wenn die geplanten Leistungsvereinbarungen abgeschlossen sind, sollten die Gespräche mit den Trägern in Form eines Wirksamkeitsdialoges geführt werden. Gegebenenfalls können die Zuschussvergaben am Umsetzungsgrad der vereinbarten Ziele ausgerichtet werden.

⁹ HSP MG, Fortschreibung zum Haushalt 2014, HSP-Nummer 2012 – 0123, Seite 277, Beschreibung der Maßnahme und Auswirkungen auf den Ergebnisplan

¹⁰ Richtlinien für die Förderung der Jugendarbeit Stadt Mönchengladbach, Fassung vom 19.06.2001

Die demografische Entwicklung wirkt sich auch auf den Bereich der Kinder- und Jugendarbeit aus. In einigen Gebieten mussten Einrichtungen geschlossen werden, weil zu wenig Besucher kamen. Auch die Betreuungsstrukturen im Bereich des Offenen Ganztags führen nach Aussage des Bereiches dazu, dass immer weniger Kinder die Einrichtungen nutzen. Die Stadt Mönchengladbach bündelt und zentralisiert daher in letzter Zeit immer mehr Angebote und Einrichtungen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach reagiert im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit auf die demografische Entwicklung.

Für die Stadtmitte Mönchengladbachs wurde der Verein „JUKOMM“ gegründet. Es handelt sich um eine Initiative der Stadt Mönchengladbach und kirchlichen Trägern. Der Verein unterstützt die offene Kinder- und Jugendarbeit durch stationäre, mobile und aufsuchende pädagogische Arbeit. Ein weiterer Baustein mobiler Arbeit ist der Bereich „Streetwork“, der in Mönchengladbach auf freie Träger übertragen ist.

Eine Vernetzung mit den anderen Arbeitsfeldern des Jugendamtes erfolgt nach eigenen Angaben. Beispielsweise gibt es ein kostenfreies Angebot der Lernhilfe, das auch gezielt auf Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund ausgerichtet ist. Die Intention hierbei ist es, präventiv auf den Bereich der Hilfen zur Erziehung zu wirken.

→ **Empfehlung**

Durch die Neubesetzung der Stelle der Jugendhilfeplanung könnten Angebote der Kinder- und Jugendarbeit noch besser sozialraumorientiert und zielgerichtet koordiniert werden. Dies trägt dazu bei, die begrenzten Ressourcen des Bereiches effektiv einzusetzen.

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	4.275.372	4.564.968	4.603.718	4.615.894
Fehlbetrag je EW von 6 bis unter 21 Jahre	104	113	117	120

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2009/2012 um rund acht Prozent. Die Einwohnerzahl in der benannten Altersgruppe sinkt um 7,5 Prozent, so dass auch der Fehlbetrag je Einwohner ansteigt.

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

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
117	83	408	162	116	157	178	23

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach ordnet sich knapp über dem ersten Quartil ein. Insgesamt 13 kreisfreie Städte in NRW haben einen niedrigeren Fehlbetrag als die Stadt Mönchengladbach.

Die Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII beansprucht mit einem Volumen von rund 3,8 Mio. Euro insgesamt 83 Prozent des Fehlbetrages der Kinder- und Jugendarbeit. Für den Bereich der Jugendarbeit konnte die Stadt Mönchengladbach nur konkrete Zahlen für die Jahre 2011 und 2012 vorlegen.

Fehlbetrag des Produktes Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro

	2011	2012
Fehlbetrag gesamt	97	101

Fehlbetrag des Produktes Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
97	63	278	125	88	109	149	23

→ Feststellung

Insgesamt acht kreisfreie Städte in NRW haben bei der Jugendarbeit einen niedrigeren Fehlbetrag als die Stadt Mönchengladbach.

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.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

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

- Ausbau des Betreuungsangebotes für U-3-Jährige
- Ausbau des Angebotes an Tagespflegeplätzen

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach ist den Empfehlungen der GPA NRW nachgekommen.

Das Betreuungsangebot für U-3-Jährige ist seit 2007 von 129 Plätzen auf insgesamt 1.504 Plätze (Kindergartenjahr 2012/2013 - davon 1.184 Plätze in Kindertageseinrichtungen und 320 Plätze in Tagespflege) angestiegen.

Hierbei hat die Stadt Mönchengladbach das Konzept „LENA“ (Lernen und Erziehen nutzt Allen) entwickelt. Kleinkinder werden in entsprechend ausgestatteten angemieteten Wohnungen betreut. Die Wohnungen liegen alle in direkter Nachbarschaft zu Kindergärten. Die Kinder können die Räume der Kindertagesstätten nutzen (z.B. Turnhallen oder das Außengelände). Wenn die Kinder drei Jahre alt sind, sollen sie in den Kindergarten wechseln. Innerhalb der Tagespflegegruppen werden bis zu neun U-3-Jährige betreut. Das erfolgt durch zwei bis maximal drei qualifizierte Tagespflegepersonen, die bei der Stadt angestellt sind. Fachliche und pädagogische Unterstützung wird von den Kindertagesstätten geleistet. Die Leitung der Kindertagesstätten ist direkter Ansprechpartner und übernimmt die Fach- und Dienstaufsicht. Sollte eine Tagespflegekraft ausfallen, wird auch die Vertretung von hier geregelt. Bis 2014 sollen insgesamt 30 LENA-Gruppen in Mönchengladbach eingerichtet werden. Das Projekt LENA findet inzwischen bundesweit Beachtung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach hat mit dem Projekt LENA eine innovative Lösung zur Versorgung der U-3-Jährigen entwickelt.

Organisation und Steuerung

Der Bereich 51.1 – Allgemeine Verwaltung, Haushalt, Kindertagesstätten, Tagespflege – ist dem Fachbereich 51 – Kinder, Jugend und Familie – zugeordnet.

Nach dem vorliegenden Kindergartenbedarfsplan 2013/2014 wird für die 3 bis 6-Jährigen eine Versorgungsquote von 95 Prozent erreicht. Dies wird von der Stadt Mönchengladbach als ausreichend eingeschätzt. Nach einer im April 2012 von der Hochschule Niederrhein durchgeführten Elternbefragung wollten damals rund fünf Prozent der befragten Eltern keine Betreuung für ihr Kind. Allerdings wird die Versorgungsquote nicht in allen Stadtbezirken der Kommune gleichmäßig erreicht. Während die Versorgungsquote von 95 Prozent im Westen ausreichend sichergestellt ist, wird in den anderen Stadtgebieten mit einer Überschreitung von Platzzahlen (maximal zwei Kinder pro Gruppe) kalkuliert. Auf die Versorgungsquote der U-3-Jährigen geht die GPA NRW im weiteren Verlauf des Berichtes vertiefend ein.

Seit Februar 2014 arbeitet die Stadt Mönchengladbach im Internet mit dem so genannten Kita-Navigator. Der Kita-Navigator hilft Eltern bei der Suche nach einem Kindergartenplatz. Durch verschiedene Eingabemöglichkeiten können passgenaue Angebote bei städtischen und freien Trägern gesucht werden. Um die Suche einzugrenzen, können bestimmte Kriterien (gewünschter Betreuungsumfang, Öffnungszeiten, Entfernung zum Wohnort, bestimmte Träger) eingegeben werden. Auch die LENA-Gruppen werden im Kita-Navigator angezeigt. Eltern können sich für eine oder mehrere Einrichtungen vormerken lassen. Sowohl die Platzvergabe als auch der Abschluss des konkreten Betreuungsvertrages wird über den Kita-Navigator gesteuert. Haben sich Eltern für mehrere Einrichtungen gemeldet, werden sie automatisch aus dem System genommen, wenn sie eine Zusage erhalten. Hierdurch bereinigen sich die Wartelisten der einzelnen Einrichtungen.

→ **Feststellung**

Der Kita-Navigator liefert wichtige Informationen über den Betreuungsbedarf und die gewünschten Betreuungszeiten. Da die Informationen direkt von den Eltern kommen und nicht durch die Kindertageseinrichtungen gefiltert sind, bieten sie eine neutrale Grundlage für die Kindergartenbedarfsplanung. Die vielfältigen Auswertungsmöglichkeiten machen ihn zu einem wichtigen Steuerungsinstrument.

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	21.739.073	23.222.481	24.243.339	26.762.158
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	1.645	1.781	1.900	2.099

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2009/2012 um rund 23 Prozent. Bezogen auf die rückläufigen Kinderzahlen steigt der Fehlbetrag im Eckjahresvergleich um 454 Euro.

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

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.900	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach erzielt den zweitniedrigsten Vergleichswert. Die hierfür ausschlaggebenden Wirkungszusammenhänge erläutert die GPA NRW im weiterführenden Berichtsverlauf.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag je Kita-Platz	2.931	3.103	3.205	3.436

Der Fehlbetrag je Kita-Platz steigt im Eckjahresvergleich 2009/2012 um rund 17 Prozent. Die Aufwendungen steigen – bedingt durch den kostenintensiven Ausbau für U-3-Jährige - in höherem proportionalem Umfang, als die Platzzahlen.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.205	3.027	4.999	3.807	3.348	3.720	4.225	22

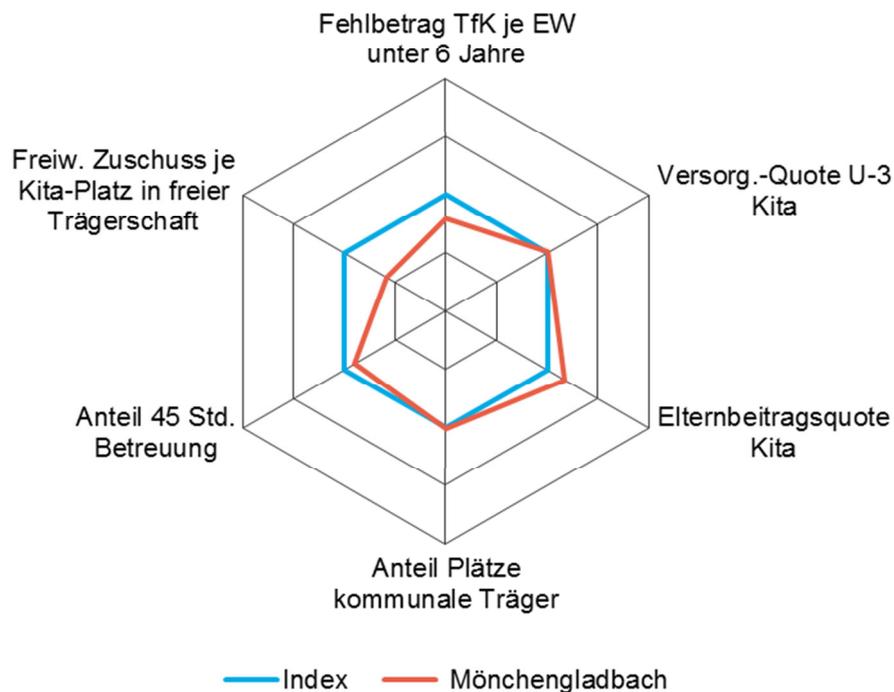
→ Feststellung

Beim Fehlbetrag je Platz erreicht die Stadt Mönchengladbach im Vergleich den drittniedrigsten Wert.

Wirkungszusammenhänge

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

Wirkungszusammenhänge bei der Tagesbetreuung für Kinder 2011



→ Feststellung

Der niedrige Fehlbetrag der Tageseinrichtungen für Kinder resultiert aus den niedrigen freiwilligen Zuschüssen an freie Träger sowie der überdurchschnittlichen Elternbeitragsquote. Auch der leicht unterdurchschnittliche Anteil der kostenintensiven 45-Stunden-Betreuung ist von Vorteil. Neutral wirken sich die durchschnittliche U-3-Versorgungsquote und der Anteil an Plätzen in kommunaler Trägerschaft aus. Die einzelnen Kriterien werden nachfolgend beschrieben.

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.

Bei der Versorgung der U-3-Jährigen arbeitet die Stadt Mönchengladbach mit der Zielquote der Bundesregierung von 35 Prozent. Allerdings geht die Stadt Mönchengladbach davon aus, dass der Bedarf an Plätzen für U-3-Jährige noch weiter steigen wird. Die Hochschule Niederrhein hat in 2012 eine Bedarfsabfrage zum Betreuungsbedarf für U-3-Jährige durchgeführt. Hiernach lag der Betreuungsbedarf bei 41,29 Prozent. Unter Berücksichtigung einer statistischen Schwankungsbreite von ca. drei Prozent kommt die Stadt Mönchengladbach danach rechnerisch auf ein Defizit von bis zu 378 Plätzen.

Bei der Erfüllung des Nachfragebedarfes wirkt sich die demografische Entwicklung positiv aus. Nach Angaben der Stadt Mönchengladbach ist die Zahl der 3 bis 6-Jährigen in den letzten Jahren im Schnitt um 181 Kinder pro Jahr gesunken. Nicht mehr benötigte Plätze können in U-3-Plätze umgewandelt werden. Zudem soll das Angebot an Tagespflege – insbesondere auch über LENA-Gruppen - ausgebaut werden. Darüber hinaus hat der Jugendhilfeausschuss die Verwaltung beauftragt, den Ausbau von Betriebskindergärten oder betriebsnahen Kindergärten voranzutreiben. Der ermittelte Betreuungsbedarf für die U-3-Jährigen von 41,29 Prozent soll nach Angaben der Verwaltung in 2015/2016 gedeckt sein.

Bei der Ermittlung der Versorgungsquote setzt die GPA NRW die vorhandenen Betreuungsplätze der Kindergartenbedarfsplanung in Relation zu der Einwohnerzahl der U-3-Jährigen. Hierbei werden öffentlich geförderte Plätze sowohl in Kindertageseinrichtungen, als auch in der Kindertagespflege berücksichtigt. Die Einwohnerzahlen stammen aus der Einwohnerstatistik IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember.

Angebotsstruktur in der Tagesbetreuung für Kinder (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege)

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren	6.536	6.499	6.211	6.287
U-3 Betreuungsplätze nur Kindertageseinrichtungen	686	897	1.069	1.184
U-3 Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen	10,5	13,8	17,2	18,8
U-3 Betreuungsplätze Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	908	1.119	1.308	1.504
U-3 Versorgungsquote Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	13,9	17,2	21,1	23,9

→ **Feststellung**

Die von der GPA NRW ermittelten Betreuungsquoten weichen von den Quoten der Stadt Mönchengladbach ab. Nach der Kindergartenbedarfsplanung der Kommune für 2012/2013 lag die Betreuungsquote der U-3-Jährigen einschließlich Kindertagespflege für das Planungsjahr bereits bei 29 Prozent.

Die Stadt Mönchengladbach legt der Quotenberechnung nicht die Einwohnerzahlen nach IT.NRW zu Grunde. Die Planungen erfolgen auf der Grundlage eigener Prognoseberechnungen¹¹. Bei der Ermittlung der Gesamtzahl der U-3-Jährigen berücksichtigt die Verwaltung, dass ein Betreuungsangebot erst ab dem 4. Lebensmonat bereitgestellt wird. Zudem werden Kinder, die zwischen dem 01.08. und 31.10. des Kindergartenjahres drei Jahre alt werden, den Kindern von 3 bis 6-Jahren hinzugerechnet. Die Stadt stellt hierbei auf die Kindpauschalen ab, die für diese Kinder für das gesamte Kindergartenjahr gezahlt werden. Mit der gleichen Berechnungsmethode hat die Hochschule Niederrhein auch bei ihrer Bedarfsabfrage für die U-3-Betreuung gearbeitet.

Der Unterschied zwischen den Einwohnerzahlen ist gravierend und beläuft sich im Zeitvergleich auf bis zu 1.300 Kinder. Insofern korrespondieren die Zahlen der GPA NRW nicht mit der Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Mönchengladbach. Um die interkommunale Vergleichbarkeit zu gewährleisten, arbeitet die GPA NRW einheitlich mit den Zahlen von IT.NRW.

Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011/2012

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

→ **Feststellung**

Die U-3-Versorgungsquote wirkt durch die weitestgehend durchschnittliche Positionierung neutral auf den Fehlbetrag. Durch den weiterführenden Ausbau der U-3-Versorgung wird sich der Fehlbetrag – ebenso wie bei vielen anderen Kommunen - künftig erhöhen.

¹¹ Bevölkerungsprognose von InWIS Forschung & Beratung GmbH für den Zeitraum bis 2025, Ausarbeitungen Fachbereich 61 - Stadtentwicklung und Planung

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen, Spielgruppen und Kindertagespflege ist in der Elternbeitragsatzung der Stadt Mönchengladbach vom 14. Juni 2007 – aktualisiert durch den fünften Nachtrag vom 01.08.2013 - festgelegt.

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

- Die letzte Anpassung der Elternbeiträge ist zum 01.08.2013 im Rahmen des HSP vorgenommen worden.
- Es existiert – ebenso wie bei sieben weiteren Kommunen in NRW - keine übergreifende Geschwisterkindbefreiung. Geschwisterkinder zahlen ermäßigte Beiträge nach Einkommensstaffelung.
- Bei einem Jahreseinkommen von bis zu 12.271 Euro ist in Mönchengladbach kein Elternbeitrag zu zahlen. Zusammen mit zwei weiteren Kommunen in NRW legt die Kommune mit diesem Betrag die niedrigste Einkommensgrenze für die Beitragsfreiheit fest. Der Durchschnitt liegt bei rund 17.000 Euro.
- Bei einem Einkommen über 98.168 Euro sind in Mönchengladbach die Höchstsätze zu zahlen. Die Höchstgrenze ist bei der letzten Anpassung der Satzung angehoben worden.
- Innerhalb einzelner Beitragsstufen liegen die Elternbeiträge der Stadt Mönchengladbach überwiegend im Bereich des Durchschnitts. Durch die letzte Anpassung sind die Beiträge entsprechend des Lebenshaltungsindex um ein Prozent erhöht worden.

→ Feststellung

- Die Stadt Mönchengladbach schöpft mögliche Einnahmequellen bei der Geschwisterkindregelung aus.
- Die niedrige Einkommensgrenze für die Beitragsbefreiung birgt die Gefahr, Geringverdiener zu belasten, ist aus haushaltswirtschaftlicher Sicht für die Stadt Mönchengladbach aber positiv zu sehen.
- Bei neun Kommunen in NRW liegt die höchste Einkommensstufe über dem Beitrag der Stadt Mönchengladbach. Die höchste Festsetzung liegt bei 150.000 Euro.
- Innerhalb der einzelnen Beitragsstufen sieht die GPA NRW Möglichkeiten zur Optimierung.

In Bezug auf die Festlegung der höchsten Einkommensstufe befindet sich nach den Erfahrungswerten der Stadt Mönchengladbach ein eher geringer Anteil der Eltern in der höchsten Stufe. Eine Unterteilung in weitere Stufen würde nach Ansicht des Jugendamtes keine wesentlichen Mehreinnahmen bringen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Mönchengladbach, den im KiBiz vorgesehenen Grundsatz der sozialen Staffelung der Elternbeiträge stärker auszuprägen. Die Anhebung der Beiträge innerhalb einzelner Einkommensstufen sollte geprüft werden. Die GPA NRW stellt der Stadt Mönchengladbach eine Vergleichsübersicht zur Verfügung. Hieran kann sich die Kommune 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 Kindergartenjahr¹².

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

	2009	2010	2011	2012
Elternbeitragsquote	12,0	12,3	13,6	16,5

In 2012 steigt die Elternbeitragsquote deutlich an. Grund hierfür sind Mehreinnahmen bei den Landeszuweisungen für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres.

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

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

Trotz belastender sozialer Rahmenbedingungen (hohe SGB II-Quote – die Eltern sind lt. Satzung von der Beitragszahlung befreit) erzielt die Stadt Mönchengladbach eine überdurchschnittliche Elternbeitragsquote. Die fehlende Geschwisterkindbefreiung wirkt sich hier entsprechend positiv aus.

→ **Feststellung**

Die überdurchschnittliche Elternbeitragsquote wirkt begünstigend auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

¹² 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.

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 auf¹³.

Anteil der Plätze in Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft in Prozent

	2009	2010	2011	2012
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	36,4	37,4	36,5	36,6

→ Feststellung

Der Anteil an Plätzen in kommunaler Trägerschaft bleibt im Zeitvergleich vergleichsweise konstant.

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

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

→ Feststellung

Der durchschnittliche Anteil an Kita-Plätzen in kommunaler Trägerschaft wirkt neutral auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

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 Betreuungszeiten¹⁴. Besonders letztere haben damit einen großen Einfluss auf die Kostenstruktur.

Einfluss durch Gruppenformen

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

¹³ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

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

Kindpauschalen nach Gruppenformen

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kindpauschalen gesamt	7.208	7.305	7.366	7.480
Kindpauschalen nach Gruppenform I	1.770	2.242	2.707	2.923
Anteil Gruppenform I	24,6	30,7	36,7	39,1
Kindpauschalen nach Gruppenform II	245	250	290	330
Anteil Gruppenform II	3,4	3,4	3,9	4,4
Kindpauschalen nach Gruppenform III	5.193	4.813	4.369	4.227
Anteil Gruppenform III	72,0	65,9	59,3	56,5

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

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach legt den Schwerpunkt auf die Gruppenform III. Der weitere Ausbau für die U-3-Jährigen erfolgt bei der institutionellen Betreuung durch Umwandlung der Gruppenform III in die Gruppenformen I und II.

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

Gruppenform	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform I	36,7	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23
Gruppenform II	3,9	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
Gruppenform III	59,3	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

→ Feststellung

Die interkommunalen Vergleichswerte werden in Mönchengladbach durch die LENA-Großtagespflegestellen beeinflusst. Hier werden vorrangig U-3-Kinder betreut.

Einfluss durch Betreuungszeiten

Die Kindpauschalen liegen je nach Wochenbetreuungsstunden und Gruppenform in der U-3-Betreuung bei 9.200 Euro bis 15.900 Euro. In der Ü-3-Betreuung liegen sie bei 3.300 Euro bis 7.100 Euro.

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kindpauschalen gesamt	7.208	7.305	7.366	7.480
Kindpauschalen 25 Stunden Wochenbetreuung	885	863	779	744
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	12,3	11,8	10,6	9,9
Kindpauschalen 35 Stunden Wochenbetreuung	3.648	3.586	3.563	3.455
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	50,6	49,1	48,4	46,2
Kindpauschalen 45 Stunden Wochenbetreuung	2.675	2.856	3.024	3.281
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	37,1	39,1	41,1	43,9

→ **Feststellung**

Es zeigt sich in den letzten Jahren eine leichte Verlagerung von der 25 und der 35-Stunden-Betreuung zur 45-Stunden-Betreuung.

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

Betreuungsumfang	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	10,6	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23
35 Stunden/Woche	48,4	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23
45 Stunden/Woche	41,1	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

Die GPA NRW hat im interkommunalen Vergleich festgestellt, dass der Anteil der 45-Stunden-Betreuung gerade bei Einrichtungen freier Träger in den letzten Jahren deutlich angestiegen ist. Bei den meisten Kommunen erfolgt die Bedarfsanmeldung der Eltern direkt bei den freien Trägern. Viele Kommunen haben die Erfahrung gemacht, dass die freien Träger auf ein hohes Stundenkontingent bei der Kinderbetreuung hinwirken, um sich personelle und finanzielle Ressourcen zu sichern.

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Mönchengladbach zeigt sich ein ausgewogenes Verhältnis der Betreuungszeiten bei den freien und städtischen Trägern. Der kostenintensive Anteil der 45-Stunden-Betreuung liegt unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen und wirkt sich somit begünstigend 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. Auch die Stadt Mönchengladbach musste in der Vergangenheit immer wieder Trägeranteile von Einrichtungen übernehmen, um Gruppenschließungen zu vermeiden. Die freiwilligen Zuschüsse erfolgen auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen, die jährlich neu überprüft werden.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro

	2009	2010	2011	2012
Freiwilliger Zuschuss je Platz in Kindertageseinrichtungen freier Träger	108	113	114	120

Die freiwilligen Zuschüsse je Platz steigen im Eckjahresvergleich 2009/2012 um rund 11 Prozent.

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

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
114	0	670	194	72	197	282	20

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

→ Feststellung

Die freiwilligen Zuschüsse je Betreuungsplatz liegen im Vergleich deutlich unter dem Durchschnitt. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Tageseinrichtungen für Kinder aus.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

Die GPA NRW hat die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie bereits in der letzten Prüfung vertiefend betrachtet. In dieser Prüfung werden Kennzahlen für das GPA Kennzahlenset erhoben und zukünftig fortgeschrieben (siehe gesonderter Berichtsteil „GPA-Kennzahlenset“). Eine tiefere 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 2013¹⁵ 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.

Im Rahmen des HSP sind folgende Maßnahmen für den Bereich der Hilfeleistungen für junge Menschen und Familien beschlossen worden:

- Entgeltvereinbarungen mit freien Trägern für den Einsatz von Integrationshelfern in der Eingliederungshilfe
- Streichung der Weihnachtsbeihilfe in der stationären Hilfe zur Erziehung
- Ermittlung von Einsparungen im Rahmen des Präventionsprojektes HOME (Hilfe und Orientierung für Mönchengladbacher Eltern). Laut HSP ist mittelfristig auch über das Jahr 2014 hinaus nicht mit der Erzielung von Konsolidierungsbeiträgen zu rechnen.¹⁶

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Die Stadt Mönchengladbach hatte in der letzten Prüfung einen der höchsten Zuschussbedarfe bei den Hilfen zur Erziehung in NRW. Mit 105 Euro je Einwohner lag der Zuschussbedarf nahe beim Maximum von 106 Euro je Einwohner.

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

- Ausbau des Qualitätsmanagements
- Verstärkung präventiver Leistungen
- Intensivierung der Werbung, Qualifizierung und Begleitung von Pflegefamilien
- Ausarbeitung von Reintegrationskonzepten

Die Stadt Mönchengladbach hat die Empfehlungen entsprechend umgesetzt.

Im Bereich des Qualitätsmanagements ist beispielsweise eine Stelle für Qualitätsentwicklung der pädagogischen Bereiche eingerichtet worden. Darüber hinaus werden Qualitätsdialoge mit den Trägern geführt. Speziell für den Allgemeinen Sozialen Dienst erfolgt eine gezielte Personalentwicklung.

Für die Verstärkung präventiver Leistungen ist das Projekt HOME (Hilfe und Orientierung für Mönchengladbacher Eltern) eingerichtet worden. Das Projekt ist Teil des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ der Landesregierung in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung. Ziel des Modellvorhabens ist es, kommunale Präventionsketten aufzubauen. Seit Anfang 2012 haben sich insgesamt 18 Kommunen aus NRW hieran

¹⁵ Fa. con_sens: Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ in NRW 2012, Bericht vom 21. November 2013

¹⁶ HSP MG, Fortschreibung zum Haushalt 2014, Seite 286, Erläuterung bei fortgeführten Maßnahmen

beteiligt. In dem Mönchengladbacher Projekt HOME werden Eltern von Kindern im Alter von bis zu 10 Jahren partnerschaftlich beraten. Die Beratung erstreckt sich auf vielfältige Themenfelder (Suche eines Betreuungsplatzes, Erziehungsschwierigkeiten, Hilfe bei Wohnsituation, Probleme in der Ehe, Familieneinkommen, etc.). Sie erfolgt durch sozialpädagogische Fachkräfte, die regelmäßig in Kindertagesstätten, Familienzentren und Grundschulen vor Ort sind. Darüber hinaus können flexible Termine im Haushalt der Familie vereinbart werden. Das Projekt läuft derzeit in drei Stadtteilen von Mönchengladbach. Es ist bis zum 31. Dezember 2016 befristet. Danach wird entschieden, ob das Projekt fortgeführt wird.

Auch durch die kommunale Schulsozialarbeit oder im Rahmen des Konzeptes frühe Hilfen wird Prävention betrieben.

Allerdings hat die Stadt Mönchengladbach bei der Umsetzung der Empfehlungen nicht in allen Bereichen den gewünschten Erfolg erzielt. Die Stadt Mönchengladbach hat im Vergleichsjahr 2011 den höchsten Fehlbetrag der Produktgruppe Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie je Einwohner unter 21 Jahre aller kreisfreien Städte. Der Fehlbetrag liegt bei 1.141 Euro. Der zweithöchste Wert liegt bei rund 1.000 Euro.

Die GPA NRW stellt nachfolgend die entsprechenden Wirkungszusammenhänge dar. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Stadt Mönchengladbach eine andere Erhebungssystematik besitzt. Während die GPA NRW bei den ambulanten Hilfen die Familie als Ganzes zählt, stellt die Stadt Mönchengladbach auf die einzelnen Kinder ab. Das Jugendamt hat der GPA einen Umrechnungsfaktor von 2,05 Kindern pro Familie benannt, der dem Benchmarkingbericht „Hilfen zur Erziehung+ in NRW 2012“ der Firma con_sens¹⁷ entnommen ist. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die GPA NRW bei den Fallzahlen Jahresdurchschnittswerte nimmt, während Mönchengladbach mit Jahressummen arbeitet.

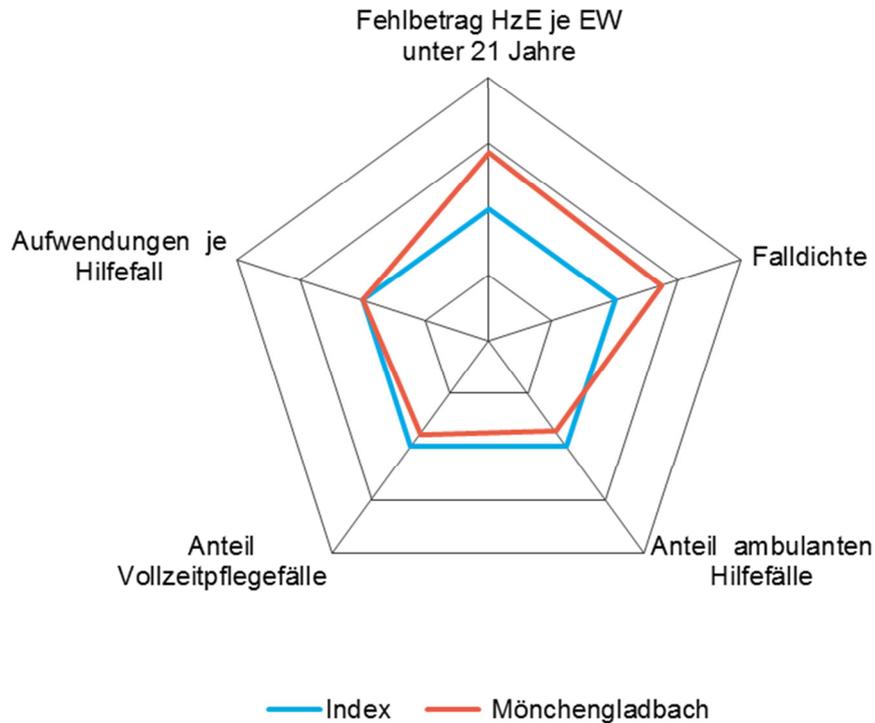
Aufgrund der bestehenden Unterschiede nimmt die GPA NRW die Falldaten der Stadt Mönchengladbach nicht in ihre interkommunale Vergleichsdatei auf.

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Mönchengladbach zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter und ihrer Wirkungen auf den Fehlbetrag der Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie aufzeigt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der geprüften Städte. Aufgrund der bestehenden Unterschiede (siehe vorheriges Kapitel) kann die nachfolgende Darstellung nur als grobe Standortbestimmung für die Stadt Mönchengladbach dienen:

¹⁷ Fa. con_sens, Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ in NRW 2012, Bericht vom 21. November 2013, www.consens-info.de, download vom 25.08.2014

Wirkungszusammenhänge bei den Hilfen zur Erziehung 2011



→ Feststellung

Insbesondere die hohe Falldichte wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus. Aber auch der unterdurchschnittliche Anteil der ambulanten Hilfen und der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen hat einen nachteiligen Einfluss. Die Aufwendungen je Hilfefall liegen im Durchschnitt und wirken somit neutral.

Offene Ganztagsschule

Die Offene Ganztagsschule (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 außerunterrichtlichen Angebote. Grundlage für die Umsetzung der außerunterrichtlichen Angebote ist der Runderlass zur „Offenen Ganztagsschule im Primarbereich“.¹⁹

¹⁸ im Schulgesetz NRW (§§ 5, 9, 80), im Sozialgesetzbuch VIII (§ 80) und dem Kinder- und Jugendfördergesetz des Landes NRW (3. AG-KJHG KJFöG, § 7)

¹⁹ Runderlass zur „Offenen Ganztagsschule im Primarbereich, RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 (ABl. NRW. 1/11 S. 38, berichtigt 2/11 S. 85)

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

In der Stadt Mönchengladbach bieten insgesamt 28 der 37 Grundschulen den offenen Ganztags an. Hinzu kommen drei Förderschulen. Die insgesamt 31 OGS-Schulen bestehen jeweils aus einer bis drei Gruppen. Im Schuljahr 2012/2013 sind in 68 Gruppen (davon 65 in Grundschulen und 3 in Förderschulen) insgesamt 1.743 Schüler/-innen (davon 1.687 Schüler/-innen in Grundschulen und 56 Schüler/-innen in Förderschulen) betreut worden.

Organisation und Steuerung

Der Offene Ganztags ist im Fachbereich 40 – Schule und Sport angegliedert. Der Fachbereich 40 ist dem Dezernat IV – Bildung, Kultur, Sport zugeordnet. Die Heranziehung der Elternbeiträge erfolgt allerdings im Jugendamt.

→ Feststellung

Die GPA NRW verweist in diesem Zusammenhang auf die entsprechende Empfehlung auf Seite 6 des Berichtes.

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 der Offenen Ganztagschule

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	700.830	679.686	639.254	760.971
Betreute Schüler	1.429	1.454	1.710	1.743
Fehlbetrag je betreuten Schüler	490	467	374	437

Der Fehlbetrag sinkt bis zum Jahr 2011, obwohl sich die Zahl der betreuten Schüler - insbesondere in 2011 – erhöht. Den Aufwendungen stehen Mehreinnahmen bei den Landeszuweisungen gegenüber. Darüber hinaus steigen die Elternbeiträge. Für die Erhöhung des Fehlbetrages in 2012 sind interne Leistungsbeziehungen ausschlaggebend.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule je betreuten Schüler in Euro 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
374	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 Zuschussvergaben und der Personalausstattung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach positioniert sich bei den 25 Prozent der Kommunen in NRW, die den geringsten Fehlbetrag zu verzeichnen haben.

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 monatlich begrenzt.

Die Stadt Mönchengladbach erhebt Elternbeiträge für den offenen Ganztag auf der Grundlage ihrer Satzung vom 17.04.2008 (zuletzt geändert durch Nachtrag mit Gültigkeit zum 01.08.2013). Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzungen für den OGS-Bereich der kreisfreien Städte verglichen. Nachfolgend die wesentlichen Eckpunkte:

- Die letzte Beitragserhöhung wurde im Rahmen einer HSP-Maßnahme zum 01.08.2013 beschlossen.
- Die Stadt Mönchengladbach gehört zu den acht Kommunen in NRW, die keine übergreifende Geschwisterkindbefreiung festgelegt haben. Geschwisterkinder zahlen ermäßigte Beiträge.
- Die Stadt Mönchengladbach hat als einzige kreisfreie Stadt in NRW die höchste Beitragsstufe unter 50.000 Euro festgelegt. Das wirkt sich haushaltswirtschaftlich positiv aus. Im Durchschnitt liegt die höchste Beitragsstufe in den kreisfreien Städten bei rund 75.000 Euro.
- Innerhalb einzelner Beitragsstufen legt die Kommune Höchstwerte fest.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach schöpft alle möglichen Einnahmequellen bei den Elternbeiträgen für den OGS-Bereich aus.

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

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2009	2010	2011	2012
Elternbeitragsquote	29,3	30,0	28,8	28,6

Die Elternbeitragsquote sinkt im Eckjahresvergleich 2009/2012 um 2,4 Prozent. In 2013 wird sich die Elternbeitragsquote durch die vorgenommene Satzungsänderung voraussichtlich wieder erhöhen.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011

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

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach erzielt 2011 die höchste Elternbeitragsquote im interkommunalen Vergleich.

Elternbeitrag in der Offenen Ganztagschule je teilnehmenden Schüler

	2009	2010	2011	2012
Elternbeitrag je betreutem Schüler	527	533	480	508

In 2011 sinkt der Elternbeitrag je betreutem Schüler, weil die Anzahl der betreuten Schüler stärker steigt, als die Elternbeiträge.

Elternbeitrag in der Offenen Ganztagschule je teilnehmenden Schüler in Euro 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
480	205	566	390	325	361	449	19

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach erzielt im interkommunalen Vergleich der Elternbeiträge je teilnehmenden Schüler den vierhöchsten Wert.

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

	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Anzahl der Primarschüler				
in Grundschulen	9.756	9.637	9.350	9.079
in Förderschulen	1.725	1.704	1.651	1.602
im Primarschulbereich gesamt	11.481	11.341	11.001	10.681
Anzahl OGS-Schüler				
in Grundschulen	1.399	1.418	1.664	1.687
in Förderschulen	30	36	46	56
im Primarschulbereich gesamt	1.429	1.454	1.710	1.743
Teilnehmerquoten OGS				
in der Grundschule	14,3	14,7	17,8	18,6
in der Förderschule	1,7	2,1	2,8	3,5
im Primarschulbereich gesamt	12,4	12,8	15,5	16,3

Bei rückläufigen Schülerzahlen erhöht sich die Anzahl der betreuten OGS-Schüler (insbesondere ab 2011/12). Hierdurch steigen die Teilnehmerquoten.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach verzeichnet die geringste Teilnehmerquote im Primarschulbereich aller kreisfreien Städte. Gegebenenfalls steht dies in Zusammenhang mit der Höhe der Elternbeiträge.

Anzahl der Schüler je OGS-Gruppe

Die Kennzahl erlaubt eine Einschätzung der Auslastung. OGS-Gruppen in Grundschulen sollen eine Gruppenstärke von 25 Kindern, in Förderschulen von 12 Kindern nicht überschreiten.

Anzahl der Schüler in der Offenen Ganztagschule je gebildeter Gruppe

Schuljahr	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Grundschule	25,9	26,3	26,0	26,0
Förderschule	15,0	18,0	23,0	18,7

→ Feststellung

Im Bereich der Förderschule wird die vorgegebene Gruppenstärke von 12 Kindern deutlich überschritten.

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 Stadt Mönchengladbach erhebt Fallzahlen zur Kindeswohlgefährdung erst seit dem Jahr 2012. Von insgesamt 376 Meldungen von Kindeswohlgefährdungen sind in 2012 insgesamt 97 Fälle in ein Hilfeplanverfahren übergegangen. Das entspricht rund 26 Prozent. Die hohe Anzahl an Meldungen erfordert festgelegte Verfahrens- und Bearbeitungsstandards für eine rechtssichere und einheitliche Bearbeitung.

Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die GPA NRW hat Verfahrensanforderungen formuliert. Diese sind angelehnt an die gesetzlichen Regelungen. Die GPA NRW gleicht nachfolgend die Verfahrensweisen der Stadt Mönchengladbach mit den eigenen Verfahrensstandards ab.

Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in den Verfahrensregelungen

Anforderung	erfüllt/nicht erfüllt
Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig; sie bieten keine Handlungsalternativen.	erfüllt
Die Leistungsprozesse/Prozessschritte sind beschrieben und Verantwortlichkeiten zugeordnet.	erfüllt
Dokumentationsstandards sind festgelegt (z.B. Meldung, Ersteinschätzung und Gefährdungs-/Risikoeinschätzung, Unterschriften).	erfüllt
Bei Gefährdungsrisiken erfolgen ein Hausbesuch und eine Inaugenscheinnahme der Kinder.	erfüllt
Der Hausbesuch erfolgt stets durch zwei Fachkräfte.	erfüllt
Beim Hausbesuch sollte mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein.	erfüllt
Die beim Hausbesuch gewonnenen Erkenntnisse werden nach differenzierten Einschätzungsmerkmalen zum Gefährdungsrisiko dokumentiert.	erfüllt

Anforderung	erfüllt/nicht erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden zentral erfasst.	erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden systematisch ausgewertet und als Grundlage für die Weiterentwicklung der Verfahrensstandards genutzt (Evaluation).	erfüllt
Die Zusammenarbeit mit Fachkräften der freien Träger der Jugendhilfe ist Gegenstand verbindlicher Handlungsanweisungen und durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgesichert.	erfüllt
Zur wirksamen Abwendung von Gefährdungsrisiken sind Vereinbarungen mit Dritten, wie der Polizei, den Kliniken, dem sozialpsychiatrischen Dienst, Fachärzten für Kinderheilkunde und Psychiatrie zum gemeinsamen Tätigwerden vereinbart.	erfüllt

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach setzt die Anforderungen an die Verfahrensstandards vollinhaltlich um. Dies bewertet die GPA NRW positiv.

Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die GPA NRW hat die Umsetzung der Verfahrensregeln zur Kindeswohlgefährdung in 21 laufenden Fallakten geprüft. 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.

→ **Feststellung**

Auch in den Fallakten erfüllt die Stadt Mönchengladbach alle Anforderungen. Insofern ergibt sich für den Bereich Kinderschutz ein positives Gesamtbild.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Soziales der
Stadt Mönchengladbach
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)	13
Wohngeld	14
Rentenversicherung	16
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	18
Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	20
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	20
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	20
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	21
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	23
Organisation und Steuerung des BuT	23
Kennzahlen zum BuT	23
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	24
Frühförderung	26
Integrationshilfen	28
Behindertenfahrdienst	29
Hilfe zur Pflege	30
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	30
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	30
Anlagen	32

→ 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 Mönchengladbach 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 Mönchengladbach nimmt seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen des Landes Nordrhein-Westfalen teil. Mit den Landeshilfen und den geplanten Sanierungsmaßnahmen visierte sie das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2018 an. Aktuelle Entwicklungen machen die Einspar-Bemühungen jedoch teilweise zunichte, dazu zählen insbesondere höhere Belastungen bei den sozialen Leistungen. 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 Übergangwohnheime geführt – so auch in Mönchengladbach.

Bei der Stadt Mönchengladbach erledigt grundsätzlich der Fachbereich 50 (Soziales und Wohnen) die Angelegenheiten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Zudem werden einige wenige Fälle auch im Fachbereich 53 (Gesundheit) bearbeitet. Diese Fälle und die entsprechenden Aufwendungen hat die GPA NRW in den nachfolgenden Zahlen mit berücksichtigt.

Transferaufwendungen nach AsylbLG in Euro

	2009	2010	2011	2012
Absolut	2.474.815	1.983.881	2.304.467	2.974.272
Je Leistungsbezieher	6.479	5.061	5.202	5.742

Die Aufwendungen insgesamt steigen seit 2010 stark an, da die Zahl der Leistungsbezieher zunimmt. Zudem steigen auch die Aufwendungen je Leistungsbezieher stark an. Zum einen sind 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

Vergleichs-jahr	Mönchen-gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	5.202	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	5.742	4.862	9.152	6.593	6.125	6.387	6.972	19

Bei der Einzelbetrachtung der 19 Kommunen ist – entgegen dem Trend – lediglich in drei kreisfreien Städten von 2011 nach 2012 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. Aus dem davon beeinflussten Vergleich der Transferaufwendungen insgesamt können somit keine Empfehlungen abgeleitet werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach weist sowohl 2011 als auch 2012 gegenüber den anderen kreisfreien Städten unterdurchschnittliche Transferaufwendungen je Leistungsbezieher auf. Dies hängt jedoch auch mit nicht steuerbaren Faktoren zusammen.

Gemäß Asylverfahrensgesetz werden Asylsuchende in einem bundes- und landesweit geregelten Verfahren den aufnehmenden Kommunen zugewiesen. Dabei hängt der Umfang der Neuzuweisungen 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. In Mönchengladbach war alleine vom Jahr 2012 zum Jahr 2013 ein Anstieg von rund 30 Prozent zu verzeichnen:

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

	2009	2010	2011	2012	2013	1. HJ 2014
Leistungsbezieher	382	392	443	518	671	906
Leistungsdichte	1,48	1,52	1,72	2,01	2,60*	3,51*
Fälle	219	215	221	253	322	433

* auf Basis Einwohnerzahlen IT.NRW zum 31.12.2013 (257.772 Einwohner)

Die Leistungssachbearbeitung erledigte die Stadt Mönchengladbach im Fachbereich 50 in den Jahren 2011 und 2012 mit 1,88 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich wurden 0,41 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Die Fälle dienen als Grundlage für die Ermittlung der Leistungskennzahl. Für die Berechnung der Kennzahl in 2011 werden statt der vorgenannten 221 jedoch 219 Fälle zugrunde gelegt, weil zwei Fälle im Fachbereich 53 bearbeitet wurden. Da der Umfang gering ist, wurden für den Fachbereich 53 keine Stellenanteile erhoben und einbezogen.

Fälle nach dem AsylbLG je Vollzeit-Stelle 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
116	42	190	102	83	101	118	19

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

→ Feststellung

Im Jahr 2011 ergibt sich gemessen am Benchmark ein geringes rechnerisches Potenzial von rund 0,1 Vollzeit-Stellen. Diese Leistungskennzahl steigt 2012 aber bereits auf ca. 135 Fälle je Vollzeit-Stelle an und liegt damit deutlich über dem Benchmark.

Auch 2013 und aktuell hält der massive Fallzahlenzuwachs an. Die Stadt Mönchengladbach verfolgt diese Entwicklung mit monatlichen Erhebungen. Sie reagierte darauf mit entsprechenden Personalzuweisungen in diesen Bereich.

→ Empfehlung

Die Stadt Mönchengladbach sollte weiterhin die Entwicklung der Fallzahlen und Leistungsbezieher verfolgen. Zudem sollte sie die Kennzahlen fortschreiben, um zeitnah und angemessen auf Veränderungen reagieren zu können.

Die Unterbringung der Leistungsbezieher gestaltet sich in Mönchengladbach nach dem Abbau von Gemeinschaftsunterkünften schwierig, da die verbliebenen Unterkünfte voll belegt sind. Durch Anmietung von zwei zusätzlichen Mehrfamilienhäusern und Einzelwohnungen hat die Stadt dies bislang auffangen können. Die Suche und Organisation von Wohnraum binden jedoch vermehrt Personalkapazitäten, die nicht zur Leistungssachbearbeitung zur Verfügung stehen.

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 betrachten.

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

Vergleichsjahr	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	5.057	4.344	6.973	5.469	4.926	5.355	5.760	21
2012	5.104	4.555	7.177	5.367	4.843	5.115	5.803	19

In der Praxis stellt der Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII) vor allem eine Übergangssituation zum SGB II oder Grundsicherungsbezug dar. Die Anzahl der Leistungsberechtigten von Grundsicherungsleistungen (4. Kapitel SGB XII) 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 deutlich gestiegen. Diese Steigerung wird sich vermutlich fortsetzen.

Der Bund entlastet die Kommunen bei der Leistung nach dem 4. Kapitel schrittweise². Im Jahr 2011 betrug die Erstattung durch den Bund 15 Prozent, in 2012 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. Das bedeutet, dass die Stadt Mönchengladbach weiterhin die Personal- und Sachkosten für die Bearbeitung der Anträge zu tragen hat.

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

	2009	2010	2011	2012	2013	1. HJ 2014
Leistungsbezieher	932	933	968	1.092	1.177	1.253
Leistungsdichte	3,61	3,62	3,76	4,24	4,57*	4,86*
Fälle	471	497	529	617	1.129	1.194

* auf Basis Einwohnerzahlen IT.NRW zum 31.12.2013 (257.772 Einwohner)

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

	2009	2010	2011	2012	2013	1. HJ 2014
Leistungsbezieher	3.534	3.678	3.855	4.092	4.297	4.606
Leistungsdichte	13,68	14,26	14,99	15,89	16,67*	17,87*
Leistungsdichte (Einwohner >65 Jahre)	66,93	70,09	73,41	77,60	keine Angabe	keine Angabe
Fälle	2870	3024	3.204	3.418	3.941	4.226

* auf Basis Einwohnerzahlen IT.NRW zum 31.12.2013 (257.772 Einwohner)

Die Fälle weisen in den letzten Jahren sowohl im 3. Kapitel als auch im 4. Kapitel eine anhaltend steigende Tendenz auf. Bei der Stadt Mönchengladbach erledigt hauptsächlich der Fachbereich 50 (Soziales und Wohnen) die Angelegenheiten nach dem 3. und 4. Kapitel. Etwa 12 Prozent der vorgenannten Fälle werden aber auch im Fachbereich 58 (Altenhilfe) bearbeitet. Zudem wird ein geringer Anteil von ca. 1,5 Prozent der vorgenannten Fälle in den Fachbereichen 51 (Kinder, Jugend und Familie) und 53 (Gesundheit) bearbeitet. Dies hat sich aus Sicht der Stadt Mönchengladbach für die Fallbearbeitung bewährt.

Zur Wertung des Personaleinsatzes kommt es maßgeblich auf die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle an. Die Stadt Mönchengladbach hatte in 2009/2010 einen Leistungswert von 155 Fällen (ohne Gewichtung) je Vollzeit-Stelle für die Sachbearbeitung festgelegt. Dieser wurde ab 2010/2011 auf 170 Fälle je Vollzeit-Stelle angepasst.

² Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen

Für die Berechnung der Kennzahlen in 2011 und 2012 wurden die Stellenanteile für die Bearbeitung der Fälle aus den unterschiedlichen Fachbereichen erfasst und einbezogen. Die Leistungssachbearbeitung erledigte die Stadt Mönchengladbach im Jahr 2011 mit insgesamt 19,97 und im Jahr 2012 mit 20,01 Vollzeit-Stellen, 2013 standen 19,72 Stellenanteile zur Verfügung. Zusätzlich wurden in den Jahren 2011 und 2012 insgesamt 2,69 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt, im Jahr 2013 waren es 2,61 Vollzeit-Stellen.

Die zuvor genannten Fälle des 3. und des 4. Kapitels dienen der GPA NRW als Grundlage für die Bildung einer Leistungskennzahl – jedoch im Unterschied zum Vorgehen der Stadt Mönchengladbach in gewichteter Form. Die Bearbeitungsintensitäten im 3. und 4. Kapitel SGB XII sind in der Regel unterschiedlich. Im Mittelwert haben die kreisfreien Städte einen Anteil von rund 15 Prozent der Fälle im 3. Kapitel – bei der Stadt Mönchengladbach sind es rund 16 Prozent. Die Bearbeitung des 3. Kapitels wird vom Aufwand um 40 Prozent höher eingeschätzt als die Bearbeitung eines Falles des 4. Kapitels SGB XII. Diese Gewichtung entspricht dem Regelfall und trifft im weit überwiegenden Teil der kreisfreien Städte zu. 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.

Die Berechnung der gewichteten Fälle für die Stadt Mönchengladbach ist als Anlage zu diesem Teilbericht beigefügt. Es ergaben sich für die Stadt Mönchengladbach 2.772 gewichtete Fälle in 2011 und 3.010 gewichtete Fälle in 2012. Im Jahr 2013 stieg die Zahl der gewichteten Fälle auf 3.889 an, im ersten Halbjahr 2014 war die Tendenz der Fälle mit einem gewichteten Wert von 4.152 anhaltend steigend. Zur Analyse wird die Leistungskennzahl „Gewichtete Fälle nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten herangezogen.

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

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
142	117	246	175	148	167	204	18

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 180 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. Bei rund 20 Vollzeit-Stellen, die die Stadt Mönchengladbach in der Sachbearbeitung eingesetzt hat, ergibt sich in 2011 ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund 4,6 Vollzeit-Stellen gegenüber dem Benchmark. In 2012 reduziert sich das rechnerische Stellenpotenzial der Stadt Mönchengladbach auf rund 3,3 Vollzeit-Stellen.

→ **Feststellung**

Die Leistungskennzahl steigt im Jahr 2013 auf 194 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle und liegt damit deutlich über dem Benchmark der GPA NRW. Das rechnerische Potenzial der Vorjahre besteht somit zu diesem Zeitpunkt nicht mehr.

Die Fallzahlen zeigen weiterhin steigende Tendenzen. Zudem muss bei Personalfuktuationen die Dauer des Wiederbesetzungsverfahrens beachtet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte weiterhin die Entwicklung der Fallzahlen und Stellen-Anteile zeitnah verfolgen. Zudem sollte sie die Kennzahlen fortschreiben, um zeitnah und angemessen auf Veränderungen reagieren zu können.

Hilfe zur Pflege

Zum 01.07.2008 ist das Pflegeweiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Diese Entwicklung hat, wie auch die demografische Entwicklung, hat 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 zuvor betrachteten Leistungsbe- reichen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulante Pflege)

Entwicklung Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)

	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	298	297	299	310
Leistungsdichte	1,15	1,15	1,16	1,20
Leistungsdichte (Einwohner >65 Jahre)	5,64	5,66	5,69	5,88

Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner

Vergleichs- jahr	Mönchen- gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1,16	0,48	3,26	1,93	1,40	1,83	2,56	20
2012	1,20	1,20	3,42	1,99	1,43	1,67	2,45	19

Im Vergleich der kreisfreien Städte zeigt sich, dass die Stadt Mönchengladbach in der ambulanten Pflege nur wenige Leistungsbezieher im Verhältnis zur Einwohnerzahl hat. Im Jahr 2012 stellt Mönchengladbach sogar den Minimalwert.

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.

Bei der Stadt Mönchengladbach erledigt die Leistungen der Hilfe zur Pflege – soweit diese außerhalb von Einrichtungen erbracht werden – der Fachbereich 50 (Soziales und Wohnen). Zudem werden jährlich auch zwei bis drei Fälle im Fachbereich 53 (Gesundheit) bearbeitet. Aufgrund dieses geringfügigen Umfangs werden bei den nachfolgenden Kennzahlen nur die Fälle und die Leistungssachbearbeitung des Fachbereichs 50 betrachtet. Im Jahr 2011 erledigte die Stadt Mönchengladbach dort die Sachbearbeitung mit 2,25 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich wurden 0,30 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Bei der Berechnung der Leistungskennzahl würden neben den Leistungsbeziehern in eigener Zuständigkeit zusätzlich auch Leistungsbezieher in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes berücksichtigt – solche waren 2011 in Mönchengladbach aber nicht vorhanden. Somit fließen 2011 insgesamt 297 Leistungsbezieher in die Leistungskennzahl ein, in 2012 sind es 308 Leistungsbezieher.

Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

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

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

→ Feststellung

Gemessen am Benchmark ergibt sich im Jahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von rund 0,8 Vollzeit-Stellen. Dieses verringert sich im Jahr 2012 auf rund 0,7 Vollzeit-Stellen.

Die Sachbearbeitung im Fachbereich 50 erfolgt zusammengefasst mit den Tätigkeiten für andere Aufgaben in ganzheitlicher Form. Dadurch verteilen sich die eingesetzten 2,25 Stellenanteile auf insgesamt über 20 Personen und erschweren eine Spezialisierung bzw. das Erarbeiten einer Routine in der Leistungsgewährung.

→ Empfehlung

Die Stadt Mönchengladbach sollte die Sachbearbeitung auf eine geringere Anzahl von Personen konzentrieren und spezialisierter wahrnehmen. Auf diese Weise können sowohl eine effizientere Aufgabenerledigung erzielt als auch ggf. Stellenanteile eingespart werden.

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationäre Pflege)

Entwicklung Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)

	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	1.219	1.263	1.275	1.287
Leistungsdichte	4,72	4,90	4,96	5,00
Leistungsdichte (Einwohner >65 Jahre)	23,09	24,07	24,28	24,41

Bei der Stadt Mönchengladbach erledigt der Fachbereich 58 (Altenhilfe) die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen. In 2011 setzte die Stadt dafür 7,70 Vollzeit-Stellen ein. Zusätzlich standen 1,00 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben zur Verfügung. Sowohl die Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes als auch das Pflegewohngeld für Selbstzahler werden in diesem Bereich bearbeitet und somit bei den Leistungsbeziehern für die Leistungskennzahl berücksichtigt. Allerdings fließen die Leistungsbezieher der Pflegewohngeldselbstzahler mit einer geringeren Gewichtung ein. Die Gewichtungstabellen sind in der Anlage zu diesem Teilbericht enthalten.

Im Jahr 2011 liegen insgesamt 1.560 gewichtete Leistungsbezieher zugrunde. Für das Jahr 2012 fehlte zur Bildung der gewichteten Fallzahl die Angabe der Pflegewohngeldselbstzahler. Wird davon ausgegangen, dass diese ähnlich hoch wie in 2011 ist, steigt diese gewichtete Fallzahl in 2012 nur um insgesamt 11 Fälle an.

Gewichtete Leistungsbezieher stationäre Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
203	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 Mönchengladbach überschreitet den Benchmark bereits in 2011 deutlich. Im Jahr 2012 steigt die Leistungskennzahl durch Personalausfälle weiter an.

Durch die in der Feststellung genannten Personalausfälle ist eine Kontinuität in der Sachbearbeitung nach dem Jahr 2011 nicht mehr möglich gewesen. Die Situation führte in 2012 zu Rückständen in der Bearbeitung. Die Stadt Mönchengladbach hat darauf reagiert: Durch Spezialisierung von Sachbearbeitern auf schwierigere Fälle (z. B. Vermögensverwertung), wird einerseits eine Verbesserung der Situation für die betroffenen Beschäftigten angestrebt. Andererseits versucht die Stadt durch den Einsatz einer Springer-Kraft eine Entlastung zu erreichen. Die in der Datenverarbeitung erfassten Fälle und die Neuanträge werden monatlich erhoben.

→ **Empfehlung**

Aus den erhobenen Daten sollten Kennzahlen gebildet werden, die auch die Steuerung des Personaleinsatzes unterstützen können. Beispielsweise sollte die Leistungskennzahl der GPA NRW als Orientierungsgröße fortgeschrieben werden.

Das seit dem 16. Oktober 2014 in Kraft gesetzte GEPA NRW wird sich auch auf diesen Arbeitsbereich auswirken. Die Veränderungen sind im Hinblick auf zukünftige Personalbemessungen zu beachten. Die von der GPA NRW angesetzte geringere Gewichtung der Pflegewohngeldselbstzahler gilt für die Jahre bis 2013 und berücksichtigt die veränderten Regelungen des GEPA noch nicht.

Unterhaltsheranziehung

Das Unterhaltsrecht wird von einer sich wandelnden Rechtsprechung und umfassenden Kenntnisse aus anderen Rechtsgebieten geprägt. Deshalb wird von den Mitarbeitern ein hohes Spezialwissen gefordert. Die Einrichtung einer spezialisierten Unterhaltsbearbeitung ist daher empfehlenswert.

Die Sachbearbeitung im Bereich Unterhaltsheranziehung für Leistungen der Hilfe zur Pflege erledigte die Stadt Mönchengladbach 2011 mit 2,00 Vollzeit-Stellen im Fachbereich 58 (Altenhilfe). Etwa die Hälfte der kreisfreien Städte konnte keine validen Fallzahlen für Unterhaltsberechnungen oder konkrete Stellenanteile aus diesem Bereich liefern. Somit kann zwar die einwohnerbezogene Kennzahl als Indikator für den Stelleneinsatz abgebildet werden – maßgeblich für den Personaleinsatz ist jedoch die Zahl der Unterhaltsberechnungsfälle, die bearbeitet werden müssen.

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

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,78	0,45	2,42	1,08	0,77	0,94	1,24	18

Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011

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

Die Vergleichsergebnisse bei der Kennzahl „Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle“ sind eine Orientierungshilfe. Die Stadt Mönchengladbach bildet den Maximalwert ab. Nach Auskunft der Stadt Mönchengladbach ist das Erreichen dieser hohen Zahl an Unterhaltsberechnungsfällen dadurch begünstigt, dass viele Unterhaltsberechnungsfälle keine Unterhaltsforderungen nach sich ziehen („Nullfälle“) und dadurch die mittlere Bearbeitungszeit verkürzen. Dies macht einen schnelleren Durchlauf der Fälle möglich. Seit dem 01. April 2013 ist bei der Stadtkasse eine Zentrale Niederschlagungsstelle gebildet worden. Die aktuell geltenden Regelungen zur Zusammenarbeit mit dieser zentralen Niederschlagungsstelle werden seitens des Bereiches der Unterhaltsheranziehung positiv gesehen. Durch weniger Schnittstellen und kurze Entscheidungswege ist nunmehr eine zügigere Bearbeitung möglich.

Einen Benchmark hat die GPA NRW in den Bereichen der Unterhaltsheranziehung aufgrund der zuvor beschriebenen Datenlage nicht festgelegt. Die Sachbearbeitung im Bereich der Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege erfolgt in Mönchengladbach spezialisiert. Dies bietet aus Sicht der GPA NRW Vorteile hinsichtlich der Bildung von Routinen und Aufbau von Fachwissen und erleichtert eine zügige Abarbeitung der Fälle. Allerdings werden bislang keine Kennzahlen gebildet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte Daten z. B. zu Stellenanteilen, Fallzahlen und Durchlaufzeiten erheben. Ferner sollte sie Leistungskennzahlen bilden, um den Personaleinsatz zu steuern.

Die Unterhaltsheranziehung im Bereich „Sonstiges nach dem SGB XII“ fällt in die Zuständigkeit des Fachbereiches 50 (Soziales und Wohnen). Auf diese Sachbearbeitung entfielen 2011 insgesamt 4,94 Vollzeit-Stellen. Zudem standen rund 0,50 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben zur Verfügung. Dieser Bereich der Unterhaltsheranziehung wird somit getrennt von den anderen Bereichen wahrgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte die Unterhaltsheranziehung für alle Bereiche zentralisiert wahrnehmen, um das erforderliche Fachwissen zu bündeln und Synergieeffekte zu nutzen.

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

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

Die Stadt Mönchengladbach bildete zwar 2011 bezogen auf die Einwohnerzahl den Maximalwert ab, jedoch hat sie in den letzten Jahren in diesem Bereich in größerem Umfang Vollzeit-Stellen abgebaut. Die GPA NRW hat auch in diesem Teilbereich der Unterhaltsheranziehung keinen Benchmark festgelegt. In 2013 verbleiben rund 1,57 Vollzeit-Stellen. Damit liegt der Kennzahlenwert der Stadt Mönchengladbach bei 0,80 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner. Die Umsetzung der empfohlenen Zentralisierung könnte helfen, sowohl die Situation in der Sachbearbeitung zu verbessern als auch den Stellenabbau durch Nutzung von Synergien zu kompensieren.

Das seit dem 16. Oktober 2014 in Kraft gesetzte GEPA NRW wird auch auf diesen Arbeitsbereich Auswirkungen haben. Diese sind im Hinblick auf zukünftige Personalbemessungen zu beachten.

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. Wie in vorherigen Kapiteln beschrieben, hat der Landtag NRW am 01.10.2014 im Zuge der Pflegereform den Gesetzentwurf der Landesregierung zum GEPA NRW 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 Mönchengladbach ist der Fachbereich 58 (Altenhilfe) für den Aufgabenbereich des WTG zuständig. Die Sachbearbeitung erledigte die Stadt Mönchengladbach 2011 mit 2,95 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich wurde 1,00 Vollzeit-Stelle für Leitungsaufgaben eingesetzt. Für die Heimaufsicht hat die GPA NRW aufgrund der aktuellen WTG-Veränderungen keinen Benchmark gebildet. Zur groben Einschätzung des Personaleinsatzes zieht die GPA NRW die Leistungskennzahl Platzzahlen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung heran.

Platzzahlen je Vollzeit-Stelle 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.189	554	2.831	1.524	1.117	1.358	1.770	22

Fallzahlen zu den Beratungstätigkeiten konnten nicht vergleichbar erhoben werden, so dass der Beratungsbereich von der GPA NRW in vergleichenden Personalkennzahlen nicht berücksichtigt werden kann. In der Regel erfolgt die Prüfung der Einrichtungen in Mönchengladbach mit zwei Personen. Dabei spielt auch die Qualifikation des eingesetzten Personals eine Rolle. Seit dem Jahr 2010 setzt die Stadt Mönchengladbach auch eine Pflegefachkraft mit 0,50 Vollzeit-Stellen ein. Neben den Verwaltungsfachkräften ist zudem auch eine diplomierte Sozialarbeitskraft eingebunden.

Mit externer Unterstützung hat die Stadt Mönchengladbach seit Oktober 2012 ein Qualitätsmanagement-Verfahren aufgebaut, das der DIN ISO 9001 entspricht. Bei der abschließenden Zertifizierung nach DIN ISO 9001 bestätigt ein Dritter, dass ein funktionsfähiges Qualitätsmanagement-System angewendet wird. Im Sommer 2014 erfolgte ein entsprechendes Abschlussaudit mit erfolgreicher Zertifizierung der Heimaufsicht in Mönchengladbach.

→ Feststellung

Die Heimaufsicht der Stadt Mönchengladbach ist die erste Heimaufsicht in NRW, die sich erfolgreich einem Zertifizierungsverfahren für das eigene Qualitätsmanagement gestellt hat und nun nach den Vorgaben der DIN ISO 9001 zertifiziert ist. Dies ist vorbildlich.

Wohngeld

Die Wohngeldstellen sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. Die Stadt Mönchengladbach erledigt die Wohngeldsachbearbeitung im Fachbereich 50 (Soziales und Wohnen). Dabei wird das Wohngeld direkt aus dem Landeshaushalt gezahlt. Die Stadt Mönchengladbach hat die Kosten für die Bearbeitung der Wohngeldanträge zu tragen, eine Erstattung der Personal- und Sachkosten durch das Land NRW erfolgt nicht. Die Leistungssachbearbeitung erledigte die Stadt Mönchengladbach 2011 noch mit 10,61 Vollzeit-Stellen, im Jahr 2012 standen 7,47 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Zusätzlich wurden jeweils 1,03 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt.

Wohngeldberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
771	445	1.596	882	648	874	1.036	22

Der Benchmark liegt in diesem Bereich bei 1.050 Fällen je Vollzeit-Stelle. Die interne Orientierungsgröße der Stadt Mönchengladbach liegt mit 1.000 Fällen je Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung nahe an diesem Benchmark. Grundlage für den Benchmark der GPA NRW sind als einheitliche Basis für alle kreisfreien Städte die Wohngeldberechnungsfälle aus der Wohngeld-Statistik von IT.NRW. Im Jahr 2011 waren von der Stadt Mönchengladbach 8.176 Wohngeldberechnungsfälle zu bearbeiten.

→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark ergibt sich im Jahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von rund 2,8 Vollzeit-Stellen. Dieses hat die Stadt Mönchengladbach durch das eigene Controlling ebenfalls festgestellt und 3,14 Vollzeit-Stellen bereits bis Anfang 2013 abgebaut. Somit wurde das rechnerische Potenzial bereits realisiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach nutzt das interne Controlling mit fallbezogenen Kennzahlen bereits zur Steuerung des Personaleinsatzes – dieses Vorgehen sollte konsequent beibehalten werden, um kurzfristig und angemessen auf Veränderungen reagieren zu können.

Landesweit sinken die Fallzahlen in 2012 aufgrund der Änderungen im Bereich des SGB II und der Wohngeldnovelle. Im Jahr 2012 waren insgesamt nur noch 5.744 Wohngeldberechnungsfälle durch die Stadt Mönchengladbach zu bearbeiten.

→ **Feststellung**

Trotz des massiven Stellenabbaus bis Anfang 2013 kann sich die Leistungskennzahl in 2012 nicht verbessern und stagniert, da die Fallzahlen mit einem Rückgang um rund 30 Prozent unerwartet stark absanken und das Personal weiterhin dem Bereich zugeordnet blieb.

Neben den vorgenannten Wohngeldberechnungsfällen gibt es zusätzlich Proberechnungsfälle. Die Proberechnungen 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 ein SGB II-Anspruch besteht. Die Proberechnungen werden von den Wohngeld-Stellen unterschiedlich gezählt und erfasst. Bei der Stadt Mönchengladbach kann das Jobcenter mit dem zur Verfügung stehenden Programm nur eine grobe Einschätzung vornehmen. Die Prüfung, ob und in welcher Höhe tatsächlich ein Anspruch besteht, erfolgt letztlich bei der Wohngeldstelle.

Zudem spielt auch die Zusammensetzung der Wohngeldberechnungsfälle eine Rolle. Ein hoher Anteil an Lastenzuschüssen erschwert in der Regel die Sachbearbeitung, da der Bearbeitungsaufwand bei den Lastenzuschüssen höher als bei den übrigen Fällen der Mietzuschüsse ist.

Anteil der Lastenzuschüsse an den Wohngeldberechnungsfällen in Prozent 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,77	1,79	10,17	3,82	2,61	3,32	4,67	22

Die Stadt Mönchengladbach weist einen deutlich überdurchschnittlichen Anteil an Lastenzuschüssen auf. Allerdings erreichen auch Städte mit einem überdurchschnittlichen Anteil den Benchmark.

→ Empfehlung

Im Austausch mit den Städten am Benchmark sollte die Stadt Mönchengladbach in der Sachbearbeitung weitere Optimierungspotenziale erschließen.

Zudem sind die Veränderungen im Wohngeldbereich zu berücksichtigen. Im Jahr 2013 ist beispielsweise der bundesweite elektronische Datenabgleich auch im Wohngeldbereich⁴ 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.

Bei der künftigen Personalbemessung im Wohngeld sind darüber hinaus 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 auch steigende Fallzahlen erwartet. Es sollen nach der Novelle nicht nur die Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten soll ausgeweitet werden.

→ Empfehlung

Die weitere Entwicklung im Wohngeldbereich sollte bei der Stadt Mönchengladbach thematisiert werden, so dass notwendige Anpassungen zeitnah umgesetzt werden können.

Rentenversicherung

Auffällig ist in den Vergleichskommunen die teils sehr unterschiedliche Fallintensität. Neben der Kommune nehmen auch andere Stellen wie beispielsweise Rentenversicherungsträger oder Rentenvereine die Anträge entgegen. In einigen Städten wie Bonn, Duisburg, Köln und Wuppertal gibt es für den Bereich der Rentenversicherungsangelegenheiten keinen relevanten Personaleinsatz mehr. An der Lürriper Straße in Mönchengladbach steht den Bürgerinnen und Bürgern in allen Rentenangelegenheiten das Service-Zentrum Rheinland der Deutschen Rentenversicherung zur Verfügung.

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

⁴ 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. Die Stadtverwaltung Mönchengladbach hat die freiwillige Leistung der persönlichen Beratung in Rentenangelegenheiten daher in den letzten Jahren schrittweise abgebaut.

Die Stadt Mönchengladbach setzte im Fachbereich 50 (Soziales und Wohnen) im Vergleichsjahr 2011 für die Sachbearbeitung in Rentenversicherungsangelegenheiten 4,25 Vollzeit-Stellen ein. Zusätzlich wurden 0,05 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt, um 2.701 Antragsverfahren nach dem SGB VI zu bearbeiten. Im Jahr 2012 waren es 2.481 Verfahren.

Antragsverfahren nach dem SGB VI je Vollzeit-Stelle 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
636	276	983	638	508	604	781	15

Der Benchmark der GPA NRW liegt bei 900 Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle. Gemessen an diesem Benchmark hätte die Stadt Mönchengladbach in 2011 ein rechnerisches Potenzial von ca. 1,3 Vollzeit-Stellen. Bezogen auf die gesunkene Antragszahl in 2012 würde dieses Potenzial auf 1,5 Vollzeit-Stellen anwachsen. Der zuvor beschriebene Abbau an Beratungsleistungen ermöglichte der Stadt Mönchengladbach eine darüber hinausgehende Personalkonsolidierung.

→ **Feststellung**

Bis Mitte 2013 wurde der eingesetzte Anteil der Vollzeit-Stellen für den Bereich der Rentenangelegenheiten um insgesamt 3,20 Vollzeit-Stellen reduziert. Damit erzielte die Stadt Mönchengladbach einen über das rechnerische Potenzial hinausgehenden Personalabbau.

Im ersten Halbjahr 2013 waren noch 1.268 Fälle von der Sachbearbeitung erfasst worden. Im Zuge der Personalreduzierung wurde die Fallzahlenerfassung zum 30.06.2013 beendet. Daher kann keine aktuelle Leistungskennzahl gebildet werden. Wir haben jedoch den in 2011 eingesetzten Stellenanteil vergleichsweise auch in das Verhältnis zur Einwohnerzahl gesetzt:

Ist-Stellen Rentenversicherungsangelegenheiten je 100.000 Einwohner 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,67	0,12	5,62	1,97	0,60	1,75	3,01	16

Im Jahr 2013 sinkt durch die Personalkonsolidierung der Stadt Mönchengladbach der Kennzahlenwert deutlich auf 0,43 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner.

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach hat in den letzten Jahren den Umfang der freiwilligen Leistungen im Bereich der Rentenangelegenheiten und die entsprechenden Stellenanteile reduziert. Auf diesem Weg hat der Aufgabenbereich einen hohen Konsolidierungsbeitrag geleistet.

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die BAföG Ämter sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. In Mönchengladbach ist es der Abteilung „Wirtschaftliche Jugendhilfe“ im Fachbereich 51 (Kinder, Jugend und Familie) zugeordnet. Die Leistungssachbearbeitung erledigte die Stadt dort 2011 mit 1,85 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich wurden 0,17 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Grundlage für die Bildung der nachfolgenden Leistungskennzahl ist für die GPA NRW die BAföG-Statistik von IT. NRW. Aus dieser wurden für alle kreisfreien Städte einheitlich die Neu- und Wiederholungsanträge gezählt.

Entwicklung Antragsverfahren nach dem BAföG

	2011	2012	2013
Neuanträge	354	425	250
Wiederholungsanträge	384	368	276
Gesamt	738	793	526

Anträge nach dem BAföG je Vollzeit-Stelle 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
399	239	685	354	291	330	372	20

Der Benchmark der GPA NRW liegt bei 380 Anträgen je Vollzeit-Stelle.

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach ist 2011 Benchmark-Kommune. Bei gleichbleibendem Personaleinsatz übertrifft die Kennzahl mit 429 Fällen je Vollzeit-Stelle auch im Jahr 2012 den Benchmark deutlich.

Bei den Anträgen ist auch das Verhältnis der Neuanträge zu den Gesamtanträgen zu beachten, da die Neuanträge einen höheren Aufwand in der Sachbearbeitung verursachen. Eine hohe Zahl an Wiederholungsantragstellern erleichtert daher die Erreichung einer überdurchschnittli-

chen Leistungskennzahl. Die Stadt Mönchengladbach hat mit ca. 48 Prozent einen durchschnittlichen Anteil an Neuanträgen im Verhältnis zu den übrigen Vergleichskommunen (Mittelwert 49 Prozent) zu bearbeiten. Allerdings steigt der Anteil im Jahr 2012 auf ca. 54 Prozent an. Im Jahr 2013 liegt er dann wieder bei ca. 48 Prozent.

Die belastende Situation des Jahres 2012 führte zu Anpassungen im Stellenvolumen: Zum Jahr 2013 wurde der Stellenanteil auf 2,40 Vollzeit-Stellen aufgestockt. Durch den Rückgang der Fallzahlen fiel die Leistungskennzahl danach auf 219 Anträge zurück. Diese Leistungskennzahl ergibt sich, wenn die statistischen Angaben von IT.NRW aus BAföG.NRW zugrunde gelegt werden. Die ebenfalls aus BAföG.NRW durch die Stadt Mönchengladbach abgerufenen Auswertungen weichen von dieser Statistik ab. Die stadtinternen Abfragen führen zu höheren Antragswerten - insbesondere steigt die Gesamtantragszahl in 2013, statt des bei IT.NRW ausgewiesenen Rückganges. Zu Kontrollzwecken wurden danach manuelle Fallzählungen bei der Stadt Mönchengladbach durchgeführt. Diese bestätigten die nachfolgenden höheren Werte.

Entwicklung Antragsverfahren nach Auswertungen der Stadt Mönchengladbach aus BAföG.NRW

	2011	2012	2013
Neuanträge	620	577	564
Wiederholungsanträge	381	408	431
Gesamt	1.001	985	995

Werden diese Antragszahlen dem Personaleinsatz von 1,85 Vollzeit-Stellen in 2011 (und angenommenen gleichbleibendem Personaleinsatz in den Folgejahren) gegenübergestellt, ergeben sich Leistungskennzahlen, die in der Zeitreihe deutlich über dem Benchmark liegen:

Anträge nach dem BAföG je Vollzeit-Stelle auf Basis stadtinterner Auswertung Antragszahlen

	2011	2012	2013
	541	532	538

Auch im Bereich des BAföG stehen weitere 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 2016/2017 beziehungsweise des Wintersemesters 2016/2017 wird das BAföG auch inhaltlich verändert: Bedarfssätze und Einkommensfreibeträge werden angehoben.

Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung gab es für den BAföG-Bereich noch kein Berichtswesen. Die Stadt Mönchengladbach strebt aber auch für diesen Bereich zur Unterstützung der Fachbereichssteuerung einen Quartalsbericht an, wie es ihn zum Beispiel auch im Bereich der Kindertageseinrichtungen oder des Allgemeinen Sozialen Dienstes bereits gibt.

→ Empfehlung

Die Stadt Mönchengladbach sollte das interne Controlling auch im BAföG-Bereich mit Blick auf die Steuerung des Personaleinsatzes weiter ausbauen, um angemessen auf Veränderungen reagieren zu können. Die Unstimmigkeiten gegenüber der Statistik von IT.NRW sollten aufgeklärt werden.

Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

Die Stellenausstattung der Stadt Mönchengladbach weist im Vergleichsjahr 2011 in einigen untersuchten Bereichen noch ein rechnerisches Potenzial auf. Dieses wurde aber bereits von der Stadt Mönchengladbach selbst erkannt und in den Jahren 2012 bzw. 2013 entspricht die Stellenausstattung bereits weitestgehend den GPA NRW Benchmarks.

Aktuell besteht lediglich in zwei Bereichen noch ein rechnerisches Potenzial. Zum einen in Höhe von ca. 0,7 Vollzeit-Stellen im Bereich Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen. Dieser rechnerische Anteil von 0,7 verteilt sich aber durch die Vielzahl von zugeordneten Aufgaben auf einen Kreis von über 20 Personen. Zum anderen besteht ein Potenzial in Höhe von rund 2,0 Vollzeit-Stellen im Bereich des Wohngeldes. Dieser Bereich war 2012 bereits von einem Personalabbau betroffen – allerdings sanken die Fallzahlen so erheblich in 2013, dass aus Sicht der GPA NRW bei anhaltend niedrigen Fallzahlen ein weiterer Optimierungsbedarf besteht.

In einigen Aufgabenbereichen wie beispielsweise der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen oder den BAföG-Angelegenheiten werden die Benchmarks deutlich übertroffen.

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

- Krankheitsbedingte Ausfallzeiten oder
- altersbedingte bzw. sonstige Fluktuationen.

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

	2009	2010	2011	2012
absolut	116.820.438	125.116.907	119.772.898	119.318.672
je Einwohner	452	485	466	463

Der Bund erstattet teilweise höhere Beträge bzw. übernimmt Kosten (z. B. im 4. Kapitel SGBXII), so dass sich ein Anstieg der Erträge ergibt. Dadurch sinkt der Fehlbetrag in 2011 und stagniert in 2012 trotz kontinuierlich steigender Aufwendungen.

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II⁵ 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 die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Mülheim an der Ruhr, Münster, Solingen und Wuppertal. Die Stadt Mönchengladbach hat ihre Arbeitsgemeinschaft für Beschäftigung (ARGE) aufgrund der Änderung des SGB II zum 01.01.2011 als gemeinsame Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit und der Stadt Mönchengladbach fortgeführt. Sie erfüllt die Aufgaben seither in gemeinsamer Trägerschaft mit der Bundesagentur für Arbeit über das „Jobcenter Mönchengladbach“.

Für die kommunalen Leistungen des SGB II wird jährlich ein Prüfplan für die Innenrevision erstellt. Bei den Neufällen werden nach dem Zufallsprinzip ca. 10 bis 20 Prozent der Fälle überprüft. Etwa alle zwei Monate findet ein Austausch zwischen Dezernat und Fachbereichsleitung sowie der Geschäftsführung des Jobcenters statt. Über die Festlegung von Arbeitshinweisen oder Dokumentationsstandards in bestimmten Bereichen (z. B. Angemessenheitsprüfungen zu Wasserversorgung etc.) werden qualitätssichernde Rahmenbedingungen geschaffen.

Wir betrachten die Jahre 2011 und 2012. Einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen nach dem SGB II hat die Höhe der SGB II-Quote. Diese bildet nach Definition der GPA NRW den Anteil der Empfänger von Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II) an der Bevölkerung im Alter von unter 65 Jahren ab.

SGB II-Quote in Prozent

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

⁵ Sozialgesetzbuch Zweites Buch –Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende machten in der Stadt Mönchengladbach 2011 insgesamt 85 Millionen Euro und 2012 insgesamt 87 Millionen Euro aus. Dabei bilden die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung bei den kommunalen Leistungen sowohl in 2011 als auch in 2012 mit rund 98 Prozent den größten Anteil an den kommunalen Transferaufwendungen insgesamt. Für die Unterkunftskosten besteht bei der Stadt Mönchengladbach eine Angemessenheitsgrenze von 5,11 Euro je Quadratmeter für die Kaltmiete. Für den Bereich der Heizkosten gibt es in Mönchengladbach keine Festbetragsregelung – wenn Verbrauchswerte hohe Stände erreichen, greift eine Einzelfallprüfung.

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

Vergleichs-jahr	Mönchen-gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.261	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22
2012	2.335	1.987	2.583	2.281	2.156	2.308	2.399	20

Der Anteil, der bezogen auf die kommunalen Transferaufwendungen insgesamt nur auf den Bereich der einmalige Beihilfen und Eingliederungsleistungen entfällt, liegt in Mönchengladbach somit in 2011 und 2012 bei rund zwei Prozent. Er schwankt bei den kreisfreien Städten in 2011 zwischen einem und sechs Prozent, in 2012 von einem bis sieben Prozent. Da der Prozentanteil durch die Verhältnisbildung auch vom Mietniveau und Heizkosten beeinflusst wird, hat die GPA NRW die absoluten Beträge für Eingliederungsleistungen je Leistungsbezieher verglichen.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Eingliederungsleistungen je Leistungsbezieher in Euro

Vergleichs-jahr	Mönchen-gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	11,77	2,23	92,54	22,91	8,71	11,35	25,31	19
2012	11,53	2,97	88,10	21,93	8,35	13,81	28,67	18

Nach § 54 SGB II wird für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit eine Eingliederungsbilanz erstellt, die auch den Erfolg dokumentieren soll. Nach dem Bericht aus 2012 hat die Stadt Mönchengladbach zuletzt im November 2014 den Bericht für das Jahr 2013 jeweils mit statistischen Auswertungen erstellt. Aus beiden Berichten kann jedoch nicht abgeleitet werden, in welchem Umfang die Teilnahme an geförderten Eingliederungsmaßnahmen zur Verringerung oder zum Wegfall der Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II geführt hat.

Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Rückwirkend zum 1. Januar 2011 trat im April 2011 das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) 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.⁶ 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. Die Stadt Mönchengladbach nimmt die Leistungsgewährung für alle Leistungsberechtigten, die Bezieher von SGB II-Leistungen sind, im Jobcenter Mönchengladbach wahr. Für alle übrigen Leistungsberechtigten ist schwerpunktmäßig der Fachbereich 50 (Soziales und Wohnen) zuständig. Einige Anträge werden aber beispielsweise auch im Fachbereich 53 (Gesundheit) bearbeitet.

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 Mönchengladbach war in 2012 mit rund 40 Prozent die kreisfreie Stadt mit der niedrigsten Quote und lag damit deutlich unter dem landesweiten Durchschnittswert von rund 63 Prozent. 2013 ist die Ausschöpfungsquote der BuT-Mittel bei allen Kommunen erheblich gestiegen.

Ordentliche Aufwendungen nach dem BuT je Bewilligung in Euro 2012

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

Wenn alle Bewilligungen zusammengefasst werden, verteilen sich die Bewilligungen in 2012 wie folgt auf die einzelnen Bereiche:

⁶ Mittagsverpflegung, Schulbedarfspaket, Schulausflüge und Klassenfahrten, Lernförderung, Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe und Schülerbeförderungskosten

- 40 Prozent Mittagsverpflegung,
- 23 Prozent Schulausflüge und Klassenfahrten,
- 15 Prozent Schulbedarfspaket,
- 18 Prozent für soziale und kulturelle Teilhabe sowie
- 4 Prozent verteilen für Lernförderung und Schülerbeförderungskosten.

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 auch in Mönchengladbach weiter entwickeln werden.

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 ist⁷. 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 Mönchengladbach hat dies insbesondere durch Verhandlungen mit den Krankenkassen versucht. Bei der Stadt Mönchengladbach sind dennoch – wie auch in den anderen kreisfreien Städten – die Aufwendungen stetig steigend.

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe in Euro

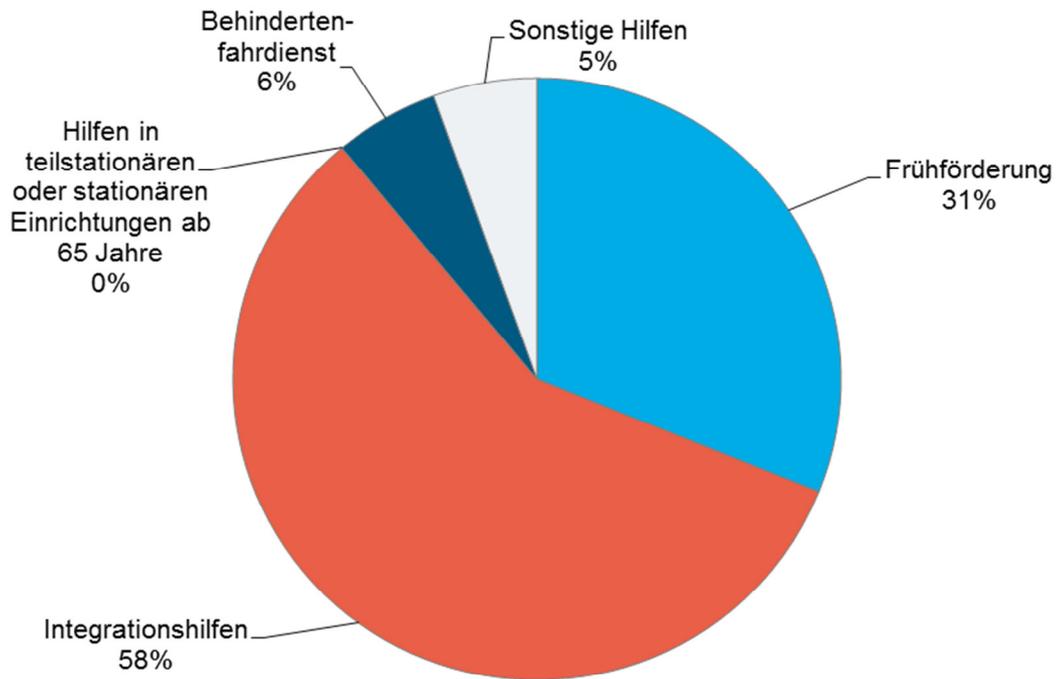
	2009	2010	2011	2012
absolut	792.966	913.248	1.005.822	1.202.088
je Einwohner	3,07	3,54	3,91	4,67

Ein Grund für diesen Anstieg liegt in den kontinuierlich steigenden Fallzahlen bei den Integrationshilfen. Die Aufwendungen je Leistungsbezieher sind dort gegenüber der Frühförderung etwa sechsmal so hoch. Die von 2011 nach 2012 rückläufigen Fallzahlen der Eingliederungshilfen insgesamt konnten den Anstieg in den Integrationshilfen somit nicht kompensieren.

Die in 2012 von der Stadt Mönchengladbach insgesamt geleisteten Eingliederungshilfen verteilen sich wie folgt:

⁷ s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

Verteilung der Aufwendungen aus Transferleistungen der Eingliederungshilfe 2012



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. Der Behindertenfahrdienst ist sehr unterschiedlich organisiert und enthält zum Teil freiwillige Anteile. Daher werden die nachfolgenden Kennzahlen im Vergleich ohne den Behindertenfahrdienst dargestellt.

Entwicklung der Zahl an Leistungsbezieher von Eingliederungshilfen (ohne Behindertenfahrdienst)

	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher insgesamt	274	310	320	304
Leistungsdichte - ohne Behindertenfahrdienst – (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)	1,06	1,20	1,24	1,18

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je Einwohner in Euro

Vergleichs-jahr	Mönchen-gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	3,65	3,41	27,06	10,26	7,35	8,87	10,26	20
2012	4,41	3,25	28,47	11,21	8,00	9,30	11,78	19

Die Stadt Mönchengladbach leistet bezogen auf die Einwohnerzahl Aufwendungen für Eingliederungshilfen nahe am Minimalwert der kreisfreien Städte. Sie erledigt dabei die Bearbeitung der Eingliederungshilfen zentral im Fachbereich 50 (Soziales und Wohnen), teilweise mit regionaler Trennung (Rheydt und Gladbach). Die Bearbeitung des Behindertenfahrdienstes erfolgt im Fachbereich 53 (Gesundheit). Im Jahr 2011 setzte die Stadt Mönchengladbach insgesamt 2,35 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein (davon 0,49 Vollzeit-Stellen für den Behindertenfahrdienst). Zusätzlich wurden 0,24 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt (davon 0,02 Vollzeit-Stellen für den Behindertenfahrdienst). Die vorhandene Spezialisierung erleichtert aus Sicht der GPA NRW die Einzelfall-Steuerung und die Gesamtsteuerung in den Eingliederungshilfen.

→ **Feststellung**

Durch die spezialisierte Bearbeitung beispielsweise der Leistungen für Frühförderung oder auch des Behindertenfahrdienstes hat die Stadt Mönchengladbach für diese Hilfen eine gute Steuerungsmöglichkeit.

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

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,81	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,31	22

Wie zuvor bereits beschrieben sind die Leistungsarten der Eingliederungshilfe sehr verschieden. Deshalb hat die GPA NRW keine Leistungskennzahlen und keinen Benchmark gebildet. Eine tiefergehende Analyse dieser zusammenfassenden informatorischen Kennzahl ist nicht möglich. Die Frühförderung und die Integrationshilfen in den kreisfreien Städten bilden den vergleichsweise größten Anteil an den Eingliederungshilfen. Die GPA NRW betrachtet diese beiden Themenfelder daher bezogen auf die jeweiligen Leistungsbezieher nachfolgend gesondert.

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.

Im Jahr 2011 leistete Mönchengladbach 384.346 Euro und 2012 insgesamt 373.998 Euro an Transferaufwendungen für Frühförderung.

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

	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	204	235	236	203
Leistungsdichte	15,4	18,0	18,5	15,9

Der Rückgang der Transferaufwendungen von 2011 nach 2012 war durch die um 14 Prozent gesunkene Zahl an Leistungsbeziehern möglich. Im Verhältnis zu den gesunkenen Fallzahlen fiel der Rückgang der Transferaufwendungen um rund drei Prozent jedoch gering aus.

Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner bis 6 Jahre)

Vergleichs- jahr	Mönchen- gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	18,5	7,4	54,9	27,4	18,3	21,5	34,9	19
2012	15,9	7,8	56,5	28,0	16,5	21,9	38,0	18

Die Stadt Mönchengladbach hat gegenüber den anderen kreisfreien Städten eine vergleichsweise niedrige Leistungsdichte. Zusätzlich betrachtet die GPA NRW die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher:

Transferaufwendungen Frühförderung je Leistungsbezieher in Euro

Vergleichs- jahr	Mönchen- gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.629	783	5.121	2.865	1.789	2.652	3.896	20
2012	1.842	1.208	5.629	2.982	1.825	2.556	4.198	19

Der gestiegene Transferaufwand je Leistungsbezieher verhinderte in Mönchengladbach einen signifikanteren Rückgang der Transferaufwendungen in der Frühförderung. Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten ist nicht nur die Leistungsdichte gering: auch im Transferaufwand je Leistungsbezieher haben nur noch vier andere kreisfreie Städte einen geringeren Aufwand.

Wie die meisten anderen kreisfreien Städte betreibt die Stadt Mönchengladbach selbst kein eigenes Frühförderzentrum sondern nutzt das Angebot eines freien Trägers. Dort ist seit 2007 auch eine interdisziplinäre Frühförderung eingerichtet. Hauptsächlich wird das Gesamtangebot der Frühförderung von zwei Trägern erbracht. Die Zugangssteuerung erfolgt über die Eingangsdagnostik. Diese erfolgt über den ärztlichen Dienst der städtischen Kinderklinik oder auch über den Träger. Die Diagnostik beim Träger anzusiedeln, der letztlich auch die Hilfeleistung erbringt, wird seitens der GPA NRW kritisch gesehen. Die Stadt Mönchengladbach erstellt allerdings eine Leistungsbeschreibung mit einem Gesamtkontingent an Fördereinheiten. Der Träger muss Preise und Rahmen einhalten sowie auch Qualitätskriterien erfüllen, wie beispielsweise zur Profession des eingesetzten Personals, der Ausstattung und Art der Räumlichkeiten oder auch hinsichtlich der Erreichbarkeit. Das dezernatseinheitliche Controlling stellt ein Vertragscontrolling zu diesen Punkten sicher.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mönchengladbach steuert über Leistungsvereinbarungen und ein entsprechendes Vertragscontrolling ihre Leistungen der Frühförderung und erreicht im Vergleich der kreisfreien Städte nicht nur einen niedrigen Aufwand je Leistungsbezieher sondern hat auch eine niedrige Leistungsdichte.

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-Behindertenrechtskonvention⁸. 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 Euro⁹. Die erste Inklusionspauschale wird spätestens zum 1. Februar 2015 vom Land ausgezahlt. Mönchengladbach wendete im Jahr 2011 für die Integrationshilfen insgesamt 440.384 Euro an Transferaufwendungen auf. Im Jahr 2012 stiegen diese Transferaufwendungen auf 694.870 Euro an. Dies ist auch der steigenden Anzahl von Leistungsbeziehern geschuldet:

Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner) Integrationshilfen

	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	28	30	43	63
Leistungsdichte	0,11	0,12	0,17	0,24

Neben der Zahl der Leistungsbezieher haben zudem die jeweiligen Behinderungsarten und der daraus resultierende Unterstützungsbedarf Einfluss auf die Aufwendungen je Leistungsbezieher. Je Leistungsbezieher wendete die Stadt Mönchengladbach 10.241 Euro im Jahr 2011 auf, im Jahr 2012 waren es bereits 11.030 Euro je Leistungsbezieher.

Erhebungen zu den Behinderungsarten liegen jedoch nicht vor, so dass eine entsprechende Auswertung oder Vergleich zu anderen kreisfreien Städten nicht möglich ist. Auch werden die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher der Integrationshilfen nicht interkommunal verglichen. Von einigen kreisfreien Städten werden neben Einzelfallhilfen auch sogenannte Pools finanziert. Bei den Poollösungen ist es nicht allen kreisfreien Städten möglich, die Anzahl der teilnehmenden Schüler anzugeben. Erkenntnisse, ob für die kreisfreien Städte bzw. für die Ab-

⁸ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

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

wicklung der Integrationshilfen eine Pool-Lösung grundsätzlich vorteilhaft ist oder nicht, hat die GPA NRW aus dem bisher vorliegenden Datenmaterial nicht ableiten können. Die Stadt Mönchengladbach plante zum Prüfungszeitpunkt ebenfalls die Einrichtung einer Pool-Lösung. Bislang wird in der Regel ein Integrationshelfer für jedes zu unterstützende Kind eingesetzt. Vergleichbar zur Frühförderung erstellt die Stadt Mönchengladbach auch bei den Integrationshilfen eine Leistungsbeschreibung mit einem Gesamtkontingent an Fördereinheiten. Auch hier greift das Vertragscontrolling der Stadt.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen, sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren¹⁰. 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. In Mönchengladbach wird der Behindertenfahrdienst zentralisiert im Fachbereich 53 (Gesundheit) bearbeitet. In den Jahren 2011 und 2012 wurden ca. 66.000 Euro für die Leistung aufgewendet.

Aufwendungen Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro

Vergleichsjahr	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	0,26	0,03	2,29	0,62	0,28	0,45	0,74	21
2012	0,26	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. Eine Darstellung einer Kennzahl bezogen auf die Leistungsbezieher oder Teilnehmer erfolgt daher nicht.

Der Zugang zum Behindertenfahrdienst kann durch die Stadt Mönchengladbach gesteuert werden, indem sie Vorgaben zu bestimmten Merkzeichen im Schwerbehindertenausweis macht 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 Mönchengladbach setzt für diesen Leistungsbereich insgesamt einen halben Vollzeit-Stellenanteil (inkl. Leitungsanteilen) bei durchschnittlich rund 70 Leistungsbeziehern ein. Eine vergleichsweise Wertung dieses Ressourceneinsatzes kann jedoch aufgrund der zuvor beschriebenen Datenlage in den kreisfreien Städten nicht erfolgen.

¹⁰ 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

Der letzte Prüfbericht der GPA NRW zur überörtlichen Prüfung stammt aus dem Jahr 2008. Dort war der Stadt Mönchengladbach unter anderem eine verstärkte Einflussnahme auf die Vergütungsverhandlungen empfohlen worden. Diese Verhandlungsmöglichkeiten werden von der Stadt Mönchengladbach soweit vorhanden genutzt. Über das Dezernatscontrolling werden die Verhandlungsergebnisse hinsichtlich ihrer Einhaltung überwacht.

In dem letzten Prüfbericht war zudem festgestellt worden, dass der Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbezieher insgesamt in der Stadt Mönchengladbach weit unterdurchschnittlich ausgeprägt ist. Handlungsmöglichkeiten mit dem Ziel der Verringerung der stationären Hilfen wurden in der frühzeitigen Beratung der Leistungsempfänger vor der Heimaufnahme gesehen sowie in einem Ausbau ambulant organisierter Wohn- und Pflegeangebote wie betreutes Wohnen oder Hausgemeinschaften. Die Situation konnte aber auch in den aktuell betrachteten Jahren nicht verändert werden. Dies zeigt der Vergleich der Jahre 2011 und 2012 gegenüber den anderen kreisfreien Städten:

Anteil Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an Gesamtzahl der Leistungsbezieher

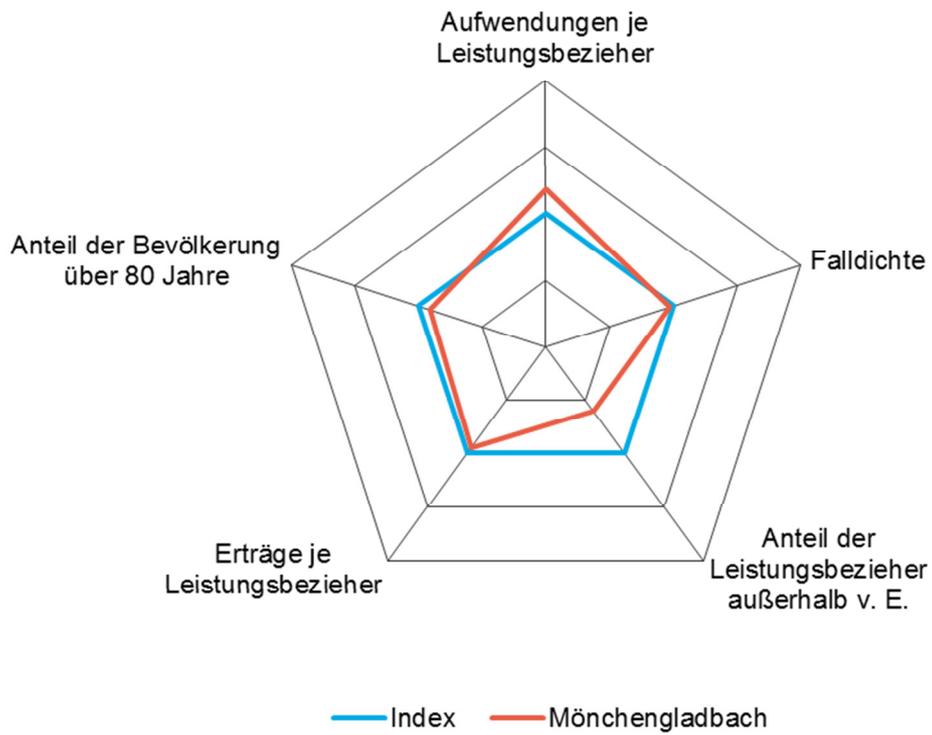
Vergleichsjahr	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	19,0	9,9	49,6	32,0	23,7	30,5	43,2	20
2012	19,4	13,3	49,6	32,0	23,0	28,3	42,0	20

Es sind somit weitere Anstrengungen der Stadt Mönchengladbach nötig, um den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit zu fördern. Der unterdurchschnittliche Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an der Gesamtzahl der Leistungsbezieher zieht überdurchschnittliche Aufwendungen je Leistungsbezieher nach sich, wie sie in der nachfolgenden Grafik für Mönchengladbach abzulesen sind.

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	529	1,0	529
4. Kapitel SGB XII	3.204	0,7	2.243
Gesamt			2.772

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2012

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	617	1,0	617
4. Kapitel SGB XII	3.418	0,7	2.393
Gesamt			3.010

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2013

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	1.129	1,0	1.129
4. Kapitel SGB XII	3.941	0,7	2.759
Gesamt			3.889

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 1. Halbjahr 2014

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	1.194	1,0	1.194
4. Kapitel SGB XII	4.226	0,7	2.958
Gesamt			4.152

Gewichtung stationäre Pflege

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege eigene Zuständigkeit	1.275	1,0	1.275
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR	174	1,0	174
Pflegewohngeldselbstzahler	277	0,4	111
Gesamt			1.560

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2012

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege eigene Zuständigkeit	1.287	1,0	1.287
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR	173	1,0	173
Pflegewohngeldselbstzahler	Ohne Angabe	0,4	keine Angabe
Gesamt			(Angabe ohne Pflegewohngeld-Selbstzahler nicht möglich)

→ 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
Mönchengladbach im Jahr
2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Hauptschulen	6
Realschulen	7
Gymnasien	8
Gesamtschulen	9
Schulturnhallen	11
Gesamtbetrachtung	12
Schulsekretariate	13
Organisation und Steuerung	15
Schülerbeförderung	16
Organisation und Steuerung	16
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	19

→ Schulen und Sport

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen und Sport umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen und Berufskollegs) und Turnhallen,
- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, vorhandene Potenziale sukzessive umzusetzen.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Sie hat Benchmarks ermittelt für die Kennzahlen zu den Schulflächen. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnet sie Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2011/2012. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen der Stadt Mönchengladbach mit Ausnahme der Förderschulen und Berufskollegs.

Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme² sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen. Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

² Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GABI I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

Aktuell wird die Schulflächenplanung zudem durch eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen (Seiteneinsteiger) erschwert. Ihnen müssen zunächst in „Auf-fangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse vermittelt werden, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. Sie waren so nicht in der Schulentwicklungsplanung vorgesehen. Aufgrund der geringen Gruppengrößen sind aber auch hier kleinere Räume ausreichend.

Die Stadt Mönchengladbach setzt sich in Berichten zu Schüler- und Anmeldezahlen sowie zuletzt im Jahr 2012 mit ihren regelmäßigen Schulentwicklungsplänen³ mit dem Thema Schulentwicklung auseinander.

Der Haushaltssanierungsplan enthält mehrere Maßnahmen, die das Handlungsfeld berühren:

- Nr. 2012-0051, Schließung und Verkauf GHS Eicken, Regentenstr. 137 d, ca. 100.000 Euro jährlich
- Nr. 2012-0052, Auslaufende Auflösung KGS Waldhausener Höhe, ca. 50.000 Euro jährlich
- Nr. 2012-0053, Aufgabe des Schulgebäudes Knopsstr. 47, ca. 20.000 Euro jährlich
- Nr. 2012-0055, Schließung GHS Wickrath und Verlagerung einer anderen Schule in dieses Gebäude, ca. 80.000 Euro jährlich
- Nr. 2012-0056, Schließung GHS Asternweg und Verlagerung GGS Friesenstraße und KGS Giesenkirchen in das Gebäude Asternweg, ca. 100.000 Euro jährlich
- Nr. 2012-0057, Aufgabe des Schulgebäudes Orffstraße in Wickrath (Auslagerung der GGS Wickrath) voraussichtlich zum Ablauf des Schuljahres 2013/14, ca. 50.000 Euro jährlich
- Nr. 2012-0072, Auslaufende Auflösung von Grundschulen und anschließende Verwertung von Schulgebäuden sowie Einsparung von Bewirtschaftungskosten, ca. 30.000 Euro jährlich
- Nr. 2012-0082, Schließung von Turnhallen, ca. 20.000 Euro jährlich

Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen gibt es auch in Mönchengladbach immer weniger Grundschüler. Seit dem Jahr 2000 sank ihre Anzahl von ca. 12.100 um fast ein Viertel auf ca. 9.350.

Bei der letzten Prüfung hat die GPA NRW die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben. Der Wert für das Jahr 2006 für Mönchengladbach lag damals bei 11,25 m² je Schüler.

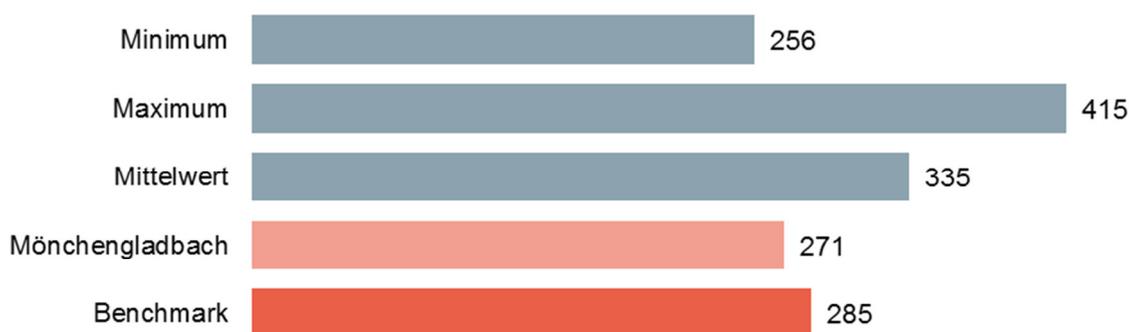
³ Rat der Stadt Mönchengladbach, DS-Nr. 2642/VIII und 2643/VIII

Das war ein sehr niedriger Wert. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einbezogen. Die Bruttogrundfläche wurde seinerzeit anhand der Reinigungsfläche geschätzt. Zum Jahr 2011 ist die Bruttogrundfläche je Schüler gestiegen. Er wird nun nicht mehr geschätzt, sondern basiert auf dem Aufmaß der Flächen. Der Kennzahlenwert liegt nun bei 13,37 m² je Schüler. Es handelt sich nach wie vor um einen vergleichsweise sehr niedrigen Wert.

In der aktuellen Prüfung betrachtet die GPA NRW Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander. Als Bezugsgröße dient nunmehr die Zahl der gebildeten Klassen.

Im Vergleichsjahr 2011 gibt es in Mönchengladbach 40 Grundschulen, davon vier mit jeweils einem weiteren Standort als Dependance. Manche Standorte verfügen über ein OGS-Angebot. Ganztagsangebote nutzen 18 Prozent der Schüler. Die GPA NRW berücksichtigt diese Quote bei der Bemessung des GPA-Benchmarks.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2011



Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
271	256	415	335	309	322	367	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 1) zu finden.

Summen Grundschulen 2011

Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
104.073	9.350	384	24,35	271	285	0	0

Es ergibt sich kein rechnerisches Potenzial.

Zwischenzeitig wurde eine Grundschule aufgegeben. Zwei weitere Grundschulen werden in das Gebäude einer ehemaligen Hauptschule verlegt.

→ Feststellung

Die GPA NRW begrüßt die sparsame Bereitstellung von Schulflächen an Grundschulen.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Mönchengladbach gab es in 2011/2012 folgende weiterführende städtischen Schulen:

- zwölf Hauptschulen,
- vier Realschulen,
- acht Gymnasien und
- sechs Gesamtschulen.

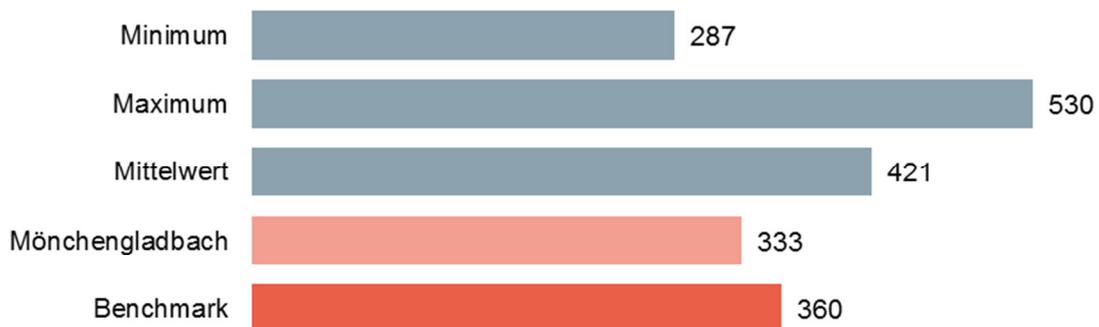
Das weiterführende Schulangebot verändert sich derzeit. Es wurden vier Hauptschulen geschlossen, eine weitere befindet sich in der Auflösung. Eine Gesamtschule hat mittlerweile eine stärkere Zügigkeit. Die Schulform Sekundarschulen wurde im beschlossenen Schulentwicklungsplan zwar diskutiert. Eine entsprechende Elternbefragung zur Gründung einer Sekundarschule ergab in Mönchengladbach bislang jedoch keinen klaren Bedarf.

Erhält man konkurrierenden Schulformen auch längerfristig und durchgängig aufrecht, bleiben auch weitere finanzwirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten ungenutzt. Viele andere Städte haben sich dazu entschlossen, das zukünftige weiterführende Schulangebot eindeutig zu definieren und zeitnahe Umstellungen bzw. entsprechende Beschlüsse zu fassen. Dies kann eine Umwandlung von Haupt- und Realschulen zu Sekundarschulen bedeuten oder durch eine bewusste Konzentration auf Gesamtschulen und Gymnasien passieren. Bei der Einführung einer neuen Schulform und der Aufgabe anderer Schulformen können, weil die Schülerzahlen insgesamt sinken, oftmals Flächen aus der schulischen Nutzung entlassen werden. Dies generiert nachhaltige Konsolidierungseffekte im städtischen Haushalt. Die Stadt Mönchengladbach sollte die Entwicklung des Angebotes in der Sekundarstufe deshalb weiterhin genau beobachten.

Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler in Mönchengladbach sank zwischen 2000 und 2011 um rund 29 Prozent. Mönchengladbach reduziert derzeit die Anzahl der Hauptschulen. Acht der betrachteten zwölf Standorte haben Ganztagsangebote. Dies berücksichtigt die GPA NRW nachfolgend beim Benchmark.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2011



Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
333	287	530	421	396	425	465	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 2) zu finden.

Summen Hauptschulen 2011

Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
56.869	3.587	171	20,98	333	360	0	0

Für Mönchengladbach weist die GPA NRW an Hauptschulen kein Potenzial aus. Nur sieben der zwölf Hauptschulen existieren noch.

Realschulen

Wie bei den Hauptschülern sank auch die Zahl der Realschüler in Mönchengladbach. Der Rückgang ist aber moderater. Er beträgt von 2000 auf 2011 immerhin noch 18 Prozent. Die bereit gehaltene Fläche für diese Schulform bleibt unverändert. Der Schließungs-Druck auf die Realschulen ist wegen des Schulwahlverhaltens nicht so stark wie bei den Hauptschulen. An drei der vier Realschulen gibt es Ganztagsangebote, was die GPA NRW beim Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2011



Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
269	266	396	341	302	347	385	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 3) zu finden.

Summen Realschulen 2011

Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
26.404	2.641	98	26,95	269	293	0	0

An den Realschulen ermittelt die GPA NRW kein Potenzial. Es ist zwischenzeitig zu keinen Veränderungen gekommen.

Gymnasien

Die Anzahl der Gymnasiasten nahm im Vergleich der Eckjahre 2000 und 2011 um 5 Prozent ab. Weil die Gymnasialzeit auf acht Schuljahre umgestellt wird, kommt es nun zu einem weiteren Rückgang der Schülerzahlen.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2011



Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
248	231	336	279	259	282	286	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 4) zu finden.

Summen Gymnasien 2011

Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
75.442	7.007	304	26,79	248	262	0	0

Bei stadtweiter Saldierung von Bedarfen und Überhängen weist die GPA NRW für die Gymnasien der Stadt Mönchengladbach kein Potenzial aus. Betrachtet man nur die Überhänge stand-

ortbezogen, ist lediglich das Gymnasium Am Geroweier mit rund 3.900 m² an Potenzial auffällig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte prüfen, ob noch weitere Möglichkeiten zur Flächeneinsparung an Gymnasien bestehen und ob tatsächlich alle Flächen für schulische Zwecke erforderlich sind.

Die Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit wird Flächenüberhänge entstehen und ansteigen lassen. Die GPA NRW sieht hier noch Handlungsmöglichkeiten.

Gesamtschulen

Die Schülerzahlen an Gesamtschulen stiegen von 2000 nach 2011 wegen Schulgründungen deutlich an. Alle Gesamtschulen sind Ganztagschulen. Dies hat die GPA NRW beim Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Gesamtschule je Klasse in m² 2011



Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
294	268	445	358	317	362	393	20

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 5) zu finden.

Summen Gesamtschulen 2011

Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
59.027	5.171	201	28,99	294	301	0	0

Es gibt kein rechnerisches Flächenpotenzial für die Gesamtschulen. Die Gesamtschule Stadtmitte befindet sich noch im Aufbau, was weiterhin steigende Schülerzahlen und mehr Klassen nach sich zieht.

Zusammenfassung der Potenziale Schulgebäude 2011

Schulart	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	0
Hauptschulen	0
Realschulen	0
Gymnasien	0
Gesamtschulen	0
Gesamt	0

Die Berechnungsgrundlage findet sich als Tabelle 1 als Anlage zu diesem Teilbericht.

Zu berücksichtigen ist, dass für die Umsetzung der Inklusion zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume, Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege- oder Hygieneräume) notwendig sein können. Diese Räume benötigen mit einer Nutzfläche von 10 bis 20 m² allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume.

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach hat in der saldierten Betrachtung kein Flächenpotenzial an ihren Schulflächen.

Prognose des Flächenbedarfes an Grundschulen 2017/18

Die Schülerzahl in Mönchengladbach sinkt zukünftig. Im Schuljahr 2017/18 werden an Grundschulen nur noch 8.456 Schulkinder erwartet, also zehn Prozent weniger als noch im Schuljahr 2011/12.

In dem Szenario der GPA NRW für 2017/18 wird für Grundschulen der dann voraussichtlich bestehende Gebäudebestand unterstellt. Die Ganztagsangebote werden unverändert wahrgenommen. Als durchschnittliche Klassenstärke dient als Orientierungswert der Klassenfrequenzrichtwert. Der Benchmark liegt weiterhin bei 285 m² je Klasse.

Szenario der Entwicklung an den Grundschulen

Schuljahr	Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen	Schulgebäude in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse
2011/12	104.073	9.350	384	271	0
2017/18	103.030	8.456	360	286	1

→ Feststellung

Die bislang verabschiedeten Maßnahmen für die Grundschulen reichen noch aus, um den Benchmark der GPA NRW im Jahr 2017/18 zu erreichen. Setzt sich darüber hinaus der Rückgang der Schülerzahlen fort, sollte Mönchengladbach jedoch weitere Flächen aus der schulischen Nutzung entlassen.

Das Szenario ist überschlägig und soll aufzuzeigen, wie sich die schon heute bekannte demografische Entwicklung auf den Gebäudebestand auswirkt.

Prognose des Flächenbedarfes an weiterführenden Schulen 2017/18

In der Schulentwicklungsplanung findet man keine detaillierte Prognose der Schülerzahlen für die Sekundarstufe. Dort werden die gebildeten Eingangsklassen der jeweils kommenden fünften Schuljahre prognostiziert. Dabei wird ein Rückgang der Schülerzahlen vorhergesagt. Er wird neben der allgemeinen demografischen Entwicklung, mit der Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit begründet. Die Prognosen aus der Schulentwicklungsplanung Mönchengladbachs können aber nicht unmittelbar in die Prüfsystematik der GPA NRW übernommen werden. Ein Szenario wie bei den Grundschulen kann deshalb nicht berechnet werden.

Da nennenswerte Potenziale bislang aber nicht vorhanden sind, befindet sich Mönchengladbach in einer vergleichsweise komfortablen Ausgangslage. Insbesondere sollte aber die Entwicklung an den Hauptschulen im Blick gehalten werden. Das schulische Angebot für die Sekundarstufe muss ggf. dem Schulwahlverhalten entsprechend anpassen werden. Nicht zielführend ist es dabei, Schulformen miteinander in Konkurrenz zu halten, die den gleichen Teil der Schülerschaft als Zielgruppe haben. Die durchgeführte Elternbefragung zeigt aber, dass die Stadt Mönchengladbach das Thema aktiv begleitet. Für die Einführung einer Sekundarschule gab es bislang allerdings kein positives Votum der Elternschaft.

Schulturnhallen

Die GPA NRW betrachtet alle Sport- und Turnhallen, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und der weiterführenden Schulen (ohne Berufskollegs und Förderschulen) genutzt werden. Bei schulübergreifender Nutzung sind die Halleneinheiten und Flächen anteilig berücksichtigt.

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Der so ermittelte Bedarf für Mönchengladbach wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Übersicht Turnhallen-Einheiten nach Schulformen 2011

Schulform	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	32,0	36,3	-4,3
Hauptschulen	14,3	14,3	0
Realschulen	8,2	8,2	0
Gymnasien	25,3	23,2	2,1
Gesamtschulen	16,7	17,5	-0,8
Summe	96,5	99,5	-3

→ **Feststellung**

Der Bestand an Turnhallen-Einheiten für Schulsport entspricht in Mönchengladbach nahezu dem Bedarf. Das Potenzial von 3 Turnhallen-Einheiten ist marginal und an den Grundschulen verortet. Die Überhänge an Gymnasien werden durch die Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit abnehmen. Die Bedarfe an Gesamtschulen werden durch den Zuwachs durch die neu gegründete Gesamtschule abnehmen.

Nicht für alle Turnhallen konnten die Flächen in m² BGF zur Verfügung gestellt werden. Ein Bezug der Summe der Flächen auf die Einwohnerzahl entfällt deshalb in Absprache mit der Stadt.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Als Folge der sinkenden Schülerzahlen sind nicht mehr alle Grundschulen vollständig ausgelastet. Die Stadt Mönchengladbach hat hierauf entsprechend reagiert und Schulflächen bzw. Standorte aufgegeben. Dieses Vorgehen wird auch in den kommenden Jahren angezeigt sein und ist durch entsprechende Beschlüsse bzw. HSP-Maßnahmen konkretisiert.
- Bei der Hauptschule hat die Stadt Mönchengladbach auf die rapide zurückgehenden Schülerzahlen reagiert. Es werden an manchen Standorten keine neuen Schüler mehr aufgenommen, so dass Schulen auslaufen. Einige Hauptschulen wurden sogar bereits geschlossen. Das Schulwahlverhalten machte bisher noch keine Anpassungen an den Realschulen erforderlich. Erlaubte aber auch bislang keine Errichtung einer Sekundarschule, da der erforderliche Elternwille noch fehlt. Falls es zukünftig zur Einrichtung einer Sekundarschule kommt, ist eine Überschneidung hinsichtlich der Zielgruppe zu befürchten. Das Angebot aller Schulformen im Sekundarbereich würde einem sparsamen Ressourceneinsatz entgegenstehen. Rat und Verwaltung der Stadt Mönchengladbach sollten daher frühzeitig das zukünftige und langfristige Schulangebot für die Sekundarstufe definieren und umsetzen.
- Die Flächenkennzahl der Gymnasien unterschreitet den Benchmark der GPA NRW. Wenn das Gymnasium künftig nur noch acht Jahre besucht wird, sinken die Schülerzahlen weiter. Es muss dann ein Jahrgang weniger in den Gebäuden untergebracht werden. Dieser Rückgang der Schülerzahlen kann dazu führen, dass künftig Überkapazitäten entstehen.
- Die Gesamtschulen verzeichnen zusammen genommen wegen einer Neugründung noch steigende Schülerzahlen, was die Auslastung der Flächen weiter verbessert. Es wurden keine Potenziale ermittelt.
- Der Haushaltssanierungsplan berücksichtigt die bestehenden Handlungsmöglichkeiten, enthält aber noch keine konkreten Maßnahmen, die Schulgebäude betreffen.
- Die Stadt Mönchengladbach konnte die Flächendaten und Schülerzahlen in ausreichender Qualität liefern. Die Datentransparenz ist zufriedenstellend. Die notwendigen Daten zur Betrachtung der künftigen Situation in der Sekundarstufe konnten nicht in der für die

Prüfsystematik der GPA NRW zur Verfügung gestellt werden. Da die Stadt Mönchengladbach hier eine andere Analysesystematik anwendet, war eine detaillierte Prognose der entsprechenden Flächensituation im Rahmen dieser Prüfung nicht möglich.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Mönchengladbach mit dem Index 4.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- die demografische Entwicklung,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- die Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auch auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus. Die Stadt Mönchengladbach hat Möglichkeiten zur Einsparung erkannt und im Haushaltssanierungsplan eine Maßnahme vorgesehen, die das Handlungsfeld betrifft:

- Nr. 2012-0061, Neues Berechnungsmodell für Sekretärinnenstunden, ca. 115.000 Euro jährlich

Die Stadt Mönchengladbach hat 2011 insgesamt 57,1 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten eingesetzt. Diese verursachen Personalaufwendungen von 2,34 Mio. Euro. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen je Stelle anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁴. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten. Die mit den Beschäftigten jeweils arbeitsvertraglich festgelegten Arbeitszeiten sind bei alten Verträgen individuell vereinbart. Hier gibt es auch noch Vollzeit-Verträge. Bei Neueinstellungen werden Teilzeit-Verträge mit einer befristeten und bedarfsorientierten Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit geschlossen.

⁴ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/11)

**Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011
(alle Schulformen außer Berufskollegs)**

Mönchen- gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
58	55	103	73	67	72	76	22

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 der Anlage dieses Teilberichts zu entnehmen. Mönchengladbach erreicht bei den meisten Schulformen, die in dieser Kennzahl zusammen gefasst sind, durchschnittliche bis gute Werte. Gutes Beispiel für einen sparsamen Einsatz von Sekretariatskräften sind die Förderschulen. Keine andere Kommune erreicht hier bessere Werte. An Hauptschulen hingegen liegt Mönchengladbach nur auf Platz 17 von 22 Vergleichskommunen.

Wegen der Besonderheiten der Schulform rechnen wir die Berufskollegs nicht in diese Gesamtkennzahl ein. Durch die unterschiedlichen Bildungsgänge (zum Beispiel in Teilzeit und Vollzeit) und die große Anzahl der Schüler wären Besonderheiten anderer Schulformen in einer Gesamtkennzahl nicht mehr erkennbar. Wir stellen die Berufskollegs nachfolgend deshalb gesondert dar:

**Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011
(nur Berufskollegs)**

Mönchen- gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
38	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)**

Mönchen- gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
717	428	778	602	548	605	659	22

**Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariat 2011
(nur Berufskollegs)**

Mönchen- gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.096	597	1.234	887	758	840	988	21

Mönchengladbach erreicht eine hohe Auslastung. Nur eine weitere Kommune hat noch bessere Ergebnisse. Im Vergleich mit den anderen Kommunen hat Mönchengladbach eine besonders

gute Auslastung in den Förderschulen und Berufskollegs. An Hauptschulen und Realschulen ist sie vergleichsweise gering, dort betreuen die Sekretariatskräfte nur wenige Schüler.

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	Mönchengladbach Vollzeit-Stellen	Mönchengladbach Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	0	0	1
E 8	0	0	7
E 6	16,7	29	55
E 5	40,4	71	32
E 3	0	0	6
Summe	57,1	100	100

Die Bandbreite der Entgeltgruppen ist bei der Stadt Mönchengladbach ist sehr gering. An allen Schulformen setzt sie Kräfte in E 5 ein. An Gymnasien, Gesamtschulen und Berufskollegs auch solche in E6. Stellen mit E 8 oder höher hat sie nicht eingerichtet. Nur elf von 22 Städten halten überhaupt Stellen in den Entgeltgruppen E 8 oder E 9 vor.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Mönchengladbach verwendet einen nach Schülerzahl und Schulform gestaffelten Stundensockel. Darüber hinaus gibt es Zuschläge, die Besonderheiten der jeweiligen Schule oder Schülerschaft berücksichtigen. Hierunter fallen zum Beispiel Ganztagsangebote, Dependancen, Migranten, bilingualer Unterricht oder Inklusion.

Einmal jährlich errechnet die Stadt Mönchengladbach so die benötigten Stunden und passt die Besetzung der Sekretariate entsprechend an. Hierbei kann es zu Umsetzungen zu anderen Schulen kommen, falls die Kräfte Verträge mit fester Stundenzahl haben. Denn eine Änderung der Arbeitszeit wird nur im Einvernehmen mit den Betroffenen vorgenommen. Nach den Erfahrungen der Schulverwaltung gelingt es auch in Mönchengladbach meistens, einvernehmliche Lösungen zu finden. Handelt es sich hingegen schon um neuere Verträge, bleiben die Kräfte in der Regel an der Schule und es werden nur die vereinbarten Stunden leicht angepasst.

Die meisten Vergleichsstädte arbeiten mit solchen flexibleren Arbeitsverträgen, die der Kommune eine Anpassung der Stundenzahl bei Bedarfsänderungen ermöglichen. So können Stunden-Soll und Stunden-Ist aktuell angepasst werden.

➔ **Feststellung**

Die GPA NRW hält das gewählte Verfahren zur Stellenbemessung in den Schulsekretariaten für zweckmäßig und sachgerecht, insbesondere die neuen Arbeitsverträge mit festem Stundensockel und bedarfsgerechter Erhöhung.

Falls die Stadt Mönchengladbach individuelle Besonderheiten an den jeweiligen Schulstandorten noch stärker berücksichtigen möchte, findet sie im KGSt-Bericht 14/2014 zur Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten weitere Hinweise. Dort werden noch deutlich differenziertere Möglichkeiten zur Stellenbemessung vorgestellt, als Mönchengladbach sie verwendet.

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 Mönchengladbach hat Möglichkeiten zur Konsolidierung bereits erkannt und im Haushaltssanierungsplan folgende Maßnahme aufgenommen:

- Nr. 2012-0070, Reduzierung der Schülerfahrkosten im Rahmen des Inklusionsprozesses, ca. 25.000 Euro jährlich

Die Stadt Mönchengladbach hat im Jahr 2011 insgesamt rund 4,18 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	102	59	164	114	100	112	129	22

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 3 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen. Bei der Gesamtkennzahl Aufwendungen je Schüler in Euro erreicht Mönchengladbach einen niedrigen und damit guten Wert.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Mönchengladbach nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Ein Schülerspezialverkehr wird in Mönchengladbach 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 Mön-

chengladbach das städtische Verkehrsunternehmen „NEW mobil und aktiv Mönchengladbach GmbH (NEW MöBus)“. Den Schülerspezialverkehr organisiert und steuert die Schulverwaltung selbst.

Die Beförderungskosten übernimmt die Stadt Mönchengladbach nur für anspruchsberechtigte Schüler. Zusätzliche Fahrten, die nicht als Schulweg oder Unterrichtsfahrt gelten, bezahlt der Schulträger nicht. Bei der Übernahme der Fahrtkosten beachtet die Stadt Mönchengladbach den Höchstbetrag⁵. Sie gewährt keine Anreize zum Verzicht auf Fahrkarten, da dies keinen finanziellen Vorteil hätte. Durch ausgezahlte „Fahrradprämien“ würde die Belastung durch die SchokoTicket-Pauschale – wie nachfolgend dargestellt – nicht sinken.

Schülerbeförderung im Öffentlichen Personennahverkehr

Die Schüler können ermäßigte SchokoTickets beziehen, die eine Nutzung des ÖPNV rund um die Uhr ermöglichen. Dies ist der Standard im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr. Der Schulträger bescheinigt den Interessenten für ein SchokoTicket ihre Anspruchsberechtigung auf Übernahme der Schülerfahrkosten. Das Verkehrsunternehmen erhebt dann einen Eigenanteil direkt beim Schüler und händigt ihm das Ticket aus.

Die Stadt Mönchengladbach zahlt dem Verkehrsunternehmen durch vertragliche Verpflichtung für die SchokoTickets pauschale Abgeltungsbeträge. Die Pauschale soll dem Verkehrsunternehmen bestimmte Einnahmen garantieren⁶. Bis zur Einführung des SchokoTickets in 2002 hat der Schulträger die individuellen Ticketkosten für anspruchsberechtigte Schüler übernommen. Die Summe aller Ticketkosten aus 2002 wird seitdem jährlich als Pauschale an das Verkehrsunternehmen gezahlt. Die Pauschale wird dabei jährlich mit der Anzahl aller – also auch der nicht anspruchsberechtigten – Schüler und der Entwicklung der Ticketpreise indiziert. Basis für die Berechnung ist also nicht die Zahl der Anspruchsberechtigten, sondern die Summe aller Schüler im jeweiligen Schuljahr.

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach 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.

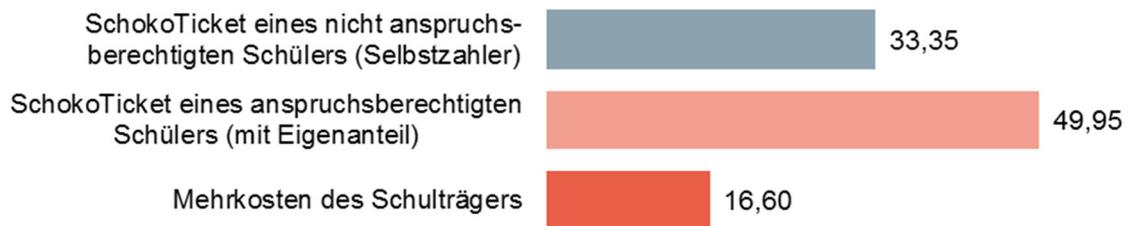
Würde die Stadt den Anspruchsberechtigten lediglich die tatsächlichen Ticketkosten erstatten, zahlte sie jedem Schüler den üblichen Preis von monatlich 33,35 Euro. Diesen Betrag vergleicht

⁵ 100 Euro je Monat, § 2 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung (SchfKVO)

⁶ 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.

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 49,95 Euro für jeden anspruchsberechtigten Schüler.

Zahlungen an das Verkehrsunternehmen durch Schulträger und Schulkind für Schülerbeförderung im Öffentlichen Personennahverkehr je Schüler und Monat in Euro 2015



→ **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 Mönchengladbach sollte eine Modifizierung der bestehenden Vereinbarung prüfen. Sofern tatsächlich eine Subventionierung des Verkehrsunternehmens gewünscht ist, sollte dies haushaltstechnisch transparent und von den Schülerbeförderungskosten getrennt erfolgen. Das Budget des Produktbereiches der Schulträgeraufgaben erscheint hierfür sachfremd.

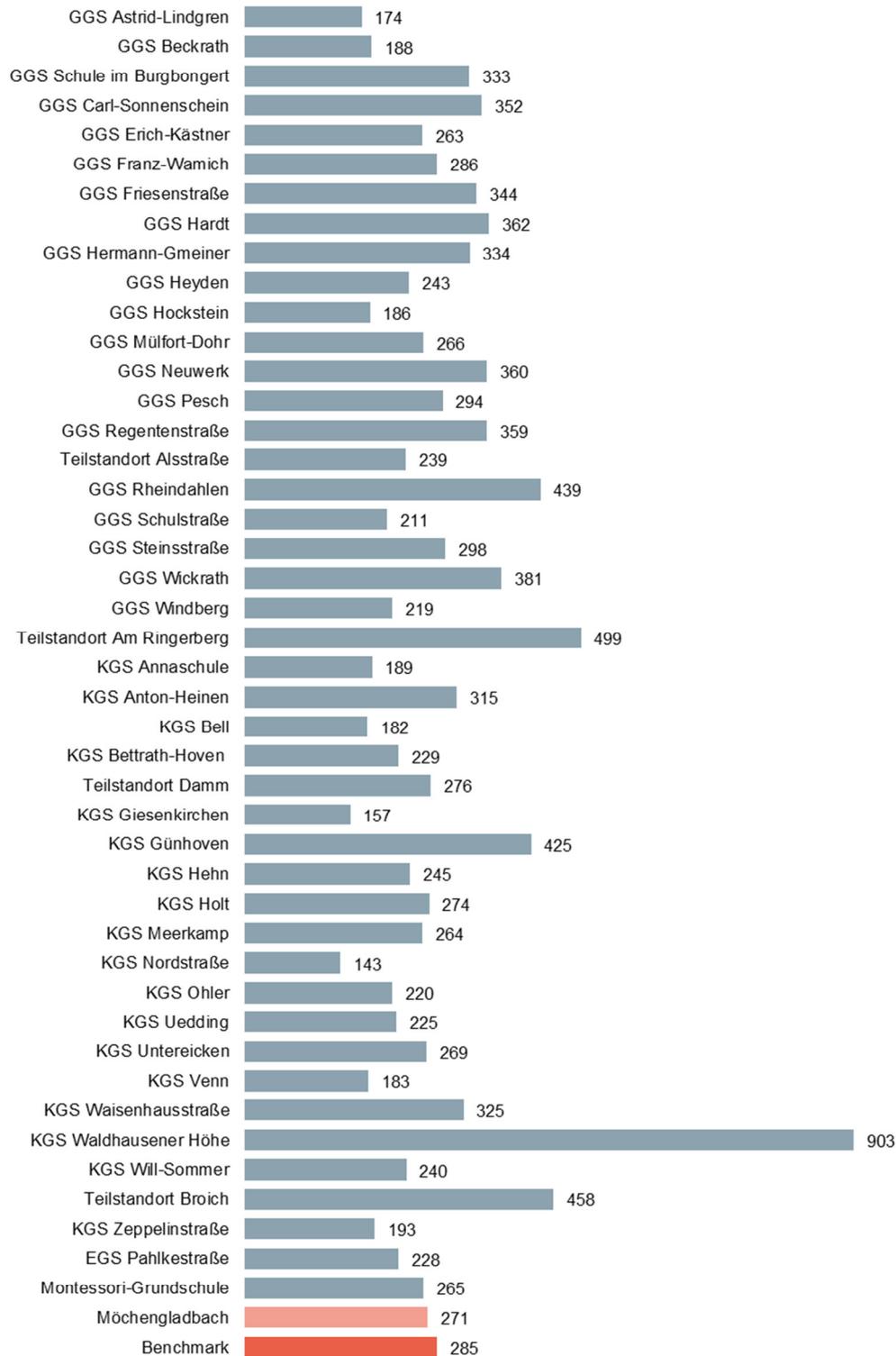
Um die Schülerbeförderung zu organisieren, arbeiten Schulverwaltung und Verkehrsunternehmen zusammen. Gemeinsam prüfen sie nach Auskunft der Verwaltung anlassbezogen, wie die Streckenführung sowie die Auslastung der Verkehrsmittel verbessert werden kann. Die Schulverwaltung ist hierbei dem Verkehrsunternehmen gegenüber jedoch nicht weisungsbefugt.

Schülerbeförderung im Schülerspezialverkehr

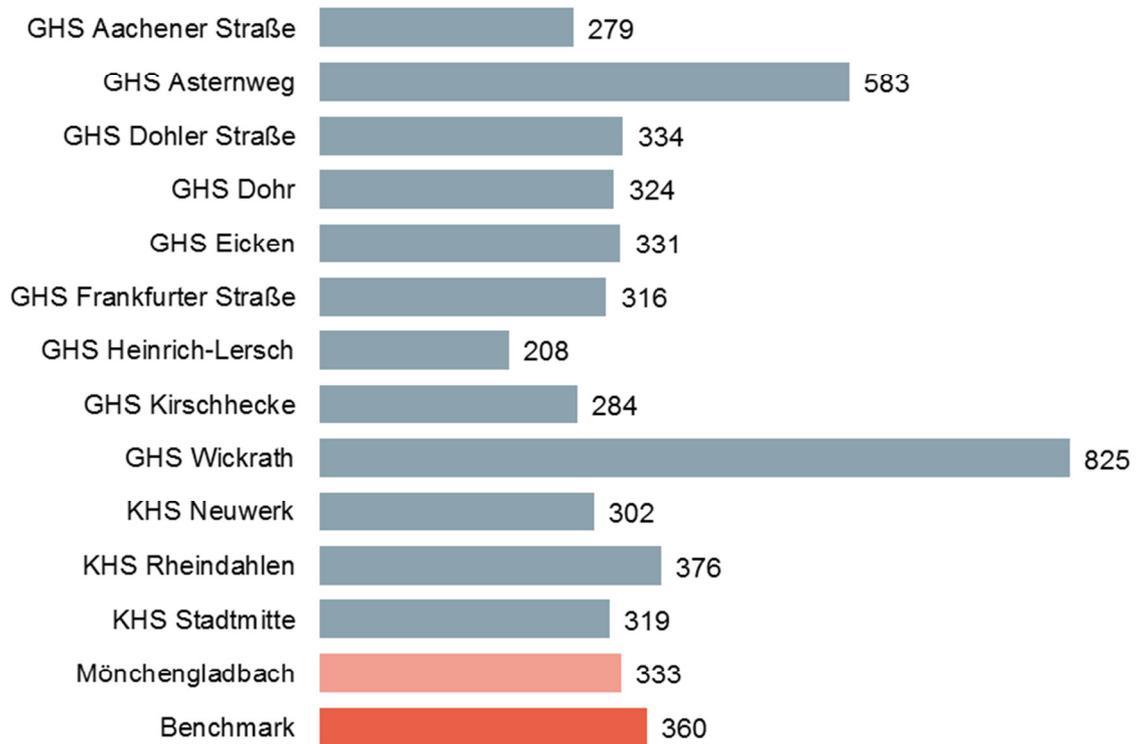
Der Spezialverkehr wird laut Auskunft der Stadtverwaltung nur bei gemeinsamem Unterricht von behinderten und nicht behinderten Kindern sowie an Förderschulen eingesetzt. Durch regelmäßige Ausschreibung stellt die Stadt Mönchengladbach die Wirtschaftlichkeit der beauftragten Transport-Dienstleistungen sicher. Zum 1. August 2015 stellt die Stadt Mönchengladbach den Schulbusverkehr vollständig im Rahmen des ÖPNV sicher. Sie erwartet durch Kosteneinsparung künftig eine Ergebnis-Verbesserung bei der Schülerbeförderung, die auch als HSP-Maßnahme konkretisiert wurde.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

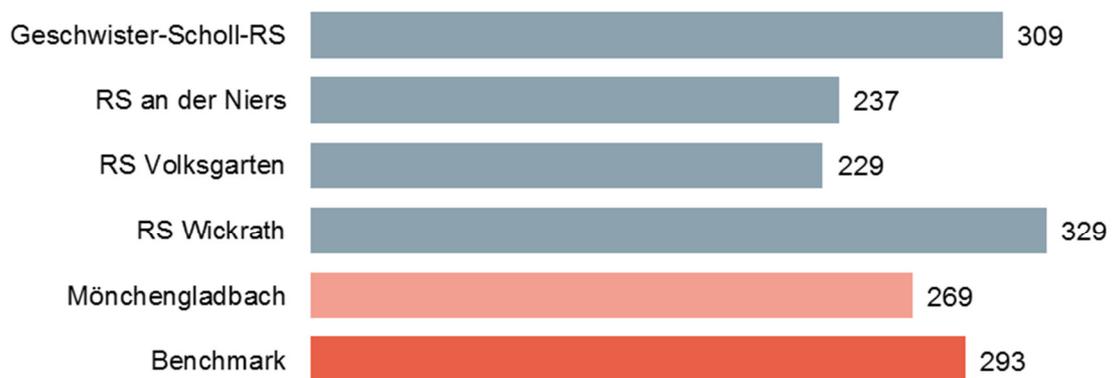
Grafik 1: Schulgebäude Grundschulen in m² BGF je Klasse 2011



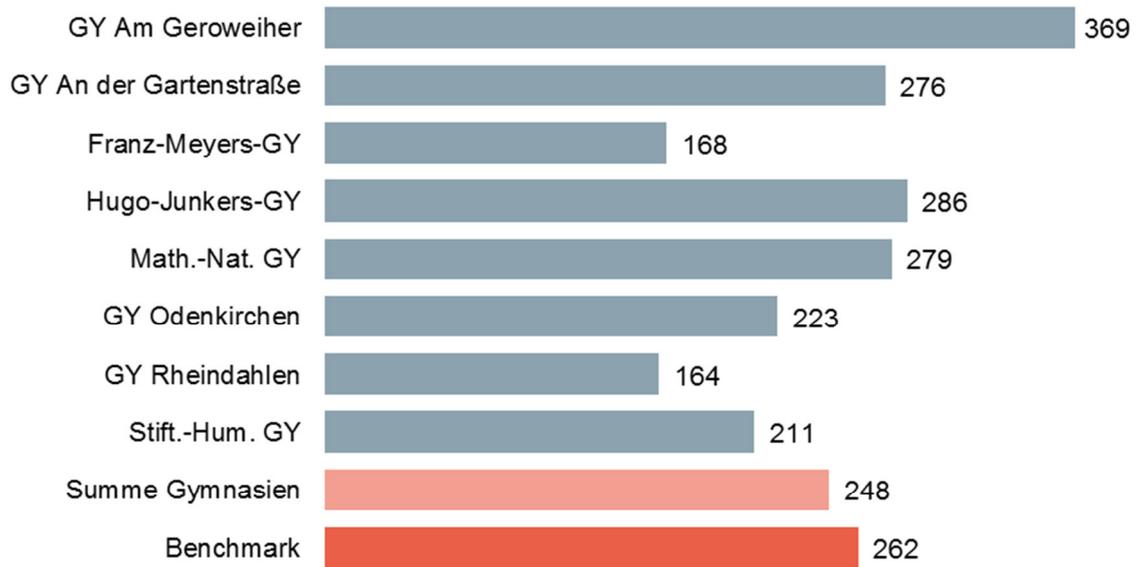
Grafik 2: Schulgebäude Hauptschulen in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 3: Schulgebäude Realschulen in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 4: Schulgebäude Gymnasien in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 5: Schulgebäude Gesamtschulen in m² BGF je Klasse 2011



Tabelle 1: Übersicht der Potenziale Schulgebäude 2011

Schulform	Schulgebäude in m² BGF	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m² BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial	Potenzial
						in m² BGF je Klasse	in m² BGF je Klasse	in m² BGF
Grundschulen	104.073	9.350	384	24,35	271	285	0	0
Hauptschulen	56.869	3.587	171	20,98	333	360	0	0
Realschulen	26.404	2.641	98	26,95	269	293	0	0
Gymnasien	75.442	7.007	304	26,79	248	262	0	0
Gesamtschulen	59.027	5.171	201	28,99	294	302	0	0
Gesamt	321.815	27.756	1.158					0

Tabelle 2: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	55	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	736	355	1.165	659	556	627	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	33.400	44.555	41.407	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	85	60	117	82	72	79	85	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	472	376	704	531	471	539	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	33.400	46.700	42.190	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	63	43	102	61	53	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	644	416	1.117	727	651	702	798	22

Kennzahl	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	61	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	703	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.633	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	69	51	107	72	64	70	77	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	616	403	832	614	555	625	657	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.258	38.668	47.969	42.919	42.236	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	78	78	322	159	123	148	189	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	516	136	556	298	225	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	38.835	44.130	41.962	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	38	35	73	51	46	51	55	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	1.096	597	1.234	891	789	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	41.864	39.088	45.250	43.230	42.596	43.474	44.206	21

Tabelle 3: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Mönchen- gladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	99	9	117	64	37	58	97	19
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	83	35	219	128	101	109	156	19
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	98	23	231	121	96	125	146	19
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	63	26	231	125	80	127	169	19
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	76	34	293	146	91	143	205	18
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	625	257	1.563	745	564	700	922	19
Berufskollegs								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	74	20	112	64	52	63	77	19

→ 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
Mönchengladbach im Jahr
2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	5
Kennzahlen	6
Gesamtbetrachtung	11

→ 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.

→ **Feststellung**

Zu Prüfungsbeginn befand sich die Stadt Mönchengladbach in einer intensiven internen Abstimmung hinsichtlich der weiteren Vorgehensweise bei der Straßenbeleuchtung. Die Situation in Mönchengladbach war in einem Gutachten aktuell dargestellt. Um eine Doppelprüfung zu vermeiden, wurde in Abstimmung mit der Verwaltung auf eine Prüfung dieses Bereiches verzichtet.

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, falls aktuell vorhanden, 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 Mönchengladbach erörtert wurde.

- Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen liegt im Fachbereich Tiefbau und Stadtgrün.
- Eine Straßendatenbank ist vorhanden. Nach der erstmaligen Erfassung für die Eröffnungsbilanz war der Stand 2007 bis 2014 unverändert. Die Ergebnisse der 2014 durchgeführten externen Inventur werden aktuell noch eingepflegt. Anschließend soll die regelmäßige Aktualisierung mit eigenem Personal erfolgen.
- Über Aufbau und Schichtdicken liegen keine konkreten Angaben vor. Daten zum Untergrund und zu Besonderheiten liegen ebenfalls nicht vor. Erkenntnisse durch Aufbrüche werden sukzessiv erfasst und in die Datenbank eingearbeitet. Das Herstellungsjahr der einzelnen Straßen ist nicht bekannt sondern wurde fiktiv ermittelt.
- Informationen über Verkehrs- und Unfalldaten sind vorhanden, ebenso die erforderliche Software. Die Daten sind bisher aber noch nicht eingepflegt worden.
- Eine Verknüpfung mit der Kanaldatenbank der NEW AG besteht nicht, der Fachbereich hat jedoch hierauf Zugriffsmöglichkeiten.
- Der Bestand des Straßenkatasters korrespondiert zwingend über eine Verknüpfung mit der Anlagenbuchhaltung. Es ist somit sichergestellt, dass Informationen hinsichtlich der Wertveränderungen (außerplanmäßige AfA, Verlängerung der Restnutzungsdauer) zeitnah zur Anlagenbuchhaltung gelangen. Das Straßenkataster ist hierbei das führende System.
- Die Straßen werden regelmäßig von zehn Mitarbeitern des Fachbereichs begangen, um der Verkehrssicherungspflicht Genüge zu tun. Umfang und Handhabung sind in einer Dienstanweisung geregelt. Die Begeher sind mit elektronischen Erfassungsgeräten ausgestattet. Diese sind in der Lage, die aufgenommen Schäden in die Datenbank einzulesen.
- Die Straßenbaubeitragssatzung (KAG) der Stadt Mönchengladbach vom 3. Juni 2011 tendiert bezüglich der Höhe der Beitragssätze zu den oberen Grenzen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Die durch höchstrichterliche Entscheidungen abgesicherten Obergrenzen werden annähernd erreicht. Die GPA NRW sieht hier keinen akuten Handlungsbedarf.
- Ein Aufbruchkataster ist vorhanden und eine entsprechende Gebührensatzung erlassen. Aufgrund einer anstehenden Klage ist die Satzung aktuell noch ausgesetzt. Die GPA NRW sieht es als zwingend erforderlich an, alle Straßenaufbrüche in einem Kataster zu erfassen, um zumindest nach Ablauf der Gewährleistung eine Kontrolle durchzuführen. Der insgesamt entstandene Verwaltungsaufwand sollte mit einer Gebühr belegt werden.

- Grundsätzlich positiv beurteilt die GPA NRW den vom Fachbereich Ingenieurbau und Baubetrieb aufgestellten Katalog „Standardisierte Straßenbaudetails für Planung und Ausführung“.

Strukturen

Die Stadt Mönchengladbach unterhält in ihrem 17.000 ha großen Stadtgebiet ca. 12,4 Mio. m² Verkehrsflächen. 10,5 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. 11 Mio. m².

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	1.532	805	3.195	1.949	1.500	2.044	2.478	23
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	42,43	20,87	47,21	32,34	28,90	30,57	34,67	22

Die Positionierung ist bei diesen Kennzahlen wesentlich durch den Einwohnerbezug geprägt. Die absolute Größe der Verkehrsfläche wie auch der Anteil an der Gesamtfläche des Stadtgebietes zeigen ein deutlich überdurchschnittliches 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. Aufgrund der finanziellen Situation ist die Stadt Mönchengladbach offensichtlich nicht mehr in der Lage, die Infrastruktur im Wert sachgerecht zu unterhalten (siehe Abschnitt Unterhaltung). Hier ist die Stadt gehalten, über die erforderliche Datenaufbereitung den notwendigen Umfang und die Qualität der Substanzerhaltung über eine Prioritätensetzung zu ermitteln. Bei dem hiernach als notwendig erkannten Infrastrukturvermögen ist dann allerdings 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 Mönchengladbach bilanziell mit einem Wert von fast 634 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

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
19,76	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 Mönchengladbach ist im interkommunalen Vergleich eher hoch und liegt oberhalb des 3. Quartils. Im Zeitverlauf sind jedoch bereits deutliche Veränderungen feststellbar.

Bilanzwert „Straßen, Wege, Plätze“ in Euro

2009	2010	2011	2012
693.395.981	673.895.007	653.237.250	637.907.092

Die ausgewiesenen Werte beinhalten sowohl die Bilanzposition selbst als auch die die Verkehrsflächen betreffenden Anlagen im Bau. In den betrachteten vier Jahren verringert sich der Bilanzwert um 8,0 Prozent. Analog ist auch der Anteil an der Bilanzsumme von 21,0 Prozent in 2009 auf 19,5 Prozent in 2012 zurückgegangen.

Kennzahlen

Die drei wesentlichen Merkmale

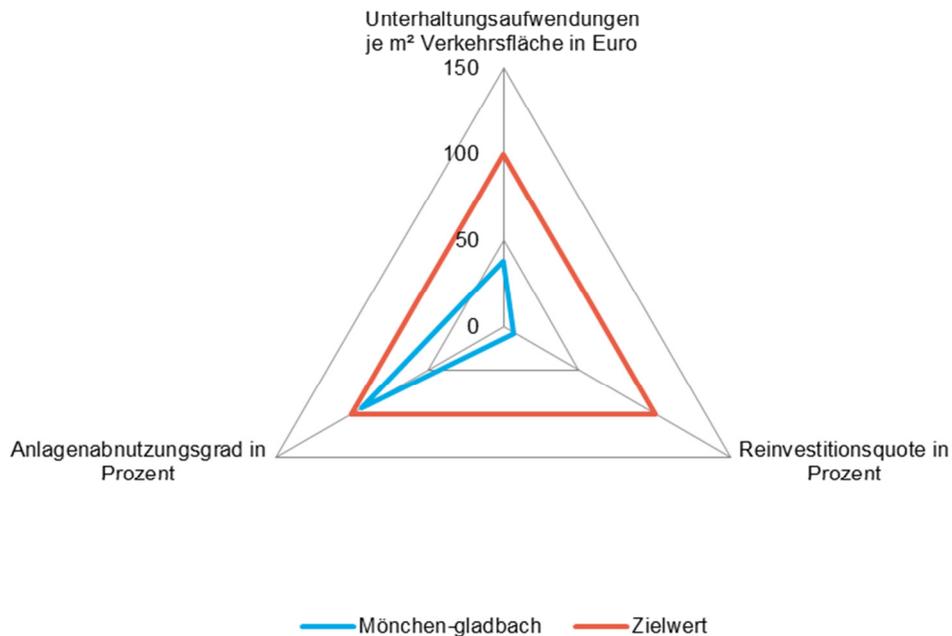
- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition

sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Mönchengladbach ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,10 Euro je m²¹ zugrunde. Für die Reinvestitionsquote hat die GPA NRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Zielwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

Merkmalausprägungen 2011



Kennzahlen	Mönchengladbach	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro	0,42	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	6,94	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	46,67	50

Das eher noch geringe Alter und der damit verbundene geringe Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen wirken sich begünstigend aus. Hingegen liegen die Unterhaltungsaufwendungen und die Reinvestitionsquote in 2011 deutlich unterhalb des Zielwertes. Der niedrige Anlagenabnutzungsgrad kann in diesem Fall – bezogen auf ein Jahr – die geringen Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen rechtfertigen ohne direkt Risiken für den Vermögenserhalt zu indizieren. Soweit das Unterhaltungs- und Reinvestitionsvolumen in den künftigen Jahren allerdings 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 Mönchengladbach hat für die Verkehrsflächen eine Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren. Für die Eröffnungsbilanz wurden die Verkehrsflächen nach dem Knoten-

Kanten-Modell erfasst und für jeden Abschnitt eine individuelle Restnutzungsdauer ermittelt. Zum Stichtag 31.12.2011 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei ca. 24 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
46,67	8,94	80,00	52,44	45,50	49,10	68,89	17

Der unterdurchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Mönchengladbach lässt Augenscheinlich zunächst auf keinen Sanierungsstau schließen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es sich um theoretisch ermittelte Werte handelt

Der interkommunale Vergleich zeigt eine erhebliche Spannbreite bei den jeweiligen Anlagenabnutzungsgraden. Dies deutet darauf hin, dass die Städte zum einen über ein unterschiedlich beschaffenes Straßennetz verfügen, mehr aber noch 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 kameralen Rechnungswesen – untersucht. Dabei hat sie auch die Schadensklassenverteilung in den Blick genommen. Die Stadt Mönchengladbach hat ihr Straßennetz erfasst und gemäß der Systematik der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) nach vier Zustandsklassen (1 = sehr gut bis 4 = sehr schlecht) bewertet. Die Verteilung sah in 2006 folgendermaßen aus:

- 5 Prozent in Klasse 1
- 48 Prozent in Klasse 2
- 42 Prozent in Klasse 3 und
- 5 Prozent in Klasse 4

In 2014 ist noch einmal eine Erfassung des Straßenzustandes durchgeführt worden. Hierbei wurden jetzt aber zehn Schadensklassen gebildet. Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch keine Auswertung möglich, sie stand aber kurz vor dem Abschluss.

→ **Feststellung**

Die mit der Einführung von NKF geforderte Datentransparenz über den Zustand der Verkehrsflächen liegt in der Stadt Mönchengladbach aktuell noch nicht vor. Sachgerechte Entscheidungen über notwendige Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen lassen sich nur auf einer validen Datenbasis treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte den in 2014 erfassten Straßenzustand kurzfristig auswerten und fortschreiben. Die Kenntnis über den tatsächlichen Straßenzustand ist unabdingbar für eine systematische Erhaltungsplanung.

Unterhaltung

Die Straßenunterhaltung beinhaltet alle Maßnahmen, die notwendig sind um die befestigten Verkehrsflächen zu warten, zu pflegen und dauerhaft instand zu halten. Die Instandhaltung oder bauliche Unterhaltung bezeichnet Maßnahmen kleineren Umfangs. Kurz nach dem Auftreten eines begrenzten Schadens wird dieser in der Regel mit geringem Aufwand beseitigt. Diese „Flickarbeiten“ im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht werden in Mönchengladbach durch den Bauhof ausgeführt.

Unter Instandsetzung werden hingegen 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 Mönchengladbach 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

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,42	0,32	1,13	0,57	0,44	0,54	0,61	16

Bereits oben wurde deutlich, dass die Stadt Mönchengladbach sehr geringe Aufwendungen in die Unterhaltung der Verkehrsflächen einbringt. Der interkommunale Vergleich bestätigt dies.

In der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die (kameralen) Ausgaben der Straßenunterhaltung untersucht. Auch dort lag die Stadt Mönchengladbach bereits unterhalb des Mittelwertes. Wenngleich die Systematik der Grunddaten sich im Vergleich zur ersten Prüfrunde geändert hat, indiziert dieser Umstand ein langfristig unterdurchschnittliches Unterhaltungsniveau.

Eine regelmäßige Unterhaltung der Verkehrsflächen ist unabdingbar, um die Gesamtnutzungsdauer erreichen zu können. Ansonsten läuft die Stadt Gefahr, den Haushalt über außerplanmäßige Abschreibungen zu belasten und das Vermögen vorzeitig aufzuzehren.

→ Feststellung

Die Stadt Mönchengladbach hält die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen bereits seit mehreren Jahren auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.

Bis dato konnte diese Strategie insbesondere aufgrund des eher geringen Alters des Straßennetzes und des verhältnismäßig guten Zustandes fortgeführt werden. Die GPA NRW sieht jedoch bei einem mittel- und langfristig gleichbleibend niedrigen Niveau die Gefahr, dass sich der Zustand über die normale Abnutzung hinaus verschlechtert. Dies führt zu Risiken für den städtischen Haushalt, wenn z. B. die Nutzungsdauer verringert, außerplanmäßige Abschreibungen erfolgen oder Investitionen vorgezogen werden müssen.

Auf die negativen Folgen bei dauerhaft zu geringen Unterhaltungsaufwendungen und deren Auswirkungen auf den tatsächlichen Zustand der Straßen wurde bereits hingewiesen. Ebenso

auf die Auswirkungen eines Vermögensverzehr und die bilanziellen Folgen. In diesem Zusammenhang wird auch auf den Teilbericht Finanzen verwiesen.

Investition

Die GPA NRW betrachtet aus dem gesamten Investitionsvolumen in die Verkehrsflächen hier speziell die Reinvestitionen. Also solche Investitionen, die in das vorhandene Vermögen fließen und somit dem Werterhalt der bestehenden Verkehrsflächen dienen.

Reinvestitionen und Abschreibungen 2011

Kennzahl	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,46	0,82	2,96	2,05	1,50	2,25	2,52	20
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	6,94	1,86	36,69	14,33	4,29	6,94	26,98	13
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,17	0,04	0,77	0,30	0,08	0,17	0,56	13

Die Abschreibungen liegen in den betrachteten Jahren 2011 und 2012 gleichbleibend bei 27,2 Mio. Euro. Ihnen stehen jeweils Reinvestitionen in Höhe von 1,9 und 3,4 Mio. Euro gegenüber. Über den Zeitraum von zwei Jahren ergibt sich eine Reinvestitionsquote – als Verhältnis von Abschreibungen und Reinvestitionen – von sieben Prozent für 2011 und 13 Prozent für 2012.

Die Reinvestitionsquote und insbesondere der angestrebte Zielwert von 100 Prozent sind dabei selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Betrachtung von zwei Jahren im Hinblick auf die festgesetzte Nutzungsdauer von 45 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 zwei Jahren zeigt sich, dass die Reinvestitionen die Abschreibungen in diesem Zeitraum nicht decken. Allein für 2011 fehlen für einen vollständigen Werterhalt theoretisch 25 Mio. Euro. Korrespondierend dazu ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen um 55 Mio. Euro (acht Prozent) von 2009 bis 2012 verringert worden.

→ Feststellung

Selbst bei dem relativ geringen Alter und einem noch befriedigenden Zustand der Verkehrsflächen, erscheinen die Reinvestitionen deutlich zu gering auszufallen. 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 und die Funktionsfähigkeit der Verkehrsflächen nachhaltig zu sichern, sollte nach der Schaffung einer validen Datengrundlage zunächst eine mittel- bis langfristige Unterhaltungs- und Investitionsstrategie aufgestellt werden.

Gesamtbetrachtung

- Der Anteil des Verkehrsflächenvermögens an der Bilanzsumme der Stadt Mönchengladbach ist im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten hoch.
- Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen ist mit 47 Prozent unterdurchschnittlich und damit positiv leicht unterhalb des Zielwertes.
- Die Unterhaltungsaufwendungen bewegen sich seit einigen Jahren auf einem sehr niedrigen Niveau. Vom Umfang erreichen sie nur 38 Prozent der empfohlenen Größenordnung.
- Reinvestitionen wurden in der Vergangenheit in einem deutlich zu geringem Umfang im Vergleich zum rechnerischen Werteverzehr getätigt. Die finanzielle Situation der Stadt Mönchengladbach hat hieran ihren Anteil.
- Eine aktuelle Auswertung der Schadensklassen liegt noch nicht vor. Der tatsächliche Straßenzustand ist in Mönchengladbach daher aktuell noch nicht bekannt. Konkrete Erkenntnisse über den Mittelbedarf für Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung liegen somit noch nicht vor.
- Zur Minimierung der Risiken sollte die Stadt Mönchengladbach ein Unterhaltungs- und Erneuerungskonzept erstellen. Basierend auf dem aktuellen Zustand, sind die aus fachlicher Sicht notwendigen und sinnvollen Maßnahmen zusammen mit den haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten in eine Erhaltungsstrategie einzubetten. Die langfristige Wirtschaftlichkeit dieser Strategie sollte dabei unbedingt Berücksichtigung finden.

→ 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
Mönchengladbach im Jahr
2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	6
Park- und Gartenanlagen	7
Strukturen	7
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	11
Spiel- und Bolzplätze	12
Strukturen	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	14
Straßenbegleitgrün	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	16

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und 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,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Für die drei Nutzungsformen ermittelt die GPA NRW jeweils anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ Potenziale.

Diese Benchmarks basieren auf einer minimalen aber ausreichenden Ausstattung und Pflege der betrachteten Bereiche. Da die Benchmarks Konsolidierungsmöglichkeiten beziffern sollen, ist der Fokus bewusst auf größtenteils extensive Pflege gerichtet. Einige Kommunen erreichen diese Werte mit einer gezielten Steuerung. Auch Richtwerte der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) wurden für die Ermittlung dieser Benchmarks berücksichtigt.

Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Mönchengladbach ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus 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?	0	0	0	0
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	6	2	2	2
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	9	3	3	3
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	3	3
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	6	2	2	2
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	9	3	3	3

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	9	3	3	3
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	6	2	2	2
Ermittelter Wert	108	36	36	36
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	39	39	39	39

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Die Aufgabenwahrnehmung der Grünpflege ist operativ bei der Stadt Mönchengladbach im Bereich Unterhaltung von öffentlichem Grün, Bewirtschaftung kommunaler Waldflächen angesiedelt. Für die Park- und Gartenanlagen, die Kinderspielplätze und das Straßenbegleitgrün obliegt dem Bereich auch die Produktverantwortung. Ab 2014 sind noch die Friedhöfe hinzugekommen. Für andere städtische Grünanlagen tritt der Bereich als Dienstleister auf.

Mit 39 Prozent erzielt Mönchengladbach beim Erfüllungsgrad ein unterdurchschnittliches Ergebnis. Bei den meisten Punkten sieht die GPA NRW noch deutliches Potenzial für Verbesserungen.

- Die Aufgabenwahrnehmung der Grünflächen erfolgt noch nicht komplett zentral. Insbesondere hinsichtlich einer frühzeitigen Abstimmung bei Neuplanungen sollte der Bereich Unterhaltung intensiver eingebunden werden.
- Ein Freiflächenentwicklungskonzept sollte in jeder Kommune idealerweise Grundlage für die Grüngestaltung der Stadt sein. Unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung sollte hier für alle Flächenarten die langfristige strategische Ausrichtung definiert sein. Darunter können Fachplanungen (Spielplatzkonzept, Sportstättenkonzept, etc.) detaillierte Aussagen und Vorgaben für aktuelle und mittelfristige Entscheidungen definieren.
- Die Bürger einer Stadt sind die Hauptnutzer der Grünanlagen. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, zu wissen, wie zufrieden sie hinsichtlich der Nutzung, Gestaltung, Größe und Pflege der kommunalen Grünflächen sind.
- Zielvorgaben durch Verwaltungsführung und Politik liegen bisher für Mönchengladbach nicht vor. Ansätze zur Aufwandsreduzierung sind in der HSK-Maßnahme 2010-0125² mit 1,2 Mio. Euro beziffert. Die Umsetzung ist aber bisher nur im Umfang von ca. 350.000 Euro erfolgt. Die politische Willensbildung hat eine weitere Standardreduzierung bisher nicht zugelassen. Diese wäre z.B. durch einen Stellenabbau im Rahmen von Personalfuktuationen möglich.

² Reduzierung von Standards bei Unterhaltungs- und Pflegemaßnahmen bei Grün

- Operative Ziele, die z.B. durch Kennzahlen messbar gemacht werden, sind bisher noch nicht definiert worden.
- Es fehlt ein Berichtswesen, indem über den Grad der Aufgabenerledigung und das Einhalten von Zielen zumindest jährlich berichtet wird.
- Ein eindeutiges Auftragnehmer-/Auftraggeber-Verhältnis besteht nicht, in dem z.B. konkrete Aufträge erteilt werden und eine konkrete Rechnungsstellung erfolgt.
- Ein Nachweis für eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung wurde bisher noch nicht erbracht. Messbare Kennzahlen müssten hierzu definiert und regelmäßig ausgewertet werden. Diese sollten outputorientiert sein und in ein Berichtswesen münden. Neben den Aufwendungen sollte auch der Zielerreichungsgrad dokumentiert und Abweichungen dargestellt und analysiert werden.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen³ dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen 2011

Kennzahl	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	1.509	805	3.195	1.948	1.489	2.044	2.478	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	-3	-15	12	-4	-8	-5	-1	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	663	313	1.242	584	404	489	672	23
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	380	107	873	337	196	288	411	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	57,3	34,1	71,5	54,2	48,3	54,9	61,7	23
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner	70	37	153	87	64	79	108	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	10,5	4,3	34,2	16,3	13,2	16,1	19,3	21

³ Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Mönchengladbach ist eine Stadt mit unterdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte. Erholungs- und Grünflächen sind in Mönchengladbach insgesamt leicht überdurchschnittlich vorhanden. Einwohnerbezogen weißt Mönchengladbach einen unterdurchschnittlichen Anteil an kommunalen Grünflächen aus.

Der Bevölkerungsrückgang ist in Mönchengladbach mit drei Prozent eher als moderat zu bezeichnen. Bei den unter 18 jährigen wird der Rückgang jedoch mit minus zehn Prozent deutlich stärker prognostiziert. Diese Entwicklung sollte auch bei zukünftigen Grünflächenplanungen insbesondere bei den Spiel- und Bolzplätzen 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 Mönchengladbach pflegt und unterhält zurzeit 337 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von ca. 2,7 Mio. m². Im Betrachtungszeitraum von 2009 bis 2012 sind 39 Parkanlagen mit einer Fläche von 117.000 m² hinzugekommen. Diese Zuwächse begründen sich aber weitestgehend in der Überarbeitung und Vervollständigung des Grünflächenkatasters.

Strukturkennzahlen 2011

Kennzahl	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	10,62	4,92	25,26	12,48	9,81	11,37	14,29	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	8.107	5.301	64.874	17.840	8.185	11.337	20.746	22

Die Stadt Mönchengladbach 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 57 Prozent liegt dieser Flächenanteil über dem Mittelwert von 54 Prozent.

Die Parkanlagen weisen im Durchschnitt eine Größe auf, die in Richtung auf das interkommunale Minimum tendiert. Je kleinteiliger die Flächen sind, desto aufwendiger und unwirtschaftli-

cher sind sie in der Unterhaltung. Bei der in Mönchengladbach vorhandenen Anzahl und der durchschnittlichen Größe ist dieser Einfluss schon als erheblich zu betrachten. 73 Prozent der Anlagen haben lediglich eine Größe zwischen 100 und 5.000 m². Im Vergleich belegt Mönchengladbach mit dieser Struktur die Spitzenposition.

Mit 5.700 m² ist die Fläche mit Wechselbepflanzung, im Vergleich mit den anderen Städten, extrem hoch und wirkt sich entsprechend nachteilig auf die Unterhaltungsaufwendungen aus.

Die Parkanlagen in Mönchengladbach sind in vier Pflegeklassen eingeteilt. Für die einzelnen Pflegeklassen sind die Handlungsfelder grob beschrieben. Folgende Einteilung wurde festgelegt:

- Extensivanlagen 39 Prozent
- Normalanlagen 42 Prozent
- Intensivanlagen 13 Prozent
- Premiumanlagen 6 Prozent

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

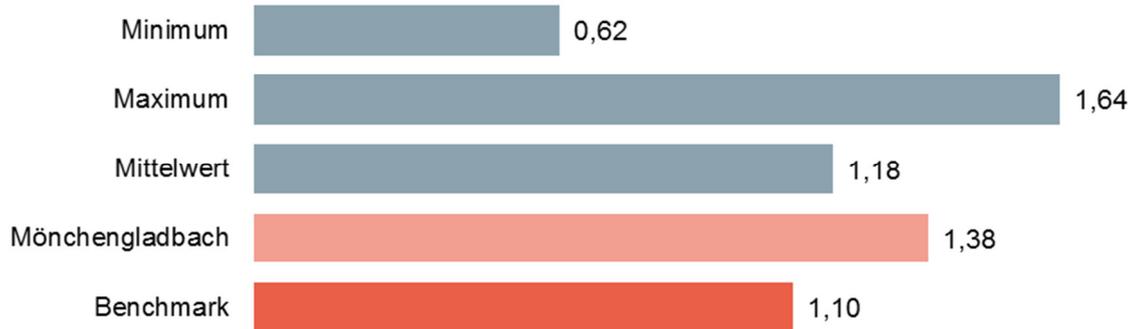
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Grundsätzlich sind auch die Abschreibungen aufwandsrelevant zu berücksichtigen. Die Stadt Mönchengladbach hat jedoch bei der Bewertung ihrer Park- und Gartenanlagen das Festwertverfahren gewählt. Hierbei sind Investitionen in bestehende Park- und Gartenanlagen als Aufwand zu buchen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2011



Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,38	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

- Im Vergleich zum Benchmark besteht eine rechnerische Differenz von 760.000 Euro. Zum Mittelwert beträgt diese noch fast 550.000 Euro.
- Von 2009 bis 2012 hat ein Flächenzuwachs von vier Prozent stattgefunden. Im gleichen Zeitraum wurde der Aufwand, bedingt durch Budgetkürzungen, um neun Prozent reduziert.
- Kleinteilige Flächen, eine unzureichende und veraltete Geräte und Maschinenausstattung sowie der vorgegebene Standard spiegeln sich in der Positionierung wieder.
- Mönchengladbach gehört zu den wenigen Kommunen, die alle Leistungen mit eigenem Personal erbringen. In den meisten Kommunen hat sich ein Mix aus Fremdvergaben und Eigenleistung etabliert.

Fremdvergabe und Eigenleistungen sollten in einem sinnvollen Mix vorhanden sein. Die Erbringung aller Leistungen nur mit eigenem Personal ist nicht der wirtschaftlichste Ansatz., wie auch der nachfolgende Vergleich der Leistungskennzahlen belegt. Zur Bewältigung von Arbeitsspitzen muss mehr Personal vorgehalten werden, wie in arbeitsarmen Zeiten benötigt wird. Ist die Personaldecke zu gering, können häufig nicht alle erforderlichen Arbeiten erledigt werden. Daneben ist zu beachten, dass eigenes Personal auch nur bei sachgerechter Maschinen- und Geräteausstattung wirtschaftlich arbeiten kann. Erfahrungen haben gezeigt, dass dies bei der finanziellen Situation der Kommunen häufig nicht möglich ist. Der Fachbereich hat bereits in der Vergangenheit mit verschiedenen Vorlagen⁴ auf Unzulänglichkeiten hingewiesen. Hier wurden unter anderem der hohe Krankenstand, vermutlich durch die Überalterung des Personals, und der Investitionsstau bei den Fahrzeugen und Geräten angesprochen.

⁴ 661 / VII Möglichkeiten und Grenzen der Reduzierung von Standards; 1543/VIII - Reduzierung von Standards bei Unterhaltungs- und Pflegemaßnahmen bei Grün (HSKNr. 2010-0125)

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mönchengladbach sollte Personalfluktuationen nutzen, um einen sinnvollen Einstieg in die Fremdvergabe zu gestalten. Die Auswertung von eigenen Leistungskennzahlen (muss noch aufgebaut werden) im Vergleich mit marktgerechten Einheitspreisen wird bei der Entscheidungsfindung hilfreich sein.

Durch die Auswertung verschiedener Leistungskennzahlen lässt sich die Gesamtsituation besser analysieren. Schwächen und Stärken werden bei den unterschiedlichen Arbeitsabläufen deutlich. Mönchengladbach konnte für eine Vielzahl dieser Leistungskennzahlen die notwendigen Daten liefern. Die Darstellung im interkommunalen Vergleich erfolgt allerdings erst ab zwölf Kommunen. Auch bei diesen Leistungskennzahlen wird deutlich, dass sowohl die Eigenleistung wie auch der noch vorhandene Standard diese Werte negativ beeinflussen. Für den Einstieg in die Fremdvergabe sind jedoch personelle Ressourcen im Fachbereich erforderlich. Es müssen Ausschreibungen vorbereitet und durchgeführt werden. Die Überwachung der Fremdfirmen muss gewährleistet sein und die Abrechnungen müssen geprüft werden.

Leistungskennzahlen 2011

Kennzahl	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Park- und Gartenanlagen gesamt je m ² in Euro	1,35	0,62	1,64	1,04	0,88	1,04	1,20	17
Aufwendungen Rasen je m ² Rasenfläche in Euro	0,91	0,16	0,91	0,39	0,25	0,28	0,54	13
Aufwendungen Wege und Plätze je m ² Wege und Plätze in Euro	1,13	0,34	2,07	0,90	0,66	0,83	1,08	12
Aufwendungen Müllbeseitigung je m ² Park- und Gartenanlage in Euro	0,25	0,01	0,38	0,10	0,04	0,06	0,12	14

- Bei der Unterhaltung der Rasenflächen belegt Mönchengladbach den Maximalwert. Zu hoher Standard oder falsche Ausrüstung und Arbeitsweise können hier die Gründe sein. Seit 2009 hat eine Reduzierung um elf Prozent stattgefunden.
- Ebenso verhält es sich bei der Unterhaltung der Sträucher und Gehölze. Der Aufwand wurde zwar von 2009 bis 2012 um 29 Prozent reduziert dennoch belegt Mönchengladbach den mit 6,42 Euro je m² den Maximalwert. Der Mittelwert der elf im Vergleich vorhandenen Kommunen liegt bei 1,97 Euro je m².
- Die Aufwendungen für die Wege unterliegen im Laufe der Jahre erheblichen Schwankungen. In 2011 liegen sie über dem 3. Quartil.
- Aufwendungen für Wechselbepflanzung sind unterdurchschnittlich. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Mönchengladbach auf einer sehr großen Fläche noch Wechselbepflanzung vornimmt. Von 2009 bis 2012 wurde der Betrag um 46 Prozent reduziert, monetäre wurden in 2011 aber noch 225.000 Euro eingesetzt.

- Die Müllbeseitigung tendiert ebenfalls zum Maximum. Aufwendungen für Müllbeseitigung könnten zu 100 Prozent aus dem Gebührenhaushalt erstattet werden. Dies geschieht in Mönchengladbach bisher nur zu ca. 50 Prozent. Für 2011 besteht hier eine Unterdeckung von ca. 350.000 Euro.

Ein Freizeit- und Erholungswert von Park- und Gartenanlagen ist bei jeder Art von Anlage für die Einwohner erreichbar. Eine Ausstattung mit aufwendig zu pflegenden Flächen ist hierbei nicht zwingend notwendig. Rasen- und Wiesenflächen für den Aufenthalt sowie als Sport- und Spielfläche sollten vorhanden sein. Ebenso Bäume als Schattenspendler und grüne Lunge einer Stadt.

Grünflächen gehören auch immer mehr zu den weichen Standortfaktoren einer Kommune. Diese machen die Attraktivität einer Stadt für Bewohner, Investoren und Firmen aus. Diese Faktoren sollten sowohl bei der strategischen Ausrichtung als auch bei der Definition der Pflegestandards entsprechende Berücksichtigung finden.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Kleinteiligkeit der Flächen in Mönchengladbach und eine unzureichende Geräte- und Maschinenausstattung begründen eine strukturelle Situation, die ein wirtschaftliches Handeln erschwert.
- Trotz Flächenzuwachsen und Aufwandsreduzierungen in den vergangenen Jahren bestand für 2011 noch eine erhebliche Differenz zum GPA-Benchmark.
- Verschiedene Standards, insbesondere der Umfang der Wechselbepflanzung, sollten auf den Prüfstand gestellt werden. Daneben sollten auch die Rasenpflege und die Müllbeseitigung näher betrachtet werden. Auch diese Kennzahlen deuten auf Einsparmöglichkeiten hin.
- Bei der Planung von Neuanlagen sollten verstärkt die Belange der anschließenden Unterhaltung in den Focus genommen werden. Auf diese Weise können spätere Pflegemissstände bereits im Planungsstadium minimiert werden.
- Personalfluktuationen könnten kurzfristig für einen Einstieg in die Fremdvergabe genutzt werden. Hierdurch wird eine bessere wirtschaftliche Ausrichtung ermöglicht. Allerdings setzt dies auch entsprechendes Verwaltungspersonal z.B. für Ausschreibungen und Auftragsabwicklung voraus.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Mönchengladbach mit dem Index 2.

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 Mönchengladbach hat in 2011 insgesamt 259 Spielanlagen mit einer Fläche von 590.146 m² unterhalten. Auf dieser Fläche waren 1.973 Geräte installiert.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2011

Kennzahl	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m ² je EW unter 18 Jahre	13,73	6,50	19,91	12,32	8,41	13,25	13,73	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	6,03	2,92	9,97	5,72	4,68	5,36	6,63	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	6,83	1,85	10,71	4,28	3,03	4,01	4,79	16
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	2.279	1.222	2.965	2.143	1.914	2.140	2.454	21

Bei allen Kennzahlen positioniert sich Mönchengladbach z.T. deutlich über dem Mittelwert. Die vorhandenen Potenziale wurden bereits erkannt und in der HSP-Maßnahme 2012 – 0124⁵ definiert. Im Bereich der Kleinkinderspielplätze sollen im Laufe der nächsten Jahre 57 Kinderspielplätze mit einer Fläche von 131.106 m² aufgegeben werden. Es handelt sich bisher aber zunächst lediglich um eine Absichtserklärung, konkrete Rats- oder Ausschussbeschlüsse liegen noch nicht vor. In größerem Umfang wurden bisher noch keine Spielplätze zurückgebaut. Der vorhandene Konsolidierungsbeitrag wurde ebenfalls noch nicht definiert.

→ Feststellung

Mit dem geplanten Rückbau von Spielplatzflächen wird sowohl der demografischen Entwicklung wie auch der weiterhin wirtschaftlichen Aufgabenerledigung Rechnung getragen. Diese Vorgehensweise ist zielführend und wird von der GPA NRW ausdrücklich begrüßt.

→ Empfehlung

Die Überlegungen zur Schließung von Spielplätzen sollten intensiviert und kurzfristig auch umgesetzt werden.

⁵ Reduzierung der Kleinkinderspielplätze

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

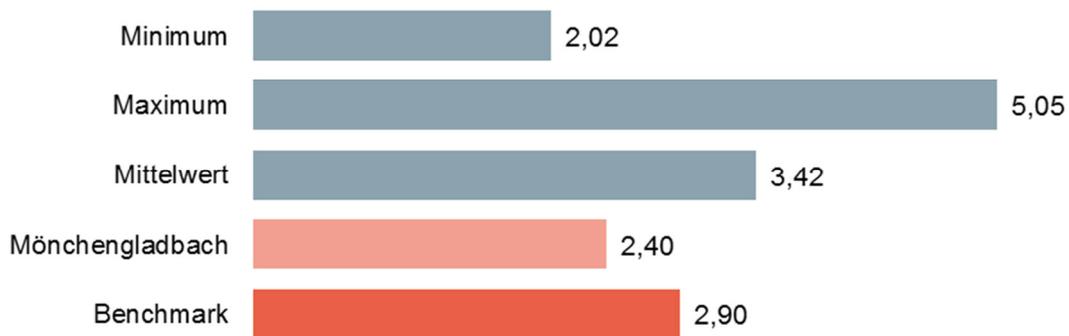
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle der zu erbringenden Leistungen.

Die Stadt Mönchengladbach hat auch hier die Aufbauten (Spielgeräte, Wege, Zäune, etc.) nach dem Festwertverfahren in der Bilanz erfasst. Abschreibungen fallen auch hier keine an. Alle Ersatzbeschaffungen müssen im Aufwand gebucht werden.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2011



Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,40	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

In Bezug auf den GPA Benchmark ist rechnerisch kein Potenzial vorhanden.

Für eine weitergehende Analyse kann die Auswertung von Kennzahlen über Einzelleistungen hilfreich sein. Die Stadt Mönchengladbach konnte die erforderlichen Daten für viele dieser Kennzahlen liefern. Die erforderliche Anzahl valider Vergleichsdatensätze aus den übrigen kreisfreien Städten konnte aber nicht erhoben werden. Der entsprechende Vergleich kann daher nicht dargestellt werden.

Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
412	116	663	342	199	321	444	12

Beim Vergleich der Leistungskennzahlen stellt sich für Mönchengladbach ein differenziertes Bild dar. Trotz des guten Ergebnisses beim Gesamtaufwand, lässt sich z.B. bezogen auf das einzelne Spielgerät noch ein Potenzial erkennen. Hier gilt es, durch interne Analysen die Schwächen zu erkennen und abzustellen.

Bei der Müllbeseitigung, die im interkommunalen Vergleich durchschnittlich ist, bestand in 2011 eine Unterdeckung von 245.000 Euro. Auch hier sollte Mönchengladbach bestrebt sein, eine Deckung über den Gebührenhaushalt zu erzielen.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Das Gesamtergebnis bei den Spiel- und Bolzplätzen ist insgesamt positiv zu bewerten. Zum GPA-Benchmark für den Gesamtaufwand ist zunächst kein Potenzial vorhanden.
- Viele Leistungskennzahlen deuten dennoch auf mögliche Aufwandsreduzierungen hin, auch wenn mangels ausreichender Vergleichsdatensätze keine interkommunale Positionierung darstellbar war. Allein der Aufwand bezogen auf das einzelne Spielgerät, bewegt sich deutlich oberhalb des interkommunalen Niveaus.
- In Anzahl und Fläche der Spielanlagen bestehen, gerade auch in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung, Möglichkeiten der Reduzierung. Der grundsätzliche Beschluss zur HSP-Maßnahme 2012 – 0124 sollte konkretisiert und die Umsetzung forciert werden.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Mönchengladbach mit dem Index 3.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Die Stadt Mönchengladbach hat eine Fläche von 1.303.000 m² an Straßenbegleitgrün. Auf dieser Fläche stehen ca. 40.000 Straßenbäume.

Strukturkennzahlen 2011

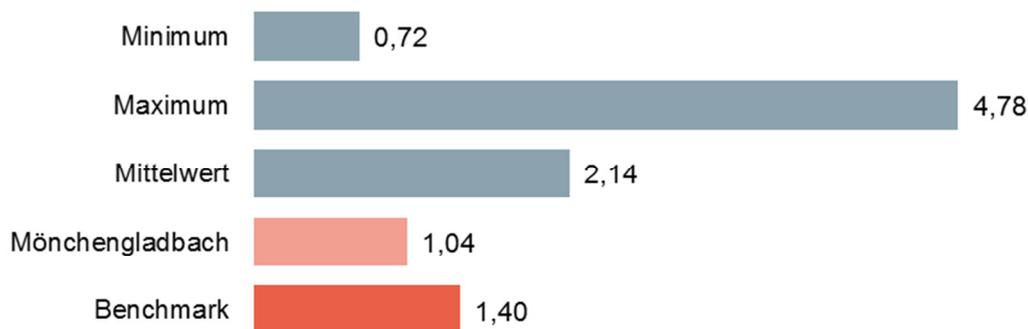
Kennzahl	Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün in m ² je Einwohner	5,07	1,54	8,65	4,24	3,11	4,02	5,02	19
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	10,53	4,85	30,46	12,34	7,32	11,97	14,05	19
Anzahl der Bäume je 1.000 m ² Straßenbegleitgrün	30,70	3,88	54,91	28,73	18,11	25,71	39,60	19

Auf einer leicht überdurchschnittlichen Fläche je Einwohner hat Mönchengladbach eine leicht überdurchschnittliche Anzahl an Straßenbäumen. Die Erstellung des Grünflächenkatasters ist an dieser Stelle noch nicht abgeschlossen. Entwicklungen in der Zeitreihe sind daher nicht darstellbar.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auch hier wieder auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die der städtische Haushalt für diese Leistung aufbringt. Die Stadt Mönchengladbach hat auch im Begleitgrün den Aufwuchs im Festwertverfahren ermittelt. Ersatzbepflanzungen schlagen sich daher unmittelbar im Aufwand nieder.

Aufwendungen Unterhaltung und Pfleg Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2011



Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,04	0,72	4,78	2,14	1,27	1,89	2,86	15

- Die Aufwendungen in Mönchengladbach tendieren in 2011 noch zum Minimalwert. Ein Potenzial zum GPA-Benchmark ist nicht vorhanden.
- Für 2012 hat sich die Kennzahl auf 1,11 Euro je m² erhöht.

Die Grundlagen für eine weiterhin günstige Entwicklung des Unterhaltungsaufwands können bereits im Planungsstadium gelegt werden. Planungsfehler bzw. die Herstellung kleinteiliger Pflanzbeete ziehen einen enormen Unterhaltungsaufwand nach sich. Bei der Neuanlage derartiger Projekte sollten bereits im Planungsstadium die Belange der Unterhaltung adäquat berücksichtigt werden. Auch pflegearm gestaltete Verkehrskreisel, Querungshilfen und Einmündungsbereiche können dennoch optisch ansprechend ausgebaut werden.

Im Bereich der Straßenbäume findet in Mönchengladbach eine systematische Baumkontrolle erst seit 2012 statt. Für die Zukunft ist davon auszugehen, dass sich hierdurch die Kennzahl deutlich erhöhen kann. Werden durch diese Kontrollen Schäden an den Bäumen festgestellt, sind sie im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht im zeitlich angemessenen Rahmen zu beseitigen. Auch diese könnte tendenziell den Kennzahlenwert ansteigen lassen.

Auch beim Straßenbegleitgrün bleibt festzuhalten, dass für die meisten Leistungskennzahlen nicht die erforderliche Anzahl von Vergleichsdatensätzen aus den kreisfreien Städten lieferbar war. Außer für den Kontrollaufwand der Bäume konnte Mönchengladbach allerdings für alle Kennzahlen die erforderlichen Aufwendungen nennen. Kennzahlen konnten hieraus jedoch nicht gebildet werden. Das Grünflächenkataster für das Begleitgrün ist noch nicht komplett vorhanden, sodass den Aufwendungen keine Flächen zugeordnet werden konnten.

→ Empfehlung

Mönchengladbach sollte bestrebt sein, kurzfristig das Kataster für das Straßenbegleitgrün zu vervollständigen. Erst danach ist eine wirtschaftliche Steuerung über Kennzahlen möglich.

Aufwendungen Bäume Straßenbegleitgrün je Baum in Euro 2011

Mönchengladbach	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,37	4,36	63,20	26,54	15,87	23,74	34,12	12

- Nur zwei der Vergleichskommunen haben bei der Baumpflege geringere Aufwendungen als Mönchengladbach. Wie bereits dargestellt, wird sich durch die systematische Baumkontrolle ab 2012 und die dabei festgestellten Schäden der Unterhaltungsaufwand zwangsläufig erhöhen. Allein aus Aspekten der Verkehrssicherungspflicht sollte auf diese Kontrollen jedoch nicht verzichtet werden.
- Innerhalb des Straßenbegleitgrüns sind die Pflege und Unterhaltung der Straßenbäume ein wesentlicher Bestandteil der Aufwendungen. Die deutlich unterdurchschnittliche Positionierung bei der Baumpflege spiegelt sich daher auch im Gesamtergebnis beim Straßenbegleitgrün wider.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Ein geringer Pflegestandard bei den Straßenbäumen beeinflusst im Wesentlichen das positive Gesamtergebnis 2011 und 2012. In beiden Jahren wird der GPA-Benchmark bei der Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns deutlich unterschritten. Zukünftig

ist allerdings von höheren Kennzahlwerten auszugehen, da die Baumkontrollen intensiviert wurden und hierdurch ein höherer Pflegeaufwand entstehen wird.

- Leistungskennzahlen sind wegen der fehlenden Flächenangaben noch nicht darstellbar, hier befindet sich das Grünflächenkataster noch im Aufbau.
- Bei zukünftigen Planungen sollten – wie im Bereich der Park- und Gartenanlagen - frühzeitig Abstimmungen zwischen Planung und Unterhaltung stattfinden, um den späteren Unterhaltungsaufwand in Grenzen zu halten bzw. wirtschaftlich zu optimieren.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Mönchengladbach mit dem Index 4.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				36	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					39

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?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				36	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					39

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?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				36	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					39

→ 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