

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Mülheim
an der Ruhr im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Mülheim an der Ruhr	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Mülheim an der Ruhr	9
Strukturelle Situation	9
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Mülheim an der Ruhr	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	14
Kennzahlenvergleich	14
Strukturen	14
Benchmarking	15
Konsolidierungsmöglichkeiten	15
GPA-Kennzahlenset	16

➔ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Mülheim an der Ruhr wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

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

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Mülheim an der Ruhr

Managementübersicht

Die Haushalte der Stadt Mülheim an der Ruhr sind seit vielen Jahren defizitär. In den letzten zwei Jahrzehnten war die Stadt mit nur wenigen Unterbrechungen den Restriktionen der Haushaltssicherung oder sogar der vorläufigen Haushaltsführung und damit einem permanent hohen Konsolidierungsdruck ausgesetzt. Trotz intensiver Sparbemühungen haben die anhaltend negativen Jahresergebnisse, die zu den höchsten der Vergleichsstädte gehören, zu einem fortlaufenden Verzehr des Eigenkapitals geführt. Allein seit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) im Jahr 2007 hat sich das städtische Eigenkapital um 414 Mio. Euro verringert. Bereits 2009 hat die negative Ergebnisentwicklung zu einem vollständigen Verbrauch der Ausgleichsrücklage geführt. Mit dem Jahresabschluss 2013 gerät die Stadt Mülheim an der Ruhr sogar in die bilanzielle Überschuldung. Die weiterhin geplanten, negativen Jahresergebnisse erhöhen den nicht aus Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag weiter. Diese Entwicklung ist bemerkenswert, zumal die Ausgangslage der Stadt Mülheim an der Ruhr zum Zeitpunkt der Umstellung auf das NKF besser war als in der Mehrzahl der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Der kontinuierliche Eigenkapitalverzehr ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs im Rahmen des Haushaltssicherungskonzepts (HSK) muss zunächst oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben. Ziel der Stadt muss es jedoch auch sein, langfristig wieder Eigenkapital auszuweisen.

Gemessen am strukturellen Ergebnis besteht im Betrachtungsjahr 2012 in Mülheim an der Ruhr ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf von rd. 92 Mio. Euro bei einem Gesamthaushaltsvolumen von rd. 630 Mio. Euro.

Das HSK 2014 sieht zwar den Haushaltsausgleich erstmalig wieder im Jahr 2021 vor. Die positive Entwicklung hin zu einem ausgeglichenen Haushalt basiert allerdings maßgeblich auf der Erwartung steigender Erträge. Die von der GPA NRW betrachteten Planungswerte des Haushaltssicherungskonzeptes sind dabei zu einem großen Teil nachvollziehbar. Jedoch lassen sich die hohen Steigerungsraten bei den Schlüsselzuweisungen ab 2018 aus Sicht der GPA NRW inhaltlich nicht begründen.

Die Planung höherer Steuererträge fußt zum einen auf beabsichtigten stufenweisen Hebesatzerhöhungen. Diese muss die Stadt Mülheim an der Ruhr jedoch durch entsprechende Ratsbeschlüsse auch in der Zukunft konsequent umsetzen. Zum anderen liegt den geplanten Steuererträgen eine Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu Grunde. Diese Entwicklung ist von der Stadt jedoch nicht zu beeinflussen und zunehmend schwankungsanfällig. Es besteht insoweit ein hohes Risiko, dass sich die Planungen der Stadt nicht realisieren lassen und zusätzlicher Konsolidierungsbedarf entsteht. Darüber hinaus setzt der Haushaltsausgleich in 2021 voraus, dass auch alle beabsichtigten Konsolidierungsmaßnahmen auf der Aufwandsseite stringent umgesetzt werden.

Weitere Risiken für die künftige Haushaltsentwicklung erwachsen zudem aus der unzureichenden Finanzlage sowie dem Substanzverlust in Teilen des Anlagevermögens.

Zum einen kann die Stadt ihr Anlagevermögen nicht mehr vollständig aus langfristigem Kapital finanzieren. Auch verfügt sie über keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft und ist daher zum großen Teil auf Kredite zur Liquiditätssicherung angewiesen. Deren Bestand hat im Jahr 2012 eine Dimension von rd. 700 Mio. Euro erreicht. Die negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner als Indikator für die Selbstfinanzierungskraft der Stadt Mülheim an der Ruhr gehören landesweit zu den höchsten.

Es ist zu erwarten, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr auch in Zukunft in erheblichem Umfang Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen muss. Sofern die in der Haushaltsplanung fixierten Annahmen zutreffen, ist mit einem weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten bis zum Jahr 2017 um mehr als 500 Mio. Euro zu rechnen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr ist somit weit von einer stabilen Liquiditätslage entfernt. Die geringe Selbstfinanzierungskraft stellt ein erhebliches Haushaltsrisiko dar. Daher hat sie ihre Liquiditätssituation mit Nachdruck zu verbessern. Nur so lässt sich auch der Zinsaufwand reduzieren. Dieser belastet die Jahresergebnisse der Stadt Mülheim an der Ruhr schon jetzt stärker als die Mehrzahl der kreisfreien Städte. Wenngleich die derzeitige Niedrigzinsphase für einen insgesamt sinkenden Zinsaufwand sorgt, besteht dennoch ein umso größeres Zinsänderungsrisiko.

Risiken ergeben sich auch direkt aus dem Anlagevermögen. Zwar gelingt es der Stadt Mülheim an der Ruhr, im Zeitraum 2007 bis 2012 dem Werteverzehr ihres Anlagevermögens in vollem Umfang durch Investitionen zu begegnen. Allerdings sind die Investitionsquoten für einzelne Positionen des Anlagevermögens unterschiedlich hoch. So hat die Stadt beispielsweise nur in geringem Umfang in ihr Straßenvermögen investiert. Als Folge hieraus ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen von 2008 bis 2012 um knapp 20 Mio. Euro zurückgegangen. Die Altersstruktur des Straßenvermögens zeigt deutlich, dass die Stadt voraussichtlich im nächsten Jahrzehnt mit erheblichen Instandhaltungs- und/oder Investitionsmaßnahmen zu rechnen hat. Auch die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen in den fünf betrachteten Jahren unterhalb des Zielwertes. Sie sind in diesem Zeitraum zudem stetig rückläufig. Daher überrascht es nicht, dass sich ein zunehmender Anteil der Verkehrsflächen in einem mangelhaften Zustand zeigt. Die vorbezeichneten Indikatoren weisen einzeln und in ihrer Kombination auf ein Risiko für den Haushalt hin. Insbesondere die zunehmende Überalterung der Verkehrsflächen mit einem einhergehenden steigenden Anteil an Flächen in einem mangelhaften Zustand indiziert Handlungsbedarf. Positiv sieht die GPA NRW die Ansätze und Instrumente der Stadt Mülheim an der Ruhr zur Steuerung ihres Infrastrukturvermögens. So ist beispielsweise eine Straßendatenbank, die die wesentlichen steuerungsrelevanten Informationen enthält, implementiert. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang auch, dass Mülheim an der Ruhr regelmäßige Zustandserfassungen vornimmt.

Im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen hat die GPA NRW auch die Straßenbeleuchtung in den Blick genommen und aufwandsseitig interkommunal verglichen, um weitere Handlungsmöglichkeiten im Anlagevermögen und dessen Erhaltung zu identifizieren. Die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung liegen interkommunal auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Bedingt ist dies insbesondere durch einen hohen Stromverbrauch, der in den letzten Jahren nur in geringem Umfang gesenkt werden konnte. Hier sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr durch den Einsatz energiesparender Leuchtmittel und die Überprüfung von Schaltzeiten eine nachhaltige Reduzierung des Stromverbrauchs anstreben. Den Energiepreis konnte sie im Jahr 2015 infolge einer europaweiten Ausschreibung bereits senken. Gleichzeitig gehen ab 2015 die Leuchten sukzessive in das Eigentum der Stadt zurück. In der Folge erwartet die Stadt Mülheim an der Ruhr deutlich geringere Unterhaltungsaufwendungen.

Der landesweite Anpassungs- und Veränderungsdruck in den kommunalen Schulen stellt seit geraumer Zeit erhöhte Anforderungen an die Schulentwicklungsplanung und Schulorganisation der Kommunen. Die Planungsüberlegungen zum künftigen Schulflächenbedarf werden dabei auch in Mülheim an der Ruhr von dem seit Jahren zu verzeichnenden und sich weiter fortsetzenden Schülerrückgang geprägt. In Summe werden zukünftig weniger Schulflächen benötigt. Zwischenzeitlich zusätzlich eintretende Flächenbedarfe durch den Offenen Ganzttag, die inklusive Beschulung sowie die aktuell auch in Mülheim an der Ruhr anwachsenden Zuwanderungs- und Flüchtlingszahlen werden diese Gesamttendenz nicht verändern. Allenfalls werden sie den notwendigen Schrumpfungsprozess der Gebäudeflächen verlangsamen. So ist auch die Stadt Mülheim an der Ruhr angesichts der bisherigen Schülerverluste und künftiger Prognosewerte in besonderer Weise gefordert, die städtischen Schulflächen dem künftigen Bedarf anzupassen. Bereits heute sind zum Teil erhebliche rechnerische Flächenüberhänge festzustellen, die bis zum Prognosejahr 2017/ 2018 für die weiterführenden Schulen bzw. 2019/ 2020 für die Grundschulen tendenziell weiter anwachsen werden.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat den richtigen Weg eingeschlagen, indem sie schulformübergreifend durch entsprechende politische Beschlüsse bereits Schulen geschlossen oder auslaufend gestellt hat. Nach den Analysen der GPA NRW werden diese zukunftsweisenden Entscheidungen jedoch nicht ausreichen. Ohne weitere Optimierungsmaßnahmen werden künftig bei allen Schulformen signifikante rechnerische Flächenüberhänge verbleiben. Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte daher die Schließung weiterer Schulstandorte in Betracht ziehen und/ oder eine Flächenoptimierung an Einzelstandorten anstreben. Insbesondere sollte sie künftig möglichst auf Schulverbünde verzichten und einzügige Grundschulnebenstandorte schließen. Während die Realschulen zum Zeitpunkt der Prüfung noch keinen Handlungsbedarf erkennen lassen, hat die Stadt Mülheim an der Ruhr auf die rückläufigen Schülerzahlen bei den Hauptschulen bereits reagiert und die Auflösung von zwei Schulstandorten beschlossen. Um den weiter sinkenden Schülerzahlen an den Gymnasien und Gesamtschulen gerecht zu werden, sollte die Stadt auch hier sukzessive Gebäudeflächen bedarfsgerecht reduzieren. Die gesonderte Betrachtung der Schulturnhallen der Stadt Mülheim an der Ruhr zeigt im Vergleichsjahr 2011 zwar noch keine Flächenüberhänge auf. Durch die sinkenden Schülerzahlen werden zukünftig aber auch hier weniger Flächen für den Schulsport benötigt. Positiv wertet die GPA NRW, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr inzwischen Nutzungsgebühren und Energiekostenbeiträge für den Übungsbetrieb und Veranstaltungen der Vereine erhebt.

Im weiteren Fokus der Prüfung waren neben dem Straßen- und Schulgebäudevermögen auch die städtischen Grünflächen. Hier hat die GPA NRW schwerpunktmäßig die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie Straßenbegleitgrün einer näheren Analyse unterzogen.

Auffällig ist zunächst, dass die in Mülheim an der Ruhr vorgehaltenen Flächen dieser Nutzungsformen im interkommunalen Vergleich sehr gering sind. Nicht berücksichtigt sind hierbei allerdings große Sonderanlagen, wie beispielsweise das ehemalige Gelände der Landesgartenschau. Eine detaillierte Betrachtung der Aufwendungen der einzelnen Nutzungsformen war in Mülheim an der Ruhr nicht möglich, da die notwendigen Daten nicht in der erforderlichen Tiefe vorlagen. Gleichwohl hat die GPA NRW eine näherungsweise Einschätzung zur Höhe der in Mülheim an der Ruhr eingesetzten Ressourcen für die Unterhaltung und Pflege der betrachteten Grünflächen vorgenommen. Gemessen an den auf Basis der GPA-Benchmarks hochgerechneten Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der drei betrachteten Nutzungsformen liegen die ordentlichen Aufwendungen der Stadt Mülheim an der Ruhr insgesamt auf einem niedrigen Niveau. Ursache hierfür ist in erster Linie der für weite Teile der städtischen

Grünflächen geltende geringe Pflegestandard. Optimierungsbedarf sieht die GPA NRW noch im Bereich der internen Steuerung des Grünflächenmanagements, insbesondere hinsichtlich der stärkeren Differenzierung und Detaillierung der Datengrundlagen.

Weitere Konsolidierungsansätze ergeben sich bei den Personal- sowie Sach- und Transferleistungen.

Im Bereich Sicherheit und Ordnung zeigen die Leistungskennzahlen in vier von fünf betrachteten Aufgabenbereichen eine erhöhte Personalausstattung. Die Analyseergebnisse lassen Potenziale erkennen. Insbesondere das Personenstandswesen offenbart deutliche Optimierungsmöglichkeiten. Mülheim an der Ruhr weist hier im interkommunalen Vergleich die geringste Fallzahl je Vollzeit-Stelle aus. Die Verwaltung sollte in einem ersten Schritt die Standards bei Eheschließungen überprüfen und die Trauermine und Trauorte stärker konzentrieren. Im Bereich des Einwohnermeldewesens sowie der KFZ-Zulassung sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr den Fokus auf eine gleichmäßigere Auslastung des Personals legen. Weitere Potenziale sieht die GPA NRW in Prozessverbesserungen durch die Ausweitung und konsequente Anwendung automatisierter Verfahren.

Im Bereich Soziales entspricht die Stellenausstattung in den betrachteten Aufgabenbereichen zumeist den von der GPA NRW festgesetzten Benchmarks. In einigen Aufgabenfeldern werden die Benchmarks sogar übertroffen. Dagegen sind im Wohngeld, in der Rentenversicherung und im BAföG Stellenpotenziale vorhanden. Aufgrund des hohen Potenzials im Wohngeld und in der Rentenversicherung sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr die hier gebundene Personalausstattung mit eigenen Untersuchungen vertiefend überprüfen.

Anhaltspunkte für personelle Konsolidierungsmaßnahmen haben sich zudem aus der vergleichenden Aufwandsbetrachtung der Schulsekretariate der Stadt Mülheim an der Ruhr ergeben. So weisen die Personalaufwendungen für die Schulsekretariate der Grund-, Haupt und Gesamtschulen sowie der Gymnasien und Berufskollegs im Betrachtungsjahr ein überdurchschnittliches Niveau auf und indizieren Optimierungspotenzial. Die ungünstigen Kennzahlenausprägungen im Grundschulbereich werden insbesondere durch den Erhalt von kleineren Schulen bzw. Nebenstandorten negativ beeinflusst. Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die angesetzten Bearbeitungszeiten und Häufigkeiten bei der Stellenbemessung für alle Schulformen überprüfen.

Bei den Sach- und Transferaufwendungen hat die GPA NRW im Wesentlichen die großen Aufgabenblöcke Jugend und Soziales auf Handlungsmöglichkeiten hin untersucht. Einbezogen in die Prüfung wurden zudem die Aufwendungen für die Offene Ganztagschule sowie die Schülerbeförderung. Die Aufwendungen für den Schulweg im Verhältnis zu den beförderten Schülern sind insgesamt unterdurchschnittlich. Dies ist ein Indiz für eine wirtschaftliche Organisation des Schülertransports. Der Anteil von Schülern mit Beförderungsanspruch ist ebenfalls unterdurchschnittlich. Bei der Schülerbeförderung ist allerdings auffällig, dass die Vertragsgestaltung mit dem öffentlichen Verkehrsunternehmen zu einer nicht offenkundigen, möglichen Subventionierung des ÖPNV führt. Die Vereinbarung sollte nach Möglichkeit modifiziert und die Finanzierung transparenter gestaltet werden.

Im Sozialbereich stellen sich die Transferaufwendungen für die unterschiedlichen Leistungsarten wie die Grundsicherung für Arbeitssuchende, das Bildungs- und Teilhabepaket sowie die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen eher unauffällig dar oder aber sind aufgrund der fehlenden Gesamtkostenübersicht nicht ermittelbar. Als Besonderheit innerhalb der Eingliederungshilfe

rungshilfe ist das Frühförderzentrum herauszustellen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr betreibt ein eigenes Frühförderzentrum, das organisatorisch im städtischen Gesundheitsamt angesiedelt ist. Einige Leistungen dieses Frühförderzentrums sind bisher auf vertraglicher Basis von der Krankenkasse refinanziert worden. Allerdings hat die Krankenkasse den Vertrag aufgekündigt und die Kostenerstattung inzwischen eingestellt. In Anbetracht der angespannten Haushaltssituation sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr versuchen, die notwendigen Voraussetzungen für eine Fortführung der Refinanzierung zu schaffen und auf dieser Basis möglichst die laufenden Verhandlungen mit der Krankenkasse abschließen. Solange die Refinanzierung nicht gesichert ist, sollten die betroffenen Leistungen von externen Anbietern erfüllt werden, die eine Erstattung der Krankenkasse erhalten. Hinsichtlich der Hilfe zur Pflege können wir der Stadt Mülheim an der Ruhr bestätigen, dass sie die in der letzten überörtlichen Prüfung ausgesprochenen Handlungsempfehlungen größtenteils umgesetzt hat.

In der städtischen Kinder- und Jugendarbeit liegen die Transferaufwendungen in der Gesamtsumme unterhalb des interkommunalen Mittelwertes. Bei einer differenzierten Betrachtung ist allerdings die ausgeprägte Förderung der für die Stadt tätigen freien Träger auffällig. Die freien Träger erhalten im Regelfall die nach den städtischen Zuschussrichtlinien mögliche Höchstförderung. Diese bewegt sich oberhalb des gesetzlich empfohlenen Rahmens. Positiv bewertet die GPA NRW das Verfahren zur Aufstellung und die inhaltliche Ausgestaltung des Kinder- und Jugendförderplans der Stadt Mülheim an der Ruhr. Die Stadt beteiligt die freien Träger bei der Erstellung des Kinder- und Jugendförderplans umfassend.

Im Aufgabenfeld der Tagesbetreuung für Kinder erfüllt die Stadt Mülheim an der Ruhr den seit dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz. Die Realisierung des festgelegten Ausbauziels von 45 Prozent fordert die Stadt weiterhin. Allerdings wird der geplante, weitere U3-Ausbau den im Betrachtungsjahr noch unterdurchschnittlichen Fehlbetrag sukzessive erhöhen. Insbesondere haben der in 2011 hohe Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft sowie die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote einen eher belastenden Einfluss auf den Fehlbetrag. Dies gilt gleichermaßen für den zu geringen Anteil der 25-Stunden-Betreuungen. Dagegen wirken sich die unterdurchschnittliche Quote der 45-Stundenbetreuung sowie die vergleichsweise niedrigen freiwilligen Zuschüsse zum Zeitpunkt der Prüfung noch begünstigend auf den Fehlbetrag aus. Künftig werden die freiwilligen Zuschüsse jedoch beträchtlich steigen. Ursache hierfür ist in erster Linie die Entscheidung der Stadt Mülheim an der Ruhr zur Übernahme hälftiger Trägeranteile für Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen freier Träger. Die Stadt sollte in Zukunft regelmäßig überprüfen, ob und in welcher Höhe an wen freiwillige Zuschüsse gezahlt werden müssen. Ziel sollte angesichts der Haushaltssituation sein, die Zuschüsse wieder zu verringern. Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Mülheim an der Ruhr überdies, die Gewährung von freiwilligen Zuschüssen vertraglich abzusichern und mit Pflichten der freien Träger zu verbinden. Darüber hinaus sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr zur weiteren Verbesserung der internen Steuerung mit den freien Trägern ein zentrales Anmeldeverfahren einführen. Dies sollte wie geplant durch eine geeignete Software unterstützt werden.

Im Bereich der Hilfen zur Erziehung hat die Stadt Mülheim an der Ruhr die Empfehlungen aus der ersten Prüfrunde aufgegriffen. Auffällig sind allerdings nach wie vor die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall. Diese sind zurückzuführen auf vergleichsweise hohe Aufwendungen für stationäre Hilfen.

Im Bereich der Offenen Ganztagschule (OGS) bildet die Stadt Mülheim an der Ruhr beim Fehlbetrag je betreuten Schüler mit Abstand den höchsten Wert aller Vergleichskommunen ab. Die Positionierung ist maßgeblich auf die Personalausstattung zurückzuführen. Die zwischen-

zeitlich beschlossene Erhöhung des Personal- und des Sachkostenzuschusses wird zu einem weiteren Anstieg des Fehlbetrages führen. Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Mülheim an der Ruhr, die Personalausstattung mit Ablauf der geltenden Rahmenvereinbarung zum Ende des Schuljahres 2015/2016 weiter zu reduzieren. Sie sollte darüber hinaus prüfen, inwieweit ergänzend zu den pädagogischen Fachkräften Hilfskräfte eingesetzt werden können. Im Hinblick auf den weiteren Ausbau der OGS sollte sie auch die übrigen Mindeststandards, insbesondere zum Raumbedarf, in Frage stellen. Weiteres Potenzial sieht die GPA NRW schließlich noch in der Anpassung der Elternbeiträge.

Durch die engen Restriktionen der Haushaltssicherung ist die Stadt Mülheim an der Ruhr gezwungen, einen harten Konsolidierungskurs zu fahren. Dieser dokumentiert sich insbesondere in 250 Einzelmaßnahmen, die Gegenstand der jüngsten Fortschreibungen der Haushaltssicherungskonzepte sind. Mit diesem Konsolidierungspaket will die Stadt die Grundlage für den avisierten strukturellen Haushaltsausgleich im Jahr 2021 legen. Allerdings sind die bisherigen Bemühungen aus Sicht der GPA NRW noch nicht ausreichend. Die Stadt Mülheim an der Ruhr ist über das bisherige Maß hinaus gefordert, ihre Konsolidierungsanstrengungen zu forcieren und geplante Maßnahmen auch konsequent umzusetzen. Die Stadt sollte insbesondere freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, verstärkt auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Positiv bewertet die GPA NRW, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr sich systematisch mit haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren auseinandersetzt. Hier ist sie vielen anderen kreisfreien Städten deutlich voraus.

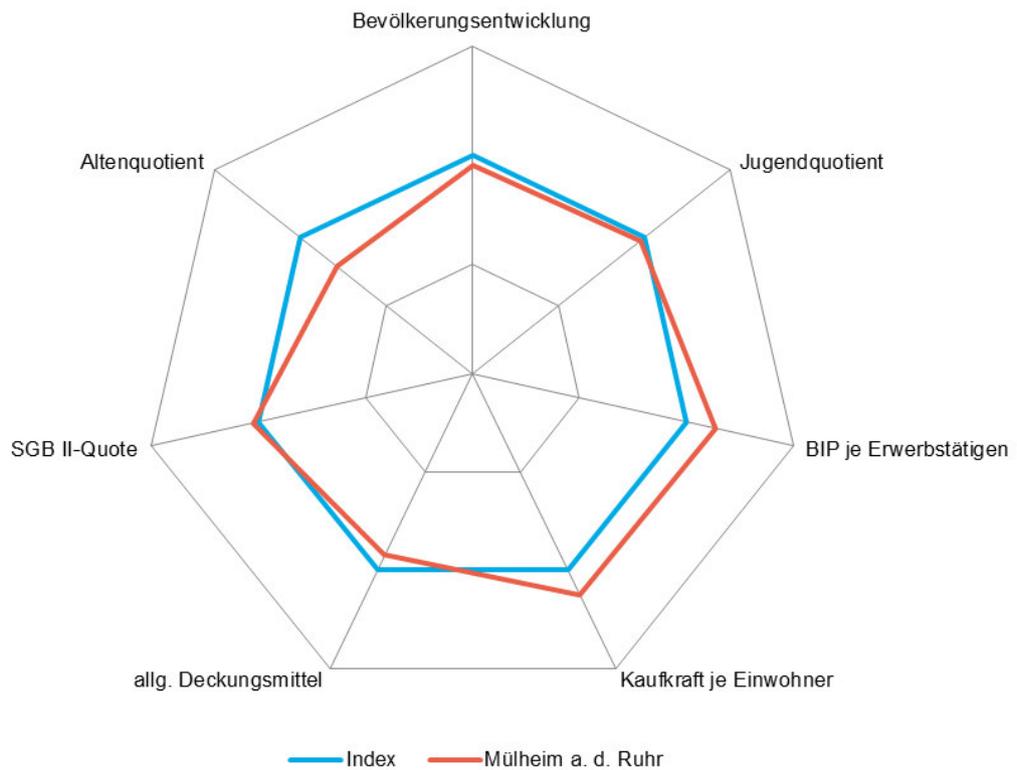
Die durch die GPA NRW aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten sollen der Stadt Mülheim an der Ruhr Unterstützung und zusätzliche Orientierung auf ihrem Konsolidierungsweg geben.

Ausgangslage der Stadt Mülheim an der Ruhr

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Mülheim an der Ruhr. 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 heutigen 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.

Insgesamt ergeben die Werte der Stadt Mülheim an der Ruhr ein heterogenes Bild. Entlastende Wirkungen dokumentieren sich insbesondere in den strukturellen Merkmalen zur wirtschaftlichen Stärke der Kommune bzw. der Einwohnerschaft. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und das Einkommensniveau der Bevölkerung sind höher als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Dagegen haben die niedrige Ausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln als Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts sowie der hohe Altenquotient, das heißt der Anteil der 65-jährigen an der mittleren Generation, eine eher belastende Auswirkung auf die Lage der Stadt Mülheim an der Ruhr. Wie in den meisten Städten und Gemeinden in NRW ist zudem von einem Rückgang der Bevölkerung auszugehen. Auch der Anteil der Jugendlichen an der mittleren Generation, ausgedrückt im Jugendquotienten, zeigt sich leicht unterdurchschnittlich und damit etwas ungünstiger als in anderen kreisfreien Städten.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Die KIWI-Bewertungen erfolgen im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter

Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten. Sie zeigen, wo Handlungsmöglichkeiten für Verbesserungen bestehen und Ressourcen eingespart werden könnten.

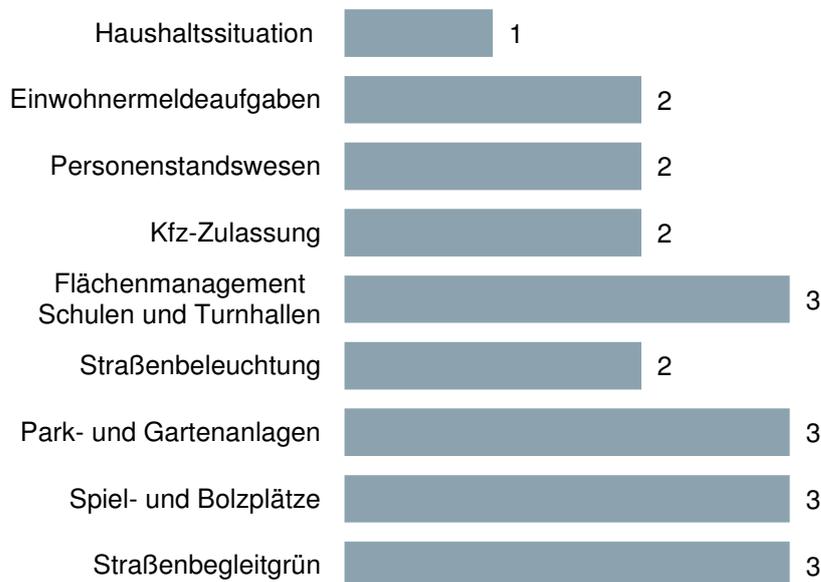
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Mülheim an der Ruhr

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Mülheim an der Ruhr wurde von Mai 2012 bis Dezember 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurden in der Stadt Mülheim an der Ruhr durchgängig in allen Prüffeldern Daten des Jahres 2011 zugrunde gelegt. Soweit auch Vergleichsdaten aus 2012 geliefert werden konnten, sind diese ergänzend in unsere Betrachtungen eingeflossen.

Für die Finanzprüfung konnte die GPA NRW auf die Jahresabschlüsse 2007 bis 2013 sowie die Haushaltspläne bis 2014 zurückgreifen. Darüber hinaus betrachtet die GPA NRW auch die Plandaten der Folgejahre. Ergänzend wurden unter anderem die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse, die vorliegenden Gesamtabchlüsse sowie die Haushaltsverfügungen der Kommunalaufsicht in die Prüfung einbezogen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Manfred Wiethoff
Finanzen	Martin Bamberger
Sicherheit und Ordnung	Stephanie Höpker
Jugend	Thomas Junker
Soziales	Anja Mareczek
Schulen und Sport	Thorsten Hahn
Verkehrsflächen	Stephanie Ackermann
Grünflächen	Stephanie Ackermann
Vermessungs- und Katasterwesen (GPA-Kennzahlenset)	Sandra Diebel
Öffentlicher Gesundheitsdienst (GPA-Kennzahlenset)	Michael Essler

Zu den Themenfeldern Informationstechnik und Gesamtabchluss ist jeweils ein gesonderter Bericht erfolgt.

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

In einem Abschlussgespräch hat die GPA NRW dem Stadtkämmerer zusammenfassend die Prüfergebnisse vorgestellt.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 31.10.2015

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Manfred Wiethoff

Teamleitung

→ 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 Mülheim
an der Ruhr im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	14
Haushaltswirtschaftliche Risiken	16
Risikoszenario	17
Haushaltskonsolidierung	18
Kommunaler Steuerungstrend	19
Beiträge	22
Gebühren	25
Steuern	25
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	27
Vermögenslage	27
Schulden- und Finanzlage	33
Ertragslage	41

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

Haushaltsausgleich

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

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zu 01. Januar 2007 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresergebnisse 2007 bis 2012 testiert und vom Rat der Stadt festgestellt vor.¹

Für das erste nach NKF-Vorschriften geplante Haushaltsjahr hat die Stadt Mülheim an der Ruhr einen Fehlbetrag geplant. Der Haushalt 2007 galt durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage als fiktiv ausgeglichen. Eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) bestand nicht. Dennoch hat die Stadt ein freiwilliges HSK aufgelegt. Das Haushaltsjahr konnte mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen werden.

Im Jahr 2008 war nur ein fiktiver Ausgleich des Haushalts durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage in der Planung und im Ergebnis möglich. Das freiwillige HSK wurde fortgeschrieben.

Seit dem Jahr 2009 ist ein Haushaltsausgleich auch nicht mehr fiktiv möglich. Die jährlichen Fehlbeträge verringern nach dem vollständigen Verzehr der Ausgleichsrücklage die allgemeine Rücklage. Die geplante Reduzierung der allgemeinen Rücklage lag unterhalb der maßgeblichen Schwellenwerte. Daher war die Stadt Mülheim an der Ruhr weiterhin nicht verpflichtet, ein HSK aufzustellen. Das freiwillige HSK wurde erneut fortgeschrieben.

Der Doppelhaushalt 2010/11 sowie der Haushalt 2012 und die jeweils vorgelegten Haushaltssicherungskonzepte waren nicht genehmigungsfähig. In den Jahren 2010 bis 2012 hatte die Stadt die Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung zu beachten.

Der Haushalt bzw. das "Haushaltssicherungskonzept 2013 und Fortschreibung der Vorjahre" sieht erstmals wieder ein positives Jahresergebnis im Jahre 2021 vor. Es wurde durch die Bezirksregierung im April 2013 genehmigt.

Ein positives Jahresergebnis im Jahr 2021 bildet die Stadt Mülheim an der Ruhr auch im Haushaltsplan 2014 ab. Die Bezirksregierung hat das HSK mit Nebenbestimmungen genehmigt. Ebenfalls genehmigt hat sie die weitere Verringerung der allgemeinen Rücklage.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Bereits in den kameralen Haushaltsjahren seit Mitte der 1990er Jahre konnte die Stadt Mülheim an der Ruhr den strukturellen Ausgleich des Verwaltungshaushaltes nicht mehr darstellen. Mit dem Übergang in das NKF setzten sich die negativen Jahresergebnisse auch unter den geänderten Rahmenbedingungen fort.

¹ Der Jahresabschluss 2013 lag erst nach Redaktionsschluss vor. Im Nachlauf der Prüfung haben Stadt und GPA NRW vereinbart, einzelne Daten des Jahresabschlusses 2013 in den Bericht aufzunehmen.

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

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis		374	-22.186	-80.026	-101.405	-131.751	-82.303
Höhe der allgemeinen Rücklage	734.549	735.633	730.042	705.492	610.385	478.634	396.331
Höhe der Ausgleichsrücklage	74.412	74.786	52.601	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		keine Verringerung	0,8	3,4	13,5	21,6	17,2
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent		pos. Ergebnis	2,7	10,2	14,4	21,6	17,2

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2021	2023
Jahresergebnis	-79.265	-86.162	-71.774	-59.495	-52.626	1.187	26.550
Höhe der allgemeinen Rücklage	0	0	0	0	0	0	0
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	100	./.	./.	./.	./.	./.	./.
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	96.184	182.346	254.120	313.616	366.242	454.3654	414.929

Ist-Werte der Jahresabschlüsse 2007 bis 2012 sowie des Jahresabschlusses 2013, Haushaltsansätze 2014 sowie Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2017, Stand: Haushaltsplan und HSK 2014

Das erste nach NKF-Vorschriften geführte Haushaltsjahr konnte die Stadt Mülheim an der Ruhr mit einem positiven Ergebnis schließen. Seitdem weisen die Ergebnisrechnungen wieder durchgehend negative Ergebnisse aus. Im Zeitraum 2008 bis 2012 hat sich das Eigenkapital der Stadt um 414 Mio. Euro verringert. Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem negativen Jahresergebnis 2009 vollständig verbraucht. Die allgemeine Rücklage wurde im Anschluss anteilig reduziert. Die jeweilige Verringerung der allgemeinen Rücklage liegt seit 2009 oberhalb des Schwellenwertes nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 Gemeindeordnung (GO) von fünf Prozent.

Die Ist-Ergebnisse der Stadt Mülheim an der Ruhr in den Jahren 2007 bis 2011 sind wesentlich geprägt durch stetig rückläufige Steuererträge. Erst 2012 steigen die Steuererträge wieder leicht. Des Weiteren beeinflussen schwankende, aber in der Tendenz steigende Transfer- und

Personalaufwendungen die Jahresergebnisse. Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie Abschreibungsaufwand steigen in Folge der Reintegration von Eigenbetrieben im Jahr 2012 sprunghaft an.

Höhere Erträge aus Zuwendungen sowie öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten, gestiegene sonstige ordentliche Erträge und gesunken sonstige ordentliche Aufwendungen können diese Entwicklung nicht kompensieren. Die Jahresergebnisse haben sich von 2007 bis 2012 stetig verschlechtert.

Die geplanten Ertragssteigerungen können die Entwicklung seit 2007 nicht ausgleichen, so dass weiterhin negative Jahresergebnisse das städtische Eigenkapital reduzieren. In Folge der geplanten Fehlbeträge bis 2020 würde das Eigenkapital der Stadt im Jahr 2018 vollständig aufgezehrt sein. Die Stadt ist jedoch bereits mit dem Jahresabschluss 2013 bilanziell überschuldet. Durch die Neubewertung der RWE-Aktien und der Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage kann sie kein Eigenkapital mehr ausweisen.

Im Planungszeitraum bis 2021 geht die Stadt Mülheim an der Ruhr davon aus, dass Erträge aus Steuern und Zuwendungen deutlich steigen werden. Hierdurch sollen nicht nur weitere Aufwandssteigerungen kompensiert werden können. Die positive Entwicklung der Ertragsseite soll auch maßgeblich dazu beitragen, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr im Jahr 2021 erstmals wieder einen Überschuss ausweisen kann.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2011 und 2012

Jahr	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-788	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20
2012	-493	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19

Die Jahresergebnisse der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen fallen in den betrachteten Jahren heterogen aus, so dass eine erhebliche Spannweite zwischen Minimum und Maximum besteht. Die Jahresfehlbeträge der Stadt Mülheim an der Ruhr gehören zu den höchsten der Vergleichsstädte. Zu berücksichtigen ist, dass zehn der kreisfreien Städte Mittel aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen erhalten. Mülheim an der Ruhr gehört nicht zu diesen Städten.

→ Feststellung

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

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.

Nachfolgend wird deshalb zunächst das strukturelle Ergebnis 2012 ermittelt und dieses anschließend dem Planergebnis 2023 gegenübergestellt.

Strukturelles Ergebnis

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

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2012 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs² und der allgemeinen Umlagen³ abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW in der Regel durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte.

Grund dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich⁴ und der allgemeinen Umlagen beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Über ein standardisiertes Hinzurechnen der Durchschnittswerte der letzten vier Jahre wird die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Mülheim an der Ruhr nicht zutreffend dargestellt. Beispielweise würden die hohen Gewerbesteuererträge des Jahres 2009 einbezogen. Ebenso würden zu niedrige Schlüsselzuweisungen berücksichtigt.

Die Hinzurechnungen hat die GPA NRW daher wie folgt berechnet:

- Gewerbesteuererträge, Erträge aus dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern sowie Steuerbeteiligungen: Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012.
- Schlüsselzuweisungen und allgemeine Umlagen: Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2014.⁵

Die GPA NRW bereinigt zudem folgende Sondereffekte:

- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen von zehn Mio. Euro. Dieser Ertrag ist ein Einmaleffekt, der die strukturelle Haushaltssituation überlagert.

² Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern, Ausgleichsleistungen, Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag, Schlüsselzuweisungen und Steuerbeteiligungen

³ Landschaftsumlage und RVR-Umlage

⁴ Das Land beabsichtigt aus diesem Grunde die Datenbasis zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs mit dem GFG 2015 auf mehrere Jahre zu erweitern.

⁵ Es liegen die Modellrechnungen des Landes zu den Gemeindefinanzierungsgesetzen (GFG) bis 2014 vor. Somit greift die GPA NRW zum einen auf eine aktuelle Datengrundlage zurück. Des Weiteren wird der Wechselwirkung von Steuerkraft und Finanzausgleich Rechnung getragen

- Außerordentliches Ergebnis von neun Mio. Euro. Durch Bewertungsanpassungen des Abwasserbeseitigungsbetriebes und des ImmobilienService ergaben sich im Jahr 2012 außerordentliche Erträge und Aufwendungen.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2012⁶

Mülheim an der Ruhr	
Jahresergebnis	-82.303
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	175.966
Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	19.442
= bereinigtes Jahresergebnis	-277.710
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	186.068
= strukturelles Ergebnis	-91.643

→ Feststellung

Bezogen auf das Jahr 2012 weist die Stadt Mülheim an der Ruhr ein strukturelles Defizit von 92 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltige zu schließende Konsolidierungslücke.

Für 2013 hatte die Stadt ein Defizit von 93 Mio. Euro geplant. Im Jahresabschluss weist sie ein Ergebnis von -79 Mio. Euro aus.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Mülheim an der Ruhr ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2023. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2012 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Mülheim an der Ruhr ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

In der aktuellen Fortschreibung des HSK geht die Stadt Mülheim an der Ruhr davon aus, dass sie im Jahr 2023 einen Jahresüberschuss von 27 Mio. Euro erreicht. Sofern die Planung eintritt, wäre die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2012 bereits im Jahr 2021 geschlossen.

⁶ Der Kämmerer hat die GPA NRW die zu Grunde liegende Berechnung im Detail zur Verfügung gestellt.

Das HSK 2010/11 sowie die Fortschreibungen 2012 und 2013 enthalten umfangreiche Aufwandsreduzierungen. Darüber hinaus beinhalten sie auch erhebliche Mehrerträge, die insbesondere durch Steuererhöhungen realisiert werden sollen. Beschlossen wurden etwa 250 Einzelmaßnahmen. Die Stadt hat 2010 folgende wesentliche Maßnahmen benannt:

- Einsparung von Personalkosten,
- Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer,
- Zinsaufwandsreduzierungen durch nicht benötigte Kredite auf Grund der HSK-Maßnahmen,
- Beteiligung der Sparkasse am Haushaltskonsolidierungsprozess,

Die Fortschreibung 2012 beinhaltet im Wesentlichen folgende Maßnahmen:

- Pauschale Reduzierung der Sachkosten,
- weitere pauschale Reduzierung des Personalaufwands sowie
- (unterjährige) Erlös- und Kostenoptimierung der Gesellschaften der Beteiligungsholding Mülheim an der Ruhr GmbH (BHM).

Die Fortschreibung 2013 sieht vor, insbesondere die Hebesätze der Realsteuern weiter anzuheben. Auf die Grafik im Berichtsabschnitt „Steuern“ wird verwiesen.

In der HSK-Fortschreibung 2014 formuliert die Stadt, dass sie folgende Maßnahmen beabsichtigt:

- Überprüfung von pflichtigen Personalstandards, soweit diese in Mülheim an der Ruhr freiwillig überschritten werden, sowie Prüfung der Bearbeitungsstandards bei der Anwendung von Ortsrecht,
- Abschluss der Geschäftsprozessoptimierung in den noch ausstehenden Fachbereichen,
- flächendeckende Leistungs- und Produktkritik im Dialog mit den politischen Gremien.

Neue Maßnahmen, aus denen konkrete Haushaltsverbesserungen für den Haushaltsplan abgeleitet werden können, hat die Stadt jedoch nicht beschlossen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2012 und dem Planergebnis 2023 im Wesentlichen zusammensetzt:

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2023	Differenz	Durchschnittliche jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	96.191*	151.500	55.309	4,2
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	72.263*	109.900	37.637	3,9

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2023	Differenz	Durchschnittliche jährliche Änderung in Prozent
Steuern (ohne Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern)	36.189***	50.412	14.223	3,1
Schlüsselzuweisungen	57.720**	128.600	70.880	7,6
Privatrechtliche Leistungsentgelte****	93.837***	112.778	18.941	1,7
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen	14.327*	9.140	-5.187	-4,0
Personalaufwendungen	147.461***	152.226	4.765	0,3
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	112.162***	108.361	-3.801	-0,3
Sonstige ordentliche Aufwendungen	54.436***	42.721	-11.715	-2,2

* Mittelwert 2010 bis 2012, siehe Seite 7; ** Mittelwert 2012 bis 2014, siehe Seite 7; *** Ergebnis 2012

**** Ab dem Jahr 2014 bucht die Stadt Leistungsbeteiligungen des Bundes an den Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende, dem Arbeitslosengeld 2, den Eingliederungshilfen sowie der Grundsicherung als privatrechtliche Leistungsentgelte. Für die Darstellung hat die GPA NRW die Leistungsbeteiligungen, die die Stadt im Jahr 2012 noch als sonstige Transfererträge gebucht hat, den privatrechtlichen Leistungsentgelten zugeordnet.

Gewerbesteuer

Die von der Stadt geplanten Erträge aus der Gewerbesteuer sollen mit über 55 Mio. Euro zur Konsolidierung bis 2023 beitragen. Die Ansätze für die Jahre ab 2014 hat sie auf Basis des prognostizierten Ergebnisses für 2013 gebildet. Die von der Stadt gewählten Steigerungsraten basieren auf dem Orientierungsdatenerlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW (MIK) vom 09. Juli 2013. Für die Jahre ab 2018 hat sie darüber hinaus den Erlass des MIK vom 09. August 2011 zu § 76 GO NRW herangezogen. Bei den Wachstumsraten handelt es sich um eine rechnerisch ermittelte Erwartungshaltung, die von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig ist. Sie werden daher jährlich neu kalkuliert.

Die Stadt versucht zudem, die geplanten Gewerbesteuererträge über die Anhebung des Hebesatzes zu realisieren. In der Planung berücksichtigt sie die beschlossene Hebesatzerhöhung ab 2014 auf 490 vom Hundert (v. H.). Das HSK sieht weitere Erhöhungen vor. Ab dem Jahr 2016 auf 520 v. H., ab 2018 auf 550 v. H. und ab 2020 auf 580 v. H.

Die GPA NRW sieht in der städtischen Planung kein Risiko durch offensichtlich optimistische und sachlich nicht begründete Planwerte. Gleichwohl besteht ein Handlungsbedarf für die Stadt. Sie hat die beabsichtigten Hebesatzerhöhungen in den kommenden Jahren zu beschließen.

Das Gewerbesteueraufkommen war in der Vergangenheit Schwankungen ausgesetzt. In den letzten Jahren ist es jedoch kontinuierlich gesunken. 2012 konnte die Stadt mit 88 Mio. Euro nur noch etwa die Hälfte der Erträge des Jahres 2007 erzielen. 2007 konnte sie Gewerbesteuererträge von 175 Mio. Euro buchen. Die Ursachen für die Veränderungen des Gewerbesteueraufkommens sind vielfältig und liegen oftmals außerhalb der Steuerungsmöglichkeiten der Stadt.

Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern

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

Schlüsselzuweisungen

Mit einem Zuwachs von mehr als 70 Mio. Euro sollen die Schlüsselzuweisungen zur Konsolidierung beitragen. Die Stadt plant insbesondere 2013 und in den Jahren ab 2018 mit hohen Steigerungsraten. Die Ansätze der Stadt für die Jahre 2013 und 2014 entsprechen in etwa den in den jeweiligen GFG festgesetzten Beträgen. Die veranschlagten Steigerungsraten bis 2017 liegen unterhalb der Orientierungsdaten des Landes.

Ab dem Jahr 2018 hat die Stadt jährliche Wachstumsraten von 11,5 Prozent ermittelt. Diese liegen deutlich über der Rate von 4,1 Prozent, die die Orientierungsdaten für das letzte Bezugsjahr 2017 vorsehen. Als Berechnungsformel hat die Stadt das geometrische Mittel der letzten zehn Jahre gewählt. Diese Formel anzuwenden, ermöglicht ein Erlass des MIK.

Fraglich ist, ob die schematisch richtige Anwendung der Berechnungsformel auch inhaltlich zu nachvollziehbaren und nicht offensichtlich stark risikobehafteten Planwerten führt. Die ab 2018 eingeplanten außergewöhnlich hohen Steigerungsraten könnten insbesondere durch folgende Faktoren begründet sein:

- Steigerung der Verteilmasse: In den letzten Jahren wurden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Es ist fraglich, ob von diesem hohen Stand ausgehend ab 2018 nochmals solche außergewöhnlich hohen Steigerungen ausgegangen werden kann. Das Land selbst geht bis einschließlich 2017 von weit aus geringeren Steigerungen aus. Es sind keine Hinweise bekannt, die signifikant höhere Steigerungen ab 2018 begründen würden.
- Geänderte Verteilungsmaßstäbe: Im GFG 2012 wurden vom ifo-Institut gemachte Vorschläge und Beratungsergebnisse der ifo-Kommission umgesetzt. Von der Änderung der Verteilungsmaßstäbe hat die Stadt profitiert. Es liegen zurzeit jedoch keine Informationen vor, die eine nochmalige Verbesserung zugunsten der Stadt Mülheim an der Ruhr belastbar einplanen ließen.
- Veränderungen bei den Berechnungsgrundlagen, z.B. bei der Steuerkraft: Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft. Eine sinkende Steuerkraft führt tendenziell zu höheren Schlüsselzuweisungen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr geht jedoch von steigenden Steuererträgen aus.

Aus den genannten Faktoren lassen sich im Ergebnis die hohen Steigerungsraten ab 2018 nicht erklären. Aus Sicht der GPA NRW scheint es insofern fraglich, ob sich die Planung der Stadt, ab 2018 mit sehr stark steigenden Schlüsselzuweisungen zu kalkulieren, realisiert.

Im Abschnitt „Risikoszenario“ greift die GPA NRW dieses Risiko auf. Sie stellt beispielhaft dar, wie sich die Schlüsselzuweisungen entwickeln, wenn sie in Anlehnung an die Steigerungsraten der Orientierungsdaten fortgeschrieben werden.

Es liegt im Ermessen der Stadt, mit Rücksicht auf die örtlichen Besonderheiten und sofern mathematisch ermittelte Wachstumsraten zweifelhaft erscheinen, abweichende Raten anzusetzen.⁷ Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Mülheim an der Ruhr, die Planungswerte für die Schlüsselzuweisungen nochmals zu überdenken.

Für den Haushalt 2015 weicht die Stadt von den über das geometrische Mittel berechneten Steigerungsraten nach unten ab. Aus Sicht der GPA NRW sind die angesetzten Steigerungsraten jedoch weiterhin optimistisch.

Grundsteuer B

Die Stadt plant, dass neben der Gewerbesteuer auch andere Steuererträge steigen. Die Planung basiert im Wesentlichen auf der Annahme, dass der Hebesatz der Grundsteuer B weiter steigt. Ab 2015 auf 590 v. H., ab 2017 auf 620 v. H. und ab 2019 auf 650 v.H.

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

Mit der Haushaltssatzung 2015 hat der Rat der Stadt Mülheim an der Ruhr beschlossen, den Hebesatz der Grundsteuer B ab Januar 2015 auf 640 v. H. anzuheben.

Privatrechtliche Leistungsentgelte

Von steigenden privatrechtlichen Leistungsentgelten erwartet die Stadt in den Jahren 2013 und 2014 einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung der Ergebnisrechnung. Der Planung liegt die stufenweise Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu Grunde. Zudem rechnet die Stadt mit steigenden Leistungsbeteiligungen des Bundes an den Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende, dem Arbeitslosengeld 2 und den Eingliederungshilfen. Die Planungen der Stadt sind nachvollziehbar.

Steuerbeteiligungen

Auf Grundlage des Solidarpakts 2 werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. 2019 läuft der Solidarpakt 2 aus. Die 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 Mülheim an der Ruhr geht in ihren Planungen davon aus, dass die Umlage nach dem Jahr 2019 entfällt. Sie plant daher ab dem Jahr 2020 mit einer um sieben Mio. Euro geringeren Gewerbesteuerumlage. 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.

⁷ Siehe Ausführungserlass des MIK vom 07. März 2013

Personalaufwendungen

Die Stadt stellt im Zuge des Ausbaus der U3-Betreuung Personal ein. Mit steigenden Personal- und Versorgungsaufwendungen plant sie 2013 und 2014 zudem infolge der Besoldungs- und Tarifierhöhungen. Die Umsetzung von Maßnahmen aus dem HSK soll jedoch die Aufwandsteigerung insgesamt mindern.

Die Stadt hinkt dem im HSK 2010 formulierten Ziel hinterher, Personalkosten von 13 Mio. Euro einzusparen. Erst im Jahr 2012 hat sie über die Dienstvereinbarung „Bündnis“ die Voraussetzung für die Umsetzung von einzelnen Maßnahmen schaffen können. Bis Ende 2014 rechnet die Stadt, Personalkosten von ca. zehn Mio. einzusparen. Den ausstehenden Konsolidierungsbeitrag will sie bis 2018 erzielen. Ab dem Jahr 2017 rechnet die Stadt wieder mit steigenden Personalaufwendungen. Sie unterstellt jährlich Steigerungsraten von ca. einem Prozent.

Die kommunalen Spitzenverbände prognostizieren für 2013 bis 2016 tarifliche Steigerungen von rund drei Prozent jährlich. Diese Prognose wird durch den aktuellen Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst bestätigt.

Risiken für den geplanten Haushaltsausgleich sieht die GPA NRW bezogen auf die Personalaufwendungen, wenn

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

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände ist für Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen mit Steigerungen von circa drei Prozent für die Jahre 2013 bis 2016 zurechnen. Die Planung der Stadt berücksichtigt niedrigere Wachstumsraten. Die Entwicklung der Instandhaltungs-, Unterhaltungs-, Sanierungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen ist insofern maßgeblich abhängig von der Umsetzung des HSK.

Sonstige ordentliche Aufwendungen

Die Stadt geht davon aus, dass die sonstigen ordentlichen Aufwendungen sinken. In der Planung sind für verschiedene Positionen keine oder im Vergleich zu den Ist-Ergebnissen der Vorjahre nur geringe Beträge berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für folgende Aufwendungen: Gewerbesteuererstattungszinsen, Pauschalwertberichtigungen von Forderungen, Wertkorrekturen von Forderungen aus Vorjahren und übrige sonstige Aufwendungen. Die Planung dieser Positionen berücksichtigt nur die von der Stadt einschätzbaren Werte.

Weitere Einzelaspekte

Inwieweit Zinsaufwendungen, wie im HSK vorgesehen, reduziert werden können, ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Auf den Berichtsabschnitt „Verbindlichkeiten“ wird verwiesen.

Die Beteiligung der Eigen- bzw. Beteiligungsgesellschaften am Konsolidierungsprozess ist risikobehaftet. Die durch die Energiewende hervorgerufenen Verwerfungen im Energiesektor könn-

ten die Jahresergebnisse der medl GmbH beeinflussen. Über die BHM wird die Stadt mittelbar betroffen sein. Die RWE AG hat ihre Dividendenausschüttung gesenkt. Hiervon sind BHM und Stadt über das bisher in den rechtlich unselbstständigen Stiftungen geführte Vermögen betroffen. Auch die Erwartung höherer Gewinnausschüttungen der Sparkasse ist risikobehaftet. Sie stehen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Altlasten der WestLB und der Entwicklung des Finanzmarktes. Insofern hat die Stadt fortlaufend kritisch zu hinterfragen, in welchem Umfang ihre Beteiligungen zur notwendigen Konsolidierung beitragen können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr plant ab dem Jahr 2021 positive Jahresergebnisse. Die von der GPA NRW betrachteten Planungswerte des Haushaltssicherungskonzeptes bis 2023 sind zu einem großen Teil nachvollziehbar. Bei den Personalaufwendungen sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen hat die Stadt noch Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen. Insofern besteht konkreter Handlungsbedarf.

Die hohen Steigerungsraten bei den Schlüsselzuweisungen ab 2018 lassen sich aus Sicht der GPA NRW inhaltlich nicht begründen. Es besteht insoweit ein besonders hohes Risiko, dass sich die Planungen der Stadt nicht realisieren und zusätzlicher Konsolidierungsbedarf entsteht.

Die ertragsseitige Konsolidierung des Haushaltes hängt zum einen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Zum anderen sind beabsichtigte Maßnahmen, wie das stufenweise Anheben der Realsteuerhebesätze, noch durch konkrete Ratsbeschlüsse umzusetzen.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Mülheim a.d.R.
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,1	98,0	92,0	80,1
Eigenkapitalquote 1	-27,8	66,7	16,8	25,5
Eigenkapitalquote 2	-10,4	81,0	37,1	38,8
Fehlbetragsquote	1,8	56,0	19,9	21,6
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	20,0	48,9	31,6	27,6
Abschreibungsintensität	3,7	11,1	6,9	4,1
Drittfinanzierungsquote	24,1	77,2	47,6	66,8
Investitionsquote	28,7	139,2	77,5	128,1

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Mülheim a.d.R.
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	20,8	94,7	66,9	62,3
Liquidität 2. Grades	4,1	123,2	21,2	9,5
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	159	165	162	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,6	37,3	19,0	27,5
Zinslastquote	0,7	6,5	3,7	4,4
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	25,6	58,3	39,8	44,2
Zuwendungsquote	8,9	64,7	29,3	12,2
Personalintensität	16,8	27,7	20,9	23,6
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,3	25,6	17,5	12,2
Transferaufwandsquote	23,6	54,8	36,8	43,1

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Mülheim a.d.R.
Jahresergebnis je Einwohner	-788	-102	-310	-788
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-627	29	-160	-627
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.315	2.201	1.628	1.362

Mit Ausnahme des Jahres 2007 kann die Stadt Mülheim an der Ruhr ihre Aufwendungen nicht durch Erträge decken. Negative Jahresergebnisse führen zu einem fortlaufenden Verzehr des Eigenkapitals. Insofern lebt die Stadt von ihrer Substanz. Mit dem Jahresabschluss 2013 wird das Eigenkapital vollständig aufgezehrt sein. Diese Entwicklung ist bemerkenswert zumal die Ausgangslage der Stadt anders als bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen als gut bezeichnet werden konnte.

Die bis 2011 vergleichsweise geringe Belastung durch Abschreibungen steigt auf ein durchschnittliches Niveau. Die Drittfinanzierungsquote sinkt in Folge der Reintegration von eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Dennoch ist die entlastende Wirkung der Drittfinanzierung in Mülheim höher als bei der Mehrzahl der kreisfreien Städte.

Im Zeitraum 2007 bis 2012 ist die Stadt dem Werteverzehr ihres Anlagevermögens in vollem Umfang durch Investitionen begegnet. Die GPA NRW erachtet den Umfang der Investitionstätigkeit trotz schwieriger Haushaltslage als notwendig. Beispielsweise wird aus der Altersstruktur des Straßenvermögens deutlich, dass die Stadt voraussichtlich im nächsten Jahrzehnt mit erheblichen Instandhaltungs- und/oder Investitionsmaßnahmen zu rechnen hat. Der hohe Grad der Abnutzung des Straßenvermögens deutet schon jetzt auf einen Investitionsstau hin.

Die kritische Situation der Haushaltswirtschaft der Stadt Mülheim an der Ruhr wird über die Kennzahlen zur Finanzlage deutlich. Die Stadt kann ihr Anlagevermögen nicht mehr vollständig aus langfristigem Kapital finanzieren. Des Weiteren verfügt sie über keine ausreichende Selbst-

finanzierungskraft. Die Stadt muss ihr laufendes Geschäft über die Kredite zur Liquiditätssicherung finanzieren. Zudem kann sie ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten nur in äußerst geringem Maße durch liquide Mittel und kurzfristig erwartete Liquidität decken. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten steigen. Die überdurchschnittlich hohe kurzfristige Verbindlichkeitsquote birgt das Risiko steigender Zinsaufwendungen. Zinsaufwendungen belasten die Jahresergebnisse der Stadt schon jetzt stärker als die Mehrzahl der kreisfreien Städte.

Ein struktureller Nachteil für die Stadt hat sich in den letzten Jahren entwickelt. Die allgemeinen Deckungsmittel sind bis ins Jahr 2011 gesunken. 2011 verfügte die Stadt über die niedrigsten Deckungsmittel. Während die Netto-Steuerquote von einem hohen auf ein durchschnittliches Niveau gesunken ist, steigt die Zuwendungsquote. Damit einhergeht eine zunehmende Abhängigkeit vom kommunalen Finanzausgleich.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- HSK-Pflicht besteht seit dem Jahr 2010 auch im NKF fort. In den Jahren 2010 bis 2012 befand sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung.
- Das strukturelle Ergebnis 2012 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 92 Mio. Euro aus.
- Die Ausgleichsrücklage war in 2010 vollständig verbraucht. Von 2007 bis 2012 fand ein Werteverzehr von 413 Mio. Euro statt.
- Das HSK 2014 sieht den Haushaltsausgleich erstmalig wieder im Jahr 2021 vor. Bis dahin wird das Eigenkapital der Stadt verbraucht sein.
- Der Haushaltsausgleich ab 2021 setzt voraus, dass beabsichtigte Konsolidierungsmaßnahmen mit den geplanten Ergebnisverbesserungen umgesetzt werden.
- Inwieweit der nach den Plandaten ab 2018 sprunghafte Anstieg der Schlüsselzuweisungen tatsächlich eintritt, erscheint sehr unsicher.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Mülheim an der Ruhr mit dem Index 1.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Hohe Steigerungsraten für die Schlüsselzuweisungen in den Jahren 2018 bis 2023	Strukturelle Haushaltssituation
Umsetzung der HSK-Maßnahmen: insbesondere Entwicklung der Aufwendungen für Personal sowie für Sach- und Dienstleistungen	Strukturelle Haushaltssituation
Gewinnausschüttung der Sparkasse	Strukturelle Haushaltssituation
Zinsänderungsrisiko	Strukturelle Haushaltssituation und Schulden- und Finanzlage
Geringe Selbstfinanzierungskraft	Schulden- und Finanzlage

Risikoszenario

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat erstmals im Jahr 2008 Risiken strukturiert erfasst. Sie hat sich dabei am Risikomanagement der Beteiligungsholding Mülheim an der Ruhr GmbH orientiert. In den Jahren 2012/2013 hat sie eine weitere Risikoinventur durchgeführt. Inzwischen hat sie ihr Risikoportfolio vervollständigt. Es umfasst nicht nur die Kernverwaltung sondern auch die Betriebe der Stadt Mülheim an der Ruhr sowie für die Beteiligungsgesellschaften.

Seitens der Stadt wird das Risikoportfolio jährlich aktualisiert und fortgeschrieben. Jeweils für den Zeitraum der mittelfristigen Haushaltsplanung schätzen die Fachbereiche ihre Risiken ein. Unterjährig sind diese angehalten, Veränderungen zu melden. Gleiches gilt, wenn Risiken eingetreten sind.

Über ihr Risikomanagement informiert die Verwaltung regelmäßig sowohl den Verwaltungsvorstand als auch den Hauptausschuss. In der Berichterstattung stellt sie u. a. dar,

- wie sich die Risikohöhe insgesamt verändert,
- wie sich wesentliche Bestandsrisiken entwickeln und
- welche neuen Risiken identifiziert wurden.

Zum Risikomanagement gehört für die Stadt Mülheim an der Ruhr, Gegensteuerungsmaßnahmen zu initiieren und nachzuverfolgen: Fachbereich und Risikomanagement erörtern, über welche Maßnahmen zum einen die Risikosumme, zum anderen die Eintrittswahrscheinlichkeit reduziert werden können.

Im Klaren ist sie sich, dass durch den Eintritt eines oder weniger Großrisiken die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Stadt eingeschränkt werden könnte. Sie sieht sich indes nicht in der Lage, Vorsorge für diese Fälle zu treffen.

Das Risikomanagement hat die Stadt mit der Haushaltsplanung verzahnt.

➔ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr setzt sich systematisch mit haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren auseinander. Über den Risikomanagement-Prozess versucht sie, Risiken zu minimieren.

Im Risikomanagement der Stadt Mülheim an der Ruhr sieht die GPA NRW ein Beispiel für gute kommunale Praxis.

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Mit dem „Risikoszenario“ zeigt die GPA NRW auf, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn sich Risiken tatsächlich realisieren und die Ist-Ergebnisse in einzelnen Bereichen schlechter ausfallen als zurzeit absehbar. Die GPA NRW wählt in der Regel einige wenige Haushaltspositionen aus, um dieses beispielhaft darzustellen. Sie stellt im Risikoszenario Ertrags- und Aufwandspositionen mit abweichenden Planungsdaten sowie deren Auswirkung auf das Ergebnis des letzten Planjahres dar.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr informiert, wie beschrieben, selbst über ihre Risiken. Daher beschränkt sich das Risikoszenario der GPA NRW auf das ihrer Ansicht nach zusätzliche Risiko bei den Schlüsselzuweisungen.⁸

Planergebnisse und fiktives Risikoszenario 2023 in Millionen Euro

Position und Erläuterung	Risikoszenario 2023	Planergebnis 2023	Auswirkung auf Jahresergebnis
Schlüsselzuweisungen: 2013 und 2014 lt. GFG-Modellrechnungen, 2015 bis 2017 Steigerungsraten der Stadt übernommen, ab 2018 jährlich 4,1 Prozent (Fortschreibung der Orientierungsdaten)	87	129	42

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

Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt, die Risikobetrachtung auf den kompletten HSK-Zeitraum zu erweitern.

Haushaltssolidierung

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

⁸ Siehe Kapital Haushaltsplanung

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Erhöhung der Anteile der Beitragspflichtigen bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)	Haushaltskonsolidierung - Beiträge
Anheben des Hebesatzes Grundsteuer B	Haushaltskonsolidierung - Steuern

Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden. Dort werden auch Konsolidierungsmöglichkeiten aufgezeigt, die freiwillige Leistungen oder Standards der Aufgabenerledigung betreffen.

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

Kommunaler Steuerungstrend

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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, den allgemeinen Umlagen und dem Finanzausgleich. Folgende Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, hat die GPA NRW ebenfalls bereinigt:

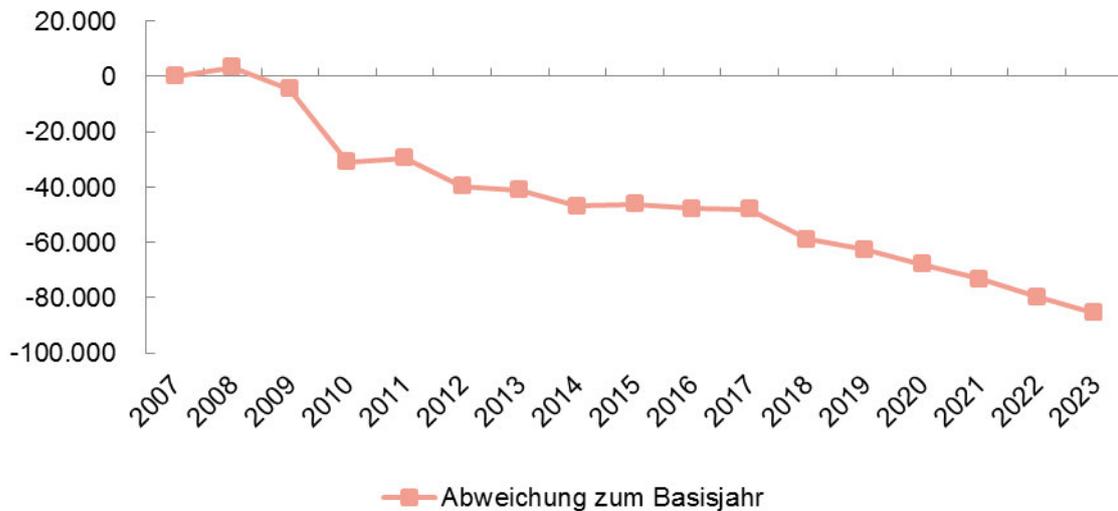
- Außerordentliche Erträge und Aufwendungen,
- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen sowie
- Aufwendungen für die Zuführung zu Pensions- und Beihilferückstellungen.

Die Erträge bzw. Aufwendungen im Zusammenhang mit den Rückstellungen schwanken im Zeitverlauf 2007 bis 2012 erheblich und verzerren insofern den Trend.

Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2009 wird in der Zeitreihe bis 2022 als kommunaler Steuerungstrend ausgewiesen⁹:

⁹ Auf die Herleitung des Steuerungstrends wird verzichtet. Der Kämmerer wurde die zu Grunde liegende Berechnung zur Verfügung gestellt.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Ist-Werte bis 2012

Die Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich. Ausgehend vom Basisjahr 2007 zeigt sich ein negativer Trend. Im Eckjahrevergleich der Haushaltsjahre 2007 bis 2012 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um 40 Mio. Euro. Auffällig ist die negative Entwicklung im Jahr 2010. Gegenüber dem Vorjahr sind insbesondere folgende Aufwandspositionen erheblich gestiegen:

- Transferaufwendungen (Zuschüsse an Unternehmen und Sozialtransferaufwendungen),
- sonstige Finanzaufwendungen sowie
- Personalaufwendungen.

Verschiedene Effekte in Folge der Reintegration der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen "ImmobilienService" und "Abwasserbeseitigungsbetrieb" führen zur Ergebnisverschlechterung im Jahr 2012.

Die Konsolidierungsbemühungen des HSK der Stadt Mülheim an der Ruhr bewirken, dass sich der Kommunale Steuerungstrend stabilisiert. Der bereinigte Fehlbetrag soll sich bis 2017 gemäß der Haushaltsplanung nur geringfügig um weitere acht Mio. Euro erhöhen.

Ab dem Jahr 2018 plant die Stadt auf Basis des Erlasses vom 09. August 2011 zu § 76 GO NRW.¹⁰ Berücksichtigt sind zudem HSK-Maßnahmen, die sich auf die Höhe der Personalaufwendungen auswirken. Konsolidierungsbeiträge der Maßnahmen der HSK 2010 ff. hat die Stadt darüber hinaus bis ins Jahr 2013 fortgeschrieben. Die Stadt geht des Weiteren davon aus, dass die beschlossenen HSK-Maßnahmen über den mittelfristigen Planungszeitraum hinaus wirken. Weitere Konsolidierungsmaßnahmen enthält die Planung des erweiterten HSK-Zeitraumes jedoch nicht. Demnach wird sich bis 2023 das bereinigte Jahresergebnis um insgesamt 86 Mio.

¹⁰ Diesen Erlass hat das MIK inzwischen durch den Ausführungserlass vom 07. März 2013 ersetzt.

Euro verschlechtern. In der Haushaltsplanung der Stadt Mülheim an der Ruhr findet hingegen bereits ab dem Jahr 2014 eine kontinuierliche Reduzierung der Jahresfehlbeträge statt. Grund hierfür ist insbesondere die Ertragserwartung bei den Steuern.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW stellt einen negativen Kommunalen Steuerungstrend fest. Die positive Entwicklung hin zu einem ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2021 basiert insofern maßgeblich auf der Erwartung steigender Erträge, die für den Steuerungstrend bereinigt wurden. Die Planung höherer Steuererträge fußt zum einen auf beabsichtigten Hebesatzerhöhungen. Zum anderen liegt ihr eine Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu Grunde. Diese Entwicklung ist von der Stadt nicht zu beeinflussen. Über die Konsolidierung der Aufwandsseite kann die Stadt Mülheim an der Ruhr maximal die Defizitentwicklung stoppen.

→ **Empfehlung**

Sofern die Stadt Mülheim an der Ruhr keine Ergebnisverbesserungen im nicht oder kaum steuerbaren Bereich erzielen kann, müssen eigene Konsolidierungsbemühungen intensiviert werden.

Die GPA NRW hat die Jahresergebnisse 2007 bis 2012 sowie den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bis 2017 auf Produktbereichsebene betrachtet. Die Analyse liefert Erkenntnisse, welche Produktbereiche für die Entwicklung im kommunalen Steuerungstrend maßgeblich sind. Die höchsten Defizite weist die Stadt Mülheim an der Ruhr in den Produktbereichen „Soziale Hilfen“, „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“, „Schulträgeraufgaben“, „Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV“, „Sicherheit und Ordnung“ und „Innere Verwaltung“ aus.

Die Produktgruppe Immobilienservice ist Teil des Produktbereiches Innere Verwaltung. Sie ist für die Planung und Abwicklung aller bautechnischen Aufgaben sowie für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der städtischen Gebäude verantwortlich. Die größten Aufwendungen entstehen hierbei für die Sach- und Dienstleistungen. Zudem entstehen erhebliche Aufwendungen für Personal und bilanzielle Abschreibungen.

Der Produktbereich Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV umfasst nicht nur die Produktgruppen Verkehrsflächen und –anlagen, Ingenieurbauwerke und Verkehrsplanung sondern auch die Produktgruppe Betriebe der Stadt Mülheim an der Ruhr (BtMH). In Folge reduzierter Dividenderträge aus den RWE-Aktien sowie steigender Kosten bei der Mülheimer VerkehrsGesellschaft mbH (MVG) plant die Stadt im Haushalt mit steigenden Verlustübernahmen für den Bereich der BtMH.

Steigende Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen beeinflussen die Entwicklung der Jahresfehlbeträge im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienpflege maßgeblich. Zudem werden die Fehlbeträge durch die Transferaufwendungen bedingt. Diese steigen im Zeitverlauf sukzessiv ebenso an wie die Personalaufwendungen. Den Aufwendungen stehen ertragsseitig insbesondere Zuwendungen gegenüber. Zwar steigen die Erträge, sie können jedoch nicht mit der Aufwandssteigerung mithalten. Belastet wird die Stadt durch den Ausbau der Plätze für unter 3-jährige Kinder gemäß dem Tagesbetreuungsgesetz.

Im Produktbereich Schulträgeraufgaben plant die Stadt Mülheim an der Ruhr zum einen mit sinkenden Erträgen aus der Auflösung des Sonderpostens für Zuwendungen Zum andern plant sie mit steigenden Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen.

Das Jahresergebnis des Produktbereiches Soziale Hilfen kann im Planungszeitraum stabilisiert werden. Die stufenweise steigende Leistungsbeteiligung an der Sozialhilfe durch den Bund seit dem Jahr 2011 (4. Kapitel des SGB 12) begrenzt den Anstieg der Defizite. Gleichwohl wird der städtische Haushalt auch weiterhin durch die Soziale Hilfen jährlich mit mehr als 70 Mio. Euro belastet. Dass auch das Defizit dieses Produktbereiches in der Planung steigt, liegt ebenfalls an den Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen.

→ **Feststellung**

Im Zeitraum 2007 bis 2012 haben steigende Fehlbeträge insbesondere in den Produktbereichen Soziale Hilfen, Sicherheit und Ordnung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfen sowie Schulträgeraufgaben zur erheblichen Verschlechterung der Jahresergebnisse beigetragen. Die im Planungszeitraum steigenden Fehlbeträge der Produktbereiche Soziale Hilfen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfen sowie Schulträgeraufgaben implizieren Konsolidierungsbedarfe.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen¹¹. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	2.024	2.026	1.958	3.047	3.358	3.307
Abschreibungen auf das Straßennetz	13.909	14.811	13.940	13.777	15.098	14.625
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	15	14	14	22	22	23

Die Kennzahl Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen kann ein Indiz dafür bieten, wie sich die Höhe der Sonderposten zukünftig entwickeln wird. Die GPA NRW unterscheidet bei dieser Betrachtung nicht, ob es sich um eigene Investitionen oder um Investitionsförderungsmaßnahmen handelt.

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	558	1.160	1.348	837	1.290	1.353	1.173	1.680	1.325	856
Bauinvestitionsauszah-	7.958	7.667	7.200	8.516	6.799	7.317	6.140	8.773	10.711	11.031

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
lungen für Straßen										
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau	9	310	76	15	20	93	150	343	220	150
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	7	15	19	10	19	18	19	18	12	8

Ist-Werte der Jahresabschlüsse 2007 bis 2012 sowie Plan-Werte der Haushaltspläne 2013 und 2014 einschließlich der mittelfristigen Finanzplanung bis 2016

Im Betrachtungszeitraum errechnet sich insgesamt eine Beitragsquote von 14 Prozent, die niedriger ausfällt als die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen. Sofern die beitragsfinanzierten Investitionsauszahlungen in der Zukunft tatsächlich sinken, hätte die Stadt einen höheren Anteil der Abschreibungen selbst zu tragen. Die entlastende Wirkung des Sonderpostens würde sich verringern. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen sollte die Stadt darauf bedacht sein, Potenziale bei der Beitragserhebung auszuschöpfen.

Umgang mit rechtlichen Rahmenbedingungen

Erschließungsbeiträge nach BauGB

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügt über eine Erschließungsbeitragsatzung nach dem BauGB vom 04. Oktober 2010. Die Satzung setzt die rechtlich zulässige Höchstgrenze von 90 Prozent umlagefähigem Aufwand um. Dabei wird der beitragsfähige Erschließungsaufwand mit Ausnahme des beitragsfähigen Aufwands für Entwässerungseinrichtungen nach den tatsächlich entstandenen Kosten ermittelt. Bei der Abrechnung von Einrichtungen zur Straßenoberflächenentwässerung wird ein Einheitssatz angewendet, der für die Stadt den Vorteil bietet, dass auch Gemeinkostenanteile erforderlicher aber außerhalb der Erschließungsanlagen liegender Einrichtungen einbezogen werden.

Die Stadt hat hinsichtlich der Merkmale der endgültigen Herstellung festgelegt, dass sich die flächenmäßigen Bestandteile aus dem jeweiligen Bauprogramm ergeben. Dies erachtet die GPA NRW als positiv. Hierdurch erübrigt sich die ansonsten mögliche Notwendigkeit zum Erlass einer Abweichungssatzung. Die Beitragsabrechnung wird nicht unnötig verzögert.

Sofern die Voraussetzungen vorliegen, erhebt die Stadt Mülheim an der Ruhr Vorausleistungen auf den Erschließungsbeitrag nach der sogenannten Genehmigungsalternative. Von einem Umstellen auf die von der GPA NRW empfohlene Herstellungsalternative verspricht sich die Stadt Mülheim an der Ruhr keine Effizienzsteigerung. Fremdfinanzierungszinsen werden in den beitragsfähigen Aufwand einbezogen.

Nach dem Entstehen der Beitragspflicht werden die Maßnahmen in der Regel nach spätestens zwei Jahren abgerechnet. Sofern die Abrechnung technisch fertig gestellter Anlagen wegen Abweichungen vom Planungsrecht nicht möglich ist, werden gesonderte Beschlüsse des Rates eingeholt.

Neuerschließungen werden, sofern die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind, inzwischen vorrangig über den Abschluss von Erschließungsverträgen abgewickelt. Eigene Grundstücke werden in der Regel gegen Höchstgebot verkauft, so dass sichergestellt wird, dass der erzielbare Marktpreis Erlöst wird.

Straßenbaubeiträge nach dem KAG

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügt über eine Satzung über Beiträge für straßenbauliche Maßnahmen (Stand: 26. Juli 2012), die sich hinsichtlich des Anlagenbegriffs auf das Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes bezieht.

Die von der Stadt angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen zum Teil unterhalb der Höchstsätze des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. Beispielsweise empfiehlt die Mustersatzung für die Fahrbahn von Anliegerstraßen einen Höchstsatz von 80 Prozent. Die Satzung der Stadt Mülheim an der Ruhr sieht hier jedoch nur 65 Prozent vor. Des Weiteren könnte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr an den Satzungen der Städte Münster und Hamm orientieren, die in ihren Satzungen höhere Anteilssätze festgelegt haben.

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

Einzahlungen aus Beiträgen in Tausend Euro

	Anliegeranteil gem. städtischer KAG-Satzung (Stand: 2012)	Anliegeranteil (Höchstsatz)	Potenzial
Anlegung von Parkstreifen	120	183	64
Erneuerung Fahrbahn	689	853	164
Erneuerung Gehwege	239	282	43
Straßenoberflächenentwässerung	1.289	1.695	406
Umbau in verkehrsberuhigten Bereich	279	309	30
	2.615	3.323	708

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

Organisatorische Rahmenbedingungen

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

¹² Erneuerung von Kanälen, die der Straßenentwässerung dienen

→ **Feststellung**

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

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Mülheim an der Ruhr, das erneute Anheben der Anteile der Beitragspflichtigen zu prüfen und nach eigenem Ermessen eine Anpassung der Straßenbaubeitragsatzung in Anlehnung an rechtlich zulässige Höchstsätze vorzunehmen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr schreibt mit dem Haushalt 2015 ihr HSK fort. Als neue Maßnahme hat sie beschlossen, in höherem Maße Anlieger bei Straßenbaumaßnahmen zu beteiligen. Mit einer Haushaltsverbesserung plant sie ab dem Jahr 2016.

Gebühren

In ihrem letzten Bericht hat die GPA NRW der Stadt empfohlen, für die Gebühren im Abwasserbereich Nachkalkulationen durchzuführen. Diese Empfehlung hat die Stadt aufgegriffen. Inzwischen kalkuliert sie rechtzeitig nach. So gewährleistet sie einen Ausgleich von Überschüssen und Defiziten innerhalb des vom KAG vorgeschriebenen Zeitraums von vier Jahren.

Des Weiteren hat die GPA NRW folgende Empfehlungen formuliert:

- Die Stadt sollte im Bestattungswesen Kosten deckende Gebühren erheben.
- Die Stadt sollte den Ansatz des öffentlichen Grüns in der Gebührenkalkulation überdenken, jedoch unter Vermeidung zusätzlicher Belastungen für den städtischen Haushalt.

Diese Empfehlungen hat die Stadt zum Teil umgesetzt. Sie hat die Friedhofssatzung und die Gebührenkalkulation im Jahr 2011 überarbeitet. Zudem hat sie Maßnahmen zur Optimierung des Leistungsangebots entwickelt. Kostendeckende Gebühren hält die Stadt für möglich, wenn ihre Prognosen zu nicht planbaren Einflussfaktoren zutreffen. Hierzu zählt sie u. a. Sterbezahlen sowie die Anzahl der Beerdigungen auf den städtischen Friedhöfen. Den Ansatz des öffentlichen Grüns hat die Stadt nicht verändert.

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr inzwischen Nutzungsgebühren und Energiekostenbeiträge für den Übungsbetrieb und Veranstaltungen der Vereine erhebt.

Steuern

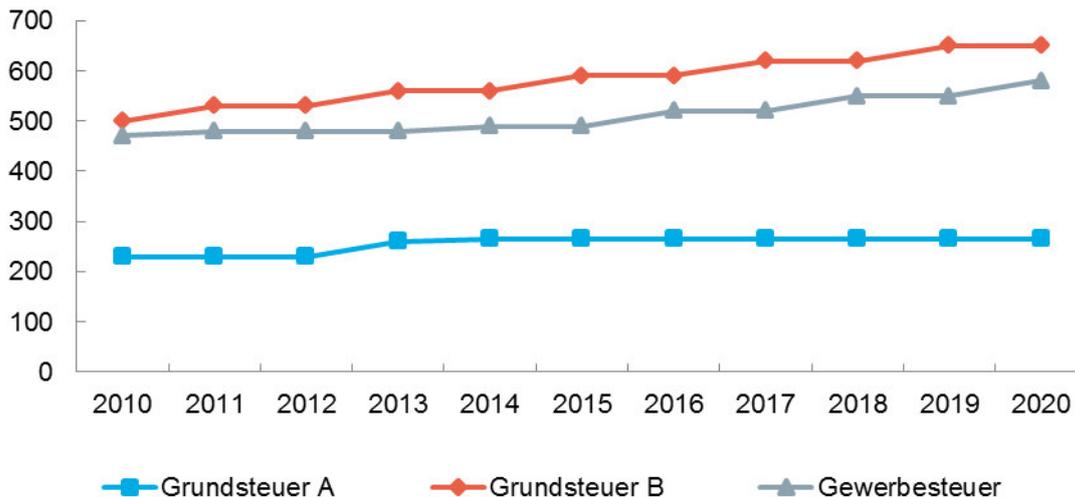
Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat mit den HSK der vergangenen Jahre verschiedene Maßnahmen beschlossen, um Steuererträge zu steigern.

- Erhöhung der Vergnügungssteuersätze für Tanzveranstaltungen und Spielgeräte,
- Einführung einer Zweitwohnungssteuer,
- Erhöhung der Hundesteuer,

- Reduzierung der Vergünstigungen bei der Hundesteuer,
- Durchführung einer Hundebestandsaufnahme.

Zudem hat die Stadt die Realsteuerhebesätze erhöht. Das HSK sieht vor, die Hebesätze weiter anzuheben:

Entwicklung der Realsteuerhebesätze in vom Hundert



Insbesondere für Kommunen, die am Stärkungspakt teilnehmen, ist der Hebesatz der Grundsteuer B ein wichtiges Instrument. Über das Anheben des Hebesatzes können die Städte ihre Ertragslage verbessern. Auch die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte über die geplanten Anpassungen hinaus höhere Hebesätze in Erwägung ziehen, wenn

- HSK-Maßnahmen nicht umgesetzt und nicht anderweitig kompensiert werden können,
- ungeplante Risiken eintreten.

Die GPA NRW ermittelt exemplarisch, wie hoch der Hebesatz der Grundsteuer B sein müsste, um das für 2014 geplante Defizit auszugleichen. Bei ansonsten unveränderten Planungsannahmen wäre ein Hebesatz von 1.912 v. H. notwendig. Entsprechend den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung, die in der Gemeindeordnung verankert sind, sollte die Stadt jedoch vorrangig andere Konsolidierungsmöglichkeiten ausschöpfen.

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat in den vergangenen Jahren verschiedene Steuersätze angehoben. Die Fortschreibung des HSK 2013 sieht für die kommenden Jahre steigende Realsteuerhebesätze vor.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr ist dringend auf zunehmende Steuererträge angewiesen, um den Haushaltsausgleich langfristig erreichen zu können.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagevermögen	1.783.418	1.777.827	1.790.988	1.799.520	1.792.213	1.805.718	2.269.062
Umlaufvermögen	34.453	81.670	56.389	64.660	57.753	52.755	71.199
Aktive Rechnungsabgrenzung	11.944	12.154	11.916	12.756	14.309	16.914	17.555
Bilanzsumme	1.829.814	1.871.651	1.859.293	1.876.935	1.864.275	1.875.388	2.357.816

Die Anlagenintensität der Stadt Mülheim an der Ruhr beträgt 96 Prozent. Diese hohe Anlagenintensität ist für den kommunalen Bereich typisch. Sie zeigt die Bedeutung des Anlagevermögens für die Stadt.

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

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

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

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

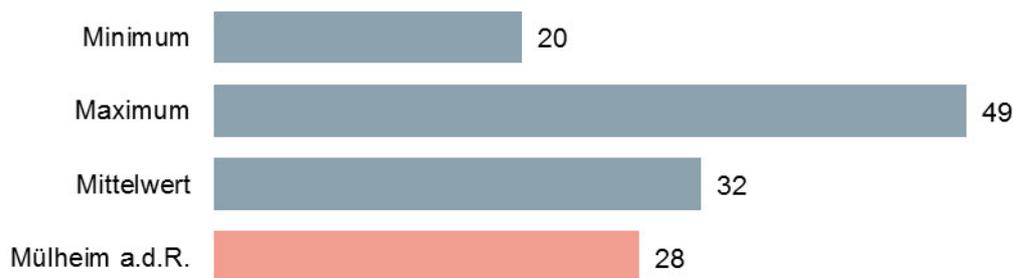
Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	58.224	58.245	71.491	71.578	72.592	72.590	78.642
Kinder- und Jugendeinrichtungen	512	645	633	621	0	0	34.194
Schulen	840	0	0	0	0	0	227.439
sonstige Bauten (incl.	16.051	16.622	24.676	23.635	27.619	27.116	116.775

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bauten auf fremdem Grund und Boden)							
Infrastrukturvermögen	554.490	550.259	539.399	538.388	528.154	517.749	768.530
davon Straßenvermögen	540.711	535.995	525.410	524.566	514.513	504.216	504.047
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	0	0	24	23	42	52	250.565
sonstige Sachanlagen	17.675	18.453	19.214	24.750	31.064	45.080	73.507
Summe Sachanlagen	647.792	644.224	655.413	658.973	659.428	662.534	1.299.086
Immaterielle Vermögensgegenstände	999	1.667	1.412	1.398	1.367	1.278	1.158
Finanzanlagen	1.134.626	1.131.936	1.134.163	1.139.149	1.131.417	1.141.906	968.818
Anlagevermögen gesamt	1.783.418	1.777.827	1.790.988	1.799.520	1.792.213	1.805.718	2.269.062

Der Anteil des Sachanlagevermögens am gesamten Anlagevermögen steigt von 36 Prozent auf 57 Prozent. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat im Jahr 2012 die eigenbetriebsähnliche Einrichtungen "ImmobilienService" und den Eigenbetrieb "Abwasserbeseitigungsbetrieb" in den Kernhaushalt reintegriert. Das Infrastrukturvermögen (insbesondere Straßen und Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen) sowie das Gebäudevermögen (insbesondere Schulen) bilden die größten Einzelpositionen des Sachanlagevermögens.

Infrastrukturquote in Prozent 2011



Nach der Integration der Vermögenspositionen im Jahr 2012 ist der Anteil des Infrastrukturvermögens an der Bilanzsumme in Mülheim überdurchschnittlich hoch. Hierbei ist zu beachten, dass andere Städte weiterhin Aufgabenbereiche ausgegliedert haben. Das notwendige Betriebsvermögen wird bei ihnen nicht im Kernhaushalt geführt.

Im Vergleich der Städte, die ihr Abwasser- und Kanalvermögen im Jahr 2012 in der städtischen Bilanz ausweisen¹³, hat die Stadt Mülheim an der Ruhr einen durchschnittlichen Vermögenswert je Einwohner.

Ebenfalls durchschnittlich ist in Mülheim an der Ruhr das Schulvermögen je Einwohner. Überdurchschnittlich hoch ist dagegen der Vermögenswert der Straßen je Einwohner.

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

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

Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sind gebührenfinanziert. Insofern gelten die belastenden Faktoren für dieses Vermögen nicht. Zumindest solange die Stadt kostendeckende Gebühren erhebt.

Investitionen

Einen Hinweis darauf, ob die Stadt Mülheim an der Ruhr im Betrachtungszeitraum dem Werteverzehr durch Investitionen in gleicher Höhe begegnet ist, gibt die Investitionsquote. Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar.

Investitionsquote in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	21.399	44.233	36.784	38.593	57.475	1.135.371
davon: Zuschreibungen	1	0	470	0	1	0
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro						
Abgänge AV	7.822	11.682	8.813	23.749	21.375	196.302
+ Abschreibungen AV	18.732	19.401	18.970	21.285	23.479	41.005
= Werteverzehr AV gesamt	26.553	31.083	27.783	45.033	44.854	237.307
Investitionsquote	81	142	132	86	128	478

In die Berechnung der Investitionsquote sind Vorgänge eingeflossen, die keine Investitionen im eigentlichen Sinne darstellen. So war beispielsweise ein Zugang beim Infrastrukturvermögen im

¹³ In den Vergleich sind 19 Städte einbezogen. Sieben Städte haben das Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsvermögen nicht ausgegliedert.

Jahr 2009 keine Investition. Die Stadt hatte lediglich 28 Brückenbauwerke neu bewertet. Sie hatte in diesem Fall den Wertansatz „Brücken und Tunnel“ der Eröffnungsbilanz berichtigt.

Neben den Sachverhalten, auf Grund dessen die Stadt in der Eröffnungsbilanz festgesetzte Wertansätze korrigiert hat, bereinigt die GPA NRW folgende Sachverhalte:

- Zugänge bei den Sachanlagen nach der Reintegration der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Mülheimer Grün & Wald, Kulturbetrieb Mülheim an der Ruhr, Mülheimer SportService, Abwasserbeseitigungsbetrieb Mülheim an der Ruhr und ImmobilienService.
- Abgänge bei den Finanzanlagen ebenfalls in Folge der Reintegration der genannten Einrichtungen.

Die GPA NRW hat somit sowohl die Bruttoinvestitionen als auch den Werteverzehr korrigiert.¹⁴

Korrigierte Investitionsquote in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	21.399	44.233	36.784	38.593	57.475	1.135.371
davon: Zuschreibungen	1	0	470	0	1	0
- Korrektur	-1.903	-19.056	-7.775	-6.992	-10.749	-592.925
Bruttoinvestitionen (korrigiert)	19.496	25.178	29.009	31.600	46.726	542.446
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro						
Abgänge AV	7.822	11.682	8.813	23.749	21.375	196.302
+ Abschreibungen AV	18.732	19.401	18.970	21.285	23.479	41.005
+ Korrektur						442.017
- Korrektur	0	6.117	708	10.751	2.968	167.670
= Werteverzehr AV korrigiert	26.553	24.966	27.075	34.282	41.887	511.655
Investitionsquote	73	101	107	92	112	106

In den Jahren 2007 bis 2012 beträgt die Investitionsquote ca. 104 Prozent.

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat in den Jahren 2007 bis 2012 den Werteverzehr durch Investitionen in vollem Umfang kompensiert.

Die Investitionsquoten für einzelne Positionen des Anlagevermögens sind unterschiedlich hoch. Beispielsweise hat die Stadt nur in geringem Umfang in ihr Straßenvermögen investiert.

Bei der differenzierten Betrachtung berücksichtigt die GPA NRW nicht nur die im Anlagenspiegel ausgewiesenen Bruttoinvestitionen. Die GPA NRW hat zudem die unter „geleistete Anzahlungen/Anlagen im Bau“ bilanzierten Zugänge überschlägig den künftigen Bilanzpositionen zugeordnet. Immerhin hat die Stadt Mülheim an der Ruhr in den Jahren 2007 bis 2012 59 Mio.

¹⁴ Der Kämmerer hat die GPA NRW die zu Grunde liegende Berechnung im Detail zur Verfügung gestellt.

Euro und damit 23 Prozent der Zugänge beim Anlagevermögen zunächst als sogenannte geleistete Anzahlungen/Anlagen im Bau bilanziert.

Von den Zugängen der Anlagen im Bau entfallen ca. 45 Prozent auf den Bereich Grundstücke, Gebäude und Hochbau. Weitere 40 Prozent der Zugänge der Anlagen im Bau sind dem Tiefbaubereich zuzuordnen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat insbesondere ihre Schulgebäude investiert. Über die getätigten Investitionen kann sie ihr Straßenvermögen nicht erhalten. Im Betrachtungszeitraum hat sich das Straßenvermögen um mehr als zehn Prozent verringert.

Altersstruktur des Vermögens

Das Durchschnittsalter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern beeinflussen wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

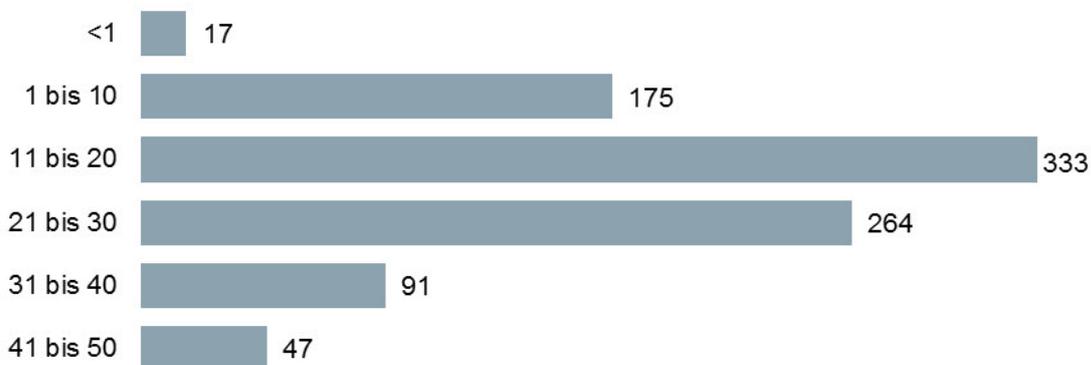
Die GPA NRW hat bezogen auf das Straßenvermögen betrachtet:

- Inwieweit über die geringen Investitionen ein Investitionsstau erkennbar ist.
- Wann Ersatzinvestitionen in wesentlichem Umfang erforderlich werden könnten.
- Wie sich die Investitionstätigkeit der Stadt auf die Ergebnisrechnung auswirkt.

Für das Straßenvermögen hat die GPA NRW einen Anlagenabnutzungsgrad von 67 Prozent ermittelt. Ein Anlagenabnutzungsgrad größer als 50 Prozent deutet auf eine Überalterung des Vermögens hin. Insofern könnte in einem kurz- bis mittelfristigen Zeitraum mit umfangreichen Reinvestitionsmaßnahmen zu rechnen sein. Umfangreiche Ersatzinvestitionen könnten zu haushaltswirtschaftlichen Belastungen führen.

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

Altersstruktur des Straßenvermögens in Jahren zum Stichtag 31.12.2010



Bis zum Jahr 2030 werden 525 Straßenabschnitte ihre (bilanzielle) Restnutzungsdauer erreicht haben. Dies entspricht mehr als der Hälfte der Straßenabschnitte. Sofern Straßenabschnitte nach Ablauf ihrer Restnutzungsdauer nicht weiter genutzt werden können, hat die Stadt Mülheim an der Ruhr in den nächsten 20 Jahren mit erheblichen Instandhaltungs- und/oder Investitionsmaßnahmen zu rechnen.

→ **Feststellung**

Zwar deutet der hohe Grad der Abnutzung des Straßenvermögens auf einen Investitionsstau hin. Aus der Altersstruktur des Straßenvermögens wird jedoch deutlich, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr voraussichtlich erst im nächsten Jahrzehnt mit erheblichen Instandhaltungs- und/oder Investitionsmaßnahmen zu rechnen hat.

Die Investitionstätigkeit der Stadt wird sich weiter an der Leistungsfähigkeit des Haushalts orientieren müssen. Unberührt von der Finanzierung der Investitionen sind die Bewertung des Vermögens und die Darstellung in der Ergebnisrechnung zu betrachten.

Die Stadt hat mit 50 Jahren eine eher mittlere Gesamtnutzungsdauer für die Straßen festgelegt. Die GPA NRW erkennt hierin keine gesteigerte Wahrscheinlichkeit, dass Vermögensgegenstände vor Ablauf der Gesamtnutzungsdauer außerplanmäßig abzuschreiben sind. Außerplanmäßige Abschreibungen würden einzelne Haushaltsjahre einmalig belasten.

Die Ergebnisrechnung der Stadt Mülheim an der Ruhr wird derzeit durch Abschreibungsaufwand von ca. 15 Mio. Euro belastet. In den Jahre 2007 bis 2012 hat die Stadt jährlich durchschnittlich neun Mio. Euro in ihre Verkehrsflächen und –anlagen investiert. Die Planung der Jahre 2013 bis 2017 geht von einem geringfügig niedrigeren Investitionsvolumen aus. Sofern die Stadt weiterhin dem Werteverzehr nicht in vollem Umfang begegnet, wird der Wert des Straßenvermögens weiter sinken. Die Höhe des Abschreibungsaufwands wird sich korrespondierend sukzessive reduzieren.

Positiv erachtet die GPA NRW, dass die Stadt zuletzt für den Jahresabschluss 2011 eine Bestandsaufnahme der Straßen, Wege und Plätze vorgenommen hat. Die Stadt hat sowohl den Zustand der Straßen als auch den Instandhaltungsbedarf ermittelt. Restnutzungsdauern hat die Stadt neu bestimmt, sofern sie wesentliche Zustandsveränderungen festgestellt hat.

Die regelmäßigen Bestandsaufnahmen ermöglichen es der Stadt, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage abbilden zu können. Die hinterlegten Restnutzungsdauern werden mit der technischen Nutzungsdauer der Straßenabschnitte abgeglichen.

Die Stadt kann in diesem Zusammenhang stille Reserven vermeiden. Stille Reserven könnten entstehen, wenn Straßen nach Ablauf der festgelegten Nutzungsdauern weiter genutzt werden können. In den Jahren der weiteren Nutzung müsste der Haushalt zwar keine Abschreibungen mehr erwirtschaften. Aus der Sicht der GPA NRW gilt es aber zu verhindern, dass das Nutzen stiller Reserven den Konsolidierungsdruck vermindert. Im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit sollten die Ergebnisrechnungen der Stadt im Zeitverlauf gleichmäßig durch Abschreibungen belastet werden.

Über die Bestandsaufnahme erhält die Stadt zudem Informationen, ob die Voraussetzungen für die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen erfüllt sind und ob Vermögen als Folge einer dauerhaften Wertminderung außerplanmäßig abzuschreiben ist.

Des Weiteren nutzt die Stadt Mülheim an der Ruhr die Informationen, um den Investitionsbedarf zu ermitteln. Hieraus leitet sie das jährlich notwendige Investitionsvolumen ab.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	4.225	3.635	5.038	6.417	7.409	9.884	9.884
Beteiligungen	758	835	0	170	170	170	170
Sondervermögen	1.112.350	1.112.918	1.106.949	1.110.431	1.099.830	1.098.664	930.994
Wertpapiere des Anlagevermögens	3.607	4.010	3.858	7.113	3.867	13.633	12.018
Ausleihungen	13.685	10.539	18.317	15.018	20.142	19.556	15.752
Summe Finanzanlagen	1.134.626	1.131.936	1.134.163	1.139.149	1.131.417	1.141.906	968.818

Der Anteil der Finanzanlagen am Anlagevermögen sinkt von 63 auf 43 Prozent. Der Vermögenswert der Finanzanlagen je Einwohner ist auch nach der Reintegration der ausgegliederten Aufgabenbereiche der höchste in Nordrhein-Westfalen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr schreibt jedoch ihren Bestand an RWE-Aktien im Jahresabschluss 2013 außerplanmäßig ab. Die außerplanmäßige Abschreibung beträgt rund 463 Millionen Euro. Dies entspricht knapp der Hälfte des Vermögenswertes der Finanzanlagen. Gemäß der Regelung im 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz erfolgt die Buchung gegen die allgemeine Rücklage. Die Buchung ist nicht ergebniswirksam. Dennoch wird das Eigenkapital reduziert. Die Neubewertung führt dazu, dass die Schulden das Vermögen der Stadt übersteigen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr ist bilanziell überschuldet.

Eine detaillierte Analyse der verbundenen Unternehmen und der Sondervermögen erfolgt seitens der GPA NRW in der Prüfung des Gesamtabchlusses.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

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

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	10.208	-12.080	-64.534	-72.983	-104.798	-64.874	-52.581	-59.855	-52.961	-39.713	-32.070
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	3.450	-11.735	-1.384	-10.770	-13.979	-12.781	-32.998	-43.792	-31.218	-23.634	-27.317
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	13.658	-23.815	-65.919	-83.752	-118.777	-77.656	-85.579	-103.647	-84.178	-63.348	-59.387
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-6.228	25.088	66.824	84.289	112.335	81.809	10.092	18.806	5.836	391	5.397
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	7.430	1.273	905	537	-6.442	4.153	-75.488	-84.841	-78.342	-62.956	-53.990

Ist-Werte der Jahresabschlüsse 2007 bis 2012 und Planwerte aus den Haushaltsplänen 2013 und 2014 einschließlich der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2017

Im Jahresabschluss 2007 konnte die Stadt Mülheim an der Ruhr einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen. Zudem war es ihr möglich, aus dem laufenden Geschäft heraus auch die ordentliche Kredittilgung und zumindest teilweise investive Auszahlungen zu finanzieren. In den Jahren 2008 bis 2012 führen negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie aus Investitionstätigkeit zu Finanzmittelfehlbeträgen von insgesamt 370 Mio. Euro.

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Tabelle den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit:

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

Haushaltsjahr	IST/PLAN*)	Saldo in Euro je Einwohner
2007	10.208	60
2008	-12.080	-72
2009	-64.534	-385
2010	-72.983	-436
2011	-104.798	-627
2012	-64.874	-389
2013	-52.581	-315
2014	-59.855	-358
2015	-52.961	-317
2016	-39.713	-238
2017	-32.070	-192

Ist-Werte der Jahresabschlüsse 2007 bis 2012 und Planwerte aus den Haushaltsplänen 2013 und 2014 einschließlich der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2017

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner 2011 und 2012

Jahr	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-627	-627	29	-160	-206	-132	-55	20
2012	-389	-546	84	-82	-115	-91	42	19

→ **Feststellung**

Seit 2008 kann die Stadt laufende Auszahlungen nicht mehr durch laufende Einzahlungen finanzieren. Die Stadt verfügt über keine stabile Liquiditätslage. Die negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner gehören landesweit zu den höchsten. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat ihre Liquiditätssituation mit Nachdruck zu verbessern.

Im mittelfristigen Planungszeitraum bis 2017 wird die Stadt weiterhin über keine stabile Liquiditätslage verfügen. Die geplanten Finanzmittelfehlbeträge von 384 Mio. Euro werden zu einem weiteren Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung führen.

Die geringe Selbstfinanzierungskraft stellt ein erhebliches Haushaltsrisiko dar. Notwendige Investitionen muss die Stadt nahezu vollständig durch Fremdkapital finanzieren.

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

Verbindlichkeiten

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

Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	57.465	51.380	55.824	52.865	50.655	49.815	329.658
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	311.981	316.818	345.279	412.500	499.000	616.115	700.259
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	1.737	1.581	1.493	1.524	68.259
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	478	6.567	5.075	6.415	4.661	4.858	13.576
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	68	4.066	304	3.788	2.749	2.396	1.572
Sonstige Verbindlichkeiten	31.328	61.909	43.448	54.611	54.794	50.677	39.885
Verbindlichkeiten gesamt	401.320	440.740	451.667	531.760	613.352	725.384	1.153.208
Rückstellungen	322.713	331.095	332.491	345.244	363.525	391.147	441.365
Sonderposten für den Gebührengleich	1.887	0	0	0	0	15	15
Schulden gesamt	725.920	771.835	784.157	877.003	976.877	1.116.547	1.594.589
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	2.376	2.609	2.684	3.175	3.665	4.340	6.907

Die Schulden der Stadt Mülheim an der Ruhr sind zum Schlussbilanzstichtag 2011 erstmals über die Grenze von einer Milliarde Euro gestiegen. Der weitere Anstieg in 2012 ist insbesondere der Reintegration des ImmobilienService und des Abwasserbetriebes geschuldet. Hierdurch

haben sich die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen um ca. 300 Mio. Euro erhöht. Ohne diesen Effekt wäre die Höhe der Investitionskredite gesunken. Die Stadt hat seit 2007 in größerem Umfang eigene Investitionskredite getilgt als aufgenommen.

Dem Anstieg der Verbindlichkeiten insgesamt liegt die schlechte Liquiditätslage der Stadt zu Grunde. Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung sind ausgehend vom Eröffnungsbilanzstichtag 2007 zum 31.12.2012 um 388 Mio. Euro gestiegen.

In vergleichsweise geringem Umfang steigen diese Verbindlichkeiten zudem durch Buchverluste. 2011 und 2012 hatte die Stadt Liquiditätskredite in Schweizer Franken neu zu bewerten. Die Stadt geht davon aus, dass sie die Buchverluste nicht realisieren muss. Als Dauerschuldner beabsichtigt sie, die Fremdwährungskredite bei schlechter Wechselkursentwicklung zu prolongieren.

Es ist zu erwarten, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr auch in der Zukunft in erheblichem Umfang Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen muss. Sofern die in der Haushaltsplanung fixierten Annahmen zutreffen, ist mit einem weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten bis zum Jahr 2017 um mehr als 500 Mio. Euro zu rechnen.

Mit dem Anstieg der Verbindlichkeiten wäre dem Grunde nach ein Anstieg der Zinsaufwendungen verbunden. Hierdurch würden die Bemühungen zum Haushaltsausgleich belastet. Die Stadt berücksichtigt diese Entwicklung in der Haushaltsplanung. Zudem geht sie in der Planung davon aus, dass das Zinsniveau steigen wird.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Mülheim an der Ruhr wird die GPA NRW in der Prüfung des Gesamtabschlusses vergleichen.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagendeckungsgrad 2	81	81	79	76	69	62	66
Liquidität 2. Grades	9	35	25	20	14	10	10
Kurzfristige Verbindlichkeitenquote	18	12	12	17	20	28	26
Zinslastquote		5	4	3	5	4	5

Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann ihr Anlagenvermögen nicht mehr vollständig aus langfristigen Kapital finanzieren. Der Anlagendeckungsgrad 2 nimmt im Zeitverlauf weiter ab.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten zu den betrachteten Bilanzstichtagen nur in geringem Umfang durch liquide Mittel und kurzfristige Forderungen decken. Der Anteil der kurzfristigen Forderungen an der Liquidität 2. Grades beträgt ca. 80 Prozent. Das Realisieren von Forderungen hat für die Stadt mithin eine hohe Bedeutung. Ihr Forderungsmanagement hat sie daher im Fachbereich Finanzen zentralisiert.

Positiv erachtet die GPA NRW zudem, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr mit dem Eigenbetrieb „Betriebe der Stadt Mülheim an der Ruhr“, den Stiftungen sowie der Beteiligungsholding

einen Liquiditätsverbund bildet. Vorteile ergeben sich aus dem zentralen Überblick über die Liquidität. Das zentrale Kreditmanagement trägt zudem zur Optimierung der Zinslast bei.

Der Anteil der kurzfristigen Verbindlichkeiten ist in Mülheim gestiegen. Die auch im Vergleich der kreisfreien Städte hohe Quote birgt das Risiko steigender Zinsaufwendungen. Dieses Risiko kommt insbesondere durch den hohen Anteil der Kredite zur Liquiditätssicherung an den kurzfristigen Verbindlichkeiten zum Ausdruck. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten bestehen zu ca. 90 Prozent aus Liquiditätskrediten.

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

Seit 2006 tätigt die Stadt Mülheim an der Ruhr keine Derivatgeschäfte mehr. Bestehende Verträge lässt sie auslaufen. Dieser Entscheidung liegen eigene negative Erfahrungen sowie die Erfahrungen anderer Städte zu Grunde. Die Stadt hat in diesem Zusammenhang die WestLB-Nachfolgerin auf Schadensersatz verklagt. Das Klagevolumen beträgt ca. 15 Mio. Euro.

Ihre strategische Ausrichtung hat die Stadt geändert. Im Jahr 2008 hat sie den Portfoliomanagementvertrag mit der WestLB ruhend gestellt. Sicherheitsaspekte haben für Verwaltung und Politik einen gestiegenen Stellenwert.

Die Finanzlage der Stadt Mülheim an der Ruhr wird sich durch die geplanten Finanzmittelfehlbeträge weiter verschlechtern. Zudem könnten höhere Fehlbeträge als geplant zu einem steigenden Liquiditätsbedarf führen. Die Aufnahme weiterer Kredite zur Liquiditätssicherung wäre die Folge. Ein Risiko besteht zudem dann, wenn Zinssätze deutlich stärker steigen als von Stadt erwartet wird.

Ein weiteres wesentliches Risiko für ihre Finanzlage sehen die GPA NRW und die kreisfreien Städte: Ein Liquiditätsrisiko entwickelt sich zunehmend in Folge eines erschwerten Zugangs zum Kapitalmarkt. Es könnte für die Städte schwieriger werden, sich mit neuen Krediten zu versorgen. Finanzierungskosten könnten steigen. Für die Stadt Mülheim an der Ruhr ist nicht auszuschließen, dass sich durch die Überschuldung die Kreditkonditionen verschlechtern.

Einige Städte begegnen dem Liquiditätsrisiko über das Platzieren von Schuldscheindarlehen. Auch die Stadt Mülheim an der Ruhr hat in der Vergangenheit Geschäfte mit Schuldscheindarlehen getätigt. Auf Grund fehlender Erfahrungswerte hat sich die Stadt Mülheim an der Ruhr an der sogenannten „Ruhranleihe“ jedoch nicht beteiligt. Bei einer Neuauflage beabsichtigt die Stadt, eine Teilnahme zu prüfen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat ihre Liquiditätssituation mit Nachdruck zu verbessern. Als vorrangiges Ziel hat sie, ihre Liquidität aus dem laufenden Geschäft sicherzustellen.

Die Stadt könnte ihre Finanzlage verbessern, wenn sie

- den Anteil der Drittfinanzierung bei künftigen Investitionsmaßnahmen erhöht und
- weiterhin nicht mehr benötigtes Anlagevermögen konsequent aufgibt.

Auf den Teilbericht Schule und Sport wird verwiesen.

Rückstellungen

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

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	291.634	295.805	299.059	312.312	314.385	337.442	351.163
Rückstellungen Depo- nien und Altlasten	475	0	4	0	0	0	1.684
Instandhaltungs- rückstellungen	0	0	34	0	0	0	14.473
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	30.604	35.290	33.393	32.932	49.141	53.706	74.045
Summe der Rückstel- lungen	322.713	331.095	332.491	345.244	363.525	391.147	441.365

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

Instandhaltungsrückstellungen hat die Stadt in der Eröffnungsbilanz nicht gebildet. Wesentliche Teile des Gebäudevermögens hat sie bis 2011 nicht im Kernhaushalt geführt. Erst nach der Reintegration der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Mülheimer Immobilienservie“ hat sie das Immobilienvermögen vollständig in der städtischen Bilanz erfasst. In diesem Zuge hat sie Instandhaltungsrückstellungen neu bewertet und in die Bilanz übernommen.

Die sonstigen Rückstellungen haben einen Anteil von ca. 16 Prozent an der Summe der Rückstellungen. Der Wert der sonstigen Rückstellungen ist im Betrachtungszeitraum gestiegen.

Veränderung der Rückstellungen in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Berichtigung des Wert- ansatzes der Eröff- nungsbilanz	3.295	361	325	1.953		
Übernahme der Bestän- de von Eigenbetrieben		1.282			4.719	31.612
Umbuchung		-513	-231	470	6.515	5.176
Inanspruchnahme	16.317	16.866	17.868	17.462	19.105	21.661
Auflösung	1.245	3.666	6.779	2.176	3.913	10.227
Zuführung	22.650	20.797	37.306	35.498	39.408	45.317
Veränderung	8.383	1.395	12.753	18.283	27.624	50.217

Die Jahresergebnisse profitieren von der ertragswirksamen Auflösung von Rückstellungen. Die nachfolgend aufgeführten Sachverhalte beziehen sich auf Rückstellungen, die bereits in der Eröffnungsbilanz enthalten waren. Ihre wirtschaftliche Ursache lag vor dem Stichtag 01. Januar 2007:

- Auflösung der Rückstellung für Gesellschafterverpflichtung gegenüber der Mülheimer Entsorgungsgesellschaft (MEG),
- Auflösung der Rückstellung Archivierungskosten,
- Auflösung der Rückstellung aus vertraglicher Verpflichtung gegenüber der Leonhard-Stinnes-Stiftung.

Die Stadt musste die Aufwendungen zur Bildung dieser Rückstellungen vor dem Jahr 2007 nicht erwirtschaften. Zusammen wirken sich diese Sachverhalte auf die Jahresergebnisse 2007 bis 2012 ergebnisverbessernd in Höhe von insgesamt elf Mio. Euro aus. Den Ergebniseffekt sieht die GPA NRW darin, dass die Stadt vor dem Jahr 2007 die Aufwendungen zur Bildung der Rückstellungen nicht erwirtschaften musste.

Eigenkapital

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

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	808.961	810.420	782.643	705.492	610.385	478.634	396.331
Sonderposten	285.057	277.144	275.634	280.058	261.826	261.744	347.039
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	277.885	271.737	268.170	272.377	248.260	249.398	335.150
Rückstellungen	322.713	331.095	332.491	345.244	363.525	391.147	441.365
Verbindlichkeiten	413.083	452.993	464.410	542.128	623.720	735.752	1.163.576
Passive Rechnungsabgrenzung	0	0	4.115	4.014	4.818	8.111	9.505
Bilanzsumme	1.829.814	1.871.651	1.859.293	1.876.935	1.864.275	1.875.388	2.357.816
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	44	43	42	38	33	26	17
Eigenkapitalquote 2	59	58	57	52	46	39	31

Die negativen Jahresergebnisse seit der Umstellung auf das NKF führten zu Lasten des Eigenkapitals sowie zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2011

	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	25,5	-27,8	66,7	16,8	6,4	16,7	27,2	20
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	38,8	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20

Ab dem Jahresabschluss 2013 kann die Stadt kein Eigenkapital mehr ausweisen. Ziel der Stadt Mülheim an der Ruhr muss es sein, die Überschuldung zu beenden und im Folgenden ihr Eigenkapital langfristig zu erhalten.

→ Feststellung

Die geplanten, negativen Jahresergebnisse erhöhen den nicht aus Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag weiter. Sofern Vermögen nicht im selben Umfang aufgegeben werden kann, führt dies zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten. Die GPA NRW sieht dringenden Handlungsbedarf.

Ertragslage

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

Erträge

Erträge in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Steuern und ähnliche Abgaben	289.016	264.001	253.578	229.671	210.297	217.389
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	54.819	49.828	28.686	52.077	56.106	88.765
Sonstige Transfererträge	87.657	86.017	89.075	89.221	91.556	94.380
Öffentlich-rechtliche Leistungs-entgelte	34.793	39.506	40.001	40.628	43.481	80.181
Privatrechtliche Leistungsentgelte	5.507	8.006	6.864	6.477	8.628	8.749
Kostenerstattungen und Kosten-umlagen	18.094	15.023	18.414	18.707	17.992	17.311
Sonstige ordentliche Erträge	19.572	25.182	31.135	18.180	29.997	40.595
Aktiviert Eigenleistungen	362	379	307	808	988	2.393
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	509.821	487.942	468.059	455.767	459.045	549.762
Finanzerträge	10.135	12.559	22.606	22.780	7.309	2.531

Die Entwicklung der ordentlichen Erträge wurde durch verschiedene Faktoren geprägt:

- Die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte sind im Jahr 2012 bedingt durch die Reintegration der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung "Abwasserbeseitigungsbetrieb" erheblich gestiegen.
- Die Schlüsselzuweisungen steigen seit 2010 in Folge der gesunkenen Steuerkraft in den maßgeblichen Referenzperioden, der höheren Schlüsselmasse sowie der zu Gunsten der kreisfreien Städte geänderten Verteilungsmaßstäbe.¹⁵
- Die sonstigen ordentlichen Erträge haben sich erhöht:
 - Beachtenswert sind die Erträge aus Nachforderungszinsen in den Jahren 2011 und 2012 sowie
 - die Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen insbesondere in den Jahren 2009 und 2012.
- Die Steuererträge sind im Zeitraum 2007 bis 2011 stetig um insgesamt 79 Mio. Euro und die Erträge aus Zuwendungen bis 2009 um 26 Mio. Euro gesunken.

Den Ertragssteigerungen bei den sonstigen ordentlichen Erträgen liegen Einmaleffekte zu Grunde. Dem Anstieg der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte stehen gestiegene Aufwendungen in gleicher Größenordnung gegenüber. Zudem ist zu beachten, dass sich die Finanzerträge verringert haben:

- Die Gewerbesteuer nachforderungszinsen wurden im Jahr 2011 in den Bereich "Sonstige ordentliche Erträge" umgeschichtet.
- Die Gewinnausschüttung des Abwasserbeseitigungsbetriebs bleibt nach der Reintegration im Jahr 2012 aus.

Die augenscheinlich positive Entwicklung der Erträge ist insofern zu relativieren. Erträge aus Steuern und Zuwendungen sind im Zeitraum 2007 bis 2012 um insgesamt 38 Mio. Euro gesunken. Die sehr schwierige Haushaltsituation der Stadt Mülheim an der Ruhr ist maßgeblich durch ausbleibende Erträge bestimmt.

Die Analyse der über das HSK geplanten Ertragspositionen befindet sich oben im Berichtsschnitt „Haushaltsausgleich“.

Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

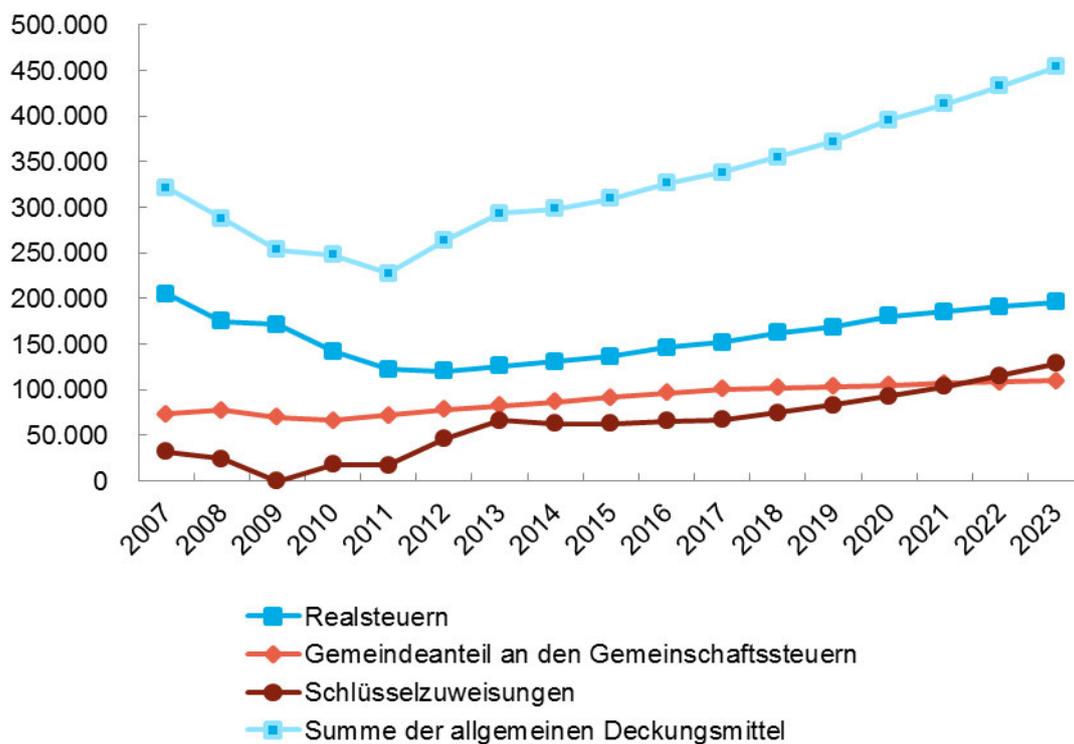
- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,

¹⁵ Auf Grund der hohen Steuerkraft in der maßgeblichen Referenzperiode 01.07.2007 bis 30.06.2008 hat die Stadt Mülheim an der Ruhr im Jahr 2009 keine Schlüsselzuweisungen erhalten.

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

Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Stadt Mülheim an der Ruhr.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro (IST/PLAN)



Ist-Werte 2007 bis 2012, Plan-Daten ab 2013

Bedingt durch den massiven Rückgang der Realsteuererträge¹⁶ sind die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Mülheim an der Ruhr im Zeitraum 2007 bis 2011 kontinuierlich gesunken. Wesentlichen Anteil hieran haben das Absinken der Erträge aus den Realsteuern in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die Abundanz im Jahr 2009. Die Stadt ist in hohem Maße von großen Steuerzahlen abhängig und musste ihre Ertragserwartungen entgegen der prognostizierten Steigerungsraten stetig nach unten korrigieren. Eine Erholung von der Wirtschafts- und Finanzkrise Ende des letzten Jahrzehnts ist in Mülheim an der Ruhr erst in den letzten beiden Jahren zu verzeichnen.

¹⁶ Die Gewerbesteuererträge sind im Zeitraum 2007 bis 2012 gesunken: von 175 Mio. Euro auf 88 Mio. Euro!

Seit dem Jahr 2012 steigen die allgemeinen Deckungsmittel wieder. Maßgeblich hierfür sind:

- Schlüsselzuweisungen, die seit dem Jahr 2010 zunehmen.
- Erträge aus dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern, die seit 2011 steigen.
- Die Planung der Stadt Mülheim an der Ruhr, die vorsieht, dass sich auch die Realsteuererträge ab dem Jahr 2013 wieder erhöhen.

Die Grafik zeigt auf, dass die Realsteuern und die Schlüsselzuweisungen in der Vergangenheit Schwankungen unterworfen waren. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass diese Erträge stetig steigen. Auch zukünftig muss damit gerechnet werden, dass sie in der Summe von Jahr zu Jahr schwanken.

In den Jahren 2008 und 2009 verfügte die Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich noch über überdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner. Im Vergleich 2011 stellt die Stadt Mülheim an der Ruhr das Minimum.

Der interkommunale Vergleich zeigt weitere Auffälligkeiten:

- Trotz der erheblich gesunkenen Realsteuern, haben diese noch immer eine besondere Bedeutung für die Stadt Mülheim an der Ruhr. Bezieht man zum einen die nach der Systematik des GFG berechnete Steuerkraft auf die Einwohner, ist festzustellen, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr noch immer über eine überdurchschnittliche hohe Steuerkraft je Einwohner verfügt. Zum anderen sind die Realsteuern nach wie vor die größte Einzelposition in den allgemeinen Deckungsmitteln der Stadt. Überwiegend sind jedoch bei Städten, die mit niedrigen allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner ausgestattet sind, die Schlüsselzuweisungen die größte Einzelposition.
- Lediglich bei der Stadt Münster und der Landeshauptstadt Düsseldorf haben die Schlüsselzuweisungen einen geringeren Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln. Beide Städte verfügen über rechtlich ausgeglichene Haushalte. Die Landeshauptstadt ist infolge ihrer Steuerkraft seit Jahren abundant.

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen bemisst sich neben der Steuerkraft an der durchschnittlichen Aufgabenbelastung der Städte. Die durchschnittliche Aufgabenbelastung findet nach der Systematik des GFG Ausdruck durch den auf der Einwohnerzahl beruhenden Hauptansatz, den Schüleransatz, den Soziallastenansatz, den Zentralitätsansatz und den Flächenansatz. Bezieht man den Gesamtansatz ausschließlich auf die Einwohner, ist festzustellen, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr weniger stark belastet ist als die Mehrzahl der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Insofern scheint nachvollziehbar, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr nur in geringem Umfang Schlüsselzuweisungen erhält.

Sofern die Systematik des GFG die tatsächliche Aufgabenbelastung der Städte widerspiegelt, müsste die unterdurchschnittliche Aufgabenbelastung der Stadt Mülheim an der Ruhr in ihrem Ausgabeverhalten Niederschlag finden. Insbesondere wären in diesem Zusammenhang die Personal- sowie die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen zu betrachten. Beide Positionen stellen einen erheblichen Anteil an den gesamten ordentlichen Aufwendungen dar. Und beide werden entscheidend vom Ausgliederungs- und Privatisierungsgrad beeinflusst. Sie bedingen sich wechselseitig. Insofern sind beide Aufwandsarten produktbezogen zusammen mit den

übrigen Aufwendungen zu betrachten. Vertiefende produktbezogene Analysen der Personalaufwendungen nimmt die GPA NRW in den Fachprüfungen vor.

Unabhängig von den Ergebnissen der Fachprüfungen ist es Aufgabe der Stadt Mülheim an der Ruhr, ihre Leistungsstandards fortlaufend zu überprüfen und an die Leistungsfähigkeit des städtischen Haushalts anzupassen. Ihre HSK-Maßnahmen hat die Stadt daher nicht nur auf die Verbesserung der Ertragsseite auszurichten. Sie hat daneben und dies im besonderen Maße Aufwendungen zu konsolidieren.

Aufwendungen

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	93.577	103.942	118.827	110.796	135.119	147.461
Versorgungsaufwendungen	9.040	7.852	11.040	13.200	12.140	9.446
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	61.955	66.088	69.443	67.696	69.797	112.162
Bilanzielle Abschreibungen	18.732	19.401	18.970	21.285	23.479	41.005
Transferaufwendungen	229.435	228.899	250.212	259.630	247.166	247.101
Sonstige ordentliche Aufwendungen	80.609	74.920	84.452	81.897	85.324	54.436
Ordentliche Aufwendungen	493.348	501.103	552.943	554.505	573.025	611.611
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	26.235	21.304	17.748	25.447	25.374	32.199

Zum Teil gegenläufig zu den Erträgen sind die ordentlichen Aufwendungen in allen Jahren nach der NKF-Umstellung gestiegen. Wesentlich hierfür war die Reintegration von Eigenbetrieben in den Kernhaushalt:

- eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Mülheimer Grün und Wald“ im Jahr 2008,
- eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen "Kulturbetrieb" und "Mülheimer SportService" im Jahr 2011 und
- eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen "ImmobilienService" und "Abwasserbeseitigungsbetrieb" in 2012.

Den im Jahr 2012 gestiegenen Aufwendungen für Zinsen, Abschreibungen sowie für Sach- und Dienstleistungen stehen infolge der Reintegration höhere Erträge gegenüber.

Neben der Übernahme des Personals aus den eigenbetrieblichen Einrichtungen haben Tarifabschlüsse zu einem Anstieg der Personalaufwendungen geführt. Die Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen schwanken infolge dessen und bedingt durch weitere Sachverhalte von Jahr zu Jahr extrem.

Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen sinken. Auch bei dieser Aufwandsart wirkt sich die Reintegration aus:

- Die Übernahme von Verlusten der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung entfällt.
- Mietzahlungen an den ImmobilienService fallen weg. Nach seiner Reintegration werden die Aufwendungen für die eigenen Gebäude und Außenanlagen im Wesentlichen unter „Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen“ und „Abschreibungen“ gebucht.

Bilanzielle Abschreibungen

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

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

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen	493.348	501.103	552.943	554.505	573.025	611.611
Abschreibungen auf Anlagevermögen	18.732	19.401	18.970	21.285	23.479	41.005
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	14.494	13.296	12.614	13.057	14.724	20.875
Netto-Ergebnisbelastung	4.238	6.105	6.356	8.228	8.755	20.130
Abschreibungsintensität	4	4	3	4	4	7
Drittfinanzierungsquote	77	69	66	61	63	51

Die hohe Drittfinanzierungsquote des Jahres 2007 basiert auf einem Einmaleffekt. Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für den Gebührenaussgleich werden der Kennzahl ebenso zu Grunde gelegt, wie Erträge aus den Sonderposten für Zuwendungen und Beiträgen. Einzig im Jahr 2007 hat die Stadt Mülheim an der Ruhr Erträge aus dem Sonderposten für den Gebührenaussgleich verbucht. Insofern steigt die Netto-Ergebnisbelastung in den Folgejahren und die Drittfinanzierungsquote sinkt.

In den Jahren 2010 bis 2012 musste die Stadt Mülheim an der Ruhr Brückenvermögen außerplanmäßig abschreiben. Rechnet man die entsprechenden Buchungen heraus, erhöht sich die Drittfinanzierungsquote in diesen Jahren. 2010 und 2011 liegt die so bereinigte Drittfinanzierungsquote auf dem Niveau des Jahres 2009.

Der erhebliche Anstieg der Abschreibungen im Jahr 2012 resultiert aus der Übernahme der Gebäude und der Abwasserbeseitigungsanlagen in das Anlagevermögen der Kernverwaltung. In Folge der Reintegration der eigenbetrieblichen Einrichtungen steigt die Abschreibungsintensität. Die Drittfinanzierungsquote sinkt. Es wird deutlich, dass die übernommenen Vermögensspo-

sitionen in geringerem Umfang drittfinanziert sind als das Straßen-, Brücken- und Tunnelvermögen.

→ **Feststellung**

Schulen, Kindertageseinrichtungen, Verwaltungsgebäude, Sporthallen und –plätze sowie die Abwasserbeseitigungsanlagen sind in geringerem Umfang drittfinanziert als das Straßen-, Brücken- und Tunnelvermögen.

Die GPA NRW schätzt ab, inwieweit Erträge aus der Auflösung von Sonderposten auch weiterhin zum Haushaltsausgleich beitragen. Die Einschätzung liefert einen Hinweis, ob ein Rückgang der Drittfinanzierungsquote zu erwarten ist. Hierzu betrachtet die GPA NRW das Verhältnis der investiven Einzahlungen¹⁷ und der entsprechenden Auszahlungen.

¹⁷ Einzahlungen aus Zuwendungen und Beiträge

Investive Ein- und Auszahlungen in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	9.119	8.609	10.329	9.348	11.400	13.839	12.017	14.148	12.450	11.448	12.514
Einzahlungen aus Beiträgen u.ä. Entgelten	558	1.160	1.378	837	1.290	1.899	1.674	1.880	1.525	1.086	2.034
Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	586	894	1.119	1.150	51	106	361	360	564	1.752	1.704
Auszahlungen für Baumaßnahmen	9.185	9.057	8.903	11.566	10.263	29.752	44.233	41.401	44.368	36.478	41.128
Auszahlungen für den Erwerb von Beweglichem	2.981	2.968	4.741	4.764	4.308	6.969	4.343	3.602	4.053	3.586	4.357
Alternative Drittfinanzierungsquote in Prozent	76	76	79	58	87	43	28	35	29	30	31

Die aus den Zahlungsströmen berechnete alternative Drittfinanzierungsquote schwankt im Betrachtungszeitraum. Hohe Werte hat die Stadt in den Jahren 2007 bis 2011 erzielt. Die Planung ab dem Jahr 2013 sieht nur noch eine Drittfinanzierung von etwa 30 Prozent vor. Im Zeitraum 2007 bis 2017 ergibt sich eine durchschnittliche Quote von 42 Prozent. Ein Absinken der Drittfinanzierungsquote hätte zur Folge, dass ein höherer Anteil der Abschreibungen zukünftig von der Stadt selbst zu tragen wäre. Die entlastende Wirkung des Sonderpostens würde sich verringern.

Der Erhalt von Zuwendungen ist überwiegend von externen Einflussfaktoren abhängig. Dagegen können Beiträge und Gebühren innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen durch die Stadt Mülheim an der Ruhr selbst festgelegt werden. Auf die Ausführungen im Abschnitt Haushaltskonsolidierung wird verwiesen.

Transferaufwendungen

Die größte Aufwandsposition ist im Zeitraum 2007 bis 2012 um 18 Mio. Euro angestiegen. Hierin enthalten sind Sozialtransferaufwendungen, Steuerbeteiligungen und allgemeine Umlagen sowie Zuweisungen und Zuschüsse. Dem Sozialtransferaufwand stehen Kostenerstattungen und Kostenumlagen sowie Leistungsbeteiligungen des Bundes als Ertrag gegenüber.

Die höchsten Transferaufwandsquoten erzielen in der Regel Optionskommunen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr ist neben den kreisfreien Städten Hamm sowie (seit dem Jahr 2012) Essen, Münster, Solingen und Wuppertal Optionskommune¹⁸. Bei diesen Städten werden das Arbeitslosengeld 2 und die Kosten der Unterkunft als Transferaufwand gebucht. Bei den anderen Städten stellen diese sogenannten aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen üblicherweise sonstigen Aufwand dar.

Transferaufwandsquote in Prozent 2012 – Vergleich der Optionskommunen



¹⁸ Optionskommunen besitzen die alleinige Trägerschaft der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch 2 (SGB 2), d.h. sie sind „zugelassene kommunale Träger“ der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat die zweitniedrigste Transferaufwandsquote im interkommunalen Vergleich 2012 der Optionskommunen in Nordrhein-Westfalen.

Die Aufgabenbereiche Soziales und Jugend untersucht die GPA NRW in gesonderten Fachprüfungen. Auf die Ausführungen dort wird verwiesen.

Außerordentliches Ergebnis

Bei den außerordentlichen Aufwendungen im Jahr 2008 in Höhe von 280 Tausend Euro handelt es sich um den Verschmelzungsverlust aus der Reintegration der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Mülheimer Grün und Wald.

Aus der bilanziellen Verschmelzung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen „Kulturbetrieb Mülheim an der Ruhr“ und „Mülheimer SportService“ ergab sich im Jahresabschluss 2011 ein außerordentliches Ergebnis von 294 Tausend Euro.

Dem außerordentlichen Ergebnis von neuen Mio. Euro im Jahresabschluss 2012 liegt die Reintegration der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen „ImmobilienService“ und des Eigenbetriebs „Abwasserbeseitigungsbetrieb“ zu Grunde.

Die GPA NRW betrachtet diese Sachverhalte als Sondereffekte, die für den „Kommunalen Steuerungstrend“ bereinigt werden.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Mülheim an der Ruhr
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	11
Kfz-Zulassung	11
Gesamtbetrachtung	15
Personenstandswesen	16
Gesamtbetrachtung	23
Führerscheinwesen	23
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	27
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	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.

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

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

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

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Mülheim an der Ruhr im Jahr 2011 mit 19,82 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 sank der Anteil für die Sachbearbeitung auf 19,18 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 2,85 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Im Jahr 2011 flossen 964.137 Euro Personalaufwendungen und 330.671 Euro Erträge in den Vergleich. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen waren 39.834 gewichtete Fälle, die im Jahr 2012 auf 36.186 Fälle sanken.

Personalaufwendungen Einwohnermeldeaufgaben 2011

Kennzahl	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro	24,20	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22
Personalaufwandsdeckungsgrad Einwohnermeldeaufgaben in Prozent	34,3	26,7	54,2	37,3	33,8	35,6	41,3	21

In die Kennzahlen fließen Personalaufwendungen für den Overhead sowie die Sachbearbeitung ein.

Mülheim an der Ruhr hat mit 42.529 Euro Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle den geringsten Wert. Diese unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle beeinflussen die Kennzahlen positiv. Eine Überprüfung der Stellenbewertung war nicht Bestandteil dieser überörtlichen Prüfung. Die Bewertung der Stellen hängt von den jeweils zugeordneten Aufgaben und dem zeitlichen Anteil der Aufgaben ab. Interkommunal ist bei den kreisfreien Städten am häufigsten E 8 bzw. BesGr. A 8 im Meldewesen anzutreffen. Auch die Stadt Mülheim an der Ruhr hat die Stellen so bewertet.

Der Anteil der Overheadstellen an den Gesamtstellen beträgt in Mülheim an der Ruhr 12,6 Prozent. Damit liegt der Anteil über dem durchschnittlichen Wert von rund neun Prozent. Würde die Stadt Mülheim an der Ruhr einen Overheadanteil von neun Prozent anstreben, bedeutet dies bei einem unveränderten Sachbearbeitungsanteil ein rechnerisches Potenzial von rund 0,8 Vollzeit-Stellen.

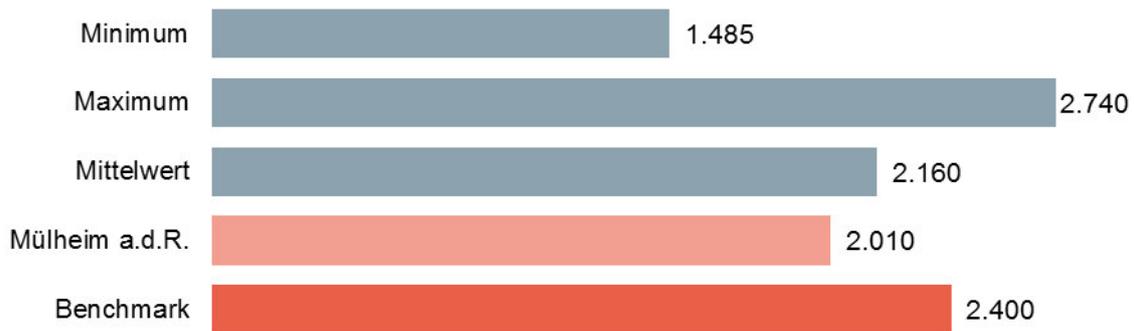
→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte den Umfang an Overheadanteilen im Bürgerbüro reduzieren.

Aktuelle Umorganisationen sehen Reduzierungen von Overheadanteilen im Bürgeramt vor. Damit sinken auch anteilig die Stellenanteile für die Einwohnermeldeaufgaben.

Die folgende Leistungskennzahl ermöglicht eine Bewertung des Personaleinsatzes auf der Sachbearbeitungsebene.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2011



Vergleichsjahr	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.010	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	1.887	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von 3,2 Vollzeit-Stellen und monetär in Höhe von 160.000 Euro. Für das Jahr 2012 erhöht sich das Potenzial auf 4,1 Vollzeit-Stellen und 200.000 Euro.

Die Leistungskennzahl sank im Jahr 2012 bei stabiler Personalausstattung. Dies lag an den rückläufigen Fallzahlen. Insgesamt ist die Fallintensität (Fälle je 100.000 Einwohner) in Mülheim an der Ruhr mit anderen kreisfreien Städten vergleichbar und hebt sich nicht von den anderen Städten ab. Wie in allen Vergleichskommunen sanken die Fallzahlen für die beantragten Personalausweise ab dem Jahr 2010 deutlich ab. So verringerten sich die beantragten Personalausweise im Eckvergleich 2010 und 2012 um rund 7.600 Anträge.

Der interkommunale Vergleich über zwei Jahre stellt eine Momentaufnahme dar. Insbesondere die regelmäßigen Fallschwankungen bei den Ausweisdokumenten können so nicht dargestellt werden, da bei steigenden Fallzahlen auch die Personalauslastung wiederum ansteigt. Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW, fallbezogene Kennzahlen in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz am Fallvolumen zu orientieren.

Mülheim an der Ruhr erhebt neben Kennzahlen zur Kundenzufriedenheit, Wartezeiten und Fallzahlen auch eine Personalkennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle. Ein Zielwert zur Personalausstattung besteht jedoch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die bestehenden Kennzahlen nutzen und für ihre Personalbedarfsplanung verwenden. Hierzu muss sie noch konkrete Ziele zum Personalbedarf festsetzen. Die Ziele sollten sich dabei an dem Benchmark dieser überörtlichen Prüfung orientieren.

Im Jahr 2014 hat die Stadt Mülheim an der Ruhr freigewordene Stellen nur anteilig wiederbesetzt. In Summe waren drei Stellen im Vergleich zu den Jahren 2011 und 2012 im Bürgeramt nicht besetzt. Die Sachbearbeiter im Bürgeramt werden sowohl für Einwohnermeldewesen als auch für die Kfz-Zulassung eingesetzt. Somit sind die reduzierten Stellen anteilig auf die Einwohnermeldeaufgaben anzurechnen.

Zudem ist die Anschaffung eines Kassenautomaten geplant, so dass im Bürgeramt weitere Stellenanteile (ca. 1,6) reduziert werden sollen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr arbeitet im Jahr 2014 mit einer geringeren Personalausstattung im Bürgeramt. Zudem hat die Verwaltung Maßnahmen - wie die Anschaffung eines Kassenautomaten - geplant, um dauerhafte Personalreduzierungen im Bürgeramt umzusetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte das Personal im Bürgeramt weiter reduzieren. Die nicht besetzten Stellen sollten gestrichen werden.

Die überörtliche Prüfung ersetzt zwar keine individuelle Prüfung der Aufbau –und Ablauforganisation sowie eine analytische Personalbemessung. Im Rahmen der Prüfung hat die GPA NRW jedoch mit Hilfe standardisierter Interviews zumindest Teilaspekte der Organisation und der internen Prozesse betrachtet.

Bürgeramt und Öffnungszeiten

Das Potenzial weist auf Handlungsmöglichkeiten hin. Zunächst ist festzustellen, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr bei der Anzahl der Bürgerbüros und den Öffnungszeiten keine erhöhten Standards aufweist.

Das Bürgeramt Mülheim an der Ruhr ist zentral angeordnet, die Nebenstellen wurden vor Jahren aufgegeben. Neben den Einwohnermeldeaufgaben werden auch die Angelegenheiten Kfz-Zulassung und Parkerleichterungen bearbeitet sowie Laubsäcke ausgegeben. Damit hat Mülheim an der Ruhr gute Voraussetzungen, um die Auslastung im Bürgerbüro bedarfsgerecht zu steuern.

Die Ausländerbehörde Mülheim an der Ruhr nimmt Anmeldungen von Ausländern und deren Familienangehörigen an und verarbeitet diese direkt im Meldeprogramm. Dies sind jährlich rd. 5.000 Meldevorgänge. Die Fallzahlen und Stellenanteile sind in diesem Vergleich mit eingeflossen, so dass der Leistungswert diese Besonderheit berücksichtigt. Durch diese Organisation müssen Ausländer sich nicht zusätzlich im Bürgeramt anmelden. Für das Bürgeramt sind damit geringere Kundenströme verbunden.

Mit 33 Wochenöffnungszeiten hat Mülheim an der Ruhr geringe Öffnungszeiten. Der Mittelwert liegt bei 39 und das Minimum bei 32 Stunden in der Woche. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass in der Vergangenheit alle während der Öffnungszeiten eintreffenden Kunden am Kundenschalter noch bedient wurden. Faktisch lagen die Zeiten für die Kundenbetreuung somit über 33 Stunden.

Die Wartezeiten werden nicht von allen Städten und zudem unterschiedlich erhoben. In Mülheim an der Ruhr lagen die Wartezeiten in den Jahren 2011 und 2012 mit über 30 Minuten über dem Durchschnitt von 14 anderen Bürgerämtern (rd. 15 Minuten). Sie stiegen im Jahr 2013 nochmals an. Grund waren unbesetzte Stellen, fortbildungsbedingte Abwesenheiten und erhöhte Krankheitsausfälle. Hierauf hat die Verwaltung reagiert und Zeiten mit verbindlicher Terminvergabe eingerichtet.

→ **Feststellung**

Die Verwaltung hat zur Verringerung von langen Wartezeiten die Terminvergabe an drei Nachmittagen eingeführt. Hiermit kann die Stadt Mülheim an der Ruhr den Personaleinsatz besser steuern und an die Kundenströme anpassen.

Für Melde-, KFZ-Zulassungs-, Führerschein- sowie Ausweis- und Passangelegenheiten werden Kundenanträge seit März 2014 an drei Nachmittagen ausschließlich nach vorheriger Terminvereinbarung angenommen. Termine können online und telefonisch vereinbart werden. An den Vormittagen bestehen weiterhin offene Sprechstunden, so dass Bürger spontan kommen können und dann jedoch mit Wartezeiten rechnen müssen.

Durch die verbindlichen Termine an den Nachmittagen entfallen für die Kunden die Wartezeiten bzw. diese werden stark reduziert. Außerdem kann die Stadt Mülheim an der Ruhr den konkreten Personalbedarf anhand der vergebenen Termine steuern und zudem für die Beschäftigten verbindlichere Arbeitszeiten garantieren. Mülheim an der Ruhr vermeidet damit nicht kalkulierbare Zeiten für die Kundenbedienung nach den eigentlichen Öffnungszeiten. Dies führt zu Stressentlastungen bei den Beschäftigten.

Allerdings ist die Spanne zwischen Öffnungszeiten und Wochenarbeitszeit zumindest bei Vollzeitkräften hoch. Damit sollten ein organisatorisch getrenntes Backoffice bzw. fest eingeplante Hintergrundtätigkeiten während der Öffnungszeiten in Mülheim an der Ruhr ausscheiden. Für die Bearbeitung der verbleibenden Hintergrundarbeiten können die Zeiten außerhalb der Öffnungszeiten sowie Zeiten mit geringen Kundenströmen genutzt werden. Im Prüfzeitraum gab es noch reine Hintergrundarbeitsplätze.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die gleichmäßige Auslastung des Personals sicherstellen. Daher sollten Hintergrundarbeiten außerhalb der Öffnungszeiten oder in Zeiten mit geringen Kundenströmen erfolgen.

Es besteht nach Ansicht der GPA NRW ein ausreichendes Zeitfenster, die Hintergrundarbeiten außerhalb der Öffnungszeiten oder in weniger frequentierten Zeiten zu erledigen.

Der Erfolg einer Terminvergabe hängt von der Planung ab. Mit Terminvergabe wird in Mülheim an der Ruhr die Fallart und Menge abgefragt, so dass die Verwaltung entsprechende Bearbeitungszeiten einplant. Bei Annahme einer zu geringen Bearbeitungszeit entstehen Wartezeiten und eine hohe Belastung bei den Beschäftigten. Bei zu hoch angesetzten Bearbeitungszeiten

entstehen ungeplante Puffer für die Mitarbeiter. Diese Puffer müssten dann jeweils sinnvoll nutzbar sein (Hintergrundarbeiten), um keine unnötigen Vorhaltekosten entstehen zu lassen.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung sollte die Bearbeitungszeiten regelmäßig ermitteln und diese Zeiten bei der Terminplanung berücksichtigen. Auf dieser Basis sollte zudem regelmäßig der Personalbedarf für die Einwohnermeldeaufgaben überprüft werden.

Dafür sind neben den Zeiten für die Kundenbetreuung auch die Bearbeitungszeiten für die fallbezogenen Hintergrundtätigkeiten sowie die sonstigen Aufgaben (Infoschalter usw.) entscheidend.

→ **Empfehlung**

Mülheim an der Ruhr sollte weiterhin die Besucherströme und Wartezeiten auswerten, um so bedarfsgerecht die Öffnungszeiten, notwendigen Schalterbesetzungen und damit den Personalbedarf zu optimieren.

Schalterorganisation

Neben den Kundenschaltern für die Antragsbearbeitung hat das Bürgeramt in Mülheim an der Ruhr noch andere Arbeitsplätze.

- Es besteht wie in vielen Städten eine Infotheke. Hier prüfen die Beschäftigten die Unterlagen auf Vollständigkeit, ordnen den Antrag einem Schalterkreis (z.B. Spezialfälle) zu und vergeben die Wartemarken. Zudem fungiert diese Infotheke noch für die Kfz-Zulassung als Ausgabeschalter für Plaketten. Dieser Schalter ist regelmäßig mit zwei Personen besetzt.

An den Nachmittagen mit festen Terminen ist die Infotheke für den Empfangsdienst entbehrlich. Aus Sicht der GPA NRW muss die vorgezogene Überprüfung der Unterlagen bei einem funktionierenden Terminsystem entfallen. Die Prüfung kann direkt durch den Schalter-Sachbearbeiter erfolgen, da die bisherigen Wartezeiten entfallen. Auch werden die Antragsteller bei der Terminvereinbarung auf die mitzubringenden Unterlagen hingewiesen. Die Einbindung in das Wartesystem kann automatisch mit Terminvereinbarung erfolgen.

Lediglich die Ausgabe der Unterlagen in der Kfz-Zulassung bleibt als notwendige Aufgabe der Infotheke auch im Modell der Terminzeiten bestehen. Diese Aufgabe müsste bei Nichtbesetzung der Infotheke anders organisiert werden.

- Zudem gibt es einen gesonderten Ausgabeschalter für Ausweisdokumente. Die Bürger können ohne Warteticket und ohne Termin die Ausweise während der Öffnungszeiten abholen. Im gleichen Gebäude erfolgt die gesonderte Aushändigung von Führerscheinen in der Führerscheinstelle.
- Weiter besteht eine Zentralkasse im Bürgeramt. Diese Schalter sind je nach Zeitpunkt mit ein oder zwei Beschäftigten besetzt. Dieser Schalter soll künftig durch die Anschaffung eines Kassensautomaten entfallen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte eine Zusammenfassung von Aufgaben aus diesen einzelnen Schaltern erwägen, um die gleichmäßige Auslastung dieser Tätigkeiten zu verbessern. Nachfolgend sind Beispiele für Organisationsänderungen dargestellt, die ggf. jedoch auch die entsprechenden räumlichen Möglichkeiten voraussetzen:

- Zusammenlegung von Infotheke und Ausgabe von Ausweisdokumenten,
- Zusammenlegung Ausgabeschalter Ausweisdokumente und Führerscheine,
- Ausgaben von Plaketten an den einzelnen Antragschaltern oder
- Ausgaben von Plaketten am Ausgabeschalter Ausweise.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung sollte die Auslastung der verschiedenen Schalterarten überprüfen. Eine Umstrukturierung von Prozessen oder eine Zusammenfassung von verschiedenen Aufgaben wäre eine Möglichkeit, um den personellen Einsatz zu reduzieren. Durch die Vereinbarung von festen Terminen muss die Infotheke an Nachmittagen nicht mehr besetzt sein.

E-government und Schnittstellen

Die 2014 bundesweit eingeführte Schnittstelle „xpersonenstand“ ermöglicht den elektronischen Datenaustausch zwischen Standesämtern und Meldebehörden. Bisher war dies lediglich intern mit dem eigenen Standesamt über eine direkte Schnittstelle zur Fachanwendung Autista möglich. Wie unten im Bericht unter „Personenstandswesen“ festgestellt, werden viele in Mülheim an der Ruhr lebende Kinder in umliegenden Kommunen geboren. Da somit viele Geburtenmeldungen aus anderen Kommunen in Mülheim an der Ruhr eingehen, kann das Bürgeramt in einem größeren Umfang von xpersonenstand profitieren als andere Städte. Die Papierbenachrichtigungen der Standesämter anderer Kommunen erfolgen nun elektronisch und können direkt in die Fachanwendung Meso übernommen werden.

Ein Beispiel für aktuelle Veränderungen des Aufgabenumfanges ist die Einrichtung des „zentralen Meldeportals“². Der Anschluss an das Meldeportal ist für alle nordrhein-westfälischen Kommunen 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. Zudem bleibt abzuwarten, inwieweit auch private Nutzer in Zukunft verstärkt elektronische Melderegisterauskünfte nutzen. Perspektivisch wird sich der Aufwand für die Erteilung von Melderegisterauskünften dadurch verringern und somit auch der Personalbedarf sinken.

Durch die im Rahmen e-government zu schaffende Möglichkeit von elektronischen Anträgen können persönliche Besuche in Bürgerämtern entbehrlich oder verkürzt werden. Die Bürger können unabhängig von Ort und Öffnungszeiten die Behördengänge virtuell erledigen. So kann sich die z.B. die Anzahl der zu bearbeitenden Führungszeugnisse durch die geplante online-Bestellung beim Bundesamt für Justiz reduzieren.

² Seit dem 01. Januar 2014 erfolgt der „eMA-Dienst“ von d-NRW in Zusammenarbeit mit den kommunalen IT-Dienstleistern KRZN, krz Minden-Ravensberg/Lippe und der AKDB. Zusätzlich wird für Privatkunden eine elektronische Melderegisterauskunft geschaffen.

→ **Empfehlung**

Der elektronische Datenaustausch und elektronische Anträge wie Melderegisterauskünfte sollten die Arbeitszeiten im Bürgeramt reduzieren. Die hierdurch ermöglichten Zeiteinsparungen sollten zeitnah für Personalreduzierungen genutzt werden.

Einige Städte arbeiten bereits mit Unterschriften-Pads und einer elektronischen Akte. Weitere Kommunen möchten die Arbeitsvorgänge durch Terminals effizienter gestalten. Ein Terminal erfasst neben der Aufnahme eines Lichtbildes biometrische Daten einer Person. Über eine Schnittstelle erfolgt eine Direkteingabe in das Meldeverfahren. Schließlich vereinfacht der vorausgefüllte Meldeschein den Prozess der Anmeldung, indem die Daten aus der vorherigen Meldebehörde automatisiert in das eigene Meldeprogramm übernommen werden.

Im Einwohnermeldebereich nutzt Mülheim an der Ruhr diese Mittel noch nicht. Die Verwaltung plant mittelfristig die Anschaffung von Unterschriften-Pads und prüft die Anschaffung eines Terminals, um Prozessverbesserungen umzusetzen. Die Einführung einer elektronischen Akte ist ebenfalls geplant. Hierdurch entstehen zwar zusätzliche Anschaffungskosten, die jedoch durch entsprechende Personalkosteneinsparungen kompensiert werden sollten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte Möglichkeiten zur Prozessverbesserungen konsequent nutzen. Die Veränderungen im Personalbedarf durch automatisierte Verfahren und elektronische Anträge sollte die Verwaltung nachhalten und zeitnah umsetzen.

Mülheim an der Ruhr hat keine personelle Belastung durch einen freiwilligen Service bei ablaufenden Ausweisdokumenten. Die Städte sind für die Kontrolle der Personalausweispflicht zuständig. Einige Städte schreiben die Bürger an und weisen auf die ablaufenden Personalausweise hin. Mülheim an der Ruhr hat sich gegen dieses Verfahren entschieden. Da Mülheim an der Ruhr auch ohne diesen freiwilligen Service eine geringe Fallintensität bei den vorläufigen Ausweisdokumenten erreicht, ist diese Entscheidung für die GPA NRW nachvollziehbar.

Qualifizierung

Eine Personalqualifizierung ist wichtig, um eine hohe Eigenverantwortung und selbständiges Arbeiten zu fördern. Neben der positiven Wirkung bei den Beschäftigten macht sich eine gute Qualifizierung auch bei den Prozessen durch schnellere Bearbeitungszeiten, geringe Zeiten für Nachfragen und niedrige Fehlerquoten positiv bemerkbar.

Das Bürgeramt sieht aufgrund von vielen Neubesetzungen den Bedarf an einem zentralen Wissensmanagement-Tool. Bisher erfolgt die Qualifizierung über Fortbildungen und Dienstbesprechungen. Hierbei legen alle Beschäftigten die notwendigen Informationen einzeln für sich ab. Nun ist die Verwaltung dabei, eine zentrale Stelle für alle Wissensdokumente (Gesetze, Entscheidungen usw.) und Prozessabläufe aufzubauen.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung sollte die Instrumente des Wissensmanagement und der Qualifizierung bedarfsgerecht gestalten.

Die Einrichtung einer prozessorientierten Wissensdatenbank kann hierfür ein gutes Instrument zur Qualifizierung, Qualitätssicherung und eigenverantwortlichen Fallbearbeitung sein.

Insgesamt ergeben sich aus der Prüfung und den geführten Gesprächen keine Hinweise, die einer Umsetzung des Potenzials grundsätzlich entgegenstehen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist im Jahr 2011 durchschnittliche Personalaufwendungen je Fall auf. Sie erreicht bei der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ einen unterdurchschnittlichen Wert, der auf Optimierungspotenziale hinweist.
- Der Anteil an Overheadstellen ist erhöht und kann reduziert werden. Entsprechende Umstrukturierungen sind von der Verwaltung bereits geplant.
- Die Stadt Mülheim an der Ruhr hatte im Jahr 2014 nicht alle Stellen in der Sachbearbeitung besetzt. Als begleitende Maßnahme hat die Verwaltung an den Nachmittagen verbindliche Terminvergaben eingeführt. Außerdem ist die Anschaffung eines Kassenautomaten vorgesehen, um weitere Stellen reduzieren zu können.
- Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die gleichmäßige Auslastung des Personals steuern. Hierzu sollten die Hintergrundarbeiten flexibel bearbeitet und die Besetzung und Auslastung der Schalter für Informationen, Ausgabe und Bezahlung kritisch geprüft werden.
- Schließlich ergeben sich durch die technischen Entwicklungen Veränderungen. Während der Anteil an elektronisch zu verarbeitenden Fällen steigt, entfällt beispielsweise durch Einrichtung des Meldeportals ab 2014 ein Großteil der manuell bearbeiteten behördlichen Melderegisterauskünfte.
- Um den Erfolg des Terminmodells sicherzustellen, sollte die Verwaltung regelmäßig Informationen zu Kundenströmen und Bearbeitungszeiten erheben. Bestehende Kennzahlen zur Personalausstattung sollten mit Zielen konkretisiert werden.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Mülheim an der Ruhr mit dem Index 2.

Kfz-Zulassung

Die Kfz-Zulassung erledigte die Stadt Mülheim an der Ruhr mit 15,19 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 sank der Anteil für die Sachbearbeitung auf 14,80 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 2,20 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Für das Vergleichsjahr 2011 wurden 769.011 Euro Personalaufwendungen und 1.273.934 Euro Erträge berücksichtigt. Für 2011 wurden 34.806 Fälle berücksichtigt. Die Fallzahlen stiegen im Jahr 2012 auf 39.921 Fälle an. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt.

Personalaufwendungen Kfz-Zulassung 2011

Kennzahl	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Kfz-Zulassung in Euro	22,09	11,88	23,67	18,10	16,22	17,99	19,24	21
Personalaufwandsdeckungsgrad Kfz-Zulassung in Prozent	166	155	315	207	166	205	226	18

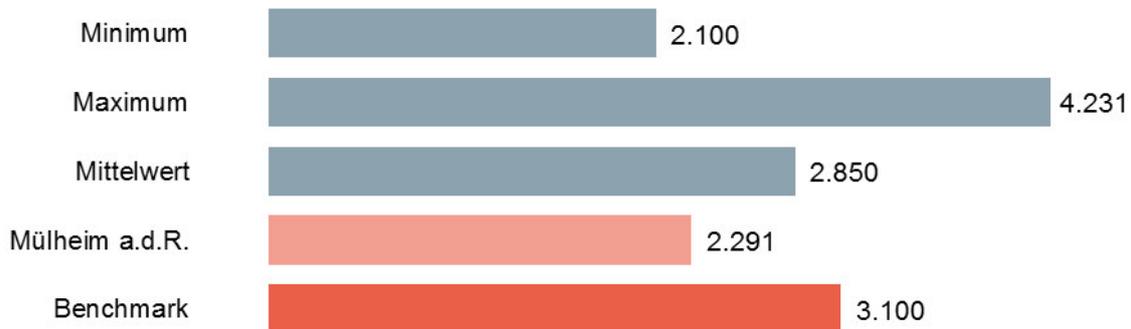
Auch bei der Kfz-Zulassung weist Mülheim an der Ruhr mit rund zwölf Prozent einen hohen Overheadanteil auf. Der Mittelwert liegt hier bei lediglich sieben Prozent. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen mit 44.221 Euro unter dem Mittelwert von 46.707 Euro.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Stellenanteile für den Overhead reduzieren.

Die erhöhten Personalaufwendungen je Fall und der niedrige Personalaufwandsdeckungsgrad sind durch einen erhöhten Personaleinsatz begründet. Die folgende Grafik zeigt die Leistungskennzahl im interkommunalen Vergleich:

Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung 2011



Vergleichsjahr	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.291	2.100	4.231	2.850	2.599	2.773	3.128	21
2012	2.697	2.204	4.320	2.921	2.695	2.958	3.099	20

→ Feststellung

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von 4,0 Vollzeit-Stellen und monetär in Höhe von 200.000 Euro. Für das Jahr 2012 reduziert sich das Potenzial auf 1,9 Vollzeit-Stellen und 95.000 Euro.

Die Außerbetriebsetzungen konnten nicht in der Leistungskennzahl berücksichtigt werden, da einige Städte nicht zwischen selbst durchgeführten und von anderen Zulassungsstellen durchgeführten Außerbetriebsetzungen unterscheiden konnten. Mülheim an der Ruhr weist hier eine durchschnittliche Fallintensität auf, die auch von den Benchmark-Kommunen erreicht werden. Somit besteht hier keine Belastungssituation.

Organisation

Die wöchentliche Öffnungszeit von 33 Stunden liegt im Vergleich zu den Zulassungsstellen in den kreisfreien Städten am Mittelwert (34 Stunden).

Im Bürgeramt werden Einwohnermeldeaufgaben zusammen mit der Kfz-Zulassung angeboten. Insoweit verweist GPA NRW hinsichtlich der allgemeingültigen Aussagen zur Organisation, Öffnungszeiten, Schalterdiensten usw. auf den obigen Berichtsteil.

Die Beschäftigten bearbeiten beide Aufgaben, nur einzelne Aufgabenbereiche wurden spezialisiert. Dieses Organisationsmodell erfordert von den Beschäftigten gute Kenntnisse, da sie zwei umfangreiche Aufgabenbereiche abdecken müssen. In diesem Vergleich insgesamt haben sechs Städte diese Organisationsform gewählt. Zudem haben weitere drei Städte die Aufgaben Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen zusammengefasst. Insoweit ist ein gemischter Arbeitsplatz mit zwei großen Aufgabenbereichen häufig anzutreffen.

Neben den unter Einwohnermeldeaufgaben aufgeführten verschiedenen Arbeitsplätzen (Infotheke, Kassenschalter usw.) hat Mülheim an der Ruhr verschiedene Schalterkreise für die Sachbearbeitung. Ein Großteil der Schalter erledigt alle regelmäßig anfallenden Aufgaben.

Wie in anderen Städten bestehen für Händler- und Zulassungsdienste gesonderte Schalter. Die dort zugelassenen Händler oder Zulassungsdienste geben morgens ihre Unterlagen ab und holen diese nach der Bearbeitung wieder ab. Die anderen Händler gehen an den darüber hinaus bestehenden gesonderten Sonder-Schalterkreis L, wenn sie an dem Tag bis zu zwei Anträge haben.

Im Prüfzeitraum gab es keinen Schnellschalter für Außerbetriebsetzungen und Kurzzeitkennzeichen. Diese haben andere Städte eingeführt. Im Rahmen des Möglichen bearbeitet der Info-Schalter die Kurzzeitkennzeichen.

→ Empfehlung

Die Verwaltung sollte prüfen, ob ein Schnellschalter die Fallbearbeitung optimiert.

In diesem Zusammenhang ist zudem der flexible Personaleinsatz wichtig. Genau wie bei den Einwohnermeldeaufgaben muss die Verwaltung darauf achten, dass die Hintergrundarbeiten eine wichtige Rolle für die Gewährleistung der Auslastung übernehmen. Daher sollten diese flexibel je nach Kundenaufkommen bearbeitet werden.

Der Bürgerservice in der Kfz-Zulassung verstärkt sich zukünftig durch die gesetzlichen Vorgaben zum e-government. Zukünftig können Fahrzeuge über ein Internet-Portal des KBA mithilfe von Sicherheitscodes abgemeldet werden. Diese Sicherheitscodes auf den Prüfplaketten der Kennzeichen sowie in den Zulassungspapieren werden erst ab 2015 bei den Zulassungen vergeben, so dass das Online-Verfahren für Außerbetriebsetzungen erst mittelfristig in größerem

Umfang genutzt werden kann. Weitere Online-Verfahren werden vom Gesetzgeber schrittweise geprüft und eingeführt.

→ **Feststellung**

Der Gesetzgeber wird voraussichtlich stärker die Möglichkeit der online-Verfahren in der Kfz-Zulassung vorsehen. Daher ist zukünftig mit umfangreichen Prozessänderungen für die Zulassungsbehörde zu rechnen.

Bürger können in Mülheim an der Ruhr über das Internet Wunschkennzeichen reservieren. Die Anzahl der gebührenpflichtigen Reservierungen und erteilten Wunschkennzeichen ist in Mülheim an der Ruhr höher als im Durchschnitt.

Die Kennzeichenreservierung bleibt zunächst für maximal 10 Tage gespeichert. Soll das Kennzeichen länger als 10 Tage reserviert bleiben, müssen die Bürger zunächst die Reservierungsgebühr entrichten. Die Reservierung verlängert sich dadurch auf maximal 6 Monate. In anderen Städten wird die Gebühr für das reservierte Kennzeichen erst bei Zulassung des Fahrzeuges erhoben. Die Reservierungszeit variiert in den Städten und liegt häufig bei rund 90 Tagen.

Das Verfahren in Mülheim an der Ruhr mit direkter Zahlung der Reservierungsgebühr in Höhe von 2,60 Euro führt nicht zu deutlich höheren Erträgen, da die anderen Kommunen die Gebühren lediglich später vereinnahmen. Das gewählte Verfahren führt dazu, dass die eingehenden Zahlungen für die Reservierung mit den Reservierungen abgeglichen werden und die Reservierungszeiten dann angepasst werden müssen. Die anderen Kommunen verzichten auf diesen Arbeitsschritt und bearbeiten die Reservierung erst im Rahmen des späteren Antrags.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte das Verfahren zur Erteilung von Wunschkennzeichen optimieren.

Das Interview hat darüber hinaus keine erheblichen Abweichungen zu anderen Zulassungsstellen ergeben. Beispielsweise hat die Zulassungsstelle in folgenden Bereichen bereits ihre Handlungsmöglichkeiten genutzt.

- Sofern eine Außerbetriebsetzung eines in Mülheim an der Ruhr zugelassenen Fahrzeuges durch eine andere Zulassungsbehörde erfolgt, besteht die Verwaltung nicht mehr auf die bisherige schriftliche Mitteilung der anderen Zulassungsbehörde. Da die Mitteilung auch elektronisch über das Kraftfahrt-Bundesamt (nachfolgend KBA genannt) erfolgt, ist die wirtschaftlich.
- Die Kfz-Zulassung arbeitet bereits seit Jahren mit einer elektronischen Akte. Die Unterlagen werden direkt vom Sachbearbeiter während der Vorgangsbearbeitung eingescannt.

Insoweit sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr die Positionierung bei der Leistungskennzahl näher untersuchen. Hierbei werden im Wesentlichen die Bearbeitungszeiten, Zuordnung von Aufgaben auf verschiedene Arbeitsplätze (Schalter) und die gezielte Nutzung des flexiblen Personaleinsatzes wesentlich sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Personalausstattung in der Kfz-Zulassung am Benchmark orientieren. Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte auf Basis der anfallenden Fallzahlen und mittleren Bearbeitungszeiten den Personalbedarf ermitteln.

Steuerung

Mülheim an der Ruhr erhebt regelmäßig durch Abfragen die Kundenzufriedenheit für das Bürgeramt. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung stehen die Wirtschaftlichkeit der Aufgabewahrnehmung und ein hoher Bürgerservice manchmal im Widerspruch. Sie müssen häufig gegeneinander abgewogen werden. Mit der eingeführten Terminvereinbarung hat Mülheim an der Ruhr ein Mittel zur Verbesserung des wirtschaftlichen Personaleinsatzes gewählt und kann gleichzeitig die Bürgerzufriedenheit durch wegfallende oder stark reduzierte Wartezeiten erhöhen.

Im Bereich der Kfz-Zulassung besteht noch kein Zielsystem. Die im Produkthaushalt geführte Kennzahl „Fallzahlen Bürgerservice pro Vollzeitäquivalent“ berücksichtigt alle im Bürgeramt wahrgenommenen Aufgaben und ist nicht mit einem Ziel versehen. Eine Überprüfung der Personalausstattung im Hinblick auf das bearbeitete Fallvolumen erfolgte bisher nicht. Die Aufnahme von Zielen zu leistungsbezogenen Wirtschaftlichkeitskennzahlen würde die Dokumentations- und Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik verbessern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte Ziele zur Personalausstattung festlegen. Diese können in das bestehende Kennzahlensystem der Stadtverwaltung integriert werden.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat unter Berücksichtigung der angefallenen Fallzahlen einen erhöhten Personaleinsatz in der KFZ- Zulassung. Im Jahr 2012 verbessert sich die Leistungskennzahl. Insgesamt ist noch ein Optimierungspotenzial erkennbar.
- Die zu den Einwohnermeldeaufgaben aufgeführten Handlungsmöglichkeiten zur Personalsteuerung gelten auch für die Kfz-Zulassung, da diese in einer Organisationseinheit zusammengefasst sind.
- Mit Einführung der Terminvereinbarung an Nachmittagen sollen die Kundenströme und der Personaleinsatz besser gesteuert und so Wartezeiten für die Kunden minimiert werden. Sowohl die Abläufe als auch der personelle Bedarf in der Kfz-Zulassung sollten nach Abschluss der Einführungsphase evaluiert und ggf. angepasst werden.
- Die Ausweitung der bestehenden Kennzahlen auf leistungsbezogene Kennzahlen unter Berücksichtigung der mittleren Bearbeitungszeiten kann die Steuerung der Kfz-Zulassung verbessern und ergänzt zudem die Dokumentations- und Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Personenstandswesen

Das Personenstandswesen erledigte die Stadt Mülheim an der Ruhr mit 10,58 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 sinkt der Stellenanteil auf 9,75 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 0,56 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Für das Vergleichsjahr 2011 wurden 654.722 Euro Personalaufwendungen und 250.556 Euro Erträge berücksichtigt. Die Bezugsgröße der Kennzahlen waren 1.756 gewichtete Fälle. Sie stiegen im Jahr 2012 auf 1.866 Fälle an.

Personalaufwendungen Personenstandswesen 2011

Kennzahl	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro	373	199	373	252	225	242	258	22
Personalaufwandsdeckungsgrad Personenstandswesen in Prozent	38,3	28,2	56,7	42,3	37,7	41,4	46,0	21

Der geringe Overheadanteil in Höhe von fünf Prozent begünstigt die Kennzahl im interkommunalen Vergleich. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 58.772 Euro je Vollzeit-Stelle der höchste Wert mit entsprechender belastender Wirkung auf die Kennzahl. Der Mittelwert liegt bei 53.518 Euro je Vollzeit-Stelle.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Stellenbewertungen im Standesamt überprüfen.

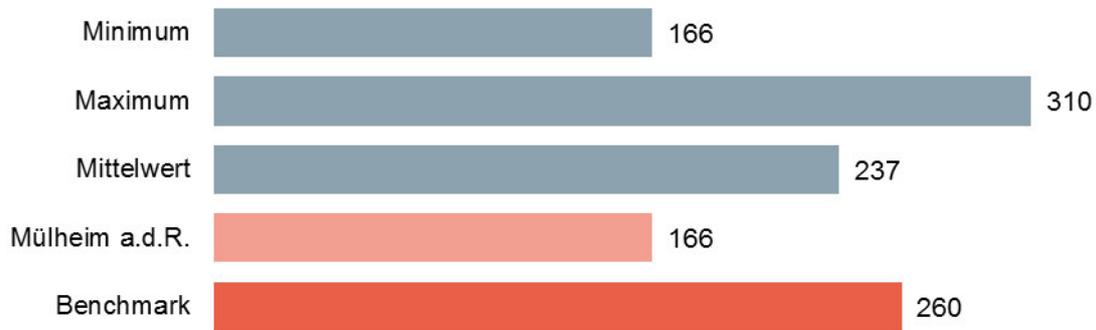
Die Stadt Mülheim an der Ruhr positioniert sich im interkommunalen Vergleich bei dem Personalaufwandsdeckungsgrad besser als bei den Personalaufwendungen je Fall. Sie erreicht dies durch höhere Erträge bei den Eheschließungen. Mülheim an der Ruhr führt sehr viele Trauungen durch. Da Ambientetrauungen und Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten mit höheren Gebühren und Aufwandsentschädigungen verbunden sind, erzielt Mülheim an der Ruhr bei den Eheschließungen höhere Erträge. Dennoch bleibt auch der Personalaufwandsdeckungsgrad noch unterdurchschnittlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte im Personenstandswesen den Personalaufwandsdeckungsgrad erhöhen.

Die folgende Leistungskennzahl zeigt, dass Mülheim an der Ruhr Handlungsmöglichkeiten im Personenstandswesen hat.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011



Vergleichsjahr	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	166	166	310	237	217	235	260	22
2012	191	191	300	245	229	248	270	22

→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von 3,8 Vollzeit-Stellen und monetär in Höhe von 190.000 Euro. Für das Jahr 2012 reduziert sich das Potenzial auf 2,6 Vollzeit-Stellen und 130.000 Euro.

Im Jahr 2013 wurden 1.946 gewichtete Fälle bearbeitet. Bei einer gleichbleibenden Personalausstattung steigt der Leistungswert auf 200 Fälle je Vollzeit-Stelle an.

Die Anzahl der Fälle mit Ausländerbeteiligung bei den Geburten konnten nur einige Städte benennen. Aufbauend auf den oben bereits genutzten Falldaten wird hier für die Geburten mit Ausländerbezug ein Zusatzfaktor berücksichtigt. Hierdurch wird berücksichtigt, dass diese Fälle im Vergleich zu anderen Geburten einen höheren Arbeitsaufwand verursachen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen unter Berücksichtigung der Ausländerbeteiligung bei den Geburten

	Mülheim a. d. R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	184	184	326	260	228	257	300	13
2012	212	204	328	265	230	268	291	13

Im Jahr 2013 erreicht die Stadt Mülheim an der Ruhr bei gleichbleibender Personalausstattung einen Wert von 223 Fällen je Vollzeit-Stelle.

Die Berücksichtigung der Ausländerbeteiligung zeigt in Mülheim an der Ruhr keine andere Positionierung. In Mülheim an der Ruhr werden mit 50 Prozent sehr viele Geburten mit Ausländerbeteiligung beurkundet. Da die Anzahl der insgesamt beurkundeten Geburten in Mülheim an der Ruhr jedoch sehr gering ist, wirkt sich dieser Faktor auf das Gesamtvolumen im Standesamt nicht überdurchschnittlich aus.

→ **Feststellung**

Die Berücksichtigung des zusätzlichen Arbeitsaufwandes für Geburten mit Ausländerbeteiligung führt zu keinen Veränderungen im interkommunalen Vergleich. Für Mülheim an der Ruhr ist durch die Ausländerbeteiligung keine höhere Personalbelastung als in den Vergleichskommunen erkennbar.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr weist in beiden Vergleichsjahren unter Berücksichtigung des Fallvolumens die geringsten Leistungswerte der kreisfreien Städte auf. Im Jahr 2012 hat sich der Leistungswert bei einer Reduzierung der Personalausstattung und gleichzeitig steigenden Fallzahlen verbessert. Auch 2013 verbesserte sich die Stadt Mülheim an der Ruhr, da die Anzahl der gewichteten Fallzahl weiter anstieg. Für das Jahr 2015 ist der Wegfall einer weiteren Stelle geplant. Dennoch zeigt das Potenzial, das Mülheim an der Ruhr im Personenstandswesen noch weitere Handlungsmöglichkeiten zur Personalreduzierung hat. Im Personenstandsregister stehen in den nächsten Jahren verstärkt altersbedingte Fluktuationen an, so dass das Potenzial umgesetzt werden kann.

Fallintensitäten

Im Personenstandswesen beeinflussen die örtlichen Rahmenbedingungen die Fallzahlen. Mülheim an der Ruhr hat vergleichsweise geringe Fallzahlen bei den beurkundeten Geburten. Die Verwaltung bestätigte, dass viele in Mülheim an der Ruhr lebende Kinder in Geburtskliniken in umliegenden Kommunen geboren werden. Bei den Sterbefällen gibt es keine deutlichen Unterschiede in der Fallintensität.

Bei den Eheschließungen erreicht Mülheim an der Ruhr bei den beurkundeten Eheschließungen/Lebenspartnerschaften den Höchstwert. In der näheren Betrachtung der Eheschließungsfälle wird deutlich, dass Mülheim an der Ruhr einen hohen Anteil an Brautpaaren aus anderen Kommunen traut. Bei der Fallintensität erreicht Mülheim an der Ruhr hier ebenfalls das Maximum.

Die beurkundeten Eheschließungen stiegen von 823 im Jahr 2009 auf 1.040 im Jahr 2012 an. Dies liegt daran, dass Mülheim an der Ruhr offenbar ein für Brautpaare attraktives Angebot geschaffen hat.

→ **Feststellung**

Das Heiraten in der Stadt Mülheim an der Ruhr wird bei den auswärtigen Brautpaaren zunehmend beliebter. Das Standesamt verzeichnet hier steigende Fallzahlen und erreicht im interkommunalen Vergleich die höchste Fallintensität.

Insoweit konkurrieren Kommunen untereinander. Mülheim an der Ruhr hebt sich derzeit vom umliegenden Angebot positiv ab. Sofern zukünftig jedoch umliegende Städte bewusst die Attraktivität als Trauort steigern, wird in Mülheim an der Ruhr die Anzahl der Eheschließungen ggf. wieder sinken.

Mülheim an der Ruhr sollte daher dieses Risiko in den Blick nehmen. Durch rückläufige Eheschließungen würden erhebliche Personalressourcen freigesetzt werden bei gleichzeitig sinkenden Erträgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Entwicklung der beurkundeten Eheschließungen beobachten. Aufgrund eines hohen Anteils auswärtiger Brautpaare kann es bei Angebotsverbesserungen in Nachbarkommunen zu einem deutlichen Rückgang von Eheschließungen kommen. Hierauf müsste die Stadt Mülheim an der Ruhr mit weiteren Personalkürzungen reagieren.

Eheschließungen

Die Stadt Mülheim an der Ruhr bietet im Bereich der Eheschließungen sehr individuelle Trautertermine und Trauorte an. Die Verwaltung kommt den Wünschen der Brautleute damit sehr entgegen und ist auch aus diesem Grund bei Brautpaaren beliebt. Die Trautertermine liegen zu rd. 50 Prozent außerhalb der Öffnungszeiten. Gleichzeitig liegt der Anteil der Trauungen außerhalb des Rathauses (Ambientetrauung) bei über 50 Prozent.

So bietet Mülheim an der Ruhr jeden Samstag Trauungen an bis zu drei Orten an. Dies kann dazu führen, dass je nach Anzahl der angemeldeten Trauungen entweder mehrere Standesbeamte eingesetzt werden oder ein Standesbeamter mehrere Trauorte anfährt. Von Montag bis Freitag können zudem individuelle Trautertermine und Trauorte von den Brautleuten ausgesucht werden. Es kann vorkommen, dass ein Standesbeamter an einem Tag zu mehreren Trauorten fährt.

Durch individuelle Trautertermine entstehen vermehrt Rüstzeiten, so dass hiermit erhöhte Personalaufwendungen verbunden sind. Diesem Mehraufwand begegnet Mülheim an der Ruhr durch höhere Gebühren und Aufwandsentschädigungen für die Trauungen außerhalb von Öffnungszeiten bzw. an besonderen Orten. Die Prüfung der Auskömmlichkeit war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte den Verwaltungsaufwand für die Trauungen mit den Erträgen regelmäßig abgleichen.
Sofern die Erträge insgesamt nicht den Verwaltungsaufwand decken, sollten die Gebühren bzw. Aufwandsentschädigungen angepasst werden.

Aus Sicht der GPA NRW liegt die vergleichsweise niedrige Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen“ in Mülheim an der Ruhr nicht in besonderen Standards und/ oder Strukturen begründet. So weisen im interkommunalen Vergleich auch Kommunen, die analog zu Mülheim an der Ruhr durch eine hohe Fallintensität gekennzeichnet sind, vergleichbare Rahmenbedingungen (viele Trauungen, hoher Anteil an Ambientetrauungen bzw. Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten) auf. Hohe Leistungswerte erreichen diese Städte insbesondere durch eine Konzentration der Trautertermine an Orten und Tagen. Entsprechend den saisonalen Schwankungen werden zu Zeiten niedriger Nachfragen auch weniger Termine angeboten. Mehrere Trauungen an einem Tag an unterschiedlichen Orten werden nach Möglichkeit vermieden.

Ein breites und individuelles Trauangebot zielt auf einen hohen Bürgerservice ab, ist aber grundsätzlich keine Pflichtaufgabe des Standesamtes. Daher sind durch hohe Standards benötigte Personalressourcen im Rahmen einer Haushaltskonsolidierung zu diskutieren.

→ **Empfehlung**

Im Bereich der Eheschließungen sollte die Verwaltung Trautermine und Trauorte weiter konzentrieren, so dass mindestens die gleiche Anzahl von Trauungen mit weniger Terminen durchgeführt wird. Hierdurch verringern sich benötigte Rüstzeiten der Standesbeamten.

Für auswärtige Brautpaare erfolgt das Anmeldeverfahren im Standesamt ihres Wohnortes. Das Standesamt übersendet die Unterlagen anschließend an das Standesamt Mülheim an der Ruhr. Dieses muss die Daten zu dem Fall derzeit noch manuell in Autista übernehmen. Sofern die geplante elektronische Übersendung der Daten zukünftig möglich ist, reduziert sich in Mülheim an der Ruhr der Zeitaufwand für die manuelle Übertragung in die Fachsoftware.

Weiter besteht im Standesamt noch eine Handlungsmöglichkeit, wenn die Stadt Mülheim an der Ruhr den Verkauf von Familienstammbüchern aufgeben würde. Dies ist eine freiwillige Aufgabe. Eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit erfolgte im Rahmen dieser Prüfung nicht. Die Verkaufserlöse sind nach Feststellung der örtlichen Rechnungsprüfung so gering, dass keine Steuerpflicht der Stadtverwaltung ausgelöst wird. Das freiwillige Angebot sollte mindestens alle entstehenden Verwaltungsaufwendungen decken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte beim Verkauf der Stammbücher mindestens den Verwaltungsaufwand für die Beschaffung und den Verkauf erwirtschaften. Grundsätzlich kann die Stadt den Verkauf einstellen und dieses dem privaten Handel überlassen.

Geburten

In Mülheim an der Ruhr bietet das Standesamt zusammen mit dem Geburtskrankenhaus den Eltern an, den Antrag für Geburtsbeurkundungen zu erleichtern. Die für die Geburtsbeurkundung benötigten Unterlagen werden von einem Bediensteten der Stadt abgeholt. Nach der Beurkundung werden die Unterlagen zum Krankenhaus gebracht. Die Eltern müssen dann nicht persönlich beim Standesamt vorsprechen. Auch die Sachbearbeitung ist durch diesen Service optimiert, da sie unabhängig von Öffnungszeiten erfolgen kann.

Nach Angabe der Verwaltung wird dieses Angebot nur begrenzt genutzt. Gerade die Geburten mit Ausländerbeteiligung (rd. 50 Prozent) erfordern häufig persönliche Kontakte, da ausländische Urkunden vorgelegt und geprüft werden müssen.

Mülheim an der Ruhr hat im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten wenige Geburtsbeurkundungen. Auch die im Rahmen dieser Fälle häufig anfallenden weiteren Beurkundungen wie z.B. die Anerkennung der Vaterschaft sind in Mülheim an der Ruhr geringer ausgeprägt als in den Vergleichsstädten. Damit ist die Stadt Mülheim an der Ruhr weniger belastet als andere Städte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte prüfen, ob eine stärkere Nutzung des Geburtenservice für die Geburtsbeurkundungen möglich ist.

elektronisches Personenstandsregister

Das Standesamt Mülheim an der Ruhr nutzt seit Oktober 2011 das elektronische Personenstandsregister (ePR). Die Überführung der Personenstandsfälle ab dem 01.01.2009 ist bereits abgeschlossen.

Für die Erfassung der Altregister vor 2009 gibt es zwei unterschiedliche Vorgehensweisen: die anlassbezogene und die systematische Nacherfassung. Die anlassbezogene Nacherfassung der Altregister ist in den Standesämtern mittlerweile üblich. Dies bedeutet, dass bei aktuellen Fällen (z. B. Eingabe von Hinweisen, Folgebeurkundungen) alle damit zusammenhängenden Einträge in das ePR übertragen werden. Die systematische Nacherfassung ist dagegen eine gezielte jahrgangsbezogene Erfassung von Registern (z. B. gesamtes Geburtsregister des Jahres 1985). Letzteres war im Prüfzeitraum noch nicht der Regelfall bei den kreisfreien Städten.

Elektronisch erfasste Erstbeurkundungen sind für alle Sachbearbeiter direkt verfügbar und erleichtern die Bearbeitung von Folgebeurkundungen, Hinweisen und Urkundenausstellungen. Die Nacherfassung der Personenstandsregister ist bisher nicht verpflichtend, so dass insbesondere auch die systematische Nacherfassung entfallen könnte. Sie ist aber Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit zukunftsfähige Prozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann die Produktivität im Standesamt erhöht werden.

Die Vergleichsstädte mit guten Kennzahlenwerten führten überwiegend schon während des Betrachtungszeitraumes das elektronische Personenstandsregister. Sie führen mindestens anlassbezogene Nacherfassungen durch. Zudem erfassen hiervon einige Kommunen die Altfälle des Geburtenregisters systematisch nach. Das entsprechend eingesetzte Personal ist bereits in den Vergleichsdaten enthalten.

Mülheim an der Ruhr hat ebenfalls mit der systematischen Nacherfassung begonnen. Die Leitung vereinbart mit jedem Mitarbeiter individuelle Ziele zu den Nacherfassungen.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die bestehenden Personalkapazitäten weiter gezielt für die Nacherfassung nutzen. Mittelfristig sollte die Verwaltung die durch die Nacherfassung möglichen Prozessverbesserungen zur Personalreduzierung nutzen.

Urkunden und Sterbefälle

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat wie die überwiegende Anzahl der Vergleichsstädte eine gesonderte Urkundenstelle. Bürger können über ein Internetportal Urkunden bestellen, so dass der Bürgerservice gestärkt wird und gleichzeitig Kundenkontakte reduziert werden.

Bei den Sterbefällen übernehmen im Regelfall die Bestatter die Behördengänge. Diesen wird in Mülheim an der Ruhr die Gelegenheit gegeben, die Unterlagen ohne Wartezeit abzugeben und zu einem vereinbarten späteren Zeitpunkt direkt abzuholen.

Organisation und Steuerung

Die Öffnungszeiten liegen mit wöchentlich 28 Stunden im Durchschnitt der kreisfreien Städte. Die GPA NRW sieht die Öffnungszeiten als ausreichend an. Auch ist zu berücksichtigen, dass

Trauungen zu über 50 Prozent außerhalb der Öffnungszeiten und häufig in anderen Gebäuden stattfinden. Dies bindet entsprechende Personalkapazitäten. Bei längeren Öffnungszeiten müsste die Stadt Mülheim an der Ruhr mit einem steigenden Personalbedarf rechnen.

Insgesamt erreicht Mülheim an der Ruhr einen unterdurchschnittlichen Personalaufwandsdeckungsgrad. Dieser kann durch Reduzierung der Personalaufwendungen oder durch Erhöhung von Erträgen verbessert werden kann. Die Verwaltung hat bisher nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, abweichend von der allgemeinen Gebührenordnung eigene Gebührensätze für einige Gebäuhrentatbestände zu beschließen.

Zumindest für den Bereich der Trauungen sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr prüfen, ob die Erträge den tatsächlich entstehenden Verwaltungsaufwand decken. Für Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten kann die Stadt Mülheim an der Ruhr nach der allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO) eine Gebühr in Höhe von 66 Euro erheben. Die örtliche Rechnungsprüfung³ hat festgestellt, dass diese in der Vergangenheit für Trauungen an einem Freitagnachmittag bisher nicht erhoben wurden. Seit 2012 nimmt Mülheim an der Ruhr diese Gebühren ein, so dass sich der Personalaufwandsdeckungsgrad verbessert.

Eine absehbare Arbeitsentlastung tritt durch die anstehende Abgabe des Testamentsregisters ein, wobei der Zeitpunkt der Übergabe an das zentrale Testamentsregister der Bundesnotarkammer noch nicht konkret feststeht.

Auch die ab 2014 für alle Kommunen einheitliche Schnittstelle „xpersonenstand“ führt zu Prozessverbesserungen. So entfallen die Papier-Benachrichtigungen an andere Kommunen (Standesämter und Meldebehörden), da das Standesamt nun die Benachrichtigungen elektronisch versenden kann. Das gleiche gilt für die eingehenden Benachrichtigungen anderer Standesämter.

Perspektivisch ergeben sich zudem Optimierungsmöglichkeiten durch eine elektronische Sammelakte, da dann alle Unterlagen und Daten digitalisiert vorliegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte alle Prozessverbesserungen sowie den Wegfall von Aufgaben zeitnah für Personalreduzierungen nutzen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr erhebt im Personenstandswesen eine Kennzahl „Eheschließungen/Lebenspartnerschaften je Stelle“. Diese Kennzahl wird jährlich fortgeschrieben, ohne dass Ziele festgelegt wurden. Auch werden die ebenfalls im Standesamt anfallenden Fallzahlen der Geburten und Sterbefälle nicht mit einbezogen.

Die fallbezogene Steuerung im Personenstandswesen erfordert derzeit noch einige manuelle Fallerhebungen. Wenn automatisierte Auswertungen wichtiger Daten aus dem Fachverfahren möglich wären (z.B. Fallzahlen mit Ausländerbeteiligung/Migrationshintergrund), würde dies das Fachcontrolling mit bedarfsgerechten Auswertungen vereinfachen.

³ Bericht der örtlichen Rechnungsprüfung aus dem Jahr 2011 lag der GPA.NRW für die Prüfung zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte Ziele zum Personalbedarf festsetzen. Hierbei sollte sich die Verwaltung an dem Benchmark dieser überörtlichen Prüfung orientieren.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die leistungsbezogenen Kennzahlen im Handlungsfeld Personenstandswesen zeigen deutliche personelle Optimierungspotenziale, da Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich die geringste Fallzahl je Vollzeit-Stelle ausweist. Aufgrund der hohen Erträge bei den Ambienteträuerungen relativiert sich das Potenzial – dennoch sind nach wie vor Optimierungspotenziale erkennbar.
- Die Verwaltung sollte die Standards bei Eheschließungen überprüfen und die Trautermine und Trauorte stärker konzentrieren.
- Das Standesamt und die Bürger könnten im Bereich der Geburtsbeurkundungen durch einen stärkeren Geburtenservice der Krankenhäuser profitieren.
- Weitere Handlungsmöglichkeiten ergeben sich aus der verstärkten elektronischen Kommunikation zwischen Behörden und der elektronischen Fallbearbeitung. Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann zumindest die anlassbezogene Nacherfassung der Altregister mit dem im Prüfzeitraum bestehenden Personal durchführen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Personenstandswesen der Stadt Mülheim an der Ruhr mit dem Index 2.

Führerscheinwesen

Das Führerscheinwesen erledigte die Stadt Mülheim an der Ruhr mit 6,73 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 reduzierten sie sich auf 7,11 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 0,80 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Im Vergleichsjahr 2011 wurden 389.068 Euro Personalaufwendungen und 244.010 Euro Erträge berücksichtigt. Bei den Kennzahlen wurden 7.683 Fälle im Jahr 2011 und 7.618 Fälle im Jahr 2012 berücksichtigt. Die erteilten Fahrerlaubnisse für begleitetes Fahren mit 17 Jahren wurden doppelt gewichtet, im Übrigen wurde auf eine Gewichtung verzichtet.

Die Städte erheben keine bzw. sehr unterschiedliche Daten für die Fallbearbeitung für die Überprüfung der Kraftfahreignung. Daher war die Einbeziehung dieser Fallzahlen leider nicht möglich.

Personalaufwendungen Führerscheinwesen 2011

Kennzahl	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Führerscheinwesen in Euro	50,64	25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21
Personalaufwandsdeckungsgrad Führerscheinwesen in Prozent	63	63	140	104	92	102	116	17

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen mit 51.669 Euro über dem Mittelwert von 50.363 Euro je Vollzeit-Stelle. Dies liegt auch an dem höheren Stellenanteil für die Überprüfung der Kraftfahreignung, da diese Stellen höher bewertet sind. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat zudem mit rund elf Prozent einen erhöhten Overheadanteil. Der Durchschnitt lag bei neun Prozent.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte den Overheadanteil im Führerscheinwesen reduzieren.

Von der Sachbearbeitung sind in beiden Jahren 2,50 Vollzeit-Stellen für Aufgaben zur Überprüfung der Kraftfahreignung u.a. (nachfolgend OV-Sachbearbeitung⁴ genannt) zugeordnet worden. Nicht alle Städte konnten diese Stellenanteile gesondert ausweisen. Da keine fallbezogene Kennzahl möglich war, wird zur Einschätzung die Personalintensität abgebildet.

Vollzeit-Stellen für die OV-Sachbearbeitung (Kraftfahreignung) je 10.000 Einwohner

Vergleichsjahr	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl
2011	1,50	0,64	1,50	0,93	18
2012	1,50	0,64	1,50	0,95	18

Zur Beurteilung des Personaleinsatzes können lediglich die Fallzahlen für die Entzüge und Wiedererteilungen verglichen werden. Hier hat Mülheim an der Ruhr bei den Entzügen eine sehr hohe Fallintensität über dem. 3. Quartil, so dass damit ein höherer Personaleinsatz nachvollziehbar wird.

Nicht jede Überprüfung der Kraftfahreignung führt zu einem Entzug der Fahrerlaubnis. Manche Verfahren enden mit dem freiwilligen Verzicht oder auch mit dem Nachweis der Kraftfahreignung. Daher wären die Fallzahlen zu den Verfahren wie Anzahl der bearbeiteten Meldungen von Hinweisen, Anordnungen für ärztliche Untersuchungen und Gutachten sowie die Verzichte eine relevante Bezugsgröße zur Beurteilung des Personaleinsatzes.

Bei den Wiedererteilungen von Fahrerlaubnissen hat Mülheim an der Ruhr lediglich eine durchschnittliche Fallintensität. Die Verfahren zur Wiedererteilung können mit Antragsrücknahme,

⁴ Die Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung für OV-Verfahren sind wie folgt definiert worden: Entzug der Fahrerlaubnis wegen Nichteignung, Überprüfung Kraftfahreignung, Verfahren Wiedererteilung nach Entzug Fahrerlaubnis, Versagung der Wiedererteilung Fahrerlaubnis und Auswertung Strafverfahren, "gelbe" Karte oder ähnliche Projekte. Klageverfahren. Nicht enthalten in dieser Sonderbetrachtung sind hier die Anteile für die Verfahren „Führerschein auf Probe“ und „Mehrfachtätersystem“.

Versagung oder Wiedererteilung enden. Die Erhebung von einheitlichen Fallzahlen war hier aufgrund der Datenlage in den Städten nicht möglich. Mülheim an der Ruhr verwendet nach eigenen Angaben viel Zeit für die Beratung im Falle der Wiedererteilung. Diese erfolgt nach Möglichkeit bereits vor Antragstellung, so dass bei geringen Erfolgsaussichten gar kein Antrag gestellt oder dieser zurückgezogen wird.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat einen hohen Personaleinsatz bei den Verfahren zur Überprüfung der Kraftfahreignung. Fallbezogene Leistungskennzahlen zur Einschätzung der Arbeitsbelastung und Wirksamkeit für diesen Bereich erfolgen aufgrund der Datenlage in den Vergleichskommunen nicht.

→ **Empfehlung**

Grundsätzlich sollte eine Standardüberprüfung im Rahmen des Wiedererteilungsverfahrens erfolgen, da die Beratungsleistungen ggf. höher als in anderen Kommunen sind.

Die Verfahren zur Überprüfung der Kraftfahreignung sind nicht kostendeckend und belasten im Falle einer intensiven Aufgabenerledigung den Haushalt. Andererseits ist dies eine gesetzliche Aufgabe zur Gefahrenabwehr. Gleichwohl sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr das Ziel verfolgen, nur Meldungen zu erhalten, die den Tatbestand der fehlenden Kraftfahreignung erfüllen. Daher sollten die konkreten Voraussetzungen für die Meldungen kritisch betrachtet werden und jeweils die aktuellen Rechtsprechungen, z.B. zu den „charakterlichen Eignungen“, berücksichtigen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr erhielt im Jahr 2012 rd. 60 Meldungen zu Bedenken der charakterlichen Eignung. Im Jahr 2013 stiegen die Meldungen auf 170 Meldungen deutlich an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte prüfen, ob alle eingehenden Meldungen tatsächlich konkrete Anhaltspunkte zu Zweifeln an der Kraftfahreignung aufweisen. Auch die Ergebnisse einzelner Verfahrensschritte wie Verfahrenseinleitungen und der Anteil eingestellter Verfahren sollten gezielt erhoben werden.

Im Bedarfsfall sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr mit anderen Stellen gemeinsam Anforderungen für Meldungen definieren, die gerichtsfeste Rückschlüsse auf Zweifel an der Kraftfahreignung zulassen.

Die nachfolgende Leistungskennzahl wird zunächst unter Berücksichtigung aller Sachbearbeitungs-Stellen gebildet. In einer weiteren Betrachtung werden die Stellenanteile für die OV-Sachbearbeitung abgezogen, um so den übrigen Stellenanteil besser analysieren zu können.

Personalkennzahlen Führerscheinwesen

	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen								
2011	1.142	874	2.204	1.501	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.071	903	2.010	1.417	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011	1.816	1.055	3.964	2.206	1.806	2.076	2.557	18

	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2012	1.652	1.102	3.471	2.084	1.695	1.949	2.334	17

Der niedrige Personalaufwandsdeckungsgrad, der hohe Overheadanteil, die hohe Ausstattung im Bereich der Kraftfahreignung und der durchschnittliche Leistungswert zeigen, dass beim Personaleinsatz Optimierungsmöglichkeiten vorhanden sind.

Für eine 0,5 Vollzeit-Stelle besteht bereits ein kw-Vermerk, so dass diese Stelle spätestens 2015 wegfällt. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass voraussichtlich auch über diese Reduzierung hinaus weitere Einsparungen realisierbar sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Prozesse und Standards bei den Führerscheineanlässen überprüfen.

Besonders auffällig im Vergleich zu anderen Städten ist das bisherige Vorgehen bei der Ersterteilung von Fahrerlaubnissen. In anderen Städten reichen vorrangig die Fahrschulen die gesammelten Anträge ein. Mülheim an der Ruhr bestand bisher auf eine persönliche Antragstellung des Antragstellers, um so auch die Identitätsprüfung selber durchzuführen.

→ **Feststellung**

Mülheim an der Ruhr hat deutlich mehr Kundenkontakte als andere Führerscheinstellen.

Die Verwaltung hat mittlerweile zusammen mit dem TÜV die im Einsatz befindliche Software weiterentwickelt. Hierdurch kann der TÜV sicher die Identitätsprüfung vornehmen, so dass Mülheim an der Ruhr auf die persönliche Antragstellung verzichten kann.

→ **Empfehlung**

Mülheim an der Ruhr sollte das Verfahren zur Bearbeitung der Erstanträge straffen. Hierzu kann eine gesammelte Abgabe der Anträge durch die Fahrschulen genutzt werden.

Die weitere Analyse der in der Prüfung betrachteten Aspekte ergab folgende Unterschiede in der Aufgabenerledigung und bei den Prozessen zu den anderen kreisfreien Städten:

- Die Überprüfung der Fahrschulen wird in Mülheim an der Ruhr durch eigenes Personal durchgeführt. Der überwiegende Teil der Vergleichsstädte hat die Aufgabe an Dritte vergeben. Eine Überwachungspflicht innerhalb von spätestens vier Jahren ist nach den Falldaten sichergestellt.
- Das Team Führerscheinstelle ist in drei Aufgabenschwerpunkte aufgeteilt. Aus Sicht der GPA NRW ist aufgrund der Größe der Organisationseinheiten eine stärkere Aufgabensammenfassung möglich. Damit könnte die Verwaltung das Personal flexibler einsetzen und einzelne Bearbeitungsspitzen besser auffangen. In anderen Städten werden lediglich die Stellen für die Überprüfung der Kraftfahreignung und die Wiedererteilungen durch spezialisierte Mitarbeiter durchgeführt.
- Mülheim an der Ruhr bestellt die Führerscheine in der Bundesdruckerei bereits elektronisch. Damit bietet die Verwaltung ihren Bürgern zudem den Service einer Internetabfra-

ge. Die Bürger können dort überprüfen, ob der bestellte Führerschein bereits in der Führerscheinstelle zur Abholung bereit liegt. Zeiten für Benachrichtigungen bzw. Beantwortung von telefonischen Anfragen können damit entfallen.

- Mülheim an der Ruhr erstellt keine förmlichen Versagungen, wenn Antragsteller die Fahrprüfungen nicht innerhalb der gesetzlichen Fristen bestanden haben. Daher benötigt die Führerscheinstelle hierfür keine Zeitanteile, aber andererseits entgehen der Verwaltung Erträge.
- Wie oben unter Einwohnermeldeaufgaben aufgeführt, könnten sich ggf. personelle Synergien durch eine gemeinsame Ausgabestelle ergeben. Derzeit werden die Führerscheine von den Mitarbeitern direkt ausgegeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte bestehende Ansätze zur Prozessoptimierung umsetzen und die eingesparten Stellenanteile reduzieren. Alternativ sollte die Stadt Mülheim Möglichkeiten zu Mehrerträgen nutzen und formelle Versagungen erstellen.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erledigte die Stadt Mülheim an der Ruhr im Jahr 2011 mit 4,55 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 reduzierte sich dieser Stellenanteil auf 4,20 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 0,57 Vollzeit-Stellen den Overhead, der sich 2012 auf 0,42 Vollzeit-Stellen reduzierte.

Im Jahr 2011 berücksichtigte die GPA NRW 276.005 Euro Personalaufwendungen und 288.962 Euro Erträge. Die Bezugsgröße bei den Kennzahlen waren 5.942 gewichtete Fälle. Im Jahr 2012 sanken sie auf 4.960 Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2011

Bezeichnung	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro	46	39	121	60	46	50	66	21
Personalaufwandsdeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Prozent	105	41	117	83	71	85	100	19

Der Overheadanteil war im Vergleichsjahr 2011 mit rund elf Prozent erhöht. Die anderen Städte haben bei dieser Kennzahl durchschnittlich neun Prozent. Im Jahr 2012 sank in Mülheim an der Ruhr der Overheadanteil durch Stellenreduzierungen bereits auf neun Prozent. Im August 2013 wurde zudem die Gruppenleitung eingespart, die anteilig für Gewerbe- und Gaststätten-

angelegenheiten tätig war. So hat sich der Overheadanteil weiter verringert und ist nun nicht mehr erhöht.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 53.907 Euro durchschnittlich. Der Mittelwert liegt hier bei 53.952 Euro je Vollzeit-Stelle.

Entscheidend ist zudem der Personaleinsatz in der Sachbearbeitung. Die günstigen Personalaufwendungen je Fall und den hohen Personalaufwandsdeckungsgrad erreicht Mülheim an der Ruhr durch einen geringen Personaleinsatz.

In der überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW festgestellt, dass die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit unterschiedlich sind. Diese Stellenanteile konnten die Städte benennen. Die nachfolgende Leistungskennzahl berücksichtigt zunächst alle Sachbearbeiter-Stellen. In einer weiteren Betrachtung werden die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit bereinigt, um so den übrigen Stellenanteil besser analysieren zu können.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Vergleichs-jahr	Mülheim a.d.R.	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stellen Gewerbe – und Gaststättenangelegenheiten								
2011	1.306	502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012	1.181	468	1.270	1.012	862	1.119	1.192	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Schwarzarbeit								
2011	1.350	796	1.552	1.195	998	1.315	1.374	20
2012	1.225	689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat unter Berücksichtigung der Fallzahlen einen geringen Personaleinsatz.

Die Fallzahlen der Meldevorgänge, erteilten Gaststättenerlaubnisse und Gestattungen nach dem Gaststättenrecht waren im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2012 stabil. Bei rückläufigen Fallzahlen wäre grundsätzlich von einem möglichen Rückgang der Personalausstattung auszugehen, sofern diese Zeiten nicht für andere Aufgaben erforderlich werden. Die Verwaltung hat bereits auf rückläufige Fallzahlen im Jahr 2014 reagiert und intensivierte Kontrolltätigkeiten (Vorlage von Prüfberichten von Gewerbetreibenden, Nichtraucherschutz), die in der Vergangenheit nicht ausreichend wahrgenommen wurden, durchgeführt.

Im Rahmen des Controllings werden die Falldaten, Aufwendungen und Erträge ausgewertet. Die im Produkthaushalt geführte Kennzahl „Vollzeitäquivalent pro Genehmigungsverfahren“ berücksichtigt lediglich einen Teil der in der obigen Kennzahl berücksichtigten Leistungskennzahl. Durch die für die interne Steuerung bereits aufbereiteten Daten kann die Leitung in Mülheim an der Ruhr für die interne Steuerung weitere Kennzahlen erstellen. Hier wird künftig auch der im Haushaltsplan angeführte „Schutzgedanke“ zu berücksichtigen sein, wenn rückläufige Antragszahlen durch verstärkte Kontrolltätigkeiten ersetzt werden sollen.

Bisher sind die Daten und Kennzahlen noch nicht mit einem quantifizierten Ziel zum Personaleinsatz versehen. Eine Überprüfung der Personalausstattung im Hinblick auf das bearbeitete Fallvolumen erfolgte bisher nicht. Die Aufnahme von leistungsbezogenen Zielen würde die Dokumentations- und Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik verbessern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte den Personaleinsatz an dem bestehenden Fallaufkommen orientieren. Hierfür sollte Sie bei den Personal-Kennzahlen auch Ziele hinterlegen und sich hierbei an den Ergebnissen dieses Vergleichs orientieren.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr beschäftigt sich aktuell mit dem Aufbau eines Wissensmanagement-Tools. Für einige Bereiche ist ein zentrales Tool für Vorschriften, Prozessabläufe, wichtige Entscheidungen und Hilfestellungen) bereits aufgestellt. Sowohl Stellenfluktuationen als auch ein flexibler Personaleinsatz erfordern das schnelle und umfassende Bereitstellen von aktuellen Informationen und Verfahrensabläufen.

Die Aufgabenstruktur bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist vielschichtig. Zum einen werden in standardisierten Verfahren Meldevorgänge sowie Erlaubnisverfahren bearbeitet. Zudem fallen noch Zeiteinheiten für Überwachungstätigkeiten, ordnungsbehördliche Verfahren sowie Bußgeldverfahren an. Die Stellenanteile konnten von den meisten Städten nicht aufgeteilt werden. Daher erfolgte in der Prüfung keine weitere Differenzierung der einzelnen Aufgabenblöcke.

Mülheim an der Ruhr kalkuliert 0,15 Vollzeit-Stellen für die Bekämpfung der Schwarzarbeit. Dies ist ein geringer Stellenanteil im interkommunalen Vergleich. Viele Städte haben für die Aufgabenerledigung ebenfalls geringe Zeiteinheiten kalkuliert, da die Zuständigkeit überwiegend bei den Zollbehörden liegt und die Städte Überprüfungen anlassbezogen durchführen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr ist zudem für die Überwachung der Betriebe und die Einhaltung der gewerbe- und gaststättenrechtlichen Vorschriften verantwortlich. In der Ausführung der Überwachung hat die Verwaltung einen Handlungsspielraum, so dass sie bedarfsgerecht z.B. eigene Schwerpunkte in der Überwachung und der Intensität von Überprüfungen setzen kann. Wie die anderen Vergleichsstädte gibt es keine konkretisierten Festsetzungen zu Zielen in der Überwachung.

Aufgrund des hohen Leistungswertes besteht auf den ersten Blick kein erkennbarer Handlungsbedarf für die Überprüfung von erhöhten Standards in der Überwachung und dem dafür eingesetzten Personal. Die Verwaltung schätzte den Stellenanteil für die ordnungsbehördliche Verfahren und Bußgeldverfahren auf ca. 2,50 Vollzeit-Stellen. Die Zeiteinheiten für ordnungsrechtliche Verfahren und Bußgeldverfahren nehmen damit insgesamt hohe Zeiteinheiten in Anspruch, wobei nur wenige Städte den Stellenanteil schätzen konnten.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr wägt den bestehenden Handlungsspielraum jährlich ab und stellt die Entscheidungen zu den gewählten Handlungsschwerpunkten im Geschäftsbericht dar. Dort werden Gesetzesänderungen mit ihren Folgen, aktuelle örtliche Entwicklungen oder Gefährdungssituationen zusammengefasst. Im Geschäftsbericht werden keine Angaben zu Fallzahlen (durchgeführte Kontrollen, Ziele zu Kontrollen) sowie dem erforderlichen Personaleinsatz getroffen. Diese Festlegungen zu Prioritätensetzungen, Zielen zu Überwachungstätigkeiten und dem erforderlichen Personaleinsatz erfolgen durch unterjährige Abstimmungen zwischen Amtsleitung und den Abteilungsleitungen.

Die Datenlage des interkommunalen Vergleichs lässt keine umfassende Wertung der Überwachungstätigkeiten zu. Dennoch zeigt sich, dass Mülheim an der Ruhr im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten höhere Erträge aus Bußgeldverfahren und Zwangsgeldverfahren im Betrachtungszeitraum erzielt hat. Auch die Fallintensitäten zu Gewerbeuntersagungen, ordnungsbehördlichen Verfahren und Ordnungswidrigkeitenverfahren waren überdurchschnittlich. Diese Indikatoren weisen darauf hin, dass der höhere Personaleinsatz in der Überwachungstätigkeit zuletzt durch entsprechendes Fallaufkommen gerechtfertigt erscheint.

Für die Anträge stellt die Stadt Mülheim an der Ruhr auf Ihrer Internetseite die Vordrucke als pdf-Format zusammen mit Merkblättern zur Verfügung. Die zur Verfügung gestellten Formulare können die Bürger handschriftlich ausfüllen und an die Stadt versenden bzw. persönlich abgeben. Das Verfahren führte bisher zu keiner Zeitersparnis bei der Antragsaufnahme, da die Erfassung der Antragsdaten in das Gewerbeprogramm noch manuell erfolgen musste.

Effizienzsteigerungen in der Antragsbearbeitung würden sich erst durch eine elektronische Übersendung der Anträge mit der Möglichkeit der Übernahme der Daten in die Fachsoftware ergeben. Dieses wird im Rahmen des e-government-Gesetzes mittelfristig von den Städten umzusetzen sein. Seit November 2014 ist in Mülheim an der Ruhr für einige Erlaubnisarten die Online-Antragstellung über das Internet möglich, so dass die Sachbearbeiter die Daten direkt in das Programm übernehmen können. Weitere Antragsarten sollen schrittweise folgen.

→ **Feststellung**

Technische Möglichkeiten wie internetbasierte Anträge werden - wie in anderen Städten - im Rahmen der Umsetzung von e-government entsprechend der gesetzlichen Vorgaben umgesetzt. Diese ermöglichen weitere Prozessverbesserungen.

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	6.545	6.927	4.582	4.849
Ummeldung	0,4	10.187	10.814	4.075	4.326
Abmeldung	0,3	8.116	7.350	2.435	2.205
Personalausweis	1,0	21.676	17.622	21.676	17.622
Reisepass	0,9	7.852	7.983	7.067	7.185
Gesamt				39.834	36.186

Kf-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Neu-, Wieder und Erstzulassungen	1,0	8.757	8.987	8.757	8.987
Umschreibungen	1,0	13.137	14.835	13.137	14.835
besondere Zulassungen	1,0	4.783	5.160	4.783	5.160
technische Änderungen von Fahrzeugen	1,0	679	1.058	679	1.058
Änderungen Name/Anschrift	1,0	3.135	3.279	3.135	3.279
Erlaubnisse nach § 13 EG FGV	1,0	121	122	121	122
eingegangene Anzeigen für fehlende Versicherung, Steuer-rückstände oder Mängel	1,0	4.194	6.480	4.194	6.480
Gesamt				34.806	39.921

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,4	613	592	245	237
Beurkundung Sterbefall	0,3	1.786	1.889	536	567
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	713	742	713	742
Eheschließung: nur Trauung	0,5	193	298	97	149
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	88	83	53	50
Anmeldeverfahren Eheschließung mit Ausländerbezug - Zusatzfaktor	0,9	125	135	113	122
Summe (Benchmark-Kennzahl):				1.756	1.866
Geburtsbeurkundungen mit Ausländerbezug - Zusatzfaktor	0,6	321	336	193	202
Summe (Zusatzkennzahl)				1.948	2.067

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse einschließlich begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	1.776	1.784	1.776	1.784
Zusatzfaktor: begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	688	675	688	675
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	364	408	364	408
Ersatzführerschein	1,0	2.328	2.346	2.328	2.346
Umschreibungen Führerschein	1,0	129	168	129	168
internationale Führerscheine	1,0	807	675	807	675
"Führerschein auf Probe"	1,0	219	226	219	226
Mehrfachtäter-Punkte-System - "Erstmaßnahmen"	1,0	485	454	485	454
Mehrfachtäter-Punkte-System: - "Zweitmaßnahmen"	1,0	66	73	66	73
erteilte Personenbeförderungsscheine	1,0	51	76	51	76
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	138	147	138	147
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	632	586	632	586
Gesamt				7.683	7.618

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbeanmeldungen	1,0	1.864	1.587	1.864	1.587
Gewerbeummeldungen	1,0	527	674	527	674
Gewerbeabmeldungen	0,3	1.423	1.423	427	427
gewerberechtliche Erlaubnisse	10,0	102	53	1.020	530
Gaststättenerlaubnisse	12,0	106	79	1.272	948
Gestattungen Gaststättengesetz	2,0	416	397	832	794
Gesamt				5.942	4.960

→ 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 Mülheim
an der Ruhr im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Jugend	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	4
Kinder- und Jugendeinwohner	4
Organisation und Steuerung	5
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	5
Kinder- und Jugendarbeit	6
Organisation und Steuerung	7
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren	8
Tagesbetreuung für Kinder	12
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	13
Organisation und Steuerung	13
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	14
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	14
Wirkungszusammenhänge	15
Angebotsstruktur/Versorgungsquoten	16
Elternbeitragsquote	19
Plätze in kommunaler Trägerschaft	22
Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	23
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	25
Kindertagespflege	27
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	29
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	29
Wirkungszusammenhänge	30
Offene Ganztagschule	31
Organisation und Steuerung	33
Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler	33
Elternbeitragsquote	35
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule	37
Kinderschutzverfahren	39
Anforderungen an die Verfahrensstandards	39
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	42

→ Jugend

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

² verbindlich nach § 4 GemHVO

³ verbindliche Meldepflicht zur Finanzstatistik

⁴ Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

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

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

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Kinder- und Jugendeinwohner

Einwohner nach Altersgruppen

	2008	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	168.288	167.471	167.344	167.156	166.963	165.878	163.980	162.000	159.574
0 bis unter 3	3.775	3.871	3.951	3.932	3.933	3.726	3.802	3.775	3.596
3 bis unter 6	4.083	3.943	3.840	3.937	4.009	4.001	3.949	3.999	3.896
6 bis unter 10	5.604	5.579	5.556	5.485	5.392	5.421	5.389	5.434	5.447
0 bis unter 21	31.862	31.404	31.142	30.586	30.238	29.656	28.777	28.484	28.167
6 bis unter 21	24.004	23.590	23.351	22.717	22.296	21.929	21.026	20.710	20.675

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

Die Bevölkerungszahl der Stadt Mülheim an der Ruhr sinkt. Dies zeigt nicht nur die Entwicklung der letzten Jahre, sondern auch die Prognose bis zum Jahr 2030. Grund ist vor allem, dass jedes Jahr erheblich weniger Kinder geboren werden als Einwohner sterben. Der Wanderungssaldo ist hingegen im gesamten Betrachtungszeitraum positiv. Dies gilt auch für die Altersgruppen von 0 bis unter 6 Jahre und von 0 bis unter 21 Jahre. Der positive Wanderungssaldo kann die natürliche Bevölkerungsbewegung trotz deutlicher Zunahme ab 2010 nicht ausgleichen. Die Wanderungen sind zudem maßgeblich davon gezeichnet, dass Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit mehr zuziehen als fortziehen. Bei den deutschen Staatsangehörigen ist mit Ausnahme des Jahres 2010 ein negatives Wanderungssaldo festzustellen.

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

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

Organisation und Steuerung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr bündelt die wichtige Schnittstelle Jugend und Schule im Amt für Kinder, Jugend und Schule (Amt 45). Der Kommunale Soziale Dienst (KSD) sowie die Bereiche Wirtschaftliche Jugendhilfe, Amtsvormundschaft, Beistandschaft und Unterhaltsvorschusskasse sind allerdings organisatorisch im Sozialamt (Amt 50) angesiedelt. Zum Zeitpunkt der letzten Prüfung gehörten diese beiden Ämter noch zwei unterschiedlichen Dezernaten an. Nach einer Umorganisation sind sie unter dem Dach des Dezernats V (Bildung, Soziales, Jugend, Gesundheit, Sport und Kultur) vereint. Die Funktion der Jugendamtsleitung nimmt die stellvertretende Leitung des Amtes 45 wahr. Ihr obliegt auch die Fachaufsicht über die Aufgaben des Jugendamtes im Amt 50.

Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre

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

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

Fehlbetrag Jugendamt in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	37.506.384	42.083.349	42.060.931	42.496.432	41.919.706
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre	1.177	1.340	1.351	1.389	1.386

Ab 2009 sind Veränderungen bei der internen Kostenumlage eingetreten, die das Ergebnis verschlechtern.

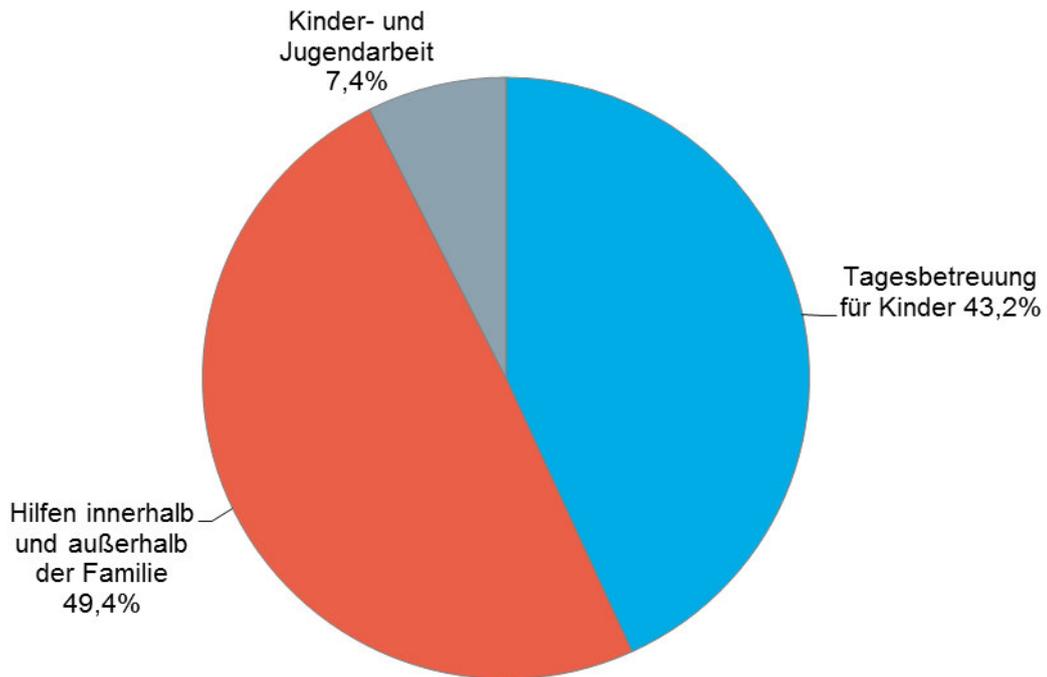
Die Erhöhung von 2008 nach 2009 ist zum Teil auf Veränderungen bei der internen Kostenumlage zurückzuführen. Der im Eckjahrvergleich 2009/2012 nur noch leicht steigende Fehlbetrag spiegelt, wie sich die einzelnen Produktgruppen in der Summe entwickeln. Diese Entwicklungen sind maßgeblich geprägt von steigenden Aufwendungen bei der Tagesbetreuung für Kinder und den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie. Sie steigen allerdings vergleichsweise moderat. Bei der Tagesbetreuung für Kinder stehen steigende Erträge gegenüber. In der Kinder- und Jugendarbeit sind die Aufwendungen sogar gesunken. Die Entwicklungen bei der Tagesbetreuung für Kinder und der Kinder- und Jugendarbeit werden nachfolgend näher analysiert.

Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.389	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

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

Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen



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

Kennzahl	Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert
Tagesbetreuung für Kinder	43,2	27,4	51,7	39,8
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	49,4	39,1	67,4	52,3
Kinder- und Jugendarbeit	7,4	4,3	13,2	7,8

Kinder- und Jugendarbeit

Der rechtliche Rahmen für die Leistungen der Kinder- und Jugendarbeit findet sich in den §§ 2, 11 bis 14, 74, 79, 79a, 80 SGB VIII, dem Kinder- und Jugendfördergesetz NRW (3. AG KJHG

NRW – KJFöG) nebst Kinder- und Jugendförderplan NRW (KJFP NRW) und den hierzu erlassenen Förderrichtlinien (KJP NRW) sowie den kommunalen Kinder- und Jugendförderplänen.

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

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

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

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

Organisation und Steuerung

Die Kinder- und Jugendarbeit und der Kinder- und Jugendschutz sind im Wesentlichen der Abteilung 45-2 (Jugendarbeit, Jugendschutz) des Amtes für Kinder, Jugend und Schule zugeordnet. Die mobile Jugendarbeit und die Jugendsozialarbeit sind hingegen beim KSD im Sozialamt angesiedelt.

Zentrales Planungs- und Steuerungsinstrument der Kinder- und Jugendarbeit ist der Kinder- und Jugendförderplan. Dieser gilt für die Dauer einer Wahlperiode der Vertretungskörperschaft. Die Stadt Mülheim an der Ruhr erarbeitet ihn gemeinsam mit den freien Trägern. Den Auftakt für den Kinder- und Jugendförderplan 2010 bis 2014 bildete eine institutionsübergreifende Fachtagung. In verschiedenen Arbeitsgruppen wurden dann Positionspapiere entwickelt. Diese flossen zusammen mit den Ergebnissen einer Bedarfsanalyse in den Trägerdialog ein. Wesentliche Grundlagen der vom Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung (INSO) vorgenommenen Bedarfsanalyse waren eine Jugendbefragung und Workshops. Der Trägerdialog beinhaltete Abstimmungsgespräche und weitere Workshops. Daraus entstanden am Ende vier umfassende, sozialraumübergreifende Zielperspektiven, zahlreiche Ziele und Maßnahmen und einrichtungsspezifische Profile.

→ Feststellung

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

Der Kinder- und Jugendförderplan versteht sich als ein dynamisches Instrument. Mit Hilfe dieses Instrumentes werden die Ziele und Maßnahmen kontinuierlich reflektiert und ausgewertet. Die Ergebnisse dokumentiert die Stadt Mülheim an der Ruhr im Rahmen der systematisierten Jugendhilfeplanung und schreibt sie fort. Dazu erstellt sie jährlich eine Evaluierungsmatrix. Diese stellt sie im Jugendhilfeausschuss vor. Die Stadt Mülheim an der Ruhr nimmt zudem am Forschungsprojekt „Entwicklung und Zukunftsperspektiven der Offenen Kinder- und Jugendarbeit - Beispiel von vier Kommunen in NRW“ der Fachhochschule Düsseldorf teil.

→ **Feststellung**

Das von der Stadt Mülheim an der Ruhr angewandte Verfahren stellt ein geeignetes Instrument der Qualitätssicherung und -entwicklung dar.

Ein Ziel in der Ziel- und Maßnahmenplanung des Kinder- und Jugendförderplanes ist die bedarfsgerechte Versorgung der Stadtbezirke mit Angeboten der Kinder- und Jugendarbeit. Eine Maßnahme zur Zielerreichung ist die Überprüfung und der qualitative und quantitative Vergleich der sozialräumlichen Versorgung mit Angeboten der Jugendarbeit. Der Prozess läuft.

Die konkreten Bedarfe der einzelnen Stadtbezirke und Sozialräume stellt die Stadt Mülheim an der Ruhr allerdings noch nicht differenziert dar. Der Kinder- und Jugendförderplan enthält eine Beschreibung von Teilräumen mit einigen Bevölkerungsdaten wie Migrationshintergrund und Bezug von Transferleistungen. Weitergehende Angaben zu den Anteilen von Arbeitslosen, ALG II-Empfängern, Alleinerziehenden, Kinderreichen etc. sind nicht enthalten. Gleiches gilt für Prognosen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Mülheim an der Ruhr, den Bedarf auf der Grundlage einer Sozialstrukturanalyse, der Interessen der Kinder und Jugendlichen und besonderer örtlicher Verhältnisse kleinräumig darzustellen. Dem Bedarf sollte sie die tatsächliche Versorgungssituation gegenüberstellen. Differenzen werden dadurch transparent. Die so gewonnenen Erkenntnisse sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr nutzen, um die bereits gute Angebotssteuerung noch zu verbessern.

Bei der anstehenden Fortschreibung des Förderplanes berücksichtigt die Stadt Mülheim an der Ruhr aktuelle Entwicklungen. Der Jugendhilfeausschuss soll den Kinder- und Jugendförderplan für die neue Wahlperiode Anfang 2015 beschließen.

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

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

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

Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit in Euro

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	2.628.929	3.335.843	3.279.923	3.157.628	3.254.702
Fehlbetrag je EW von 6 bis unter 21 Jahre	110	141	140	139	146

Ab 2009 sind Veränderungen bei der internen Kostenumlage eingetreten, die das Ergebnis verschlechtern.

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

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
139	83	408	162	116	157	178	23

Um den unterdurchschnittlichen Fehlbetrag der Stadt Mülheim an der Ruhr im interkommunalen Vergleich besser einzuordnen, bildet die GPA NRW weitere Kennzahlen. Diese stellen dar, in welchem Umfang eigene Jugendeinrichtungen das Ergebnis beeinflussen, Drittmittel zur Deckung beitragen, freie Träger Zuschüsse erhalten und sich der Anteil der Jugendsozialarbeit auswirkt.

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

Die Schwerpunkte sind Offene Kinder- und Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit. In Mülheim an der Ruhr gibt es zwölf offene Jugendeinrichtungen mit hauptamtlichem sozialpädagogischem Personal. Weiteres Angebot ist das AWO Spielmobil. Das Spielmobil ist vorwiegend in Stadtteilen präsent, wo keine attraktiven Spielflächen vorhanden sind und die soziale Lage ein Angebot erfordert. Außerdem bestehen 19 Jugendfreizeiteinrichtungen ohne hauptberufliche Fachkräfte. Die Einrichtungen befinden sich überwiegend in freier Trägerschaft. Die Stadt Mülheim an der Ruhr ist Träger von zwei Einrichtungen.

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

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag eigene Einrichtungen	27	37	42	36	39
Fehlbetrag ohne eigene Einrichtungen	79	102	96	103	103
Fehlbetrag gesamt	106	139	138	139	142

Ab 2009 sind Veränderungen bei der internen Kostenumlage eingetreten, die das Ergebnis verschlechtern.

Der Anstieg bei den eigenen Einrichtungen in 2010 ist auf steigende Personalkosten zurückzuführen. In den Folgejahren sorgen sinkende Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen für einen Rückgang des Fehlbetrages bei den eigenen Einrichtungen. Dies liegt maßgeblich an der

Aufgabe der städtischen Jugendherberge. Damit setzte die Stadt Mülheim an der Ruhr eine Maßnahme des Haushaltssicherungskonzeptes 2010 um. Weitere kleinere Konsolidierungsmaßnahmen in anderen Bereichen der Jugendarbeit sind:

- Budgetreduzierung Ferienfreizeiten und Ferienspiele
- Reduzierung Zuschüsse für die Jugendarbeit
- Zuschussreduzierung Jugendstadtrat
- Teilnehmerbeiträge bei Ferienspielen erhöhen

➔ **Feststellung**

Die Kinder- und Jugendarbeit hat einen geringfügigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet.

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

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fehlbetrag eigene Einrichtungen							
36	9	165	64	29	49	90	20
Fehlbetrag ohne eigene Einrichtungen							
103	23	134	72	40	69	103	21
Fehlbetrag des Produktes Kinder und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre gesamt							
139	63	278	125	88	109	149	23

Maßgeblichen Einfluss auf den Fehlbetrag haben die Personalkosten. Dies gilt auch für Einrichtungen freier Träger. Diese erhalten Zuschüsse. Die Höhe wird überwiegend durch Personalkosten bestimmt. Der Personaleinsatz ist abhängig von der Anzahl der offenen Jugendeinrichtungen mit hauptamtlichen Personal und dem Umfang des eingesetzten hauptamtlichen Personals. Die Anzahl der Einrichtungen je 10.000 Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre liegt in Mülheim an der Ruhr leicht unter dem Mittelwert. Der Umfang des hauptamtlichen Personaleinsatzes ist wegen der Datenlage nicht unmittelbar vergleichbar. Insbesondere für die Einrichtungen der freien Träger liegen keine vergleichbaren Daten vor. Es kann daher nicht abschließend festgestellt werden, inwieweit der überdurchschnittliche Fehlbetrag auf einen höheren Personaleinsatz zurückzuführen ist.

Ein weiterer Einflussfaktor ist der Umfang der nachfolgend beschriebenen Förderung der freien Träger bzw. die Höhe des Eigenanteils.

Anteil der Zuschüsse an freie Träger

Die freien Träger erhalten für geleistete Kinder- und Jugendarbeit Zuschüsse von der Stadt Mülheim an der Ruhr. Der finanzielle Rahmen ist im Kinder- und Jugendförderplan festgelegt. Die Förderkriterien sind in mehreren Richtlinien geregelt.

Nach § 17 Abs. 1 KJFöG soll die Förderung der freien Träger 85 Prozent der anererkennungsfähigen Gesamtaufwendungen nicht überschreiten. Nach den Richtlinien für die Gewährung von Zuschüssen für den Bereich der offenen Jugendarbeit der Stadt Mülheim an der Ruhr können die Träger Zuwendungen von bis zu 97,5 Prozent erhalten. Voraussetzung ist, dass sie ihre Einrichtungen trotz sparsamen und wirtschaftlichen Handelns nicht voll finanzieren können. Wie das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Mülheim an der Ruhr festgestellt hat, ist die Förderung von 97,5 Prozent der Aufwendungen in Mülheim an der Ruhr der Regelfall. Auch wenn zum Eigenanteil der Träger kein interkommunaler Vergleich vorliegt, ist anzunehmen, dass der überdurchschnittliche Fehlbetrag des Produktes Jugendarbeit zum Teil auf die umfangreiche Förderung der freien Träger zurückzuführen ist. Eine Anpassung wurde bereits in den Haushaltsberatungen diskutiert und verworfen.

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

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

2008	2009	2010	2011	2012
60,9	49,0	53,7	58,2	62,6

Ab 2009 sind Veränderungen bei der internen Kostenumlage eingetreten, die das Ergebnis verschlechtern und dadurch den Anteil der Zuschüsse erhöhen.

Der Anstieg von 2009 bis 2011 ist mit sinkenden ordentlichen Aufwendungen zu begründen. 2012 sind hauptsächlich höhere Zuschüsse an freie Träger für den weiteren Anstieg verantwortlich. Mit dem Kinder- und Jugendförderplan beschloss der Rat am 16. Dezember 2010, die Personal- und Sachkostensteigerungen bei den freien Trägern ab 2012 jährlich zu überprüfen. Ziel ist eine Gleichbehandlung mit dem städtischen Träger. Dies führte 2012 wegen gestiegener Personalkosten aufgrund von Tarifierhöhungen zu einer Steigerung der Zuschüsse.

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

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
58,2	9,5	86,1	42,5	27,5	40,6	59,2	23

Die Einrichtungen befinden sich überwiegend in freier Trägerschaft. Der Anteil der Zuschüsse an freie Träger ist auch deshalb vergleichsweise hoch.

Anteil der Jugendsozialarbeit

Die Jugendsozialarbeit gehört in Mülheim an der Ruhr zum Zuständigkeitsbereich des Sozialamtes. Sie ist mit ihren Beratungsangeboten bereits in vier Sozialräumen verortet und arbeitet

in engem Austausch mit dem U25-Haus. Um diesen Austausch zu gewährleisten, hat die Jugendsozialarbeit im U25-Haus regelmäßige Präsenzzeiten. Dort werden die Kompetenzen der Träger nach SGB II und SGB VIII zusammengeführt. Die Jugendsozialarbeit beinhaltet seit September 2012 die Förderung der Jugendwerkstatt des Zentrums für Ausbildung und berufliche Qualifikation e.V. (ZAQ e.V.). Aufgabe des ZAQ e.V. ist es, ein niedrighschwelliges Angebot im Vorfeld von Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung für Jugendliche anzubieten.

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

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

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

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

Tagesbetreuung für Kinder

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

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

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

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

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat den Hinweis der GPA NRW zum Ausbau der Kindertagespflege aufgegriffen. Der Anteil lag im Jahre 2006 bei 3,0 Prozent. Bis zum Kindergartenjahr 2011/2012 konnte die Inanspruchnahme von Kindertagespflege auf 4,8 Prozent gesteigert werden (nähere Ausführungen siehe weiter unten zu den Themen „Versorgungsquote U3“ und „Kindertagespflege“).

Mit Blick auf die demografische Entwicklung hat die GPA NRW empfohlen, Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder bedarfsgerecht abzubauen. Das zu schaffende U3-Betreuungsangebot sollte dabei berücksichtigt werden. Auch diese Empfehlung hat die Stadt Mülheim an der Ruhr umgesetzt. Vom Kindergartenjahr 2008/2009 bis 2012/2013 wurden 307 Plätze für Kinder von 3 bis unter 6 Jahre abgebaut. Im Kindergartenjahr 2013/2014 sind durch den Neubau von Kindertageseinrichtungen wieder Plätze hinzugekommen.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr fasst die Aufgaben der Kindertagesbetreuung in der Abteilung 45-3 (Elementarbildung, Kinder und Familien) zusammen. Lediglich die Erhebung der Elternbeiträge ist in der Abteilung 45-4 (Allgemeine Verwaltung, Personal- und Stellenplanung) angesiedelt. Die Kindergartenbedarfsplanung ist Teil der Jugendhilfeplanung. Diese ist direkt der Jugendamtsleitung zugeordnet.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr analysiert die Bedarfe in der Kindergartenbedarfsplanung auf Ebene von acht Kindergartenbezirken. Sie bezieht die Kindertagespflege ein. Die freien Träger beteiligt sie in einem festgelegten Planungsprozess. Dabei betrachtet sie jede Einrichtung separat. Das Instrument der Elternbefragung wird bislang nicht genutzt.

Anzumelden sind die Kinder direkt in den Kindertageseinrichtungen. Kinder, die in diesem Verfahren keinen Platz erhalten, werden von der Servicestelle für Betreuungsangebote zentral erfasst und gezielt vermittelt. Ein elektronisches Anmeldesystem setzt die Stadt Mülheim an der Ruhr bislang nicht ein. Sie plant, ein solches Verfahren einzuführen. Aktuell stimmt sie mit den freien Trägern die Beteiligung ab.

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

→ **Empfehlung**

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

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Euro

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	15.268.118	17.867.229	18.429.979	18.336.272	17.251.677
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	1.943	2.287	2.366	2.330	2.172

Ab 2009 sind Veränderungen bei der internen Kostenumlage eingetreten, die das Ergebnis verschlechtern.

Der bis 2010 steigende Fehlbetrag absolut ist darauf zurückzuführen, dass die Aufwendungen stärker steigen als die Erträge. 2011 führen insbesondere gestiegene Erträge aus internen Leistungsbeziehungen zu einem geringeren Fehlbetrag. Dabei handelt es sich um weitergeleitete Beträge aus dem Bildungs- und Teilhabepaket. Diese dienen dazu, das Verpflegungsentgelt für Anspruchsberechtigte zu ermäßigen. Ab 2012 wirken sich steigende Zuweisungen vom Land für Betriebskostenzuschüsse und für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr positiv aus. Außerdem tragen Einmaleffekte, z.B. nachbewilligte Fördermittel für integrative Einrichtungen, zu einem besseren Ergebnis bei.

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

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.330	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
2.963	3.807	3.917	3.758	3.558

Ab 2009 sind Veränderungen bei der internen Kostenumlage eingetreten, die das Ergebnis verschlechtern.

Die Entwicklung des Fehlbetrages der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz zeigt bis 2010 eine ähnliche Verlaufskurve wie der zuvor dargestellte Fehlbetrag der Tagesbetreuung je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre. 2012 sinkt der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz allerdings deutlich stärker als der Fehlbetrag für die gesamte Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre. Der Grund: Der absolute Fehlbetrag sinkt bei den Kindertageseinrichtungen stärker als in der Tagesbetreuung für Kinder insgesamt.

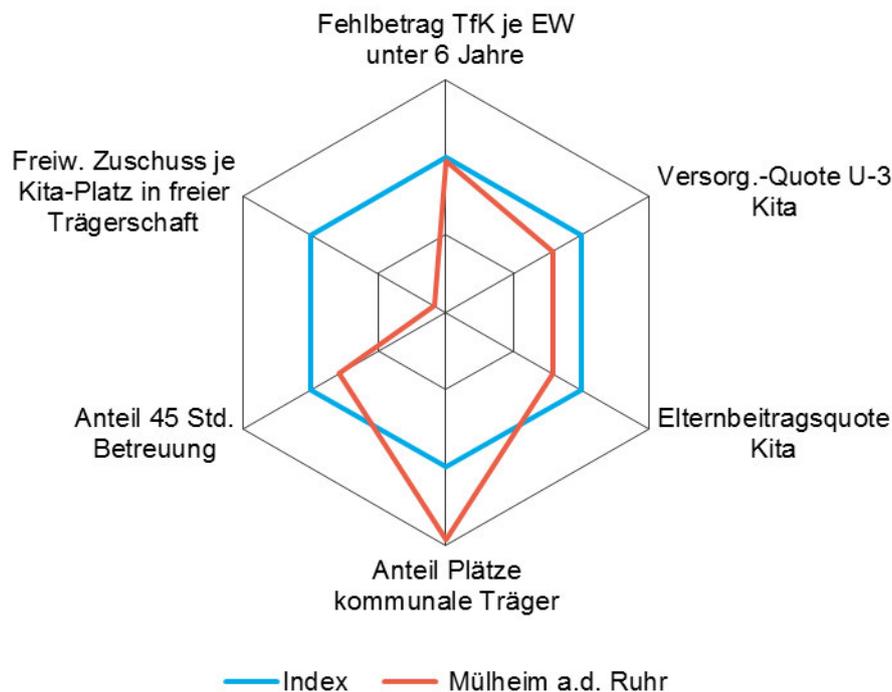
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2011

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.758	3.027	4.999	3.807	3.348	3.720	4.225	22

Wirkungszusammenhänge

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

Wirkungszusammenhänge bei der Tagesbetreuung für Kinder 2011



→ Feststellung

Die den Fehlbetrag beeinflussenden Kennzahlen zeigen überwiegend entlastende Ausprägungen und begründen im Gesamtergebnis den leicht unterdurchschnittlichen Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahre.

Im Folgenden analysiert die GPA NRW die beeinflussenden Kennzahlen, um evtl. bestehende Handlungsmöglichkeiten für die Stadt Mülheim an der Ruhr aufzuzeigen, mit denen das Ergebnis perspektivisch verbessert werden kann.

Angebotsstruktur/Versorgungsquoten

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

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote mit dem prozentualen Verhältnis der in der Jahrespaltung vorgesehenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe. Dabei werden Platzkontingente, die durch Überbelegungen oder durch die Inbetriebnahme von Interimsstandorten zur Verfügung stehen, berücksichtigt. Es zählen sowohl

Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen, als auch in der Kindertagespflege. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember. Die von der Stadt Mülheim an der Ruhr selbst errechneten Versorgungsquoten weichen aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen von den in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Versorgungsquoten ab.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat zunächst die vom Land NRW angestrebte Versorgungsquote von 32 Prozent bei den Ausbauplanungen als zu erreichende Versorgungsquote ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 zugrunde gelegt. Sie korrigierte das Ausbauziel dann zunächst auf 39 Prozent. Am 18. Dezember 2013 beschloss der Rat den weiteren Ausbau der Betreuungsangebote. Für U3-Kinder wird danach nunmehr eine Quote von 45 Prozent als bedarfsdeckend angenommen. Bis 2016/2017 soll nach dem Haushaltsbeschluss 2014 zunächst das Ziel von 40 Prozent erreicht werden.

Angebotsstruktur in der Tagesbetreuung für Kinder (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege)

Kennzahl	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot						
Plätze in Tageseinrichtungen	4.755	4.604	4.588	4.668	4.568	4.987
davon für Kinder unter 3 Jahre	384	358	426	529	588	931
angebotene Plätze der Kindertagespflege*	155	177	201	237	250	335
davon für Kinder unter 3 Jahre	87	118	145	182	200	305
Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent *						
0 bis unter 3 Jahre	12,5	12,3	14,5	18,1	20,0	31,4
Versorgungsquoten nur in Kindertageseinrichtungen in Prozent						
0 bis unter 3 Jahre	10,2	9,2	10,8	13,5	15,0	23,7
3 bis unter 6 Jahre	101,5	102,8	104,2	101,6	95,7	97,7

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

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

Die Stadt Mülheim an der Ruhr baute die U3-Betreuung kontinuierlich aus. Sie setzte dabei sowohl auf Kindertageseinrichtungen als auch auf Kindertagespflege. Anzumerken ist, dass sich Baumaßnahmen verzögern. Auch deshalb hinkt die Stadt Mülheim an der Ruhr den eigenen Ausbauplanungen hinterher.

Zum Kindergartenjahr 2013/2014 verfehlt die Stadt Mülheim an der Ruhr mit den in der Bedarfplanung vorgesehenen Plätzen die vom Land NRW angestrebte U3-Versorgungsquote von 32 Prozent knapp. Um eine hohe U3-Versorgungsquote zu erreichen und gleichzeitig Engpässe bei der Versorgung mit Ü3-Betreuungsplätzen in einzelnen Stadtteilen zu überbrücken, richtete sie temporär Interimsstandorte ein und machte auch von der Möglichkeit der Überbelegung (ausschließlich mit Ü3-Kindern) Gebrauch.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr nutzt flexible Lösungsansätze, um die Rechtsansprüche auf einen Betreuungsplatz zu realisieren. Die GPA NRW befürwortet dies auch im Hinblick auf den zu erwartenden weiteren Rückgang der Kinderzahlen.

Die Möglichkeit, bestehende Gruppen der Gruppenform II⁶ befristet von 10 auf maximal 15 U3-Kinder aufzustocken, nutzte die Stadt Mülheim an der Ruhr nicht. Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass eine befristete Platzaufstockung durchaus sinnvoll sein kann. Der Ansatz bietet die Möglichkeit, Verzögerungen beim geplanten U3-Ausbau zu überbrücken und Bedarfsspitzen abzufangen. Nach der Bevölkerungsprognose von IT.NRW ist auch unter Berücksichtigung der aktuell positiveren Entwicklung davon auszugehen, dass die Zahl der Kinder von 0 bis unter 3 Jahre spätestens ab 2025 weiter zurückgeht. Dies spricht ebenfalls für die verstärkte Nutzung flexibler Lösungsansätze. Ein etwaiger Qualitätsverlust kann durch zusätzliches Betreuungspersonal und räumliche Mindeststandards begrenzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte prüfen, ob die Platzzahl in Gruppen der Gruppenform II durch befristete Platzaufstockungen erhöht werden kann.

Die Versorgungssituation in den einzelnen Sozialräumen und Wohnbereichen stellt sich unterschiedlich dar. Es entstehen Wartelisten für einzelne Einrichtungen. Kinder, die nicht unmittelbar von einer Kindertageseinrichtung eine Zusage für einen Betreuungsplatz bekommen, erhalten ein Betreuungsangebot von der beim Jugendamt eingerichteten Servicestelle für Betreuungsangebote. Die Betreuungsbedarfe können dadurch gedeckt werden. Klagen gegen die Stadt Mülheim an der Ruhr wegen Nichterfüllung des Rechtsanspruches auf einen U3-Betreuungsplatz liegen nicht vor.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr erfüllt den seit dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz.

Das festgelegte Ausbauziel von 45 Prozent zu erreichen, fordert die Stadt Mülheim an der Ruhr weiterhin.

Darüber hinaus hat die Stadt Mülheim an der Ruhr die Betreuungsplätze für Schulkinder in Horten der Kindertageseinrichtungen zugunsten der Betreuung in der Offenen Ganztagschule (OGS) von 227 im Kindergartenjahr 2008/2009 auf 140 im Kindergartenjahr 2013/2014 reduziert. Die verbleibenden Hortplätze befinden sich ausschließlich in städtischen Kindertageseinrichtungen. Eine Umwandlung der übrigen Hortplätze in Betreuungsplätze für U3-Kinder und Kinder von 3 bis unter 6 Jahre zum Kindergartenjahr 2013/2014 lehnte die Politik bislang ab.

→ **Empfehlung**

Die Betreuung von Schulkindern in Kindertageseinrichtungen ist für die Stadt Mülheim an der Ruhr teurer als die OGS-Betreuung. Soweit in den Horten der Kindertageseinrichtungen nicht besonders förderbedürftige Kinder auf der Grundlage eines pädagogischen Konzeptes betreut werden, sollte sie die noch vorhandenen Hortplätze zugunsten der OGS schließen bzw. in Betreuungsplätze für U3-Kinder und Kinder von 3 bis unter 6 Jahre umwandeln.

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

Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011/2012

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege*							
18,1	15,1	31,7	22,6	19,6	21,8	25,2	23
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
13,5	10,3	24,8	17,1	13,9	17,2	19,0	23
Versorgungsquote für Kinder von 3 bis unter 6 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
101,6	92,5	107,5	99,4	97,2	99,3	101,4	23

→ Feststellung

Die deutlich unterdurchschnittliche Versorgung mit U3-Betreuungsplätzen wirkt sich im interkommunalen Vergleich positiv auf den Fehlbetrag aus. Allerdings wird der weitere U3-Ausbau den Fehlbetrag weiter erhöhen.

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen für die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen für Kinder, in außerunterrichtlichen Angeboten der Offenen Ganztagschulen sowie für die Inanspruchnahme von Kindertagespflege ist in der Elternbeitragsatzung der Stadt Mülheim an der Ruhr vom 07.04.2008 geregelt. Diese wurde zuletzt mit Änderungssatzung vom 12. Juli 2012 geändert. Die GPA NRW hat die Satzung näher betrachtet. Sie enthält folgende wesentliche Festlegungen:

- Der Einkommensbegriff wurde mit der Änderungssatzung vom 12. Juli 2012 geändert. Statt des zu versteuernden Einkommens nach § 2 Abs. 5 Einkommenssteuergesetz (EStG) sind damit seit dem 01. August 2012 wie allgemein üblich die positiven Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 EStG maßgeblich. Parallel wurden die in der Beitragstabelle festgelegten Elternbeiträge in den unteren Einkommensgruppen etwas gesenkt und in den oberen Einkommensgruppen erhöht. Durch die Änderung des Einkommensbegriffs sind viele Beitragspflichtige eine Einkommensgruppe höher einzustufen. Die erwarteten Mehreinnahmen beziffert die Stadt Mülheim an der Ruhr mit 330.000 Euro jährlich. Sie griff damit eine Anregung des eigenen Rechnungsprüfungsamtes auf.
- Auf das Einkommen sind Kinderfreibeträge nach § 32 Abs. 6 EStG ab dem ersten Kind anzurechnen.
- Die Höhe des Elternbeitrages richtet sich neben dem Betreuungsumfang und der Einkommenshöhe nach dem Alter des Kindes. Dabei unterscheidet die Elternbeitragstabelle zwischen Kinder unter und über 2 Jahre.
- Die höchste Einkommensstufe ist auf ein Einkommen von über 100.000 Euro festgelegt.
- Die Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung betragen 600 Euro für ein Kind unter 2 Jahre und 420 Euro für ein Kind über 2 Jahre.

- Geschwisterkind-Regelung: Beitragsfreiheit für das zweite und jedes weitere „Geschwisterkind“, das zeitgleich ein Angebot in einer Kindertageseinrichtung, in Kindertagespflege oder in der OGS nutzt (der höchste Beitrag ist zu zahlen).
- Geschwisterkind-Regelung gilt systemübergreifend für die OGS (nähere Ausführungen siehe im Kapitel „Offene Ganztagschule“ zum Thema „Elternbeiträge“).
- Eine Regelung, nach der die Geschwisterkind-Befreiung auch gilt, wenn ein Kind aufgrund der Regelung des § 23 Abs. 3 KiBiz beitragsbefreit ist, enthält die Satzung nicht. Deshalb war bis zum 31. Juli 2014 zumindest für eines von mehreren Geschwisterkindern ein Elternbeitrag zu leisten. Durch das zweite KiBiz-Änderungsgesetz wurde mit Wirkung vom 01. August 2014 in § 23 Abs. 5 KiBiz ein Satz angefügt. Danach sind Kinder im beitragsfreien Jahr so zu berücksichtigen, als ob für diese ein Beitrag zu leisten wäre. Für das nicht im beitragsfreien Jahr befindliche Geschwisterkind können nach der Satzung somit nur noch dann Elternbeiträge erhoben werden, wenn die Betreuung dieses Kindes teurer ist als die Betreuung des Kindes im beitragsfreien Jahr.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Mülheim an der Ruhr mit den Satzungen der anderen kreisfreien Städte in NRW verglichen. Dieser Vergleich hat Folgendes ergeben:

- In allen kreisfreien Städten mit Ausnahme der Stadt Mülheim an der Ruhr werden Kinderfreibeträge nach § 32 Abs. 6 EStG erst ab dem dritten Kind auf das Einkommen angerechnet.
- Mehr als ein Drittel der kreisfreien Städte verlangen für Kinder unter 3 Jahre einen höheren Elternbeitrag als für ältere Kinder. Sie erhalten dadurch ein Jahr länger die höheren Elternbeiträge als die Stadt Mülheim an der Ruhr.
- Die höchste Einkommensstufe und die zu zahlenden Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung weisen im Vergleich überdurchschnittliche Werte aus.
- Die in Mülheim an der Ruhr zu zahlenden Elternbeiträge bei einem Einkommen zwischen 40.000 und 60.000 Euro sind im Vergleich der kreisfreien Städte insgesamt unterdurchschnittlich. Dies ist deshalb besonders beachtlich, weil das maßgebliche Einkommen durch die Anrechnung der Kinderfreibeträge bereits ab dem ersten Kind niedriger ist als in den Vergleichskommunen.
- Die Geschwisterkind-Regelung mit einer Befreiung für das zweite und jedes weitere „Geschwisterkind“ ist der Regelfall. Einige Städte verlangen mindestens für das zweite Geschwisterkind einen ermäßigten Elternbeitrag. In einigen Städten wird die OGS in die Geschwisterkind-Regelung einbezogen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Mülheim an der Ruhr die Elternbeitragstabelle wie folgt zu ändern:

- Die Kinderfreibeträge nach § 32 Abs. 6 EStG sollten wie in allen anderen kreisfreien Städten erst ab dem dritten Kind auf das Einkommen angerechnet werden. Dadurch erhöht sich das maßgebliche Einkommen, auf das die Beitragstabelle angewandt wird.

- Die Elternbeitragssätze sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr in allen Einkommensstufen erhöhen. Die derzeit geltenden Sätze haben ein überwiegend durchschnittliches Niveau und sind in den mittleren Einkommensgruppen seit sechs Jahren unverändert. In den unteren Einkommensgruppen wurden sie mit Änderung des Einkommensbegriffs sogar gesenkt. Demgegenüber haben sich die an die Träger der Einrichtungen zu zahlenden Kindpauschalen erhöht.
- Die Differenzierung nach dem Alter sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr von 2 auf 3 Jahre anheben.
- Denkbar ist auch, für das zweite Geschwisterkind einen ermäßigten Elternbeitrag zu erheben. Dies entspricht dem Hinweis des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Mülheim an der Ruhr im Bericht über die Prüfung des Amtes für Kinder, Jugend und Schule vom 05. April 2013.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr⁷.

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

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

2008	2009	2010	2011	2012
10,3	9,1	8,9	9,2	10,5

Bis 2010 stiegen die Erträge aus Elternbeiträgen geringfügig. Zeitgleich stiegen die ordentlichen Aufwendungen erheblich. Dies führte zu sinkenden Elternbeitragsquoten. In den Folgejahren verzeichnete die Stadt Mülheim an der Ruhr stärker steigende Elternbeiträge bei ebenso weiter steigenden ordentlichen Aufwendungen. Dies hängt mutmaßlich zusammen mit steigenden Betreuungszeiten, einem Anstieg der Betreuung von Kindern unter zwei Jahren und den Ausgleichszahlungen des Landes NRW für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr. Im Ergebnis steigt die Elternbeitragsquote in 2011 und 2012. 2012 wirkt sich zudem die Änderung des Einkommensbegriffs für fünf Monate aus. Für 2013 ist deshalb mit einem weiteren Anstieg der Elternbeitragsquote zu rechnen. Zudem sieht das Haushaltssicherungskonzept 2014 vor, dass das Elternbeitragsaufkommen durch eine jährliche Einkommensüberprüfung erhöht wird.

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

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

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,2	5,6	17,0	11,6	10,2	11,2	13,1	22

Die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Platz und die Strukturdaten (SGB II-Quote, Kaufkraft je Einwohner) wirken sich leicht positiv auf die Positionierung der Elternbeitragsquote der Stadt Mülheim an der Ruhr aus. Die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote ist somit auf die zuvor beschriebenen Regelungen der Elternbeitragssatzung zurückzuführen.

→ Feststellung

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

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

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Kind pro Jahr in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
608	634	642	683	776

Die durchschnittlichen Elternbeiträge je Kind steigen insbesondere wegen der Ausgleichszahlungen des Landes NRW für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr ab 01. August 2011 und der Änderung des Einkommensbegriffs ab 01. August 2012.

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Kind pro Jahr in Euro 2011

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
683	683	1.302	875	809	848	859	18

→ Feststellung

Beim durchschnittlichen Elternbeitrag je Kind erzielt die Stadt Mülheim an der Ruhr den Minimalwert.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

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

⁸ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

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

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
52,9	5,5	58,1	36,1	25,9	36,2	48,9	23

→ Feststellung

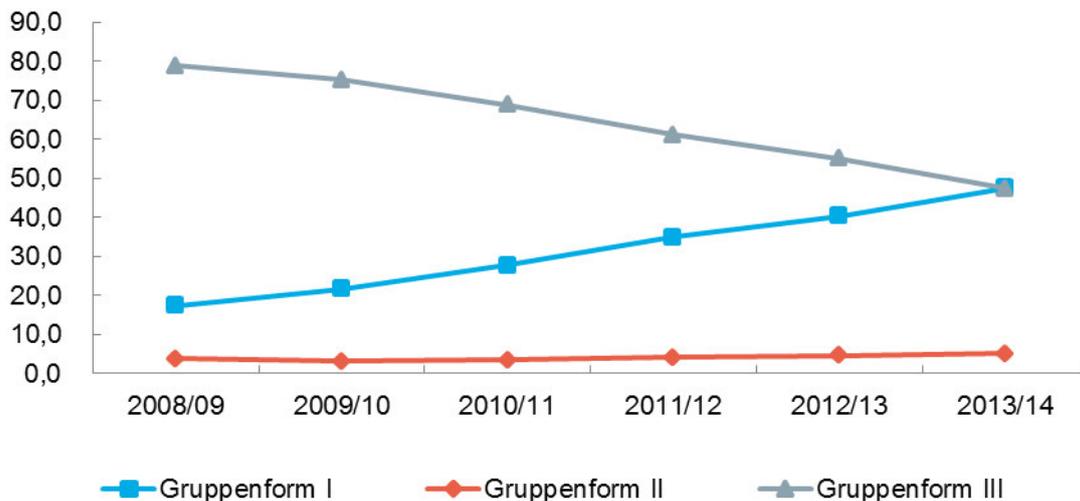
Die Stadt Mülheim an der Ruhr erreicht beim Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft den zweithöchsten Wert. Dies belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder im Vergleich zu fast allen anderen kreisfreien Städten erheblich.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr beachtet beim weiteren Ausbau finanzielle Restriktionen. Bei neu einzurichtenden Standorten sollen die baulichen Maßnahmen und der Betrieb der Kindertageseinrichtung nach Möglichkeit durch freie Träger erfolgen, soweit dies wirtschaftlicher ist.

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 Betreuungszeiten⁹. Besonders letztere haben damit einen großen Einfluss auf die Kostenstruktur.

Anteil der Kindpauschalen nach Gruppenformen in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfplanung



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

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

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

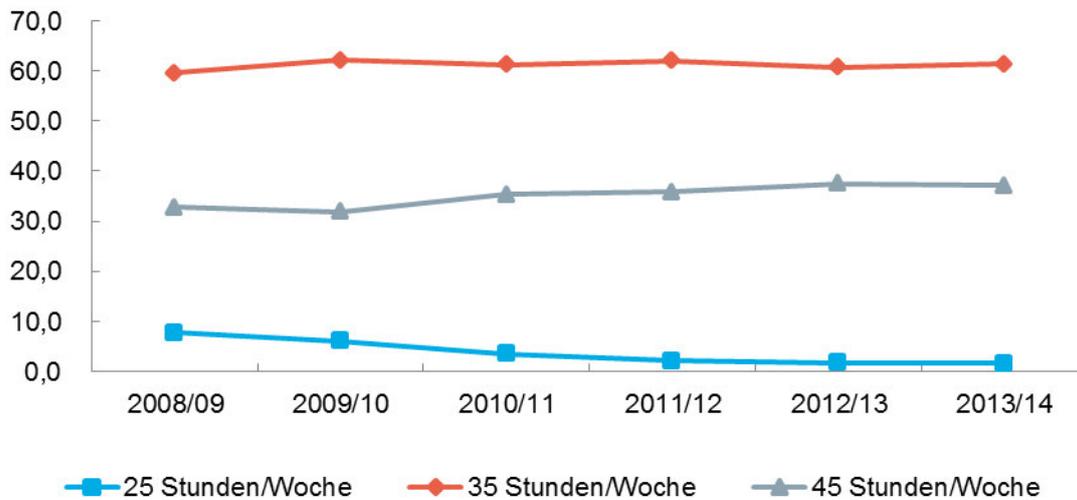
⁹ § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat den U3-Ausbau in Kindertageseinrichtungen überwiegend durch die Umwandlung von Ü3-Plätzen in U3-Plätze vorgenommen. Nach den in der Jahresplanung vorgesehenen Plätzen werden im Kindergartenjahr 2013/2014 in Mülheim an der Ruhr erstmals mehr Kinder in altersgemischten Gruppen betreut als in traditionellen Kindergarten- gruppen. Neue Krippengruppen sind ebenfalls entstanden. Der Anteil der Plätze in Gruppen- form II ist dadurch minimal gestiegen. Diese Gruppenform ist ein wichtiger Bestandteil des U3- Ausbaus. Nur in Krippengruppen können Kinder betreut werden, die jünger als zwei Jahre sind.

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

Gruppenform	Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform I	34,9	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23
Gruppenform II	4,0	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
Gruppenform III	61,1	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

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



Der kontinuierlich steigende Betreuungsumfang hat wie die steigende U3-Versorgungsquote zur Folge, dass der Fehlbetrag steigt. Im Vergleich zu vielen anderen kreisfreien Städten entwickelt sich der Betreuungsumfang in Mülheim an der Ruhr allerdings (noch) moderat. Die Kurve für die 45-Stunden-Betreuung steigt vergleichsweise flach. Der Anteil der 35-Stunden-Betreuung ist relativ konstant, während er in vielen anderen kreisfreien Städten sinkt. Positiv wirkt sich hier aus, dass sich die Stadt Mülheim an der Ruhr bei der jährlichen Festlegung des Ganztagsan- gebotes stringent am ermittelten Bedarf orientiert und ein ständiger Abstimmungsprozess mit den freien Trägern stattfindet. Die 25-Stunden-Betreuung hatte hingegen ohnehin ein relativ niedriges Niveau und spielt jetzt fast keine Rolle mehr.

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

Betreuungsumfang	Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	2,2	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23
35 Stunden/Woche	61,9	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23
45 Stunden/Woche	35,9	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

Der unterdurchschnittliche Anteil der 45-Stunden-Betreuung resultiert noch aus dem relativ niedrigen Anteil im ersten Kindergartenjahr nach KiBiz und dem zuvor dargestellten langsamen Anstieg. Beim unterdurchschnittlichen Anteil der 25-Stunden-Betreuung spielt aus Sicht der GPA NRW möglicherweise die Ausgestaltung der Elternbeitragstabelle eine Rolle. Danach kostet die 35-Stunden-Betreuung, insbesondere von Kindern über 2 Jahre, nur unwesentlich mehr als die 25-Stunden-Betreuung. Dadurch schafft die Stadt Mülheim an der Ruhr einen Anreiz für die Inanspruchnahme der höheren Betreuungszeit. Der Kostenfaktor spielt bei der Wahl der Eltern zwischen den beiden Betreuungszeiten kaum noch eine Rolle. Sie haben dadurch wenig Motivation, die möglicherweise gewünschte geringere Betreuungszeit beim Jugendamt einzufordern.

→ **Feststellung**

Der unterdurchschnittliche Anteil der 45-Stunden-Betreuungen wirkt sich im Vergleich positiv, der unterdurchschnittliche Anteil der 25-Stunden-Betreuungen hingegen negativ auf den Fehlbetrag aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte den Betreuungsumfang auch im Hinblick auf die 25-Stunden-Betreuungen entsprechend dem in § 3a KiBiz verankerten Wunsch- und Wahlrecht noch stärker bedarfsgerecht steuern. Hierzu könnte eine Elternbefragung hilfreich sein. Eine bessere Steuerung des Betreuungsangebotes ermöglichen das weiter oben empfohlene zentrale Anmeldeverfahren und die zu erwartenden zusätzlichen Erkenntnisse aus einem elektronischen Anmeldesystem. Der finanzielle Anreiz zur Inanspruchnahme einer 35-Stunden-Betreuung anstelle einer 25-Stunden-Betreuung durch die Gestaltung der Elternbeitragstabelle sollte überdacht werden.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Viele Städte gewähren neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen. Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft ab.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr übernahm im Betrachtungszeitraum bis 2012 nur in Ausnahmefällen und nur befristet Trägeranteile von freien Trägern als freiwilligen Zuschuss. Die Übernahme erfolgte auf der Grundlage von Einzelbeschlüssen des Jugendhilfeausschusses.

Neben den freiwilligen Zuschüssen zu den Betriebskosten leistet die Stadt Mülheim an der Ruhr freiwillige Investitionskostenzuschüsse für den Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter 3

Jahren. Die Investitionskostenzuschüsse sind bei der Bildung der Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft generell nicht berücksichtigt.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
0	13	14	17	14

Ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 übernimmt die Stadt Mülheim an der Ruhr auf der Grundlage des Beschlusses des Jugendhilfeausschusses vom 21. Februar 2013 die Trägeranteile, die durch Überbelegungen entstehen. Sie begründet dies damit, dass ohne Überbelegungen der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz nicht erfüllt werden kann.

Ab 2014 übernimmt die Stadt Mülheim an der Ruhr auf Antrag der beiden großen kirchlichen Träger den Trägeranteil der freien Träger generell zur Hälfte. Dies beschloss der Rat zusammen mit dem Haushalt 2014. Die freiwilligen Zuschüsse belasten den städtischen Haushalt nach der Berechnung des Amtes für Kinder, Jugend und Schule jährlich mit 630.000 Euro. Der freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft steigt dadurch auf rund 300 Euro. Die GPA NRW sieht die Entwicklung auch im Hinblick auf den hohen Anteil kommunaler Kindertageseinrichtungen kritisch. Um eine noch stärkere Beteiligung der freien Träger am U3-Ausbau zu erreichen, ist es möglicherweise ausreichend, Trägeranteile für die neu geschaffenen Plätze für U3-Kinder zu übernehmen.

→ **Feststellung**

Die Übernahme der hälftigen Trägeranteile für Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen freier Träger erhöht die freiwilligen Zuschüsse beträchtlich.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr schloss bislang keine Verträge mit den freien Trägern über die zusätzliche Zuschussgewährung ab. Sie hat die Zuschussgewährung insofern auch nicht mit Pflichten der freien Träger verbunden. Die Vereinbarung folgender Pflichten ist aus Sicht der GPA NRW denkbar und sinnvoll:

- Die freien Träger verpflichten sich zur Sicherung des Rechtsanspruchs und in Notfällen, Gruppen mit vom Amt für Kinder, Jugend und Schule gemeldeten Kindern gesetzeskonform zusätzlich zu belegen.
- Die freien Träger bauen Betreuungsplätze für Kinder von 3 bis unter 6 nur mit Zustimmung der Jugendhilfeplanung ab.
- Die freien Träger unterstützen aktiv den U3-Ausbau.
- Die freien Träger verpflichten sich, bei Bedarf vorrangig Mülheimer Kinder unabhängig von der Konfession zu betreuen.
- Die Verwendung der Mittel ist nachzuweisen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Mülheim an der Ruhr, die Gewährung von freiwilligen Zuschüssen vertraglich abzusichern und mit Pflichten der freien Träger zu verbinden. Die Ver-

tragslaufzeiten sollten kurz sein. Alternativ könnte ein Kündigungsrecht zum jeweiligen Ende des Kindergartenjahres vereinbart werden.

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

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
17	0	670	194	72	197	282	20

→ Feststellung

Die freiwilligen Zuschüsse je Betreuungsplatz liegen im Vergleichsjahr 2011 noch deutlich unter dem Durchschnitt. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Tageseinrichtungen für Kinder aus. Dies ändert sich durch die getroffene Entscheidung zur Übernahme von Trägeranteilen ab 2014.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte in Zukunft regelmäßig überprüfen, ob und in welcher Höhe an wen freiwillige Zuschüsse gezahlt werden müssen. Ziel sollte angesichts der Haushaltssituation sein, die Zuschüsse wieder zu verringern.

Kindertagespflege

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

Die Betreuungsform der Kindertagespflege entwickelte sich in Mülheim an der Ruhr kontinuierlich weiter. Sie wurde quantitativ und qualitativ ausgebaut und in den U3-Ausbau einbezogen. Grundlage ist das 2010 erstellte Konzept zum Ausbau der Kindertagespflege. Die Stadt Mülheim an der Ruhr nimmt auch am Aktionsprogramm „Kindertagespflege“ teil. Dieses wird aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Bundes finanziert.

Die Aufgaben nimmt das Amt für Kinder, Jugend und Schule umfassend wahr. Die Servicestelle für Betreuungsangebote vermittelt überprüfte Kindertagespflegepersonen. Der Verein "Qualifizierte Kindertagespflege in Mülheim an der Ruhr e.V." sorgt für die Vernetzung von Tagespflegepersonen und regt die Weiterbildung sowie Fortbildungsmaßnahmen an. Kooperationspartner für Qualifikationsmaßnahmen ist der AWO Kreisverband Mülheim an der Ruhr e.V.

Die Höhe der laufenden Geldleistungen für Tagespflegepersonen ist in den Allgemeinen Bedingungen zur Bewilligung von Jugendhilfe für die Betreuung von Kindern in der Kindertagespflege vom 01. Januar 2011 geregelt. Der Jugendhilfeausschuss beschloss am 31. März 2014 eine Erhöhung für besondere Fälle. Sie gilt, wenn Eltern bei geltend gemachten Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz auf die Kindertagespflege verwiesen werden. Die Stadt Mülheim an der Ruhr schließt darauf aufbauend Vereinbarungen mit den Tagespflegepersonen, die private Zahlungen durch die Eltern ausschließen. In diesen Fällen erhöht sich der Stundensatz von

3,50 Euro auf 5,50 Euro pro Kind bei individueller Kindertagespflege in Privathaushalten. Bei der Festlegung der Höhe hat sich die Stadt Mülheim an der Ruhr an einer Empfehlung des Bundesverbandes für Kindertagespflege e.V. orientiert. Bei institutioneller Kindertagespflege in einer Großtagespflege-Stelle (sogenanntes Kindertagespflege-Nest) wird bis zu einer Betreuungszeit von 35 Stunden/Woche eine Monatspauschale gewährt. Darüber hinaus erfolgt eine stundengenaue Abrechnung. Der Stundensatz beträgt 4,50 Euro, erhöht 6,50 Euro pro Kind.

Platzangebot Kindertagespflege

Kennzahlen	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot						
angebotene Plätze der Kindertagespflege	200	180	180	250	264	344
Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW	155	177	201	237	*	*
Anteile						
angebotene Plätze der Kindertagespflege	4,0	3,8	3,8	5,1	5,5	6,5
Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW	3,2	3,7	4,2	4,8	*	*

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

Die zusätzlichen Kindertagespflegeplätze schuf die Stadt Mülheim an der Ruhr für den Ausbau der U3-Betreuung, um den ab 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch erfüllen zu können. Der Anteil der Kinder in Kindertagespflege an den U3-Betreuungsplätzen liegt in den letzten Kindergartenjahren konstant bei rund 25 Prozent. Der Wert liegt unter dem Anteil von 30 Prozent, der von Bund und Ländern empfohlen wurde. Da dieser Wert nicht der Nachfrage entspricht, geht die Stadt Mülheim an der Ruhr bei den weiteren U3-Ausbauplanungen davon aus, dass 80 Prozent in Kindertageseinrichtungen und 20 Prozent in Kindertagespflege betreut werden.

Um dem überwiegenden Wunsch nach institutioneller Betreuung gerecht zu werden, setzt die Stadt Mülheim an der Ruhr zudem bereits seit einigen Jahren auf Kindertagespflege-Nester. Dort werden in der Regel bis zu neun Kinder betreut.

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

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der Kindertagespflege entsprechend dem Platzangebot nach der Jugendhilfeplanung							
5,1	2,6	11,9	6,1	4,5	5,6	7,5	22
Anteil der Kindertagespflege unter Berücksichtigung der Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW							
4,8	2,3	12,3	5,8	4,0	5,2	7,5	23

→ **Feststellung**

Der Ausbau der Kindertagespflege hat dazu beigetragen, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr den ab dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz erfüllen kann. Für Kinder ab 3 Jahre ist die Kindertagespflege insbesondere zur Betreuung von Randzeiten eine wichtige Ergänzung zur Kindertageseinrichtung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte auch in Zukunft ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagespflegeplätzen vorhalten. Sie sollte auf eine hohe Akzeptanz und Auslastung dieses Betreuungsangebotes hinwirken.

Anteil ordentliches Ergebnis Kindertagespflege am ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe Tagesbetreuung für Kinder in Prozent 2011

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,3	0,0	14,6	6,4	4,1	5,8	8,9	20

→ **Feststellung**

Die Kindertagespflege belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder unterdurchschnittlich.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

Die Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung im interkommunalen Vergleich werden im Anhang zum Berichtsteil im Kennzahlenset dargestellt. Nachfolgend bildet die GPA NRW lediglich die Wirkungszusammenhänge ab und zeigt die Entwicklung der Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung im Betrachtungszeitraum auf.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Die Hilfen zur Erziehung bildeten den Schwerpunkt der letzten überörtlichen Prüfung der GPA NRW. Ein erhebliches Potenzial wurde aufgezeigt. Zur Realisierung des Potenzials hat die GPA NRW der Stadt Mülheim an der Ruhr empfohlen, folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Konzept im Umgang mit ambulanten Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII für alle am Verfahren Beteiligten verbindlich vereinbaren und die Aufgabenwahrnehmung in einem spezialisierten Sachgebiet bearbeiten.
- Vollzeitpflege weiterentwickeln und stärker differenzieren sowie die zur Umsetzung erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellen mit dem Ziel, den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen zu erhöhen.
- Steuernde Leistungen der Qualitätssicherung verstärken, um eine Reduzierung des überdurchschnittlich ausgeprägten Zuschussbedarfes bei den stationären Hilfen zu erreichen. Außerdem sollte abschließend überprüft werden, worin die Ursachen für die festgestellten überdurchschnittlichen Fallkosten für Heimunterbringungen begründet liegen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr griff die Empfehlungen der GPA NRW auf.

Das Konzept im Umgang mit ambulanten Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII wurde umgesetzt. Die Standards haben sich aus Sicht des Kommunalen Sozialen Dienstes (KSD) bewährt. Die Fallzahl konnte reduziert werden. Die Bündelung der Aufgaben in einem spezialisierten Sachgebiet nahm die Stadt Mülheim allerdings nicht vor. Diese werden im KSD sozialraumorientiert wahrgenommen.

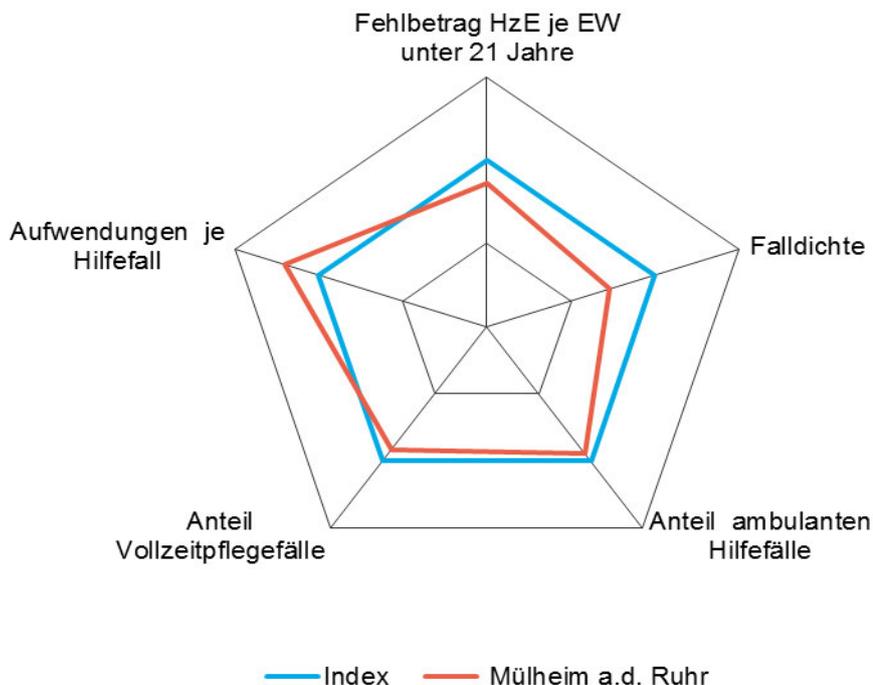
Der Pflegekinderdienst wurde hingegen Anfang 2010 spezialisiert und personell aufgestockt. Qualitätsstandards sind etabliert. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen konnte ab 2011 etwas gesteigert werden. Als problematisch erwiesen sich nach Auskunft der Stadt Mülheim an der Ruhr Personalwechsel. Ein weiteres Problem sieht sie in der Akquise von Pflegeeltern. Diese können nicht in gewünschtem Umfang gewonnen werden.

Bei der Steuerung der Hilfen zur Erziehung, auch der stationären Hilfen, setzt die Stadt Mülheim an der Ruhr auf Sozialraumorientierung, Vernetzung und fallunabhängige Arbeit. Dafür wurden die personellen Ressourcen erhöht. Die Ursachen für die überdurchschnittlichen Fallkosten für Heimunterbringungen sind allerdings noch nicht abschließend geklärt.

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Mülheim an der Ruhr zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter und ihrer Wirkungen auf den Fehlbetrag der Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie aufzeigt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der geprüften Städte.

Wirkungszusammenhänge bei den Hilfen zur Erziehung 2011



➔ **Feststellung**

Hauptgrund für die gute Positionierung der Hilfen zur Erziehung im interkommunalen Vergleich ist die unterdurchschnittliche Falldichte. Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall sind insbesondere auf überdurchschnittliche Aufwendungen für stationäre Hilfen je stationären Hilfefall zurückzuführen. Hier erreicht die Stadt Mülheim an der Ruhr mit Abstand den Maximalwert. Die Aufwendungen für ambulante Hilfen je ambulanten Hilfefall stellen hingegen den Minimalwert dar.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte aufklären, warum die stationären Hilfen so teuer sind.

Entwicklung der Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung

Handlungsfeld / Kennzahl	Einheit	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag PrGr Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie je Einwohner bis unter 21 Jahre	Euro	615	665	653	687	708
Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung je Hilfefall in Euro mit § 35a SGB VIII	Euro	17.112	19.192	23.292	26.150	27.372
Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 36 und § 35a SGB VIII in Prozent	Prozent	65,3	60,9	56,5	49,2	49,9
Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen nach § 36 SGB VIII in Prozent	Prozent	35,8	35,3	34,6	38,3	38,1
Falldichte (Anzahl der Hilfepläne je 1.000 EW bis zum 21. Lebensjahr) mit § 35a SGB VIII	Anzahl	29,3	28,4	22,6	21,3	22,4

Der Rückgang der Falldichte und des Anteils der ambulanten Hilfefälle an allen Hilfefällen ist auf eine Reduzierung der ambulanten Hilfefälle zurückzuführen. Der maßgebliche Grund hierfür ist die Übernahme der Fallsteuerung für sämtliche ambulante Hilfefälle in 2010/2011. Zuvor wurden ca. 50 Prozent der ambulanten Hilfefälle nicht nur durch Wohlfahrtsverbände erbracht, sondern auch gesteuert. In der Folge führt der Rückgang des Anteils der ambulanten Hilfefälle zu einem Anstieg der Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung je Hilfefall.

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 Jugendhilfe¹⁰. Sie stellen die Bildung, Förderung, Erziehung und Betreuung in den Mittelpunkt der außerunterricht-

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

lichen Angebote. Grundlage für die Umsetzung der außerunterrichtlichen Angebote ist der Runderlass zur „Offenen Ganztagschule im Primarbereich“.¹¹

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. Daher beschränkt sich die nachfolgende Betrachtung auf die Erfassung der Zuweisungen und Elternbeiträge, die Personalaufwendungen und die Zuschüsse an die Betreuungsträger.

Der Ausbau der OGS startete in Mülheim an der Ruhr mit dem Schuljahr 2003/2004 zunächst an drei Grundschulen. Bis zum Schuljahr 2008/2009 baute die Stadt Mülheim an der Ruhr das OGS-Angebot flächendeckend an allen Grundschulstandorten aus. Auch drei von vier Förderschulen werden als OGS geführt. Für die vorgenommenen Baumaßnahmen und die Ausstattung der Schulbauten wurden in erheblichem Umfang Mittel des Bundes aus dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) in Anspruch genommen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr legte von Beginn an Wert auf eine hohe Qualität des OGS-Angebotes. Sie orientierte sich an dem Qualitätsstandard der Horte. Die fachliche Arbeit begleitete die Arbeitsgruppe Offene Ganztagschulen. Diese entwickelte ein Rahmenkonzept und formulierte darin Mindeststandards zu folgenden Themenfeldern:

- Personelle Ausstattung
- Außerunterrichtliche Kooperationsangebote
- Raumbedarf
- Betreuung in den Ferienzeiten

Das Rahmenkonzept wurde vom Jugendhilfeausschuss und vom Schulausschuss im September 2003 beschlossen. Die Fortschreibung des Rahmenkonzeptes zur Weiterentwicklung der OGS beschlossen der Jugendhilfeausschuss am 25. August 2008 und der Schulausschuss am 01. September 2008.

Die OGS befinden sich überwiegend in Trägerschaft anerkannter Träger der freien Jugendhilfe. Die Stadt Mülheim an der Ruhr führt die OGS-Betreuung an vier Schulen durch. Darüber hinaus ist an einigen OGS-Standorten freier Träger städtisches Personal eingesetzt. Für andere Betreuungsbedarfe besteht zusätzlich zur OGS das umfangreiche Betreuungsangebot „Schule von acht bis eins“.

→ **Feststellung**

An den Mülheimer Primarschulen besteht ein flächendeckendes OGS-Angebot. Träger sind sowohl anerkannte Träger der freien Jugendhilfe als auch die Stadt Mülheim an der Ruhr.

Neben der Betreuung an Schulen wurden im Schuljahr 2013/2014 noch 140 Schulkinder in Horten der Kindertageseinrichtungen betreut (siehe hierzu Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“).

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

Organisation und Steuerung

Die Organisation und Steuerung der OGS obliegt dem Amt für Kinder, Jugend und Schule. Die Bündelung der Bereiche Schule und Jugendhilfe in einem Amt erleichtert die gesetzlich geforderte und auch aus Sicht der Stadt Mülheim an der Ruhr wichtige Zusammenarbeit der beiden Systeme. Die Anfangs eingerichtete Arbeitsgruppe wurde bereits im August 2005 zu einem anerkannten Qualitätszirkel für Offene Ganztagschulen erweitert. Beteiligt sind das Amt für Kinder, Jugend und Schule, Vertreter der freien Träger und der pädagogischen Fachkräfte der OGS, die Schulleitungen und die Untere Schulaufsicht. Zur fachlichen Unterstützung der OGS ist eine Stelle für die Fachberatung eingerichtet.

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr bündelt Kompetenzen im Amt für Kinder, Jugend und Schule. Das bietet eine gute Steuerungsgrundlage. Hervorzuheben sind zudem die Bemühungen bei der Qualitätsentwicklung.

Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler

Diese Kennzahl zeigt den Ressourceneinsatz (Nettoaufwand ohne Investitionen) auf der Grundlage des ordentlichen Ergebnisses. Aus dem ordentlichen Ergebnis lässt sich in Verbindung mit der Anzahl der Betreuungsplätze der kommunale Anteil ableiten.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	3.949.457	4.791.061	4.886.268	4.368.050	4.510.605
Fehlbetrag je betreuten Schüler	2.482	2.600	2.527	2.111	2.139

Ab 2009 sind Veränderungen bei der internen Kostenumlage eingetreten, die das Ergebnis verschlechtern.

Dem Fehlbetrag liegt folgendes Finanzierungsmodell zu Grunde:

- Personalkostenpauschale an freie Träger (46.200 Euro pro Fachkraftstelle ab dem Schuljahr 2008/2009 und 51.975 Euro ab 01. Januar 2013) bzw. Personalkosten für städtisches Personal für folgenden Personaleinsatz:
 - Erste Gruppe: 2,0 pädagogische Fachkraftstellen
 - Zweite Gruppe: 1,75 pädagogische Fachkraftstellen ab dem Schuljahr 2008/2009 und 1,5 pädagogische Fachkraftstellen ab dem Schuljahr 2010/2011
 - Ab dritte Gruppe: 1,5 pädagogische Fachkraftstellen ab dem Schuljahr 2008/2009
- Zuschuss für Kooperationspartner je Gruppe von 4.500 Euro bzw. 3.000 Euro ab dem Schuljahr 2012/2013
- Sachkostenzuschuss je Gruppe von 1.000 Euro bzw. 1.200 Euro ab 01. Januar 2013

- Finanzierung durch Landeszuschüsse, Elternbeiträge sowie durch einen kommunalen Eigenanteil
- Verzicht auf eine Zuweisung von 0,1 Lehrerstellen pro 25 Schüler seit dem Schuljahr 2011/2012 (Lehrerstellenanteile werden seitdem kapitalisiert)
- Verwendung der Betreuungspauschale von 5.500 Euro für das Betreuungsangebot „Schule von acht bis eins“ und Silentien

Der Fehlbetrag je betreuten Schüler sinkt ab 2011 deutlich, weil die Zuweisungen des Landes ab dem Schuljahr 2011/2012 gestiegen sind und ab diesem Zeitpunkt zusätzliche Zuweisungen aus der Kapitalisierung von 0,1 Lehrerstellenanteilen erzielt werden. Außerdem wirkt sich die zum Schuljahr 2010/2011 vorgenommene Reduzierung des Personalschlüssels erstmals für ein ganzes Haushaltsjahr aus. Mit der Kapitalisierung von 0,1 Lehrerstellenanteilen und der Reduzierung des Personalschlüssels setzt die Stadt Mülheim an der Ruhr zwei Haushaltskonsolidierungs-Maßnahmen um.

2012 wirkt sich die Kapitalisierung von 0,1 Lehrerstellenanteilen erstmals für ein ganzes Haushaltsjahr aus. Der Fehlbetrag je betreuten Schüler erhöht sich dennoch. Grund ist die Erhöhung des Personalkostenzuschusses um 12,5 Prozent sowie des Sachkostenzuschuss um 200 Euro pro Gruppe ab dem Kindergartenjahr 2012/2013. Mit Blick auf eine haushaltsneutrale Bereitstellung beschloss der Rat zwar eine Änderung der Elternbeitragssatzung (siehe Ausführungen zum Thema „Elternbeiträge“ im Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“) und eine Reduzierung der Zuschüsse für Kooperationspartner. Die zusätzlichen Erträge aus Elternbeiträgen fallen jedoch überwiegend für die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen an.

→ **Feststellung**

Die beschlossene Erhöhung des Personal- und des Sachkostenzuschusses wird 2013 zu einem weiteren Anstieg des Fehlbetrages führen. In diesem Haushaltsjahr wirkt sie sich erstmals über zwölf Monate aus.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr schließt mit den freien Trägern der OGS eine Rahmenvereinbarung ab. Enthalten sind neben der Finanzierung auch diverse Rechte und Pflichten der Beteiligten. Die geltende Rahmenvereinbarung trat zum Schuljahr 2012/2013 in Kraft und ist bis zum Ende des Schuljahres 2015/2016 befristet. Sie kann bis zum 31. Januar eines Jahres zum Ende des laufenden Schuljahres gekündigt werden.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bewertet die abgeschlossene Vereinbarung und die vereinbarte Kündigungsmöglichkeit zum jeweiligen Schuljahresende positiv.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule je betreuten Schüler in Euro 2011

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.111	161	2.111	745	394	633	834	18

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr erreicht beim Fehlbetrag je betreuten Schüler mit Abstand den höchsten Wert aller Vergleichskommunen.

Die Positionierung ist maßgeblich auf die Personalausstattung zurückzuführen. Ein unmittelbarer Vergleich der Personalausstattung der OGS in den Vergleichskommunen ist allerdings nicht möglich, weil diese sehr unterschiedlich geregelt ist. Auch ohne den direkten Vergleich kann angenommen werden, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr über den höchsten Betreuungsschlüssel aller 23 kreisfreien Städte verfügt. Ungewöhnlich ist zudem, dass ausschließlich pädagogische Fachkräfte eingesetzt werden. Die Stadt Mülheim an der Ruhr begründet dies damit, dass die OGS nicht nur eine verlässliche Betreuung sicherstellen soll, sondern ein ergänzendes Bildungsangebot darstellt. Bei der Personalausstattung orientierte sie sich an dem in Horten von Kindertageseinrichtungen vorgesehenen Betreuungsschlüssel.

Eine weitere Erhöhung des Fehlbetrages soll vermieden werden. In diesem Sinne beschloss der Rat am 17. Dezember 2014 den weiteren Ausbau der OGS ohne Ausweitung des städtischen Etats umzusetzen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Mülheim an der Ruhr, die Personalausstattung mit Ablauf der geltenden Rahmenvereinbarung zum Ende des Schuljahres 2015/2016 weiter zu reduzieren. Sie sollte darüber hinaus prüfen, inwieweit ergänzend zu den pädagogischen Fachkräften Hilfskräfte eingesetzt werden können. Im Hinblick auf den weiteren Ausbau der OGS sollte sie auch die übrigen Mindeststandards, insbesondere zum Raumbedarf, in Frage stellen.

Elternbeitragsquote

Nach § 9 Abs. 3 SchulG NRW richtet sich die Erhebung von Elternbeiträgen nach § 5 Abs. 2 KiBiz. Dort ist geregelt, dass der Schulträger oder das Jugendamt für außerunterrichtliche Angebote in der OGS und für andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Schulen Elternbeiträge erheben können. Sie sollen eine soziale Staffelung der Beiträge vorsehen. 8.2 des o.g. Grundlagenerlasses begrenzt die Höhe der Elternbeiträge auf bis zu 150 Euro monatlich pro Kind.

Die Erhebung von Elternbeiträgen für die OGS-Betreuung ist in einer Elternbeitragsatzung zusammen mit der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege geregelt. Die Geschwisterkind-Befreiung gilt danach systemübergreifend für die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und OGS. Auf die Ausführungen zum Satzungsinhalt wird auf das Thema „Elternbeiträge“ im Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“ verwiesen. Für die OGS gelten darüber hinaus folgende wesentliche Festlegungen:

- Für die OGS-Betreuung ist bis zum Höchstbetrag derselbe Elternbeitrag zu leisten wie für die 35-Stunden-Betreuung eines Kindes über 2 Jahre in einer Kindertageseinrichtung oder die Hortbetreuung.
- Der Höchstbetrag ist bereits ab einem Einkommen von über 60.000 Euro zu zahlen.
- Der Höchstbetrag ist festgelegt auf die rechtlich zulässige Höhe von 150 Euro monatlich.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bewertet es positiv, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr den rechtlich zulässigen Höchstbetrag von 150 Euro monatlich ausschöpft und diesen Betrag bereits ab einem Einkommen von über 60.000 Euro erhebt.

Die Umsetzung der im Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“ aufgeführten Empfehlungen zur Ausgestaltung der Elternbeitragsatzung wird auch das Elternbeitragsaufkommen für die Betreuung in der OGS erhöhen.

Die Erhebung der Elternbeiträge für die „Schule von acht bis eins“ überlässt die Stadt Mülheim an der Ruhr den Trägern dieser Angebote. Diese erheben die Beiträge als privatrechtliche Entgelte. Diese Aufgabenwahrnehmung durch die Träger ist historisch zu erklären und nicht vertraglich geregelt.

Seit der Änderung von § 9 Abs. 3 Satz 4 SchulG NRW durch das 2. Schulrechtsänderungsgesetz vom 27. Juni 2006 richtet sich die Erhebung von Elternbeiträgen für außerunterrichtliche Betreuungsangebote nach dem GTK (ab dem 01. August 2008 nach dem KiBiz). Elternbeiträge nach dem KiBiz sind öffentlich-rechtliche Abgaben (eigener Art), die allein aufgrund einer Satzung erhoben werden dürfen (§ 2 Abs. 1 KAG). Diese Rechtsauffassung hat das OVG NRW¹² bestätigt. Die Träger sind nicht zum Erlass öffentlich-rechtlicher Beitragssatzungen berechtigt. Sie können somit über den Beitrag und seine Höhe disponieren. Dies ist dem Satzungsgeber vorbehalten.

→ **Feststellung**

Elternbeiträge für die „Schule von acht bis eins“ werden seit Änderung des Schulgesetzes in 2006 ohne rechtliche Ermächtigungsgrundlage als privatrechtliche Entgelte von den Trägern erhoben und eingezogen.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte auch für die Teilnahme am Betreuungsangebot „Schule von acht bis eins“ eine Elternbeitragsatzung erlassen oder diesen Teil in die bestehende Satzung integrieren. Sie sollte die Elternbeiträge selbst durch Bescheid festsetzen und erheben.

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

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

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent

2008	2009	2010	2011	2012
8,2	8,7	8,8	9,3	9,0

2012 sind die Aufwendungen im Verhältnis stärker gestiegen als die Elternbeiträge.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011

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

Die im Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“ beschriebenen Regelungen der Elternbeitragssetzung einschließlich der systemübergreifenden Geschwisterkind-Befreiung wirken sich im Vergleich negativ auf die Elternbeitragsquote der Stadt Mülheim an der Ruhr aus. Eine wesentliche Rolle spielen hier auch die weit überdurchschnittlichen Aufwendungen. Im Ergebnis erreicht die Stadt Mülheim an der Ruhr dadurch den Minimalwert bei der Elternbeitragsquote.

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

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

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
304	205	566	381	325	361	413	19

Der Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler bildet nicht den Minimalwert, zeigt aber ebenfalls ein deutlich unterdurchschnittliches Ergebnis.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule

Ein Rechtsanspruch auf einen OGS-Platz besteht nicht. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind jedoch gem. § 24 Abs. 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Kindertageseinrichtungen vorzuhalten. Nach § 5 Abs. 1 KiBiz kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden. Von dieser Möglichkeit hat die Stadt Mülheim an der Ruhr Gebrauch gemacht. Das OGS-Angebot wurde seit 2003 flächendeckend ausgebaut. Parallel dazu wurden Hortplätze in Kindertageseinrichtungen abgebaut.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anzahl der Primarschüler					
in Grundschulen	5.669	5.586	5.569	5.541	5.480
in Förderschulen	298	304	301	312	319
im Primarschulbereich gesamt	5.967	5.890	5.870	5.853	5.799
Anzahl OGS-Schüler					
in Grundschulen	1.509	1.751	1.828	1.946	1.992
in Förderschulen	82	92	106	123	117
im Primarschulbereich gesamt	1.591	1.843	1.934	2.069	2.109
Teilnehmerquoten OGS					
in der Grundschule	26,6	31,3	32,8	35,1	36,4
in der Förderschule	27,5	30,3	35,2	39,4	36,7
im Primarschulbereich gesamt	26,7	31,3	32,9	35,3	36,4

Die kontinuierliche Steigerung der OGS-Teilnehmerquoten im Primarschulbereich gesamt ist bis zum Schuljahr 2011/2012 überwiegend auf steigende Teilnehmerzahlen zurückzuführen. Zurückgehende Schülerzahlen erhöhen die Quoten zusätzlich. Im Schuljahr 2012/2013 ist der Rückgang der Schülerzahlen etwas größer als die Zahl zusätzlicher OGS-Plätze. Die Einrichtung neuer OGS war bereits zu Beginn des Schuljahres 2008/2009 abgeschlossen. Zusätzliche Plätze sind im Betrachtungszeitraum also nur durch Einrichtung neuer Gruppen an bestehenden OGS entstanden.

Es ist anzunehmen, dass der Bedarf an OGS-Plätzen weiterhin steigt. Wie im Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“ zum Thema „Betreuungszeiten“ ausgeführt, steigt in Kindertageseinrichtungen der Anteil der wöchentlichen Betreuungszeit von 45 Stunden pro Woche kontinuierlich. Unter anderem diese Entwicklung wird in der Folge mutmaßlich zu einer steigenden Nachfrage nach einer Nachmittagsbetreuung in der Schule führen. Eltern haben sich auf die Abwesenheit ihrer Kinder am Nachmittag eingerichtet.

Ein nennenswerter Teil des Bedarfs wird über das Betreuungsangebot „Schule von acht bis eins“ mit ca. 600 Teilnehmern gedeckt. Hiermit und mit der Hortbetreuung in Kindertageseinrichtungen haben im Schuljahr 2012/2013 über 52 Prozent der Schulkinder in der Primarstufe ein Betreuungsangebot in Anspruch genommen.

→ Feststellung

Die steigende Nachfrage nach OGS-Plätzen fordert die Stadt Mülheim an der Ruhr weiterhin. Ohne das Betreuungsangebot „Schule von acht bis eins“ könnte der Betreuungsbedarf nicht gedeckt werden.

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

Die Aufgabe von Schulstandorten führt grundsätzlich zu Rückzahlungsverpflichtungen für erhaltene Zuwendungen nach dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB). Es besteht eine Zweckbindungsfrist. Diese beträgt 20 Jahre für Räume und Flächen und zehn Jahre für Ausstattungsgegenstände. Die Zweckbindung kann gewahrt werden, wenn die geförderten Räume und Flächen oder die geförderte Ausstattung für weitere schulische oder andere Betreuungszwecke zur Verfügung stehen.

Bei den bislang aufgegebenen Grundschulstandorten konnte die Stadt Mülheim an der Ruhr eine Rückzahlung von IZBB-Mitteln vermeiden.

→ **Feststellung**

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

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Mülheim a.d. Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
35,1	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
39,4	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
35,3	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

Kinderschutzverfahren

Die GPA NRW betrachtet die örtlichen Verfahrensstandards des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe zum Kinderschutz (§ 8a SGB VIII). Sie prüft ihre Umsetzung in der praktischen Fallbearbeitung durch Einsichtnahme in ausgesuchte Fallakten. Nicht geprüft werden die Interventionsmöglichkeiten des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung.

Die Anzahl der dokumentierten Meldungen zu Kindeswohlgefährdungen stieg in Mülheim an der Ruhr im Betrachtungszeitraum kontinuierlich. 2012 betrug die Zahl der Meldungen 278.

Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die notwendigen Handlungsschritte bei Kindeswohlgefährdung sollten in einer verbindlichen Verwaltungsvorschrift festgelegt sein. Im Innenverhältnis ist eine Dienstanweisung besonders verbindlich. Diese konkretisiert die Pflichten des Arbeitnehmers und schafft die notwendige Handlungssicherheit. Sie hilft Fehlleistungen zu vermeiden. Sie dient auch dem Schutz der Handelnden, indem sie die Vorgehensweise definiert, Aufgaben abgrenzt und Verantwortlichkeiten zuweist.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr regelt die Verfahrensstandards in den „Fachlichen Verfahrensstandards der Jugendhilfe bei Gefährdung des Kindeswohles gem. § 8a SGB VIII“. Sie sind auch Inhalt der Mindeststandards für die Bezirkssozialarbeit (ASD). Sie beschreiben Handlungsstandards, geben Verfahrensschritte vor und regeln die Dokumentation. Ein eigenes Kontrollsystem im Sinne einer systematischen Evaluation ist nicht etabliert. Die Verfahrensstandards sind verbindlich und haben den Charakter einer Dienstanweisung.

Die GPA NRW hat Verfahrensanforderungen formuliert. Diese sind angelehnt an die gesetzlichen Regelungen und fachpolitischen Standards. Die Mülheimer Verfahrensstandards wurden mit den Verfahrensanforderungen abgeglichen und bewertet.

Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in den Verfahrensregelungen

Anforderung	erfüllt/nicht erfüllt
Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig; sie bieten keine Handlungsalternativen.	erfüllt
Die Leistungsprozesse/Prozessschritte sind beschrieben und Verantwortlichkeiten zugeordnet.	erfüllt
Dokumentationsstandards sind festgelegt (z.B. Meldung, Ersteinschätzung und Gefährdungs-/Risikoeinschätzung, Unterschriften).	erfüllt
Bei Gefährdungsrisiken erfolgen ein Hausbesuch und eine Inaugenscheinnahme der Kinder.	erfüllt
Der Hausbesuch erfolgt stets durch zwei Fachkräfte.	erfüllt
Beim Hausbesuch sollte mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein.	nicht erfüllt
Die beim Hausbesuch gewonnenen Erkenntnisse werden nach differenzierten Einschätzungsmerkmalen zum Gefährdungsrisiko dokumentiert.	erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden zentral erfasst.	erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden systematisch ausgewertet und als Grundlage für die Weiterentwicklung der Verfahrensstandards genutzt (Evaluation).	erfüllt
Die Zusammenarbeit mit Fachkräften der freien Träger der Jugendhilfe ist Gegenstand verbindlicher Handlungsanweisungen und durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgesichert.	erfüllt
Zur wirksamen Abwendung von Gefährdungsrisiken sind Vereinbarungen mit Dritten, wie der Polizei, den Kliniken, dem sozialpsychiatrischen Dienst, Fachärzten für Kinderheilkunde und Psychiatrie zum gemeinsamen Tätigwerden vereinbart.	erfüllt

Die GPA NRW begründet die Bewertungen zusammengefasst wie folgt:

Die Verfahrensstandards geben einzuhaltende Standardprozesse vor und regeln wer verantwortlich ist. Gefährdungseinschätzung und Risikobewertung erfolgen nach objektiven Merkmalen. Eine altersadäquate Beurteilung bei der Bewertung der einzelnen Risikofaktoren ist sozialpädagogischer Standard. Eine schematische Einstufung in eine Gefährdungsstufe ist bewusst nicht vorgesehen. Maßgeblich ist die individuelle sozialpädagogische Einschätzung. Die Entscheidung über das Gefährdungsrisiko und die weiteren Maßnahmen werden im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte kollegial beraten.

Dokumentationsstandards für die Ersteinschätzung und die nachfolgende Gesamteinschätzung zum Gefährdungsgrad sind bestimmt. Der Vordruck für die Gesamteinschätzung zum Gefährdungsgrad sieht keine Datumsangabe zwingend vor und enthält kein zweites Unterschriftsfeld für die hinzugezogene zweite Fachkraft. Zu den Dokumentationspflichten sind folgende Punkte kritisch anzumerken:

- Die Gefährdungsstufen sind in den Verfahrensstandards und den Dokumentationsbögen unterschiedlich bezeichnet.
- Absprachen mit den Sorgeberechtigten werden ggf. formlos festgehalten. Ein standardisiertes Schutzkonzept für § 8a-Fälle existiert zum Zeitpunkt der Prüfung nicht.

Die Verfahrensstandards sehen zur weiteren Aufklärung des Sachverhaltes und bei Vorliegen einer akuten Gefährdung einen unverzüglichen Hausbesuch vor. Für Fälle unterhalb dieser Gefährdungsstufe enthalten die Verfahrensstandards keine Regelung. Die GPA NRW hält bereits bei einem geringen bis mittleren Gefährdungsrisiko einen Hausbesuch mit Inaugenscheinnahme sowie eine Einbeziehung des Kindes oder des Jugendlichen für notwendig. Nur so kann eine umfassende Risikoeinschätzung erfolgen. Dies gilt natürlich nur, soweit der wirksame Schutz des Kindes oder des Jugendlichen dadurch nicht in Frage gestellt wird. Die Stadt Mülheim an der Ruhr erfüllt diesen fachlichen Standard nicht.

Die Verfahrensstandards bzw. Mindeststandards für die Bezirkssozialarbeit regeln, dass der Hausbesuch immer mit zwei Fachkräften durchzuführen ist. Eine Inaugenscheinnahme bezogen auf jedes Kind der Familie ist ebenfalls zwingend vorgesehen. Eine Regelung, nach der beim Hausbesuch mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein sollte, besteht nicht. In der praktischen Umsetzung legt die Stadt Mülheim an der Ruhr allerdings Wert auf die Einhaltung dieses Standards.

Die Kinderschutzfälle werden zentral erfasst und ausgewertet. Die in den Fallverläufen gewonnenen Erkenntnisse werden unmittelbar zur Weiterentwicklung der Verfahrensstandards genutzt. Ein eigenes Kontrollsystem zur Evaluation der Qualität besteht nicht. In Supervisionen besteht aber die Möglichkeit zur Reflektion.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat Vereinbarungen zur Wahrnehmung der Aufgaben des Kinderschutzes nach § 8a SGB VIII sowohl mit Trägern der freien Jugendhilfe als auch mit Dritten, wie z. B. Schulen, Kliniken und Jugendzentren abgeschlossen.

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

→ **Feststellung**

Die formulierten Mindestanforderungen an den Schutzauftrag für Kinder sind in der Stadt Mülheim an der Ruhr fast vollständig umgesetzt. An einigen Stellen besteht noch Optimierungspotenzial.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Mülheim an der Ruhr die Verfahrensstandards wie folgt anzupassen:

- Die Gefährdungsstufen in den Verfahrensstandards und den Dokumentationsbögen sollten harmonisiert werden.
- Der Vordruck für die Gesamteinschätzung zum Gefährdungsgrad sollte um die Datumsangabe und ein zweites Unterschriftsfeld für die hinzugezogene zweite Fachkraft erweitert werden.
- Auch für Gefährdungsfälle unterhalb einer akuten Gefährdung sollte ein Hausbesuch durch zwei Fachkräfte in den Verfahrensstandards zwingend vorgesehen werden. Diesbezüglich sollten auch zeitliche Vorgaben festgelegt werden.
- Es sollte geregelt werden, dass beim Hausbesuch mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein muss.
- Regelungen zu den Vereinbarungen mit den Erziehungsberechtigten sollten aufgenommen werden. Diese sollten grundsätzlich schriftlich festgehalten und von allen Beteiligten unterzeichnet sein. Ein verbindlicher Vordruck ist zur Verfügung zu stellen.

Nach Auskunft der Stadt Mülheim an der Ruhr wurden die Empfehlungen noch im Prüfungsverlauf aufgegriffen. Die Dokumentationsbögen wurden angepasst. Die Überarbeitung der Verfahrensstandards dauert an.

Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die GPA NRW prüfte, ob die Fachkräfte die Verfahrensstandards und die Anforderungen an den Schutzauftrag in der praktischen Fallbearbeitung einhielten. Hierzu sichteten wir fünf Fallakten. Folgende Anforderungen wurden bewertet:

- Im Aktenvorblatt sind wesentliche Informationen und Ereignisse dokumentiert.
- Meldung und Ersteinschätzung sind vollständig dokumentiert und von der Fall führenden Fachkraft unterzeichnet.
- Die Vorgehensweise folgt den vorgegebenen Prozessschritten und Dokumentationsstandards.
- Der Hausbesuch und die Inaugenscheinnahme des Kindes sind von zwei Fachkräften erfolgt und dokumentiert.
- Der Risikoeinschätzungsbogen ist vollständig ausgefüllt, ausgewertet und von der Fall führenden Fachkraft unterzeichnet.
- Vereinbarungen mit den Erziehungsberechtigten bei notwendigen Leistungen zur Gefahrenabwehr sind von allen Beteiligten erörtert und schriftlich bestätigt.

Zusammenfassende Ergebnisse:

- Es existieren keine Aktenvorblätter, aus denen erkennbar ist, ob und wann in dem Fall eine Gefährdungsmeldung eingegangen ist.

- In zwei Fällen ist nicht erkennbar, ob der Hausbesuch zu zweit oder nur durch die zuständige Fachkraft vorgenommen wurde.
- In zwei Fällen fehlt die Datumsangabe auf dem Vordruck für die Gesamteinschätzung zum Gefährdungsgrad.

→ **Feststellung**

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

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Soziales der Stadt Mülheim
an der Ruhr im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Soziales	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern	3
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	5
Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII	6
Hilfe zur Pflege	10
Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)	14
Wohngeld	15
Rentenversicherung	17
BAföG	19
Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	21
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	22
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	22
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	22
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	24
Organisation und Steuerung des BuT	24
Kennzahlen zum BuT	24
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	25
Frühförderung	27
Integrationshilfen	30
Behindertenfahrdienst	32
Hilfe zur Pflege	33
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	34
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	34
Anlage	36
Gewichtung 3. und 4. Kapitel SGB XII	36
Gewichtung stationäre Pflege	36

→ 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 Grundversicherung 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

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

Aufgabenfeld	Aufgaben
Rentenversicherungsangelegenheiten	Antragsaufnahme und Beratung
Ausbildungsförderung	Leistungsgewährung
Eingliederungshilfe	Leistungsgewährung

Die Daten für die Betreuungsstelle und die Fürsorgestelle (Fachstelle für behinderte Menschen im Beruf) sind zwar erhoben worden, eine Darstellung erfolgt im Bericht nicht. Von den örtlichen Fürsorgestellen werden nur Teile der Begleitenden Hilfen im Arbeitsleben und des Kündigungsschutzes durchgeführt. Der Hauptteil wird von den Integrationsämtern der Landschaftsverbände durchgeführt. Der Stellenvergleich für die Eingliederungshilfe wird im Kapitel Eingliederungshilfe für behinderte Menschen dargestellt.

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, sodass der Qualität des Prozesses sowie der Steuerung und dem Controlling der Aufgabenerfüllung eine besondere Bedeutung zukommt.

Der Analyseanstieg erfolgt über die Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner der entsprechenden Aufgabe. Dabei berücksichtigt die Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner auch die Leitungsstellen. Bei den meisten Aufgaben werden anschließend Leistungskennzahlen für den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung gebildet. Es sind die durchschnittlichen Jahresfallzahlen der Stadt Mülheim an der Ruhr 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 Stellenbetrachtung bezieht sich auf das Dezernat V „Bildung, Soziales, Jugend, Gesundheit, Sport und Kultur“. Hierbei hauptsächlich auf das Amt 50 „Sozialamt“. Die Aufgaben des BAFöG bearbeitet das Amt 45 „Amt für Kinder, Jugend und Schule“ des gleichen Dezernates.

Das Sozialamt gliederte sich zur Zeit der Prüfung in folgende Abteilungen:

- 50-01 Planung, Steuerung, Controlling
- 50-14 Rechnungsstelle
- 50-1 Verwaltung, ADV, besondere Sozialaufgaben Wohngeld
- 50-4 Grundsicherung
- 50-5 KSD (Kommunaler Sozialer Dienst)
- 50-6 Amtsvormundschaften, Beistandschaften
- 50-7 Sozialagentur

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Nachdem seit 1997 die Zahl der Hilfebezieher rückläufig war, steigt sie seit 2010 landesweit an. Die Asylbewerberzahlen in NRW steigen proportional zu denjenigen des Bundes, da NRW nach einem sogenannten Königsteiner Schlüssel mehr Asylbewerber als andere Bundesländer aufnehmen muss. Die steigende Fallzahl erhöht auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Denn die zwischenzeitlich sinkenden Antragsverfahren haben häufig zu einer Personalreduzierung in der Leistungssachbearbeitung und zu einem Abbau der Übergangwohnheime geführt. Die Flüchtlingsströme sind sprunghaft angestiegen. Deshalb müssen die Kommunen teilweise kurzfristig eine Vielzahl von Personen unterbringen. Viele Kommunen sind dabei an ihre Kapazitätsgrenzen gestoßen. Das Asylbewerberleistungsgesetz ist kein Bestandteil des Sozialgesetzbuches. Für das Verwaltungsverfahren zur Bewilligung von Leistungen gelten deshalb die jeweiligen Verwaltungsgesetze der Bundesländer. Art und Umfang der materiellen Hilfen sind weitgehend durch gesetzliche Vorgaben definiert.

Mülheim an der Ruhr hat 2011 rund 2,7 Millionen Euro an Transferaufwendungen für Asylbewerber aufgewendet. Die Transferaufwendungen erhöhen sich 2012 auf 3,3 Millionen Euro. Ursächlich sind die hohen Fallzahlenzuwächse und die Änderung der Regelsätze. Stark gestiegen sind auch die Krankenhilfearaufwendungen. Die unvorhersehbaren finanziellen Belastungen, werden nicht refinanziert. Die Bearbeitung der Krankenhilfeleistungen wirkt sich auch auf die Leistungssachbearbeitung aus, da die Krankenhilfefälle zum Teil sehr arbeits- und zeitintensiv sind.

Transferaufwendungen nach dem AsylbLG je Leistungsbezieher in Euro

	Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	6.416	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	6.575	4.862	9.152	6.593	6.125	6.387	6.972	19

Die Entwicklung im Leistungsbereich Asyl in der Stadt Mülheim an der Ruhr macht die folgende Tabelle deutlich:

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher	431	384	388	420	495	601
Fälle	237	238	244	262	305	340
Leistungsdichte	2,56	2,29	2,32	2,52	2,96	3,60

Die Leistungsdichte lag im Betrachtungszeitraum immer über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. So auch im Jahr 2012, dem ein Durchschnittswert von 2,53 zu Grunde lag.. Der Trend steigender Fallzahlen setzt sich auch in 2014 und lt. Prognosen 2015 weiter fort. In Mülheim an der Ruhr sind die Leistungen nach dem AsylbLG im Sozialamt und dort in der Abteilung 50-1 -Verwaltung, besondere Sozialaufgaben, angesiedelt. Die Mitarbeiter des Teams Asyl bearbeiten die Aufgabe spezialisiert. Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tä-

tigkeiten erledigte die Stadt Mülheim an der Ruhr 2011 mit 2,35 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 0,35 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Der Leistungsanteil ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. Das Sachgebiet Asyl war im Prüfungszeitraum durch starke Fluktuationen und durch Krankheitsfälle sehr belastet. Die Stadt Mülheim an der Ruhr plant 2015, die Stellen in der Leistungssachbearbeitung aufzustocken.

Mülheim an der Ruhr setzte 2011 je 100.000 Einwohner 1,62 Vollzeit-Stellen für die Aufgabe AsylbLG ein und liegt damit über dem Mittelwert der Vergleichskommunen (1,49 Vollzeit-Stellen).

Leistungsbezieher/Fälle nach dem AsylbLG je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

	Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Leistungsbezieher	179	74	354	186	161	179	211	21
Fälle	111	42	190	102	83	101	118	19

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

→ Feststellung

Bezogen auf das Jahr 2011 ist bei der Aufgabe Asyl lediglich ein geringes Stellenpotenzial vorhanden. Dieses wird mit der Fallzahlensteigerung in 2012 bzw. 2013 aufgezehrt. Es wird kein Stellenpotenzial ausgewiesen.

In Mülheim an der Ruhr ist der Anteil der Leistungsbezieher (Personen) des Asylbewerberleistungsgesetzes im Verhältnis zu den Fällen niedriger als in den Vergleichskommunen. Während in Mülheim an der Ruhr in 2011 durchschnittlich 1,6 Personen zu einer Bedarfsgemeinschaft gehörten, waren es in den Vergleichskommunen durchschnittlich 1,8 Personen.

Einfluss auf die Leistungskennzahl hat auch das Stellenniveau. Die Aufgabe der Leistungsbearbeitung Asyl erfolgt in Mülheim an der Ruhr ausschließlich von Mitarbeitern des gehobenen Dienstes. Damit liegt sie über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen, die die Aufgabe Asyl zu 81 Prozent mit Mitarbeitern des gehobenen und zu 19 Prozent mit Mitarbeitern des mittleren Dienstes erledigen.

Wie bereits beschrieben sind in den nächsten Jahren weitere Fallsteigerungen zu erwarten. Orientierungsgröße für den Personaleinsatz kann der Benchmark der GPA NRW sein. Zusätzliche Konzepte zur Unterbringung von Asylbewerbern und die Anpassung und Integration im Wohnumfeld können die Leistungssachbearbeitung entlasten. Diese Konzepte gibt es in Mülheim an der Ruhr. Für die Unterbringung der Asylbewerber ist allerdings ein anderes Team zuständig. Die sozialarbeiterischen Tätigkeiten werden vom Kommunalen Sozialen Dienst (KSD) wahrgenommen.

Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII

Gegenstand der Kennzahlenbetrachtung sind die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4.

Kapitel des SGB XII. Obwohl es bei den Hilfearten Unterschiede in der Zielrichtung und Bearbeitung gibt, hat sich die GPA NRW entschlossen, die Hilfen gemeinsam zu untersuchen. In der Praxis stellt der Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt vor allem eine Übergangssituation zum SGB II oder Grundsicherungsbezug dar. Seit 2005 hat sich der Leistungsbereich reduziert, da erwerbsfähige Personen im Alter zwischen 15 und der Regelaltersgrenze sowie die in der Bedarfsgemeinschaft mit ihnen lebenden Angehörigen SGB II Leistungen erhalten.

Die Anzahl der Leistungsberechtigten von Grundsicherungsleistungen (4. Kapitel) wird im Wesentlichen durch die demografische Entwicklung sowie die Höhe des Renteneinkommens bzw. des vorhandenen Vermögens beeinflusst. Diese Einflussfaktoren sind von der Kommune nicht direkt steuerbar. Besonders in den letzten Jahren sind die Fallzahlen im 4. Kapitel deutlich angestiegen. Diese Steigerung wird sich vermutlich fortsetzen. Der Bund entlastet die Kommunen bei der Leistung nach dem 4. Kapitel schrittweise². Im Jahr 2011 betrug die Erstattung durch den Bund 15 Prozent, in 2012 45 Prozent, für das Jahr 2013 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. Dieses bedeutet, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr weiterhin die Kosten für die Bearbeitung der Anträge (Personal- und Sachkosten) zu tragen hat.

In Mülheim an der Ruhr sind die Transferaufwendungen für die Leistungen des 3. und 4. Kapitels des SGB XII von rd. 11,2 Millionen Euro 2008 auf rd. 15,7 Millionen Euro 2012 gestiegen. Davon entfallen ca. 20 Prozent auf das 3. Kapitel SGB XII.

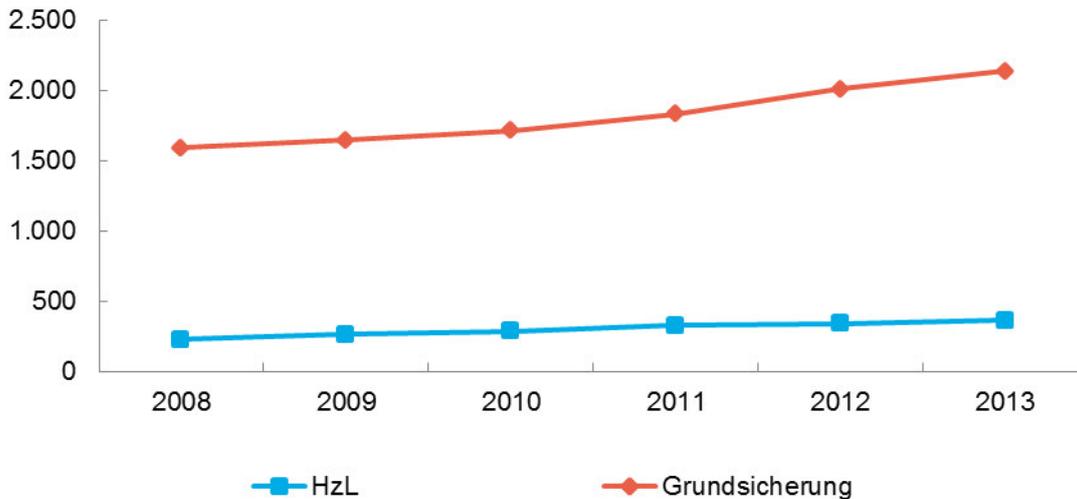
Transferaufwendungen nach dem 3. und 4. Kapitel je Leistungsbezieher in Euro

	Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	5.728	4.344	6.973	5.469	4.926	5.355	5.760	21
2012	5.758	4.555	7.177	5.367	4.843	5.115	5.803	19

Je 1.000 Einwohner beziehen in 2012 14 Berechtigte Leistungen des 4. Kapitels. Damit liegt Mülheim an der Ruhr etwas über dem Mittelwert der anderen kreisfreien Städte (13 Leistungsberechtigte je 1.000 Einwohner). Von 2008 bis 2013 sind 547 Fälle von Grundsicherungsleistungen hinzugekommen. Die stark steigenden Fallzahlen in Mülheim an der Ruhr führen nicht nur zu zunehmenden Transferaufwendungen, sondern auch zu einer kontinuierlich anwachsenden Leistungsdichte. Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung verstärkt dies. Die Entwicklung bei den Fallzahlen macht die folgende Grafik deutlich:

² Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen

Fälle im 3. (HzL) und 4. Kapitel (Grundsicherung) SGB XII



Dieser Trend setzt sich auch im Jahr 2014 fort. Auch für die Folgejahre erwartet die Stadt weitere Fallsteigerungen.

Mülheim an der Ruhr setzte 2011 für die Bearbeitung der Fälle nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII insgesamt 11,31 Vollzeit-Stellen ein. Davon entfielen 0,4 Vollzeit-Stellen auf Leitungstätigkeiten und 10,91 Stellen auf die Sachbearbeitung. Die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen werden vom Team 50.44 bearbeitet. Ferner beschäftigen sich noch das Team 50.41 und 50.43 mit der Bearbeitung von Grundsicherungsfällen, sofern gleichzeitig Hilfe zur Pflege gewährt wird. Innerhalb der Teams werden keine Spezialisierungen vorgenommen. Auch die Bearbeitung der Unterhaltsheranziehung und die Übernahme von Bestattungskosten erfolgen von diesen Teams.

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

Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,77	3,40	10,19	6,54	5,40	6,77	7,42	10

Die Bearbeitungsintensitäten im 3. und 4. Kapitel SGB XII sind unterschiedlich. Die Bearbeitung des 3. Kapitels wird vom Aufwand um 40 Prozent höher eingeschätzt als die Bearbeitung eines Falles des 4. Kapitels SGB XII. Grundlage dieser Einschätzung waren unterschiedliche externe sowie interne Gutachten und Erfahrungswerte aus den Kommunen. Deshalb hat die GPA NRW einen gewichteten Benchmark von 180 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. 2011 ergeben sich 1.606 gewichtete Fälle. Im Jahr 2012 ist die gewichtete Fallzahl auf 1.752 und 2013 auf 1.859 gestiegen³.

³ Berechnung der gewichteten Fallzahlen s. Anlage zu diesem Bericht.

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

Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
147	117	246	175	148	167	204	18

GPA Benchmark beträgt 180 gewichtete Fälle

Die Städte, die den Benchmark erreichen, weisen unterschiedliche Organisationsformen in Form von Einheitssachbearbeitung, Mischarbeitsplätzen, zentrale oder dezentrale Bearbeitung auf. Die Zu- und Abgänge bei den Leistungsfällen bezogen auf die Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung liegen am interkommunalen Mittelwert. Eine genaue Berücksichtigung der Zu- und Abgänge bei der Ermittlung des Benchmarks ist nicht möglich, da die Datenlage aufgrund unterschiedlicher Zählweisen und Sozialhilfeprogramme nur bedingt vorhanden ist.

→ **Feststellung**

Mülheim an der Ruhr erreicht den Benchmark der GPA NRW nicht. Bezogen auf die Fallzahlen 2012 ist ein Potenzial von rd. einer Stelle vorhanden. 2013 ist das Potenzial auf eine halbe Vollzeit-Stelle gesunken. Da auch 2014 die Fallzahlen weiter gestiegen sind und 2015 weitere Fallsteigerungen zu erwarten sind, wird kein Potenzial ausgewiesen.

→ **Empfehlung**

Die Verteilung innerhalb der Einheitssachbearbeitung und der Teams sollte regelmäßig überprüft werden. Anhaltspunkt kann der ermittelte Benchmark der GPA NRW sein.

Zusätzlich werden insbesondere für das 3. Kapitel in Mülheim an der Ruhr die Instrumente des Fallmanagements angewendet. Diese erfordern einen höheren Zeitaufwand. Nicht in allen Vergleichsstädten kommen diese Instrumente zum Einsatz.

Ferner wirkt sich der Anteil der Hilfe zum Lebensunterhalt gemessen an den Gesamtfällen des 3. und 4. Kapitels SGB XII aus. Dieser Anteil ist in Mülheim an der Ruhr mit 15 Prozent am Mittelwert der Vergleichsstädte (14,7 Prozent). Die Leistungen des 3. Kapitels SGB XII sind zu 100 Prozent kommunal finanziert. Daher ist es strategisch bedeutsam, eine möglichst genaue Zuordnung der Fälle auf die verschiedenen Rechtsgebiete vorzunehmen, um die Fallzahlen im 3. Kapitel SGB XII möglichst gering zu halten.

→ **Feststellung**

Mit dem Einsatz der Instrumente des Fallmanagements im 3. Kapitel des SGB XII ist es der Stadt Mülheim an der Ruhr bislang gelungen, die Fallzahlen in diesem Kapitel gering zu halten.

Neben der Stellenausstattung hat die GPA NRW auch das Stellenniveau erfasst. Dieses kann Auswirkungen auf die Leistungskennzahl haben. Mülheim an der Ruhr erledigt die Aufgaben des 3. und 4. Kapitels zu 100 Prozent mit Mitarbeitern des gehobenen Dienstes. Dieses ist nicht bei allen Vergleichskommunen so. Der Mittelwert der eingesetzten Stellen des gehobenen Dienstes liegt bei 80 Prozent. Die Rahmenbedingungen (Stellenniveau, EDV-Einsatz, Instrumentenkoffer etc.), damit der Benchmark der GPA NRW erreicht werden kann, sind in Mülheim an der Ruhr weitgehend vorhanden.

Hilfe zur Pflege

Zum 01.07.2008 ist das Pflegeweiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Dieses Gesetz hat, wie auch die demografische Entwicklung, die Anzahl der Leistungsbezieher beeinflusst. Wie sich das neue GEPA NRW⁴ auf die Anzahl und Zusammensetzung der Leistungsbezieher sowie auf deren Fallbearbeitung auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden. Generell ist die Steuerungsmöglichkeit von kommunaler Seite in der Hilfe zur Pflege in einem größeren Maße gegeben als in den Leistungsbereichen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII. In der Stadt Mülheim an der Ruhr sind alle Leistungen der Hilfe zur Pflege im Produkt 1.05 und dort in der Produktgruppe „Hilfen nach dem SGB XII“ zusammengefasst.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulante Pflege)

In fast allen Vergleichskommunen sind die ambulanten Anteile an den Gesamthilfen zur Pflege in den letzten Jahren angestiegen. Dies gilt auch für Mülheim an der Ruhr.⁵

Leistungsbezieher und Leistungsdichte* ambulante Hilfe zur Pflege

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	361	381	431	462	456
Leistungsdichte	2,15	2,27	2,58	2,76	2,73

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Mülheim an der Ruhr 2011 mit insgesamt 3,13 Vollzeit-Stellen. Davon entfielen auf die Sachbearbeitung 2,43 Vollzeit-Stellen und auf Leitungstätigkeiten 0,70 Vollzeit-Stellen. In Mülheim gibt es eine Einheitssachbearbeitung (s. Beschreibung oben). Es werden alle ambulanten Hilfen (Ausnahme ist seit Ende 2013 die Eingliederungshilfe) in einem Team bearbeitet.

Je 100.000 Einwohner setzt die Stadt Mülheim an der Ruhr 1,87 Vollzeit-Stellen ein. Der Personaleinsatz liegt damit über dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 1,40 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner. Dieser Kennzahlenwert passt zu der Leistungsdichte, die 2012 deutlich über dem interkommunalen Mittelwert (1,99) liegt. In Mülheim an der Ruhr wird eine Leistungsdichte von 2,73 erreicht.

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil an Leistungsbeziehern, die ambulante Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII erhalten.

In 2011 hat das Sozialamt 462 Leistungsbezieher betreut, im Jahr 2012 456 Leistungsbezieher. Die Stadt Mülheim an der Ruhr betreut anders als die anderen Vergleichsstädte in der ambulanten

⁴ Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen, siehe dazu auch die Ausführungen zum WTG.

⁵ s. dazu auch Wirkungszusammenhänge Hilfe zur Pflege

ten Pflege zurzeit keinen Leistungsbezieher in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR). Dieses kann sich in den Folgejahren allerdings ändern.

Leistungsbezieher ambulante Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011

Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
190	116	250	171	132	160	199	17

Der Benchmark der GPA NRW beträgt 200 Leistungsbezieher pro Vollzeit-Stelle.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr erreicht nahezu den GPA NRW Benchmark. Es wird kein Potenzial ausgewiesen.

Eine ganzheitliche Bearbeitung mit spezialisierten Aufgaben sind begünstigende Faktoren für die Leistungssachbearbeitung. Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfolgt seit Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Dieses ist auch an dem hohen Anteil der ambulanten Hilfen an den Gesamthilfen zu erkennen. Dieser liegt mit rd. 37 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.⁶ Das führt zu längeren Laufzeiten in der ambulanten Hilfestellung. Die Pflegeberatung ist in Mülheim an der Ruhr ein fester Bestandteil der kommunalen Altenhilfe. Sie arbeitet mit den pflegerischen Diensten und Einrichtungen sowie Ehrenamtlichen im Rahmen eines Netzwerkes zusammen. Sie hat den klaren Auftrag, nach dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ zu beraten, also die teuren stationären Fälle möglichst zu vermeiden.

→ **Feststellung**

Der Einsatz von Pflegefachkräften ist ein wichtiger Bestandteil, um Bedarfe in der Hilfe zur Pflege zu überprüfen. Hierdurch wird ein längerer Verbleib in der eigenen Häuslichkeit gefördert und die Sachbearbeitung entlastet.

→ **Empfehlung**

Der Einsatz von Pflegefachkräften für die ambulante und stationäre Pflege sollte regelmäßig überprüft werden (Kosten-Nutzenanalyse).

Mülheim an der Ruhr setzt zurzeit vier Pflegefachkräfte ein. Davon sind zwei Pflegefachkräfte befristet dem Sozialamt zugeordnet. Damit dem Sozialamt diese Kräfte unbefristet zugeordnet werden können, erfolgt ein regelmäßiges Controlling der Arbeitsergebnisse der Pflegefachkräfte. Die regelmäßige Analyse der Fälle durch das Sozialamt zeigt bislang eine erhebliche Kosteneinsparung bei der Hilfe zur Pflege auf. Aus diesem Grunde entfristet die Stadt Mülheim an der Ruhr eine Stelle zum Jahresende und die zweite Stelle im Februar 2015.

⁶ s. dazu auch Wirkungszusammenhänge in der Hilfe zur Pflege

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationäre Pflege)

Leistungsbezieher stationäre Pflege je 1.000 Einwohner (Leistungsdichte)

Vergleichs-jahr	Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	4,60	2,45	8,15	4,29	3,30	3,89	4,92	20
2012	4,67	2,44	8,24	4,37	3,35	4,18	5,00	19

Die stationäre Pflege wird überwiegend vom Team 50-42 bearbeitet. Darüber hinaus werden noch die Grundsicherung in Einrichtungen, die Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen sowie das Pflegewohngeld und die Unterhaltsheranziehung von diesem Team bearbeitet. Insgesamt setzte Mülheim an der Ruhr 2011 für die Bearbeitung der Leistungsfälle in der stationären Pflege 5,79 Vollzeit-Stellen ein. Davon entfielen 0,88 Vollzeit-Stellen auf Leitungstätigkeiten.

Vollzeit-Stellen für die stationäre Pflege je 100. 000 Einwohner 2011

Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,46	2,06	7,94	4,07	3,21	3,68	4,59	21,00

Zusätzlich zu den Leistungsbeziehern in eigener Zuständigkeit werden auch die Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR und das Pflegewohngeld für Selbstzahler⁷ von den gleichen Mitarbeitern betreut. Deshalb werden bei der Stellenbemessung auch diese Leistungsbezieher berücksichtigt. Die Bearbeitung eines stationären Hilfefalles benötigt die gleiche Zeit wie die Bearbeitung von 2,5 Fällen von Pflegewohngeldselbstzahlern. Auf dieser Grundlage gewichtet die GPA NRW die Anzahl der Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle. Der GPA NRW Benchmark liegt bei 190 gewichteten Leistungsbeziehern. Die Gewichtungstabellen sind in der Anlage zu diesem Teilbericht enthalten.

Bei 869 stationären Pflegefällen und 227 Pflegewohngeld-Selbstzahlern ergeben sich 960 gewichtete Leistungsbezieher. Der Anteil des Pflegewohngeldes für Selbstzahler liegt mit 20 Prozent unter dem Mittelwert der Vergleichsstädte (rd. 23 Prozent).

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

Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil
196	79	261	161	127	153	195

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr erreicht den GPA NRW-Benchmark. Es wird kein Stellenpotenzial ausgewiesen.

⁷ nach § 12 des Gesetzes zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen - PFG NRW)

Die geplante Gesetzesänderung zur Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens für das Pflegegeld wird entsprechende Arbeitszeiten erfordern, die dann bei einer Betrachtung der Aufgabe zu berücksichtigen sind.

Ein begünstigender Faktor, um den Benchmark zu erreichen, ist die spezialisierte Unterhaltsbearbeitung. In Mülheim an der Ruhr ist der Unterhaltsbereich anders als in anderen Städten nicht spezialisiert. Ausführungen zum Thema Unterhaltsheranziehung finden sich im folgenden Abschnitt.

Die flächendeckend eingerichtete Pflegeberatung kann sich ebenfalls unterstützend auf den Arbeitsbereich auswirken. Hierzu gelten die oben angeführten Ausführungen. Die Verweildauern in den Heimen haben sich in den letzten Jahren verkürzt, da die ambulanten Hilfen weiter ausgebaut werden. Ferner haben auch die Kurzzeitpflegefälle zugenommen. Dies führt innerhalb der Sachbearbeitung zu einem Mehraufwand durch erhöhte Zu- und Abgänge. Ein interkommunaler Vergleich ist aufgrund der unterschiedlich genutzten Sozialhilfeprogramme und die unterschiedliche Zählweise nicht möglich.

Unterhaltsheranziehung

Das Unterhaltsrecht wird von einer sich wandelnden Rechtsprechung und umfassenden Kenntnissen aus anderen Rechtsgebieten geprägt, deshalb wird von den Mitarbeitern ein hohes Spezialwissen gefordert. Die Einrichtung einer spezialisierten Unterhaltsabteilung führt in der Regel zu Einnahmesteigerungen. In der Stadt Mülheim an der Ruhr ist der Unterhaltsbereich anders als in vielen Vergleichsstädten nicht spezialisiert. Wie bereits beschrieben wird er in den einzelnen Teams mit bearbeitet. Auf die Empfehlungen des letzten Prüfberichtes der GPA NRW zum Prüfgebiet Soziales wird verwiesen.

→ Empfehlung

Die Bündelung von spezialisiertem Wissen bei der Unterhaltsheranziehung stellt ein einheitliches Handeln sicher und entlastet die Sachbearbeitung. Die Zusammenführung der Unterhaltsbearbeitung von mehreren Aufgabengebieten erschließt Synergien und führt auch zu Einnahmesteigerungen. Aus diesem Grunde sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr die Unterhaltsheranziehung spezialisieren.

Anders als andere Kommunen im Vergleichsring kann Mülheim an der Ruhr die Erträge der Hilfe zur Pflege nicht nach den Ertragsarten (Unterhalt, Sonstiges, Unterhalt innerhalb von Einrichtungen, außerhalb von Einrichtungen) aufteilen. Diese Aufteilung war auch beim Personal nicht möglich. Auch die Höhe der festgesetzten Unterhaltsforderungen und der erzielten Einnahmen war nicht bekannt.

→ Empfehlung

Zur Steuerung des Unterhaltsbereiches (Erträge, Personaleinsatz, Organisation, Prozesse) sollte das Sozialamt notwendige Kennzahlen festlegen und regelmäßig auswerten. Eine Unterteilung der Stellenanteile in die einzelnen Aufgaben ist sinnvoll, um die Arbeitsschwerpunkte und Zeitanteile zu ermitteln.

Die Stadt Mülheim prüft zurzeit, wie ein entsprechendes Ertragscontrolling eingeführt werden kann.

Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)

In Nordrhein-Westfalen ist das WTG zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Mit dem WTG ist der Prüfauftrag der Heimaufsicht ausgeweitet worden. Die Einrichtungen sollen durch die Heimaufsicht regelmäßig überwacht und beraten werden. Zusätzlich sollen Träger und Betroffene informiert und beraten sowie Beschwerden entgegengenommen werden.

Der Landesgesetzgeber plant die Ablösung des Landespflegegesetzes und des WTG zu einem kombinierten Alten- und Pflegegesetz sowie Wohn- und Teilhabegesetz (GEPA NRW⁸). Die angestrebte Kombination dieser beiden Gesetze soll auch einen neuen Rahmenprüfkatalog enthalten. Zusätzlich soll es zu einer Ausweitung des Prüfauftrages kommen. Das Prüfungsintervall der Regelprüfung kann auf bis zu zwei Jahre verlängert werden. Die konkrete Auswirkung auf die Arbeit der Heimaufsicht bleibt abzuwarten, da die genauen gesetzlichen Regelungen noch unklar sind.

Die Heimaufsicht ist organisatorisch dem Sozialamt zugeordnet und dort der Abteilung Grundversicherung und Pflege. In 2011 setzte Mülheim an der Ruhr für die Aufgaben der Heimaufsicht 1,35 Vollzeit-Stellen ein. Der Leitungsanteil betrug 0,05 Stellen. Während der Prüfung hat eine Organisationsuntersuchung im Bereich des WTG stattgefunden. Ergebnis der Untersuchung ist die Feststellung eines Personalmehrbedarfs, da die gesetzlich vorgegebene Prüfquote von mindestens einer Prüfung pro Jahr nicht eingehalten werden konnte. Eine Personalaufstockung hat während des Prüfungszeitraumes noch nicht stattgefunden.

Vollzeit-Stellen für die Heimaufsicht je 100.000 Einwohner 2011

Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,81	0,43	2,37	1,11	0,78	0,96	1,43	22,00

In 2011 war die Heimaufsicht für 25 Einrichtungen mit 2.294 Plätzen zuständig. In 2012 waren es 26 Einrichtungen mit 2.273 Plätzen und in 2013 27 Einrichtungen mit 2.311 Plätzen.

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

	Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Einrichtungen	19,2	6,8	48,0	24,3	16,8	22,6	30,6	22
Plätze	1.765	739	2.831	1.563	1.089	1.351	1.793	20

Aufgrund der oben angeführten anstehenden gesetzlichen Veränderungen bildet die GPA NRW in der Heimaufsicht keinen Benchmark. Ein großer Anteil an der Arbeit der Heimaufsicht besteht in beratenden Tätigkeiten. Fallzahlen zu den Beratungstätigkeiten können nicht vergleichbar

⁸ 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

erhoben werden, da diese unterschiedliche Umfänge haben und auch unterschiedlich von den Heimaufsichten erfasst werden.

Mülheim an der Ruhr setzt für die Heimaufsicht ein Mix aus Verwaltungskraft und Pflegefachkraft ein. Da die Anforderungen in der Heimaufsicht immer weiter gestiegen sind, hat sich ein Team mit mehreren Professionen bewährt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr muss die Heimaufsicht so personalisieren, dass der gesetzliche Auftrag als externe Qualitätssicherung erfüllt werden kann. Die geplanten gesetzlichen Änderungen sind dabei zu berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Der interdisziplinäre Mix aus Pflegefachkräften und Verwaltungskräften sollte auch bei einer eventuell erforderlichen Personalaufstockung bedacht werden. Zusätzlich sind auch Vertretungsregelungen zu beachten.

Wohngeld

Die Wohngeldstellen sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten verortet. In Mülheim an der Ruhr ist die Wohngeldstelle im Sozialamt angesiedelt. Dabei wird das Wohngeld direkt aus dem Landeshaushalt gezahlt⁹. Die Stadt hat die Kosten für die Bearbeitung der Wohngeldanträge zu tragen, eine Erstattung der Personal- und Sachkosten durch das Land NRW erfolgt nicht.

Die Bearbeitung erfolgte in Mülheim an der Ruhr in 2011 mit insgesamt 10,20 Vollzeit-Stellen. Davon wurden 1,05 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ausgewiesen. Der Leitungsanteil ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat auf die seit Jahren sinkenden Antragszahlen reagiert und 2012 die Sachbearbeiter-Stellen auf 7,24 Vollzeit-Stellen reduziert. Ferner waren in dem Prüfungszeitraum immer wieder einige Stellen nicht besetzt.

Lt. Statistik von IT.NRW betreute die Wohngeldstelle des Sozialamtes in 2011 4.069 Wohngeld-Berechnungsfälle. Davon waren 134 Lastenzuschussfälle. In 2012 waren es nur noch 3.071 Fälle und 106 Lastenzuschussfälle¹⁰. In allen Vergleichsstädten sind die Antragszahlen im Wohngeld gesunken. Dieses hat unterschiedliche Ursachen¹¹. Das seit dem 01.01.2009 unveränderte Wohngeld hat aufgrund steigender Einkommen und Mieten seine Wirksamkeit als Unterstützungsleistung verloren. Gleichzeitig ist die Zahl von Haushalten gestiegen, die aus dem Wohngeldbezug in den Bezug aufstockender Leistungen nach dem SGB II wechseln. Auch 2013 gingen die Wohngeld-Berechnungsfälle nochmals zurück. Dieser Trend wird sich auch 2014 fortsetzen.

⁹ siehe dazu § 32 WoGG Der Bund erstattet dem Land die Hälfte der Wohngeldzahlungen.

¹⁰ Nicht nur Mieter, sondern auch Wohneigentümer haben Anspruch auf Wohngeld in Form eines Lastenzuschusses s. dazu § 1Abs.2 WoGG.

¹¹ siehe dazu auch das Diskussionspapier der Dezernate IV7V der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages zum Verhältnis Wohngeld und Kosten der Unterkunft

Anzahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

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

Grundlage für den Benchmark der GPA NRW sind die Wohngeld-Berechnungsfälle aus der Wohngeld-Statistik von IT.NRW. Neben diesen Wohngeld-Berechnungsfällen gibt es auch noch die sog. Proberechnungsfälle. Die Proberechnungen werden für die Jobcenter durchgeführt, um einen fiktiven Wohngeldanspruch zu ermitteln. Dieser dient als Grundlage um festzustellen, ob ein SGB II – Anspruch besteht. Die Proberechnungen werden von den Wohngeld-Stellen unterschiedlich gezählt und erfasst. Nicht alle Berechnungen laufen über das Wohngeld-Programm und werden auch nicht in der IT.NRW Statistik erfasst. Deshalb berücksichtigt die GPA NRW diese Fälle nicht bei der Berechnung der Leistungskennzahl.

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 1.050 Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. Dieser Wert wird von Mülheim an der Ruhr nicht erreicht. Im Gegenteil, Mülheim an der Ruhr bildet das Minimum der Vergleichsstädte. Die Städte, die den Benchmark erreichen bzw. überschreiten, haben eine zentralisierte Bearbeitung. In Mülheim an der Ruhr gibt es nur eine Wohngeldstelle, allerdings werden bei IT.NRW statistisch zwei Wohngeldstellen geführt.

→ **Feststellung**

Bezogen auf den GPA NRW Benchmark benötigt die Stadt Mülheim an der Ruhr bei den Fallzahlen des Jahres 2012 für die Wohngeldsachbearbeitung rd. 3,0 Vollzeit-Stellen. Damit ergibt sich ein Potenzial von rd. 4,0 Vollzeit-Stellen. Das Potenzial vergrößert sich 2013 und 2014, da die Fallzahlen weiter sinken.

→ **Empfehlung**

Aufgrund des hohen Potenzials im Wohngeld sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr die Personalausstattung mit eigenen Untersuchungen vertiefend überprüfen. Ein Anhaltspunkt ist der Benchmark der GPA NRW. Die Wohngeldstelle sollte das Verfahren zu den Proberechnungen dahingehend ändern, dass das Jobcenter einige Berechnungen übernimmt. Auch eine Vereinbarung mit dem Jobcenter bezüglich der Proberechnungen kann zu Arbeitserleichterungen in der Wohngeldstelle führen und die Proberechnungen reduzieren.

Die Bearbeitung der Lastenzuschüsse ist zeitintensiver als die der Mietzuschüsse. Der Anteil der Lastenzuschüsse von 3,3 Prozent bewegt sich in 2011 allerdings unter dem interkommunalen Mittelwert von 3,8 Prozent.

Die GPA NRW hat das Stellenniveau während der Prüfung erhoben. In der Wohngeldstelle der Stadt Mülheim an der Ruhr sind 2011 etwas mehr Mitarbeiter im mittleren Dienst eingesetzt als im Durchschnitt der anderen Kommunen. Insbesondere bei schwierigen Sachverhalten, Rückforderungen, Bußgeldern und zukünftig auch bei den Widersprüchen macht sich das unterschiedliche Stellenniveau bei der Leistungskennzahl bemerkbar:

Stellenniveau für die Aufgabe Wohngeld in Prozent in 2011

Besoldung-/Entgeltgruppen	Vollzeit-Stellen Mülheim	Vollzeit-Stellen in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert
mittlerer Dienst	7,15	78,1	9,0	100	74,9
gehobener Dienst	2,00	21,9	0	91,0	25,1

2013 ist der bundesweite elektronische Datenabgleich im Wohngeldbereich¹² eingeführt worden. In NRW war der automatisierte Datenabgleich bereits eingeführt. Dieser wurde ausgeweitet (auf sog. Mini-Jobs, sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten und Renten). Hierdurch ist zunächst ein Mehraufwand entstanden:

- Eingabe von Daten wie Geburtsort bei allen laufenden Fällen,
- Verarbeitung der Prüfergebnisse,
- Rücknahmen von Bewilligungsbescheiden sowie
- die damit verbundenen Rückforderungsgrundlagen, Auskunftsverlangen und ihre Durchsetzung und Anforderungen.

Nach den Erfahrungen bei der Einführung des elektronischen Datenabgleichs auf Landesebene hat sich der mit dem Datenabgleich verbundene Arbeitsaufwand nach dem erstmaligen Abgleich wieder reduziert. Es ist allerdings ein Mehraufwand geblieben, der je nach vorheriger Sachverhaltsaufklärung unterschiedlich sein wird. Auch in Mülheim an der Ruhr ist es zunächst zu einem Mehraufwand gekommen.

Bei der künftigen Personalbemessung im Wohngeld sind die Gesetzesänderungen zu berücksichtigen. Mit der Änderung des Justizgesetzes NRW soll das Widerspruchsverfahren im Wohngeld zum 1. Januar 2015 wieder eingeführt werden. Mit der geplanten Wohngeldnovelle zum 1. April 2015 werden steigende Fallzahlen erwartet. Denn mit dieser Novelle soll nicht nur die Höhe der Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten wird gesetzlich ausgeweitet.

Rentenversicherung

Das Versicherungsamt gehört in Mülheim an der Ruhr zum Sozialamt. Für die Bearbeitung der Rentenversicherung setzte das Versicherungsamt 2011 insgesamt 4,65 Stellen ein. Davon sind 0,15 Vollzeit-Stellen für Leitungstätigkeiten und 4,50 Vollzeit-Stellen für Sachbearbeitung. Die Leitungsanteile sind im interkommunalen Vergleich unauffällig.

→ Feststellung

Die organisatorische Zuordnung des Versicherungsamtes zum Sozialamt hat sich bewährt. Im Sozialamt findet eine umfassende Präventivarbeit statt und der betreute Personenkreis ist oft deckungsgleich.

¹² Automatisierter Datenabgleich nach § 33 Abs. 5 WOGG

Vollzeit-Stellen Rentenversicherung je 100.000 Einwohner 2011

Mülheim	Minimum*	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,78	0,12	5,62	1,97	0,60	1,75	3,01	16

*Eine Vergleichskommune hält nur geringe Stellenanteile vor.

Im Jahr 2011 hat Mülheim an der Ruhr neben sonstigen Anträgen und Beratungen 1.475 Antragsverfahren nach dem SGB VI bearbeitet. Davon waren ein großer Teil (712) Kontenklärungen. 2012 ist die Antragszahl auf 1.301 gesunken. Lt. eigenen Angaben nimmt die Beratung der Mülheimer Bürger einen großen Stellenwert ein. Dieses liegt unter anderem auch daran, dass Mülheim an der Ruhr die Stadt mit den ältesten Bewohnern in NRW ist.

In dem folgenden Vergleich verbleiben noch 15 kreisfreie Städte, da in einer kreisfreien Stadt zwar noch Stellenanteile zur Verfügung gestellt werden, die Zahl der Antragsverfahren aber nicht mehr statistisch erfasst wird.

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Rentenversicherung 2011

Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
486	276	983	638	508	604	781	15

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 900 Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt.

→ Feststellung

Bezogen auf 2011 und 2012 ergibt sich in Mülheim an der Ruhr ein Stellenpotenzial von rd. drei Stellen.

→ Empfehlung

Das Versicherungsamt sollte aufgrund der sinkenden Antragszahlen vertiefend untersucht werden. Um das ermittelte Stellenpotenzial umsetzen zu können, sollte Mülheim an der Ruhr die bisher geltenden Standards im Versicherungsamt überprüfen. Auf freiwillige Leistungen sollte sie als Kommune in der Haushaltssicherung weitgehend verzichten.

Die GPA NRW hat auch das Stellenniveau für die einzelnen Aufgaben erhoben. Dieses kann auch Auswirkungen auf die Leistungskennzahl haben:

Stellenniveau für die Aufgabe Rentenversicherung 2011

Besoldungs-/Entgeltgruppen	Vollzeit-Stellen Mülheim	Vollzeit-Stellen in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert
mittlerer Dienst	2,0	44,4	100	0	38,2
gehobener Dienst	2,5	55,6	0	100	61,8

Auffällig ist in den Vergleichskommunen die teils sehr unterschiedliche Fallintensität. Neben der Kommune nehmen auch andere Stellen die Anträge entgegen (z.B. Rentenversicherungsträger, Rentenvereine). In einigen Städten (Bonn, Duisburg, Leverkusen, Köln und Wuppertal) gibt es kein Versicherungsamt. Häufig ist es historisch gewachsen bzw. auch abhängig von den bestehenden örtlichen Strukturen (Nähe zum Rentenversicherungsträger und Angebot der Rentenversicherungsträger vor Ort zu beraten), in welcher Intensität die Kommunen diese Aufgabe wahrnehmen. In der Stadt Mülheim an der Ruhr ist kein Rentenversicherungsträger ansässig.

Nach § 16 Abs. 1 SGB I werden Rentenanträge von den kreisfreien Städten entgegengenommen. Eine Konkretisierung, was unter einer Entgegennahme von Anträgen zu verstehen ist, enthält das Gesetz nicht. Dabei ist unstrittig, dass den Gemeinden im Zuge der Entgegennahme der Anträge mehr als eine Briefkastenfunktion (also die bloße Entgegennahme und Weiterleitung der Anträge) zukommt. Dies ergibt sich aus § 15 Abs. 2 SGB I. Von den Gemeinden wird hier allerdings nur erwartet, 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. Diese ist Aufgabe der Rentenversicherungsträger.

Durch Veränderungen im Rentenrecht kann sich auch die Arbeitsbelastung bei den Versicherungsämtern ändern (Beispiel Mütterrente und die abschlagsfreie Rente ab 63 Jahre). Dadurch kann es vorübergehend oder dauerhaft zu erhöhten Antragszahlen kommen. Dieses ändert jedoch nichts an dem von der GPA NRW festgesetzten Benchmark.

BAföG

Die BAföG Ämter sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten (Jugendamt, Bürgeramt, Sozialamt) angesiedelt. Der Bereich der Ausbildungsförderung der Stadt Mülheim an der Ruhr ist organisatorisch dem Amt 45 „Amt für Kinder, Jugendliche und Schule“ zugeordnet. Die Ausgaben werden direkt aus dem Landeshaushalt gezahlt¹³. Die Kosten für die Bearbeitung der Anträge hat Mülheim an der Ruhr zu tragen.

Den Aufgabenbereich nach dem BAföG nimmt die Stadt Mülheim an der Ruhr im Jahr 2011 mit insgesamt 1,23 Stellen (0,10 für Leitung) wahr. Die Stellenanteile sind auf mehrere Personen verteilt, damit Vertretungsregelungen besser organisiert werden können. Damit setzt die Stadt Mülheim an der Ruhr für die Aufgabe BAföG 2011 je 100.000 Einwohner 0,74 Vollzeit-Stellen ein. Die Stadt liegt unter dem Mittelwert der kreisfreien Vergleichsstädte (1,20 Vollzeit-Stellen). In 2013 erfolgt eine Aufstockung auf 1,38 Vollzeit-Stellen (0,15 Leitung und 1,23 Sachbearbeitung).

¹³ Davon trägt der Bund 65 Prozent der Kosten und das Land 35 Prozent. Mit der BAföG Novelle sollen ab 2015 sämtliche Kosten vom Bund getragen werden.

Grundlage für die Leistungskennzahl der GPA NRW ist die BAföG-Statistik von IT.NRW. Hier werden die Neu- und Wiederholungsanträge gezählt. Neben diesen Anträgen bearbeiten alle BAföG-Ämter zusätzlich manuelle Anträge, Rückforderungsfälle und übernehmen sonstige Tätigkeiten wie z.B. Änderungseingaben. Diese Aufgaben werten und zählen die kreisfreien Städten unterschiedlich.

In 2011 bearbeitete die BAföG-Stelle 262 Anträge. Davon waren 145 Neuanträge. Im Jahr 2012 sind die Antragszahlen auf 255, davon 117 Neuanträge, gesunken. Die Antragszahlen sind landesweit 2013 und 2014 nochmals zurückgegangen.

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung BAföG 2011

Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
256	239	685	354	291	330	372	20

Der Benchmark der GPA NRW liegt bei 380 Anträgen je Vollzeit-Stelle. Bezogen auf den Benchmark hätte die BAföG-Stelle der Stadt Mülheim an der Ruhr einen Personalbedarf in 2012 von rund 0,7 Vollzeit-Stellen.

→ Feststellung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr erreicht den GPA NRW Benchmark nicht. Bezogen auf die Antragszahlen 2012 ist ein Potenzial von mindestens einer halben Vollzeit-Stellen vorhanden. Da weiterhin mit sinkenden Antragszahlen zu rechnen ist, erhöht sich das Potenzial in den Folgejahren.

→ Empfehlung

Der Personalbedarf im Aufgabenbereich BAföG sollte erneut im Detail überprüft werden. Anhaltspunkt ist der Benchmark der GPA NRW.

Eine hohe Anzahl an Neuanträgen führt zu einer erhöhten Arbeitsbelastung, da der Bearbeitungsaufwand größer ist als bei Änderungsanträgen. Der Anteil der Neuanträge an den Gesamtanträgen nach IT.NRW liegt in Mülheim an der Ruhr bei rd. 55 Prozent. Damit wird fast der Spitzenwert erreicht, der bei rd. 56 Prozent liegt.

Daneben kann auch das Stellenniveau die Leistungskennzahl beeinflussen. Die Sachbearbeitung BAföG wird nahezu vollständig von Mitarbeitern im gehobenen Dienst durchgeführt. Im Durchschnitt werden von den kreisfreien Städten für die BAföG-Bearbeitung 56 Prozent Mitarbeiter des gehobenen Dienstes eingesetzt. Die Rahmenbedingungen, den Benchmark der GPA NRW zu erreichen, sind in Mülheim weitgehend erfüllt.

Seit 2014 sind Online-Anträge über IT.NRW möglich. Inwieweit dieses Verfahren von den BAföG-Berechtigten angenommen wird, bleibt abzuwarten. In Mülheim an der Ruhr haben sich bisher nur sehr wenige an dem Online-Verfahren beteiligt. Deshalb kann noch nicht eingeschätzt werden, ob dieses Verfahren mittelfristig zu einer Arbeitsentlastung führen wird. Inzwischen ist eine BAföG Novelle beschlossen worden. Das 25. BAföG-Änderungsgesetz verändert nicht nur die Finanzierungsstruktur zwischen Bund und Land, sondern das BAföG wird zum Schuljahr 2016 auch inhaltlich verändert. Die Bedarfssätze und die Einkommens- und Vermö-

gensfreibeträge werden angehoben. Mit den Änderungen werden die Antragszahlen im BAföG vermutlich steigen.

Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

Die Stellenausstattung in den betrachteten Aufgabenbereichen entspricht meist den von der GPA NRW festgesetzten Benchmarks. In einigen Aufgabenbereichen werden die Benchmarks sogar übertroffen. Im Wohngeld, in der Rentenversicherung und im BAföG sind Stellenpotenziale vorhanden. Bei allen im Stellenvergleich betrachteten Aufgabenfeldern spielen die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle: Krankheitsbedingte Ausfallzeiten oder altersbedingte bzw. sonstige Fluktuationen belasten das eingesetzte Personal. Auch nach einer Wiederbesetzung ist der Arbeitsablauf belastet, da die Einarbeitungszeit sowohl die einzuarbeitende Kraft als auch die routinierte Kraft einschränkt. Die Qualität der Aufgabenwahrnehmung kann und soll mit den gebildeten Kennzahlen nicht dargestellt werden. Zusätzlich können die Aufgaben - wie eingangs bereits beschrieben- durch örtliche Besonderheiten und kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen geprägt sein.

Gesamtpotenzial Stellenvergleich

Aufgabe	Stellenpotenzial	Personalaufwendungen in Euro*	Gesamtpotenzial in Euro
Wohngeld	4,0	47.000	188.000
Rentenversicherung	3,0	56.000	168.000
BAföG	0,5	57.000	28.500
Gesamt	7,5		384.500

*KGSt-Durchschnittswert 2011 je Vollzeit-Stelle für die Aufgabe in der Stadt Mülheim an der Ruhr

Die ermittelten Potenziale können aufgrund der Altersfluktuation bzw. von Bedarfen in anderen Aufgabenbereichen in den nächsten Jahren umgesetzt werden. Die genaue Realisierung der Stellenpotenziale ist durch eigene organisatorische Untersuchungen zu konkretisieren. Es sollten insbesondere die Aufgabenfelder Wohngeld und Rentenversicherung näher analysiert werden. Dabei sind Vorgaben (Standards) zur Aufgabenerfüllung wichtig, die die angestrebte Qualität und die Anforderungen konkretisieren. Daneben muss festgelegt werden, ob und wie bisherige Standards ggf. abgesenkt werden können. Dies kann beispielsweise zu längeren Warte- oder Bearbeitungszeiten oder dem Wegfall von freiwilligen (Beratungs-) Leistungen führen. Die Entwicklung der Fallzahlen und die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen sind ebenfalls als Bemessungsgrundlage einzubeziehen. Hinweise gibt es dazu in den jeweiligen Kapiteln.

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. In diesem Produktbereich sind die Sozialaufwendungen, die zunehmend die NRW Haushalte belasten, abgebildet. In NRW lagen die Sozialausgaben im Jahr 2013 bei insgesamt 14 Milliarden Euro. Der Produktbereich 05 der kreisfreien Städte unterscheidet sich stark aufgrund unterschiedlicher

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

Diese Kennzahl wird aufgrund der oben beschriebenen Unterschiede nicht interkommunal verglichen. Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Durch unterschiedliche Entlastungen des Bundes (zum Beispiel im 4. Kapitel SGB XII Grundsicherung und im SGB II-Bereich) sind die Erträge gestiegen und damit der Fehlbetrag gesunken. Gleichwohl sind die ordentlichen Aufwendungen von rund 155,4 Millionen Euro auf rund 171,1 Millionen Euro gestiegen.

Fehlbetrag Soziale Leistungen in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt	59.535.725	65.175.613	69.473.223	68.081.070	66.153.554
je Einwohner	354	389	415	407	396

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II¹⁴ 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. So liegt der qualitative Schwerpunkt der Kommunen bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. In NRW sind dies 18 zugelassene kommunale Träger, darunter die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Münster, Solingen, Wuppertal und Mülheim an der Ruhr. Die Stadt Mülheim an der Ruhr ist bereits seit 2005 Optionskommune. Das bedeutet, neben der Gewährung von Geldleistungen ist die Stadt Mülheim an der Ruhr auch alleinverantwortlich für die Beratung, Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung aller Langzeitleisen in ihrem Zuständigkeits- und Wirkungsbereich.

¹⁴ Sozialgesetzbuch Zweites Buch –Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

Einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen nach dem SGB II hat die Höhe der SGB II-Quote. Diese ist seit 2010 nahezu stabil und liegt unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen.

SGB II-Quote in Prozent

	Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert
2011	14,0	8,5	21,4	14,8
2012	14,1	8,4	21,6	14,8

In 2011 hat die Stadt Mülheim an der Ruhr rd. 42,1 Millionen Euro und in 2012 rd. 42,7 Millionen Euro an kommunalen Mitteln für die SGB II Leistungsbezieher aufgewendet. Die Bedarfsgemeinschaften bestehen landesweit aus durchschnittlich zwei Personen. Dieses ist auch in Mülheim an der Ruhr der Fall.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende je Leistungsbezieher in Euro

	Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.360	2.011	2.656	2.324	2.175	2.346	2.468	22
2012	2.451	2.028	2.666	2.357	2.226	2.378	2.481	20

Seit 2008 sind die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung stark angestiegen:

Transferleistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
36.479.086	38.953.565	40.744.614	41.044.319	41.754.633

Bei den kommunalen Leistungen sind die Leistungen für Unterkunft und Heizung bestimmend. Sie machen landesweit über 95 Prozent der kommunalen Leistungen aus. Dies gilt auch für Mülheim an der Ruhr. 2012 liegt der Anteil sogar bei 97,8 Prozent. Je geringer der Anteil ist, desto mehr Leistungen erbringen die Kommunen im Bereich der einmaligen Leistungen und der Leistungen für die Eingliederung. Dieses können Beihilfen für Hausrat oder Eingliederungsleistungen wie beispielsweise die Sucht- oder Schuldnerberatung sein.

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

	Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.301	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22
2012	2.397	1.987	2.583	2.281	2.156	2.308	2.399	20

Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Rückwirkend zum 1. Januar 2011 trat im April 2011 das Bildungs- und Teilhabepaket in Kraft. Es soll bedürftigen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine bessere Chance auf Bildung und auf Teilhabe am kulturellen Leben geben. Die Umsetzung des BuT liegt in der Verantwortung der Kommune und stellt sie vor besondere Herausforderungen. Das BuT besteht aus sechs Leistungskomponenten, die unterschiedlich in Anspruch genommen werden.¹⁵ In der Praxis hat sich das BuT als sehr kompliziert und verwaltungsaufwändig herausgestellt und wurde bereits mehrfach verändert. Ferner wird auch Schulsozialarbeit nach Bildung und Teilhabe zweckgebunden finanziert. Dafür wurde die Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten erhöht.

Organisation und Steuerung des BuT

Die kreisfreien Städte organisieren die Bearbeitung des BuT sehr unterschiedlich. Sie wird sowohl in unterschiedlichen Fachbereichen, als auch in einer Organisationseinheit wahrgenommen. So haben zum Beispiel einige Jobcenter die BuT-Bearbeitung für ihre SGB II-Berechtigten vollständig auf die kreisfreien Städte übertragen. In anderen Fällen ist das Jobcenter nur für das Schulbedarfspaket nach dem SGB II zuständig, nicht aber für andere Leistungen des BuT. In der Stadt Mülheim an der Ruhr gibt es eine einheitliche Anlaufstelle, die im Sozialamt - Abteilung Sozialagentur- angesiedelt ist. Dort werden allen Leistungen mit Ausnahme der Schulsozialarbeit für alle Leistungsberechtigten (SGB II; Wohngeld, Kinderzuschlag und Asyl) bearbeitet. Auch die Abrechnung und sonstige Verwaltungstätigkeiten erfolgen dort. Für sämtliche Leistungsarten hat die Stadt Mülheim an der Ruhr einen einheitlichen Antragsvordruck entwickelt.

→ Feststellung

Die Bearbeitung der BuT-Anträge durch die Sozialagentur gewährleistet eine einheitliche Bewilligungspraxis und eine unbürokratische Herangehensweise.

Kennzahlen zum BuT

Die GPA NRW hat sich aus den oben beschriebenen Gründen entschlossen, nur wenige Kennzahlen darzustellen. Das Vergleichsjahr für das BuT ist das Jahr 2012, da in 2011 Schwierigkeiten in der Einführung und Umsetzung bestanden. Die Stadt Mülheim an der Ruhr wendete rd. 1,9 Millionen Euro für BuT Leistungen auf. Aufgrund der erhöhten Bundesbeteiligung von 5,4 Prozent an den Unterkunftskosten erhielt Mülheim an der Ruhr in 2012 einen Betrag von rund 2,2 Millionen Euro. Lt. Statistik des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) schöpfte Mülheim an der Ruhr im Jahr 2012 rund 85 Prozent der Bundesmittel für das BuT aus. In NRW lag die Ausschöpfungsquote bei rd. 63 Prozent. Bundesweit lag der Schnitt sogar nur bei 60 Prozent. 2013 ist die Ausschöpfungsquote der BuT-Mittel bei allen Kommunen erheblich gestiegen. Die nicht verausgabten Mittel aus 2012 wurden ins Haushaltsjahr 2013 übertragen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales fordert einen Ausgleich der nicht abgerufenen Mittel für BuT.

¹⁵ Mittagsverpflegung, Schulbedarfspaket, Schulausflüge und Klassenfahrten, Lernförderung, Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe und Schülerbeförderungskosten

Transferaufwendungen nach dem BuT je Bewilligung in Euro 2012

Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	
94	87	234	133	93	114	170	19

Für die Schulsozialarbeit wendete die Stadt Mülheim an der Ruhr in 2012 rund 815.000 Euro auf. Das sind 27 Euro je Einwohner unter 21 Jahre auf. Damit liegt Mülheim an der Ruhr unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen (32 Euro).

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

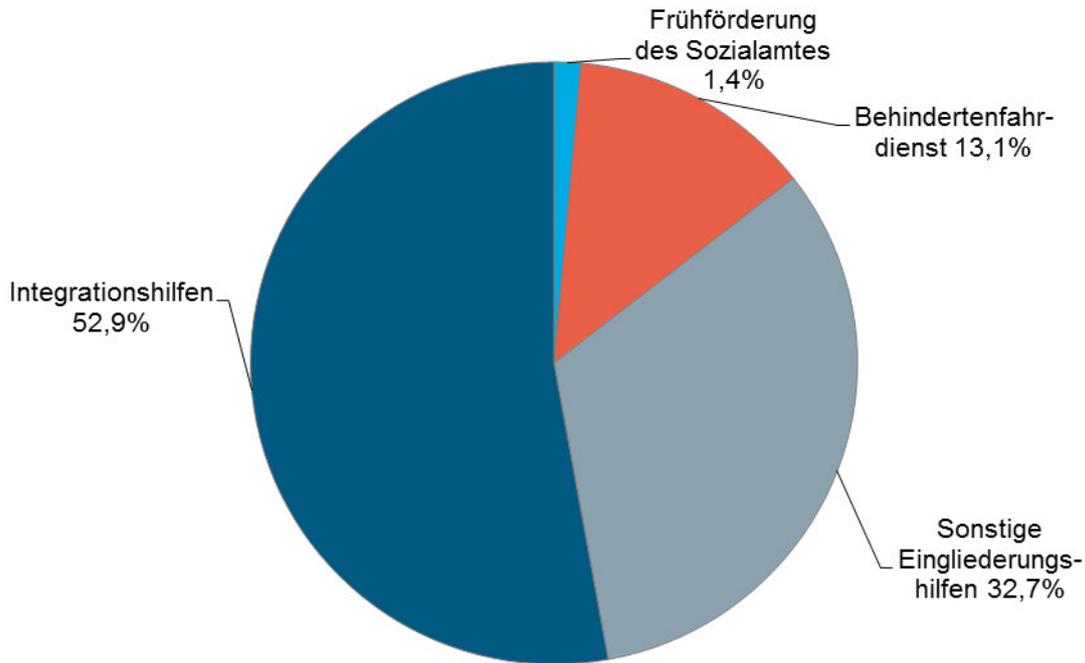
Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bietet ein breites Spektrum an Leistungen für Menschen mit körperlichen, geistigen oder seelischen (psychischen) Behinderungen. In NRW sind die kreisfreien Städte in der Regel für alle ambulanten Eingliederungshilfeleistungen zuständig, die keine Wohnhilfen darstellen. Für die Leistungen zum Wohnen in ambulanter und stationärer Form sowie für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind die beiden Landschaftsverbände zuständig.

Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nehmen einen immer größeren Umfang im Haushalt der Kommunen ein, auch weil die Zahl der Menschen mit Behinderungen gestiegen ist¹⁶. Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Das sind beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit der Ratifizierung in 2009 geltendes Bundesrecht ist, oder die Neuformulierung wesentlicher Teile des SGB XII. Die kreisfreien Städte erbringen seit Jahren einen erheblichen Verwaltungs- (Personal- und Sachkosten) und Finanzaufwand für die Umsetzung der gesetzlich geregelten Eingliederungshilfeleistungen.

Die kreisfreien Städte in NRW sind unterschiedliche Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe zu begrenzen. Auch in Mülheim an der Ruhr war die Eingliederungshilfe im Fokus. Ziel der Stadt war es, Arbeitsabläufe zu verbessern, um Hilfeprozesse effektiver steuern zu können. Dazu sind beispielsweise die Abstimmungsprozesse zwischen den einzelnen Beteiligten, Sozialamt, Gesundheitsamt, Jugendamt und Schule verändert worden. Die Hauptleistungsarten der Eingliederungshilfe bei den kreisfreien Städten sind die Frühförderung, die Integrationshilfen und der Behindertenfahrdienst. Alle Leistungsarten, die nicht den vorgenannten Hilfearten zugeordnet werden konnten, werden unter den sonstigen Hilfen erfasst. Hier hat die GPA NRW bei den kreisfreien Städten große Unterschiede in der Zuordnung festgestellt. In der Stadt Mülheim an der Ruhr werden unter sonstige Hilfen beispielsweise das Heilpädagogische Reiten, autismspezifische Therapien, Klassenfahrten, Sozialpädagogische Zentren, Hilfsmittel und Gebärdendolmetscher erfasst.

¹⁶ s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

Verteilung der Hilfearten in der Eingliederungshilfe des Sozialamtes in Prozent 2012



Die oben dargestellte Frühförderung bezieht sich auf Einzelfälle, die vom Sozialamt bewilligt werden. Die Frühförderung, die das Gesundheitsamt mithilfe von eigenem Personal im Frühförderzentrum erbringt, ist nicht in der Grafik enthalten. Bei den kreisfreien Städten führen lediglich zwei Städte die Frühförderung mit eigenem Personal durch. Seit 2011 werden die Leistungen der Frühförderung intern verrechnet. 2012 waren es rund 200.000 Euro, die verrechnet wurden. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im nachfolgenden Kapitel zur Frühförderung.

Mülheim an der Ruhr bearbeitete die Eingliederungshilfeanträge bisher im Rahmen einer Einheitssachbearbeitung (siehe dazu Stellenvergleiche) in mehreren Teams im Sozialamt. Es fand keine Spezialisierung auf diese Leistungsart statt. Seit Ende 2013 bearbeitet eine Mitarbeiterin die Leistungen der Eingliederungshilfe spezialisiert. Insbesondere die Antragsbearbeitung im Bereich der Eingliederungshilfen für behinderte Menschen ist sowohl zeitaufwendig als auch kostenintensiv. Hier kann sich bereits ein geringfügiger Anstieg des Antragsvolumens (z. B. ein Antrag auf ein persönliches Budget) erheblich auf die erforderliche Stellenausstattung auswirken. Die zu bearbeitenden Sachverhalte werden immer komplexer, da durch ständige Gesetzesänderungen und Gerichtsurteile die Anforderungen an die Sachbearbeitung gestiegen sind. Hier sind besonders die Integrationshilfen zu nennen, die sich ständig weiterentwickelt haben. Aus diesem Grunde hat sich eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung bewährt.

→ **Feststellung**

Die vorgenommene Spezialisierung in der Sachbearbeitung erleichtert die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in den Eingliederungshilfen.

→ **Empfehlung**

Bei der vorgenommenen Spezialisierung sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr Vertretungsregelungen berücksichtigen.

Zusätzlich sind an einigen Bewilligungsverfahren auch Mitarbeiter des Gesundheitsamtes bzw. der Schulen beteiligt. Berücksichtigt werden in dem Vergleich nur die Stellenanteile für die Leistungsgewährung (incl. der Leitungsstellen). Die Stellenanteile für den Behindertenfahrdienst sind wie oben bereits erläutert nicht in die Kennzahl eingeflossen. Das Sozialamt bearbeitet nur einen kleinen Teil der Leistungen für Frühförderung. Ein Großteil der Leistungen erbringt das Gesundheitsamt der Stadt Mülheim an der Ruhr. In 2011 setzte Mülheim an der Ruhr 0,66 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,20 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ein. Die Mitarbeiterin, die die Eingliederungshilfefälle betreut, bearbeitet zusätzlich noch Leistungen des 4. Kapitels des SGB XII.

Vollzeit-Stellen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je 100.000 Einwohner 2011

Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,51	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,35	22

Wie oben bereits beschrieben sind die Leistungsarten der Eingliederungshilfe sehr verschieden. Deshalb hat die GPA NRW keine Leistungskennzahlen und keinen Benchmark gebildet. Der einwohnerbezogene Wert bildet im interkommunalen Vergleich das Minimum.

In 2010 gründete das Sozialamt Mülheim eine Projektgruppe zur ambulanten Eingliederungshilfe. In Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für Forschung und Beratung im Gesundheits- und Sozialbereich mbH, Köln (FOGS) entwickelte die Projektgruppe ein umfassendes Handbuch. Darin enthalten sind auch die Integrationshilfen. In dem Handbuch sind Prozesse, Schnittstellen, Dokumente und Checklisten enthalten.

→ **Feststellung**

Das Handbuch für die ambulante Eingliederungshilfe unterstützt die rechtmäßige Hilfeleistung und erleichtert die Entscheidungsfindung bei der Sachbearbeitung. Hierzu tragen neben den standardisierten Prozessen insbesondere die einheitlichen Checklisten und Vordrucke bei.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die erarbeiteten Empfehlungen des Handbuches weiterhin konsequent umsetzen.

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 ver-

meiden oder den Hilfebedarf verringern bzw. verzögern. Das Angebot der Frühförderung umfasst solitäre Frühförderung und die Komplexeleistung. Die Komplexeleistung vereint Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Eingliederungshilfe. Soweit die allgemeinen Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind, erhält das Kind sowohl eine heilpädagogische als auch eine medizinisch-therapeutische Förderung. Eine Kostenbeteiligung der Eltern für Maßnahmen der Frühförderung sieht das Gesetz nicht vor.

Das Sozialamt förderte 2011 und 2012 lediglich 5 Fälle von Frühförderung. Ein Großteil der Leistungen der Frühförderung (2011 202 und 2012 225 Fälle) wird vom Gesundheitsamt erbracht.

Aufgrund der fehlenden Gesamtübersicht zu den Kosten der Frühförderung hat die GPA NRW die Werte der Stadt Mülheim an der Ruhr nicht mit in den interkommunalen Vergleich genommen. Gleichwohl sind die interkommunalen Eck- und Quartilswerte nachrichtlich dargestellt:

Transferaufwendungen Frühförderung je Leistungsbezieher

	Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	*	783	7.435	3.067	1.800	2.696	4.009	21
2012	*	1.208	5.629	3.040	1.833	2.632	4.266	20

*Für Mülheim an der Ruhr kann die Kennzahl nicht dargestellt werden.

In dem interkommunalen Vergleich sind die unterschiedlichen Systeme der Frühförderung (interdisziplinäre¹⁷ und solitäre Förderung) enthalten.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr betreibt ein eigenes Frühförderzentrum. Organisatorisch ist dieses Zentrum dem Kinder- und Jugendärztlichem Dienst des Gesundheitsamtes (Produktgruppe 07.010 Gesundheitsförderung) zugeordnet. Das Frühförderzentrum übernimmt neben der Beratung und Diagnostik auch die Behandlung der Kinder. Das Team besteht aus Kinderärzten, Krankengymnasten, Erzieherinnen, Heilpädagogen, Psychotherapeuten und Verwaltungskräften. Die Behandlung wird als Sachleistung erbracht. Das Frühförderzentrum bietet unter anderem

- Diagnostik von drohenden und manifesten Behinderungen,
- Krankengymnastische Behandlungen,
- Frühförderbehandlungen,
- Heilpädagogische Behandlungen und
- Sprachtherapeutische Behandlungen

¹⁷ | siehe dazu auch § 3 der Frühförderungsverordnung-FrühV

an.

Der Zugang zu den Leistungen des Frühförderzentrums erfolgt überwiegend durch Screening (systematisches Testverfahren) des Projektes „Füchse“. Das Projekt hat das Ziel, die gesundheitliche Versorgung zu verbessern, die gesundheitlichen Ressourcen zu stärken und gesundheitliche Risiken zu verringern. Drei- bis vierjährige Kinder werden in den Tageseinrichtungen für Kinder mittels eines Screenings auf eine altersgerechte körperliche und geistige Entwicklung getestet. Das Screening wird durch sozialmedizinische Assistentinnen in den Tageseinrichtungen durchgeführt. Es nehmen 71 von 83 Tageseinrichtungen für Kinder in Mülheim an der Ruhr teil. Die Finanzierung dieses Projekts erfolgt aus städtischen Mitteln in Höhe von rund 200.000 Euro.

Daneben melden sich auch einige Eltern direkt beim Frühförderzentrum oder der KSD vermittelt die Diagnostik und Therapie. Nur in den seltensten Fällen liegen kinderärztliche Atteste vor. In den meisten von der GPA NRW geprüften Kommunen ist die Voraussetzung für eine Eingangsuntersuchung bzw. für die Diagnostik und Zuordnung zum Kreis der Berechtigten nach § 53 SGB XII in Verbindung mit § 2 SGB IX eine Verordnung des behandelnden Arztes. Anträge auf Frühförderung werden von den betroffenen Eltern nicht gestellt. Auch Bescheide werden nach Auskunft des Gesundheitsamtes nicht erstellt.

→ **Empfehlung**

Zur besseren Feststellung und Einschätzung der Leistungen der Frühförderung und für die Verhandlung und Abrechnung mit den Krankenkassen sollte immer ein ärztliches Attest des behandelnden Arztes vorliegen. Insbesondere bei der Frage, ob das Frühförderzentrum als interdisziplinäre Frühförderstelle (IFF) anerkannt wird, sollten die Standards und Prozesse (Zugang, Diagnostik; Förderplan, Dauer von Maßnahmen etc.) nochmals genau beschrieben werden.

Sofern das Frühförderzentrum als IFF anerkannt wird, werden die Kosten mit der Krankenversicherung geteilt. Einige Leistungen des Frühförderzentrums, wie zum Beispiel die Mototherapie und die Physiotherapie, sind bisher von der Krankenkasse refinanziert worden. Die Krankenkasse hat die Verträge zur Refinanzierung zum 17.06.2012 gekündigt. Die Kosten rechnet die Krankenkasse noch bis zum 30.09.2013 ab. Aktuell refinanziert die Krankenkasse diese Leistungen aufgrund fehlender Voraussetzungen nicht mehr. Verhandlungen mit der Krankenkasse laufen zurzeit noch. Das Gesundheitsamt erarbeitet ein neues Konzept für die Abrechnung der Komplexleistungen.

→ **Empfehlung**

In Anbetracht der angespannten Haushaltslage sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr versuchen, die Voraussetzungen für eine Refinanzierung zu erreichen und die Verhandlungen mit der Krankenkasse abzuschließen. Solange die Refinanzierung der Komplexleistungen nicht gesichert ist, sollten diese Leistungen von externen Anbietern erfüllt werden, die eine Erstattung der Krankenkasse erhalten.

Zusammen mit einem externen Beratungsunternehmen entwickelte das Gesundheitsamt ein Kennzahlensystem. Wirkungskennzahlen (Outcome) sind bisher für die Frühförderung und auch für andere Bereiche (z.B. Screening) nicht entwickelt.

→ **Empfehlung**

Wirkungskennzahlen bilden eine Voraussetzung für die ständige Qualitätssicherung und/oder Qualitätsverbesserung und zeigen der Verwaltungsleitung und Politik die Ergebnisse der Arbeit auf. Deshalb sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr Wirkungskennzahlen entwickeln.

Bis Ende 2012 gab es keine interne Leistungsverrechnung der Leistungen der Frühförderung zwischen dem Gesundheitsamt und dem Sozialamt der Stadt Mülheim an der Ruhr. Im Jahr 2011 hat das Rechnungsprüfungsamt (RPA) der Stadt das Gesundheitsamt überprüft¹⁸. In dem Prüfungsbericht fordert das RPA die zwingende Einführung einer internen Leistungsverrechnung zwischen dem Gesundheitsamt und dem Sozialamt. Diese sollte gemeinsam aufgebaut werden. Die interne Leistungsverrechnung soll dazu dienen, die notwendige Transparenz über die Leistungsströme für beide Seiten (Sozialamt und Gesundheitsamt) zu schaffen. Während der Prüfung hat die GPA NRW die geforderte Transparenz der verrechneten Beträge auf Seiten des Sozialamtes allerdings noch nicht feststellen können.

→ **Empfehlung**

Das Sozialamt und das Gesundheitsamt sollten gemeinsam Standards für eine transparente Leistungsverrechnung erarbeiten. Zielvorstellungen beider Ämter sollten einfließen. Das Sozialamt als Rehabilitations- und Kostenträger benötigt eine planbare Datengrundlage, aus der Kosten- und Fallentwicklungen hervorgehen.

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-Behindertenrechtskonvention¹⁹. 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. Die Umsetzung der Inklusion hat weitreichende Konsequenzen für die kommunalen Aufgaben (zum Beispiel: auf die Schaffung barrierefreier Schulgebäude und Schulgelände, auf die Ausstattung der Regelschulen, auf die Schülerbeförderung, Ganztagsbetreuung, Schulentwicklungsplanung etc.). Ferner nehmen die Inanspruchnahmen von Integrationshilfen für die Jugend- und Sozialhilfe zu. Weitere Fallzahlensteigerungen sind zu erwarten, obwohl die Bevölkerungszahlen in der anspruchsberechtigten Bevölkerung zurückgehen. Inzwischen hat das Land seine Konnexität anerkannt und übernimmt für Schulträgeraufgaben 25 Millionen Euro und für sonstiges nicht lehrendes Personal 10 Millionen Euro²⁰. Die erste Inklusionspauschale wird spätestens zum 1. Februar 2015 vom Land ausbezahlt. Diese Inklusionspauschale soll der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nichtlehrendes Personal der Kommunen dienen. Kosten zur Fi-

¹⁸ siehe dazu auch den Prüfbericht des RPA vom 01.03.2011 B 3

¹⁹ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

²⁰ siehe dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für schulische Inklusion vom 9. Juli 2014

finanzierung individueller Ansprüche nach § 35 a SGB VIII und § 54 SGB XII sind ausgenommen. Die Stadt Mülheim an der Ruhr erhält vom Land NRW rd. 311.000 Euro. Genau wie bei der Frühförderung werden die Eltern an den Kosten der Integrationshilfen weitgehend nicht beteiligt.

Da Mülheim an der Ruhr erst seit 2011 die Aufwendungen den unterschiedlichen Leistungsarten der Eingliederungshilfe zuordnet, ist die Darstellung einer Zeitreihe nicht möglich.

Transferaufwendungen Integrationshilfen in Euro

	2011	2012
Gesamt	821.887	849.038
je Leistungsbezieher*	14.619	14.384

*Leistungsbezieher in der Poollösung geschätzt

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher der Integrationshilfen werden nicht interkommunal verglichen. Von einigen kreisfreien Städten werden neben Einzelfallhilfen auch sogenannte Pools finanziert. Bei den Poolösungen ist es nicht immer möglich, die Anzahl der teilnehmenden Schüler anzugeben. Auch in Mülheim an der Ruhr wurde an einer Förderschule ein Integrationspool eingerichtet. Diese Schule wird schwerpunktmäßig von geistig behinderten Schülern besucht. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hatte in den vergangenen Jahren immer Anträge auf Einzelintegrationen von Schülern dieser Schule, die sehr arbeitsaufwendig und kostenintensiv waren. Nun erhält die Schule ein Budget für Integrationshilfestunden. Die Anzahl der Integrationsstunden orientiert sich an der Klassenzahl. Für die Verwaltung des Budgets und für die Dokumentation der geleisteten Integrationsstunden ist die Schule zuständig. Der Träger, der die Integrationsleistungen durchführt, erhält monatliche Abschlagszahlungen. Am Ende des jeweiligen Schuljahres werden diese spitz abgerechnet. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat mit dem freien Träger eine Vereinbarung nach § 75 Abs. 3 SGB XII abgeschlossen. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit der Poollösung beabsichtigt das Sozialamt weitere Pools an anderen Schulen einzurichten.

→ **Feststellung**

Durch den Abschluss von Vereinbarungen wird die Steuerung und Qualitätssicherung der Leistungen besser gewährleistet, und es besteht eine Verlässlichkeit der Leistungserbringung für den Sozialhilfeträger.

Erfahrungen anderer Städte haben gezeigt, dass Kostensenkungen durch die Einrichtung von Pools (Synergien) nicht immer erreicht werden konnten bzw. schwer nachzuweisen waren. Durch die oben beschriebene Veränderung wird allerdings eine Senkung des Verwaltungsaufwandes erreicht, da ein erheblicher Anteil über die Schulen organisiert wird.

Wie oben bereits beschrieben sind für den Einsatz von Integrationshelfern verschiedene Organisationsformen möglich: Einzellösungen, Zweier-Betreuung oder die bereits beschriebene Poollösung. Für alle Fälle sind Checklisten und Vordrucke im Handbuch ambulante Eingliederungshilfe vorhanden. In jedem Fall wird die Schule eng in das Verfahren eingebunden und ggfs. nimmt die Schule auch an der Fallbesprechung teil. Zusätzlich prüft das Sozialamt, ob die

Schule ggfs. mit der Stundenplangestaltung, der Raumplanung etc. zu einer optimaleren Organisation der Integrationshilfen beitragen kann.
Zusätzlich finden regelmäßig mit dem Jugendamt, dem Gesundheitsamt und den Schulen Gespräche zur Abstimmung der Leistungen statt.

→ **Feststellung**

Die regelmäßigen „Schnittstellengespräche“ gewährleisten eine enge Abstimmung und Vernetzung der beteiligten Akteure.

Bei der Bewilligung von einzelnen Integrationshelfern hat das Sozialamt keine bestimmten Qualifikationen (beispielsweise Fachkraft, erfahrene Mutter etc.) für die Integrationshelfer festgelegt. Die Entscheidung erfolgt im Einzelfall. Lt. Aussage der Stadt Mülheim bewegen sich die Kosten für diese Integrationshelfer bisher auf niedrigem Niveau.

→ **Feststellung**

Eine Mischung aus privaten Anbietern und freien Trägern hat sich bewährt.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen, sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren²¹. Die kreisfreien Städte haben den Behindertenfahrdienst hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und des Personenkreises unterschiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzliche und freiwillige Leistung. Deshalb war die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes häufig Bestandteil von Haushaltskonsolidierungen. Die unentgeltliche Beförderung im Rahmen des Behindertenfahrdienstes ist in Mülheim an der Ruhr eine freiwillige Leistung. Deshalb war der Behindertenfahrdienst bereits Bestandteil einer Konsolidierungsmaßnahme für die Haushaltsplanung 2010 und 2011. Die Einkommensgrenze für einen Anspruch auf Teilnahme am Behindertenfahrdienst war an das BSHG gekoppelt. Durch den Übergang ins SGB XII wäre diese Einkommensgrenze von 1.705 Euro auf 748 Euro abgesenkt worden, d.h. weitere Anspruchsberechtigte wären hinzugekommen. Der Rat der Stadt Mülheim legte die Einkommensgrenze mit Ratsbeschluss vom 07.10.2010 ab dem Jahr 2011 auf 1.250 Euro fest.

Transferaufwendungen Behindertenfahrdienst in Euro

	2010	2011	2012	2013
Gesamt*	231.045	210.320	237.241	209.789
Teilnehmer	317	293	275	270
Transferaufwendungen je Teilnehmer	729	718	863	777
je Einwohner **	1,38	1,26	1,42	1,26

*Die Schülerfahrtkosten sind in dieser Summe nicht berücksichtigt.

**Einwohner nach IT.NRW

²¹ s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

Im Jahr 2012 sind die Transferaufwendungen gestiegen, da höhere Taxitarife anfielen. Bezogen auf den Einwohner bestehen hohe Spannbreiten zwischen den Extremwerten. Dieses macht die unten stehende Tabelle deutlich:

Transferaufwendungen Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro

	Mülheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1,26	0,03	2,29	0,62	0,28	0,45	0,74	21
2012	1,42	0,06	2,87	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/Teilnehmer gebildet werden konnte. Eine Darstellung einer Kennzahl bezogen auf die Leistungsbezieher/Teilnehmer erfolgt daher nicht.

In der Stadt Mülheim an der Ruhr haben Menschen, die einen Schwerbehindertenausweis mit dem Merkzeichen aG (außergewöhnliche Gehbehinderung) besitzen oder schwerkriegsbeschädigt sind, einen Anspruch auf Leistungen. Es darf jedoch kein Kraftfahrzeug mit steuerlichen Vergünstigungen angemeldet sein. Die Prüfung der Anspruchsberechtigung, insbesondere der Einkommensgrenze, erfolgt über das Sozialamt der Stadt Mülheim an der Ruhr. Nicht alle Vergleichskommunen führen eine Einkommensüberprüfung durch. Bei Vorliegen der Anspruchsberechtigung gibt das Sozialamt Gutscheine für Fahrten mit Mülheimer Beförderungsunternehmen aus. Die Fahrgutscheine können für alle im täglichen Leben anfallenden Fahrten benutzt werden. Die Gültigkeitsdauer ist auf ein Quartal beschränkt. Die Benutzung der Fahrgutscheine ist nicht auf das Stadtgebiet beschränkt. Sie können auch für Fahrten in die nähere Umgebung verwendet werden. In vielen Richtlinien der kreisfreien Städte in NRW ist eine Begrenzung auf das Stadtgebiet vorgesehen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat ein unbürokratisches Verfahren gewählt, den Fahrdienst für schwerbehinderte Menschen zu organisieren. Die Festlegung einer Einkommensgrenze, die sich am SGB XII orientiert, ist positiv.

→ **Empfehlung**

Fahrten zu Ärzten oder zur sonstigen medizinischen Behandlung und Fahrten zur Arbeit, beruflichen Bildung, Ausbildung und Studium sollte die Stadt Mülheim nicht finanzieren. Zusätzlich sollten die Fahrten auf das Stadtgebiet begrenzt werden.

Diese Kosten werden oft von der Agentur für Arbeit oder der Krankenkasse übernommen. Nur ein geringer Anteil muss von den Hilfebedürftigen selber getragen werden.

Hilfe zur Pflege

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

wurden. Dort finden sich auch Kennzahlen aus dem Produktbereich 05 Soziales zur Hilfe zur Pflege.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

Die Hilfe zur Pflege war ein Schwerpunktthema in der letzten überörtlichen Prüfung durch die GPA NRW. Daher wird in diesem Abschnitt lediglich ein kurzer Überblick über den Umsetzungsstand der zentralen Empfehlungen aus der letzten Prüfung gegeben.

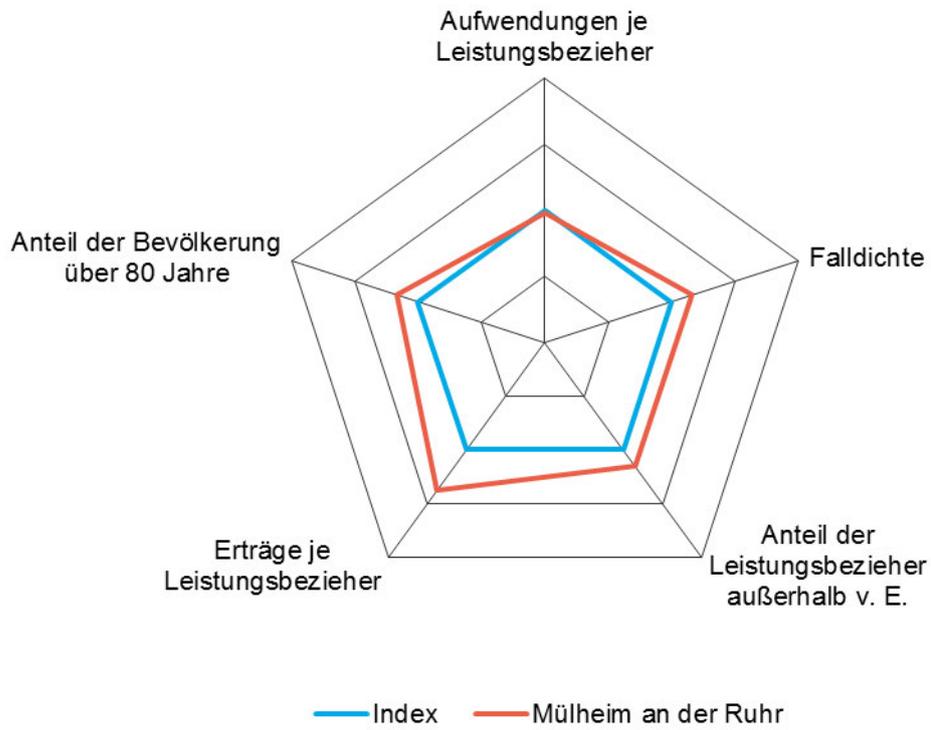
Die Hauptempfehlungen des letzten Prüfberichts betrafen das Controlling, die Spezialisierung der Unterhaltsheranziehung und den Einsatz von Pflegefachkräften. Das Sozialamt der Stadt Mülheim an der Ruhr hat das Controlling stark verbessert. Für die unterschiedlichen Aufgabengebiete entwickelte die Controllingabteilung zusammen mit den Facheinheiten Steuerungskennzahlen. Diese werden regelmäßig fortgeschrieben. Dazu werden Controllingberichte erstellt und der Steuerungsebene zur Kenntnis gegeben.

Die Bearbeitung der Unterhaltsheranziehung ist nach wie vor nicht spezialisiert. Sie wird weiterhin in der Sachbearbeitung mit abgedeckt. Dieses Thema sollte nochmals aufgegriffen werden. Ausführungen hierzu finden sich oben im Abschnitt „Stellenvergleiche“. Inzwischen sind vier Pflegefachkräfte dem Sozialamt zugeordnet. Davon sind zwei Stellen befristet. Durch den Personalzuwachs weitete das Sozialamt den Prüfbereich auf die Pflegestufe 1 und 2 aus. Zusätzlich arbeiten die Pflegefachkräfte eng mit dem Krankenhaus zusammen. Die Erfolge der Pflegefachkräfte werden regelmäßig dokumentiert und überprüft. Der Einsatz dieser Kräfte hat sich bisher auch finanziell bewährt, deshalb soll in Kürze die Entfristung dieser Stellen erfolgen.

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. Die Grafik zeigt, wie viel Prozent des Index (= 100 Prozent) die Stadt Mülheim an der Ruhr erreicht:

Wirkungszusammenhänge Hilfe zur Pflege 2012



Anlage

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	324	1	324
4. Kapitel SGB XII	1832	0,7	1.282
Gesamt	2.156		1.606

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

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	342	1	342
4. Kapitel SGB XII	2.014	0,7	1.410
Gesamt	2.356		1.752

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

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	362	1,0	362
4. Kapitel SGB XII	2.138	0,7	1.497
Gesamt	2.500		1.859

Gewichtung stationäre Pflege

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher ge- wichtet
Leistungsbezieher eigene Zuständigkeit	769	1,0	769
Leistungsbezieher in Zu- ständigkeit des LVR	100	1,0	100
Pflegewohngeldselbstzahler	227	0,4	91
Gesamt	1.096		960

→ 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
Mülheim an der Ruhr im Jahr
2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	8
Hauptschulen	8
Realschulen	10
Gymnasien	11
Gesamtschulen	13
Potenzialberechnung Schulgebäude	15
Schulturnhallen	17
Turnhallen (gesamt)	18
Gesamtbetrachtung	19
Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten	20
Schulsekretariate	22
Organisation und Steuerung	24
Schülerbeförderung	26
Organisation und Steuerung	27
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	29

→ 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

Durch die Analyse der Flächensituation möchte die GPA NRW die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen sensibilisieren. Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Mülheim an der Ruhr 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.

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)

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

Zu den räumlichen, baulichen und finanziellen Auswirkungen der inklusiven Beschulung hat der ImmobilienService der Stadt Mülheim an der Ruhr bereits konzeptionelle Überlegungen angestellt.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr verfügt über eine sehr detaillierte Bildungsentwicklungsplanung für die allgemeinbildenden Schulen aus dem Jahr 2011. Darin sind schulformenspezifische Prognosedaten für die Schuljahre bis 2015/2016 abgebildet. Das Amt für Kinder, Jugend und Schule hat der GPA NRW ergänzend eine Aufstellung über die schulorganisatorischen Maßnahmen zur Verfügung gestellt. Hierin sind mit Stand vom Juni 2013 die aktuellen Sachstände und weitere Entwicklungen seit der Beschlussfassung in 2011 aufgelistet. Zudem hat die Stadt Mülheim an der Ruhr weitere Prognosedaten für die Grundschulen bis zum Schuljahr 2019/2020 und für die weiterführenden Schulen bis zum Schuljahr 2017/18 in Dateiform zur Verfügung gestellt.

In der Bildungsentwicklungsplanung wird auch die Raumsituation in den Schulen der Stadt Mülheim an der Ruhr konkret betrachtet. Ergänzend hat die GPA NRW den vorhandenen Raumbestand mit der Flächenanalyse im Rahmen der überörtlichen Prüfung zusammengeführt. Hierbei wird auf Grundlage der Regelungen für Schul-Raumprogramme ein schematischer Abgleich zwischen Bedarf und Bestand vorgenommen. Zudem werden Schulraumbilanzen nach schulzentrischen Ansätzen abgebildet und auch Besonderheiten in der Gebäudegeometrie einzelner Schulstandorte aufgeführt.

Mit dem Amt für Kinder, Jugend und Schule sowie dem ImmobilienService wurde die differenzierte Auswertung (Excel-Datei) erörtert und zur weiteren Verwendung übergeben.

Grundschulen

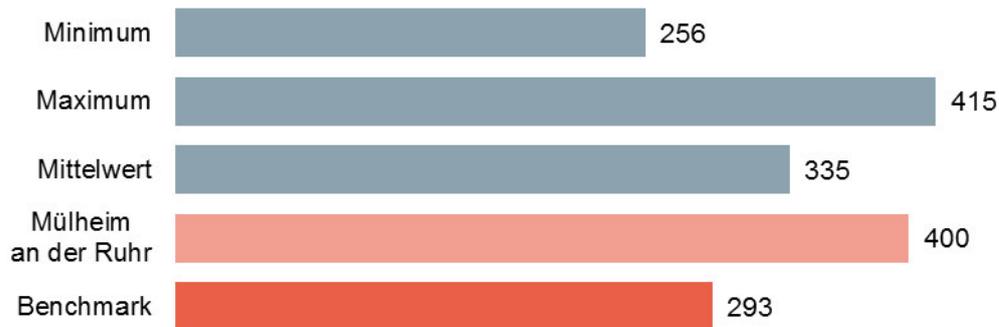
Wie in den meisten Kommunen ist die Zahl der Grundschüler auch in Mülheim an der Ruhr rückläufig. Im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2011/2012 hat sich die Grundschülerzahl um 1.392 verringert. Dies entspricht rund 20 Prozent.

In der letzten Prüfrunde hat die GPA NRW bereits die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben. Für das Vergleichsjahr 2006 errechnete sich für die Stadt Mülheim an der Ruhr ein Wert von 16,34 m² je Schüler. Dieser lag interkommunal auf überdurchschnittlichem Niveau. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einbezogen. Zum Vergleichsjahr 2011 hat sich dieser Wert auf 17,27 m² je Schüler (nur Schulgebäude, ohne Turnhallen) erhöht.

In der aktuellen Prüfung betrachtet die GPA NRW Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander. Als Bezugsgröße verwenden wir nun die gebildeten Klassen.

Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Mülheim an der Ruhr 24 Grundschulen an 31 Standorten. Alle Schulen verfügen über ein OGS-Angebot. Der Anteil der OGS-Schüler lag bei 35 Prozent. Dieser ist bei der Bemessung des Benchmarks berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2011



Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
400	256	415	335	309	322	367	21

Eine Grafik mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Grundschulstandorte ist als Anlage am Ende des Teilberichts (Grafik 1) zu finden. Daran ist zu sehen, dass die folgenden vier Schulen die höchsten Werte ausweisen:

- GGS Lierbergschule (Teilstandort Blätter Weg) mit 949 m² je Klasse,
- GGS Styrum (Teilstandort Schlägelstr./Meißelstr.) mit 752 m² je Klasse,
- GGS Oemberg (Teilstandort Karl-Forst-Straße) mit 658 m² je Klasse und
- GGS Pestalozzi-Schule mit 631 m² je Klasse.

Drei dieser vier Schulen haben neben dem Hauptgebäude noch einen Teilstandort bzw. eine Dependence. Neben den oben aufgeführten Schulverbänden gab es in Mülheim an der Ruhr im Vergleichsjahr noch drei weitere Schulen mit Teilstandorten. Bei allen Nebenstellen handelt es sich um Standorte, die nicht mehr die erforderliche Mindestgröße für eigenständige Schulen erreicht haben. Durch den organisatorischen Zusammenschluss mit einer anderen Schule konnten die Standorte dennoch erhalten werden.

Gemessen am Benchmark ergab sich für das Vergleichsjahr im Primarbereich ein rechnerischer Flächenüberhang von rund 25.600 m². Die Stadt Mülheim an der Ruhr konnte zu allen Schulgebäuden differenzierte Flächenangaben liefern. Für die Grundschulen wurden zudem insgesamt rund 9.900 m² an „geometrischen Besonderheiten“ ermittelt. Somit kann beurteilt werden, ob ein vermeintlich hoher Flächenwert durch ein eher großzügiges Raumangebot oder eine ineffiziente Gebäudestruktur (z.B. große Verkehrsflächen, nicht ausgebaute Dachgeschosse, große Tief-/Technikkeller) verursacht wird.

In ihrer Musterberechnung geht die GPA NRW von einem typischen Verhältnis von Nutzfläche (NF) und Bruttogrundfläche (BGF) aus. Bei Schulgebäuden beträgt die NF erfahrungsgemäß 60 bis 65 Prozent³ der BGF. Sofern in einem Gebäude geringe Verkehrsflächen bzw. keine ungenutzten Dachgeschoss- oder Kellerflächen vorhanden sind, wirkt sich dies günstig auf die Gesamtfläche aus.

Die Bildungsentwicklungsplanung der Stadt Mülheim an der Ruhr, die auch den Raumbestand enthält, verifiziert den von der GPA NRW ermittelten Flächenüberhang: Daraus geht hervor, dass an den Grundschulen insgesamt 273 Unterrichtsräume (Klassenräume) vorhanden sind. Hinzu kommen 46 Mehrzweckräume, 95 Gruppenräume sowie weitere Lehrmittel-, OGS- und Verwaltungsräume.

Die Schul-Raumprogramme sehen für jede Klasse einen Unterrichtsraum (Klassenraum) vor. Im Vergleichsjahr gab es demnach bei 239 Klassen einen Überhang von 34 Unterrichtsräumen an den Grundschulen der Stadt Mülheim an der Ruhr.

An folgenden Standorten gab es die größten Differenzen zwischen Raumbestand und -bedarf:

Raumbilanz einzelner Grundschulen 2011

Grundschule	Allgemeine Unterrichtsräume	gebildete Klassen	Überhang
GGs Lierbergschule (Teilstandort)	11	4	7
GGs Styrum (Teilstandort)	11	4	7
KGS Katharinenschule (Teilstandort)	8	4	4
GGs Filchnerstr. (Teilstandort)	7	4	3
GGs Erich-Kästner-Schule	12	9	3

Die Raumbilanz korrespondiert mit den hohen Flächenkennzahlen der jeweiligen Grundschulen. Weitere Auswertungen hierzu sind in der von der GPA NRW erstellten Excel-Datei enthalten.

Die Fortführung der Nebenstandorte trägt wesentlich zum hohen Flächenwert im Primarbereich bei. Die hohen Kennzahlenwerte belegen, dass die Aufrechterhaltung der nur noch einzügigen Teilstandorte aus gebäudewirtschaftlicher Sicht ungünstig ist. Nebenräume (z.B. Gebäudetechnik, Lagerräume) belasten die Flächeneffizienz jedes einzelnen Gebäudes und verringern die „pädagogische Nutzfläche“. Insbesondere bei mehreren (kleineren) Gebäuden im Vergleich zu größeren Objekten mit gleicher Gesamtnutzfläche wirkt sich das überproportional aus.

Häufig verursachen kleine Standorte auch schulorganisatorische Probleme, z.B. bei Lehrerausfällen sowie Ganztags- und Förderangeboten. So erfolgt die Lehrerzuweisung für einen Schulamtsbezirk pauschal bezogen auf den gesamtstädtischen Klassenfrequenzrichtwert im Grundschulbereich. Im Schuljahr 2011/12 lag der Klassenfrequenzrichtwert für die Lehrerzuweisung bei 24 Schülern je Klasse. Unter den Vergleichsstädten hat Mülheim an der Ruhr mit 23,2 Schü-

³ Quelle: Architektenkammer NRW

lern je Klasse eine leicht unterdurchschnittliche Klassenstärke im Grundschulbereich. Der Durchschnittswert liegt bei 23,4 Schülern je Klasse.

Da in Mülheim an der Ruhr noch viele kleine Klassen und Teilstandorte existieren, geht dies letztendlich auch zu Lasten der größeren Schulen. Lehrerstellenanteile, die zur Mindestversorgung kleiner Schulen eingesetzt werden müssen, führen somit zu einer Reduzierung zusätzlicher Förderangebote, mangels vorhandener Stundenkontingente.

Insgesamt bestehen daher an den kleineren Grundschulen im Hinblick auf die Gestaltung des Schulprofils und einer kontinuierlichen Schulentwicklung ungünstigere Voraussetzungen.

Folgende schulorganisatorische Maßnahmen zur Aufgabe von Standorten hat die Stadt Mülheim an der Ruhr bereits beschlossen bzw. umgesetzt:

- GGS Styrum (Gebäude Schlägelstr., Aufgabe zum Schuljahrsende 2012/13, 1.524 m²),
- KGS Katharinenschule (Teilstandort und Hauptgebäude, Aufgabe zum Schuljahrsende 2012/13, 4.357 m²).
- GGS Gathestr. (auslaufende Auflösung ab Schuljahr 2012/13, 3.246 m²) und
- GGS Filchnerstr. (Teilstandort, Aufgabe zum Schuljahrsende 2013/14, 1.716 m²).

Die Flächen dieser Standorte summieren sich auf insgesamt rund 10.800 m². Die GGS Filchnerstraße ist zukünftig räumlich am Hauptstandort konzentriert. Hierzu wird aktuell ein entsprechender Erweiterungsbau (1.136 m²) am Hauptstandort errichtet. Die GGS Filchnerstr. soll dauerhaft als dreizügige Grundschule geführt werden. Das Gebäude Schlägelstr. wird bereits als städtische Kindertageseinrichtung genutzt. Auch der Teilstandort der KGS Katharinenschule (Kurfürstenstr.) soll zukünftig als Kindertageseinrichtung durch einen privaten Träger betrieben werden.

Das Gebäude der GGS Gathestr. soll zukünftig durch die Hauptschule am Hexbachtal genutzt werden. Zudem ist die KGS Katharinenschule komplett in die Gemeinschaftshauptschule Speldorf verlagert worden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann durch die vorgenannten schulorganisatorischen Maßnahmen den errechneten Flächenüberhang zum Teil reduzieren.

Bis zum Schuljahr 2019/20 gehen die Prognosen von einem weiteren Rückgang der Schülerzahl auf 5.239 aus. Ausgehend von einer durchschnittlichen Klassenstärke von 22,5 Schülern ergäbe dies 233 Klassen. Sofern der aktuelle Gebäudebestand nicht verändert wird, ergeben sich in diesem Zeitraum ein Flächenwert von 391 m² je Klasse und ein Flächenüberhang von insgesamt rund 22.800 m².

In dem prognostizierten Flächenüberhang sind die v.g. Standortaufgaben und Veränderungen (Erweiterungsbau GGS Filchnerstr., Verlagerung KGS Katharinenschule) bereits berücksichtigt. Gleichzeitig ist von einer weiter steigenden OGS-Quote und zusätzlichen Raumbedarfen für die Realisierung der Inklusion auszugehen. Diese Aspekte werden zum weiteren Anstieg des Benchmarks führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte Grundschulstandorte, die keine Zweizügigkeit erreichen, konsequent aufgeben. Sie sollte ihren Immobilienbestand durch die Vermarktung der freizehbaren Objekte weiter verringern. Zudem ist die Entwicklung anhand der Raumbilanz weiterzuverfolgen. So könnten die Raumüberhänge für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts (z.B. Differenzierungs- oder Therapieräume) genutzt werden. Der schematische Abgleich von Raumbedarf und –bestand sollte auch bei einer Entscheidung über eine mögliche Bildung von Schwerpunktschulen herangezogen werden.

Die räumlichen Entfernungen der Schulen zueinander sind im Falle der Stadt Mülheim an der Ruhr ein eher untergeordnetes Argument in der Diskussion über Grundschulstandorte. Bereits heute müssen Grundschüler durch den öffentlichen Personennahverkehr zu den Schulen transportiert werden. Dies betrifft auch die Schülerbeförderung zu den Sportstätten. Die Aufgabe eines Grundschulstandortes würde ggf. zu einer Erweiterung dieses Kreises führen. Den vermutlich zusätzlich entstehenden Schülerbeförderungskosten sind die von der GPA NRW ausgewiesenen monetären Potenziale (Flächenüberhänge) gegenüberzustellen. Die wirtschaftlichkeitsorientierte Anpassung der Grundschulstandorte führt im Ergebnis zu positiven Haushaltseffekten. Ausführungen zur Schülerbeförderung finden sich im entsprechenden Kapitel dieses Teilberichts.

Für alle Schulformen übergreifende Aspekte und Empfehlungen zur Fläche und Flexibilität von Raumorganisation haben wir im Kapitel „Ausblick“ des Teilberichtes abgebildet.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in Mülheim an der Ruhr in 2011/12

- drei Hauptschulen,
- drei Realschulen,
- drei Gymnasien und
- zwei Gesamtschulen.

Daneben gibt es eine freie Waldorfschule (mit den Jahrgangsstufen 1 bis 13).

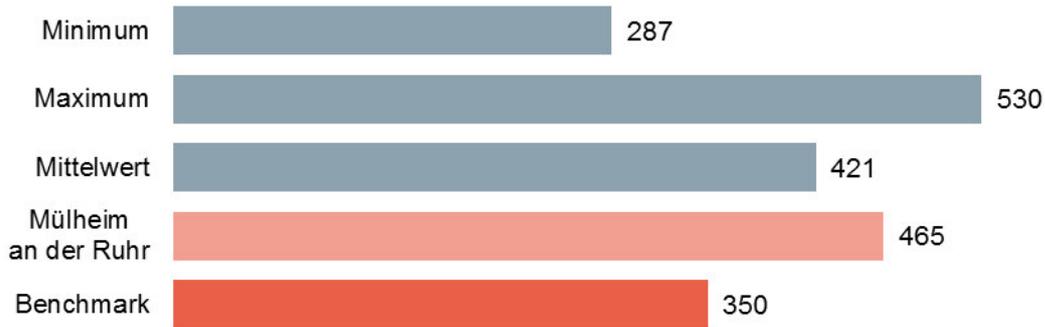
Gegenstand der folgenden Flächenbetrachtungen sind lediglich die Schulen in kommunaler Trägerschaft.

Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler hat sich in Mülheim an der Ruhr im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 um 37 Prozent verringert. Damit ist die Hauptschule die Schulform mit dem stärksten Rückgang. Die sinkenden Schülerzahlen sind nicht nur demografisch bedingt, sondern auch auf das veränderte Schulwahlverhalten zurückzuführen. Diese Entwicklung stellt sich in vielen Städten ähnlich dar.

Die Gemeinschaftshauptschulen Bruchstraße und Speldorf verfügen über ein Ganztagsangebot, das im Schuljahr 2011/12 zu 100 Prozent genutzt wurde. Der Benchmark liegt für Hauptschulen in Halbtagsform bei 320 m² je Klasse, für Ganztags Hauptschulen bei 370 m² je Klasse. Aufgrund des gesamtstädtischen Ganztagsanteils von 55 Prozent, setzen wir für die Mülheimer Hauptschulen insgesamt einen Zielwert von 350 m² je Klasse an.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2011



Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
465	287	530	421	396	425	465	21

Die Hauptschulen der Stadt Mülheim an der Ruhr überschreiten den Benchmark insgesamt deutlich. Der interkommunale Vergleich ist aktuell nur eingeschränkt aussagekräftig. Inzwischen befinden sich bei den kreisfreien Städten zahlreiche Hauptschulen in der Auslaufphase. In der Einzelbetrachtung (siehe Grafik 2 am Ende des Teilberichts) lag lediglich die Hauptschule am Hexbachtal unterhalb des Benchmarks. Die anderen zwei Schulen überschreiten diesen deutlich:

- die Gemeinschaftshauptschule Speldorf mit 717 m² je Klasse und
- die Gemeinschaftshauptschule Bruchstraße mit 496 m² je Klasse.

Aus der Differenz zum Benchmark errechnet sich ein Flächenüberhang von insgesamt 4.300 m². Die Raumbilanz in der Bildungsentwicklungsplanung zeigte auch bei dieser Schulform einen Überhang bei den Raumkapazitäten im Vergleichsjahr auf: Dort sind insgesamt 46 Klassenräume und 22 Fachunterrichtsräume an den Hauptschulen aufgeführt. Im Vergleichsjahr wurden allerdings nur noch insgesamt 37 Klassen gebildet.

Als Reaktion auf den Schülerrückgang hat die Stadt Mülheim an der Ruhr bereits die Auflösung von folgenden Hauptschulstandorten beschlossen:

- Gemeinschaftshauptschule Bruchstraße (sukzessive Auflösung ab Schuljahr 2012/13, 6.951 m²)
- Gemeinschaftshauptschule Speldorf (Auflösung zum Schuljahresende 2012/13, ab Schuljahr 2013/14 Nutzung durch KGS Katharinenschule, 5.018 m²)

Die zukünftig noch verbleibende Hauptschule am Hexbachtal wird zusätzlich noch das Gebäude der GGS Gathestr. nutzen (3.246 m²).

Die Prognosen der Stadt Mülheim an der Ruhr gehen davon aus, dass die Schülerzahl bis zum Schuljahr 2017/18 um weitere 30 Prozent absinken wird (Basis: Schuljahr 2011/12). Bei einer durchschnittlichen Klassenstärke von 22 Schülern (im Vergleichsjahr: 22,2 Schüler pro Klasse) würden dann nur noch 26 Klassen gebildet werden. Die Flächen sind daher mittelfristig als angemessen einzuschätzen, sodass auf eine Potenzialausweitung verzichtet werden kann.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat auf die sinkenden Schülerzahlen reagiert und Beschlüsse zur Verringerung der Schulstandorte getroffen. Der verbleibende Standort am Hexbachtal wird mittelfristig ausgelastet sein.

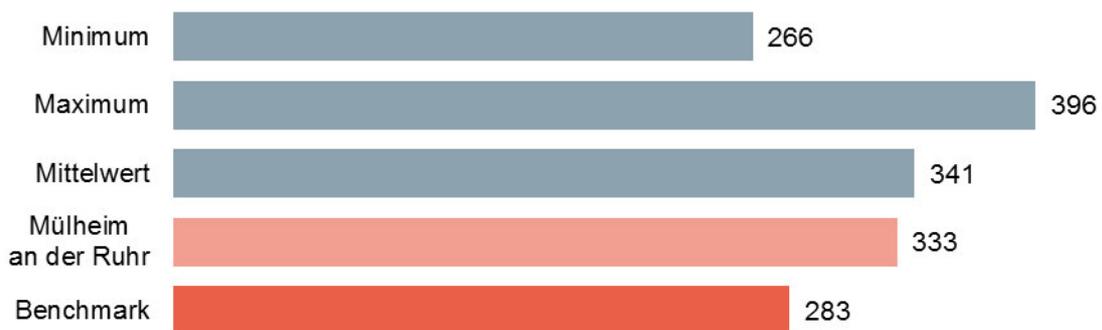
Realschulen

Die Schülerzahlen an den Realschulen sind in Mülheim an der Ruhr seit dem Jahr 2002 relativ konstant geblieben. Im Schuljahr 2011/12 gab es 2.134 Realschüler.

Eine der insgesamt drei Realschulen verfügt über ein Ganztagsangebot. An der Realschule Stadtmitte wurde das Ganztagsangebot im Schuljahr 2011/12 zu 46 Prozent genutzt. Bezogen auf alle Realschüler lag der Ganztagsanteil im Vergleichsjahr bei rund 15 Prozent.

Für Realschulen mit einem Ganztagsanteil bis 20 Prozent berücksichtigt die GPA NRW einen Benchmark von 283 m² je Klasse. Bei Halbtagsrealschulen ohne Ganztagsangebot liegt der Zielwert bei 273 m² je Klasse, für Ganztagsrealschulen bei 324 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2011



Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
333	266	396	341	302	347	385	21

Aus der Differenz zum Benchmark errechnet sich für das Vergleichsjahr ein Flächenüberhang von rund 3.800 m². In der Einzelbetrachtung (siehe Grafik 3 am Ende des Teilberichts) hat die Realschule Stadtmitte den Benchmark um rund 47 Prozent überschritten. Nach Auskunft der Verwaltung handelt es sich hierbei um ein denkmalgeschütztes Gebäude mit Uhrenturm und

nicht ausgebautem Dachgeschoss. Die geometrischen Besonderheiten summieren sich bei diesem Gebäude auf rund 2.422 m². Auch die Realschule Mellinghofer Str. hat einen erhöhten Flächenwert. Die Realschule Broich, welche sich in einer Schulzentrumssituation befindet, liegt unterhalb des Zielwertes.

Im Ergebnis führen insbesondere die räumlichen/baulichen Bedingungen (Gebäudegeometrie) der Realschule Stadtmitte zu dem Flächenüberhang für diese Schulform. Der Abgleich mit der Raumsituation bestätigt diesen Aspekt. Im Vergleichsjahr wurden 76 Klassen gebildet und es standen insgesamt 75 Klassenräume an den Realschulen zur Verfügung. Somit ist nicht von Leerständen auszugehen, sondern vielmehr von ineffizienten Gebäudeflächen.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr geht davon aus, dass die Zahl der Realschüler weiterhin konstant bleibt. Im Schuljahr 2017/18 sollen es 2.163 Schüler sein. Die Zahl der zu bildenden Klassen würde sich bei einer Klassenstärke von 26 Schülern auf 83 gebildete Klassen erhöhen. Durch Absenkung der Klassenstärke und damit einhergehenden „Demografiegewinnen“ sollte sich der Kennzahlenwert der Mülheimer Realschulen in den nächsten Jahren damit im Bereich des Benchmarks einordnen. Die Flächen sind daher mittelfristig als angemessen einzuschätzen.

Für die Stadt Mülheim an der Ruhr ist es umso wichtiger zu hinterfragen, ob das vorhandene Gebäude der Realschule Stadtmitte z.B. durch Umbauten effektiver genutzt werden kann. Alternativ sollte auch der Neubau eines effizienten Schulgebäudes in Erwägung gezogen werden. Unter Berücksichtigung der laufenden Betriebskosten und notwendiger Sanierungsaufwendungen kann sich dieser langfristig günstiger darstellen. Im Gegenzug müssten aktuelle Schulstandorte aufgegeben und vermarktet werden.

→ **Feststellung**

Die Realschulen in Mülheim an der Ruhr haben konstante Schülerzahlen. Die geometrischen Bedingungen, insbesondere der Realschule Stadtmitte, führen zu Flächenüberhängen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte für die Realschule Stadtmitte mögliche Alternativen (Um- bzw. Neubau, effizientere Nutzung, Verlagerung) anhand von langfristigen Wirtschaftlichkeitsberechnungen prüfen.

Hierzu verweisen wir auf die unten folgenden Ausführungen zu den Themen „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“.

Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten ist in Mülheim an der Ruhr seit dem Schuljahr 2000/2001 kontinuierlich angestiegen. Im Vergleichsjahr 2011/12 besuchten 4.903 Schüler die städtischen Gymnasien. Davon entfielen rund 56 Prozent auf die Sekundarstufe I. Durch die Einführung der verkürzten Abiturzeit (G8) an vier von insgesamt fünf Gymnasien, ergibt sich ab dem Schuljahr 2010/11 ein Schülerrückgang in der Sekundarstufe I. Seit diesem Schuljahr bildet die Jahrgangsstufe 10 die „Einführungsphase“ der Sekundarstufe II und die Sekundarstufe I besteht lediglich noch aus den Jahrgängen 5-9.

Viele Gymnasiasten haben durch die verkürzte Abiturzeit am Nachmittag noch Unterricht. Der Benchmark berücksichtigt daher Flächen für Mensen und Ganztagsbereiche für 60 Prozent der Schüler der Sekundarstufe I. Im Vergleichsjahr verfügte nur die Karl-Ziegler-Schule über ein Ganztagesangebot, welches zu 40 Prozent genutzt wurde. Bezogen auf alle Gymnasiasten lag der Ganztagsanteil im Vergleichsjahr bei rund 7 Prozent.

Für die Sekundarstufe II wird mit einem Durchschnittswert von 19,5 Schülern pro Kurs gerechnet.

BGF Gymnasien je Klasse/Kurs in m² 2011



Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
276	231	336	279	259	282	286	21

Für die Mülheimer Gymnasien errechnet sich insgesamt ein Überhang von rund 3.100 m². Die Kennzahlenwerte der einzelnen Standorte sind der Grafik 4 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Die höchsten Kennzahlenwerte weisen folgende beiden Gymnasien auf:

- die Otto-Pankok-Schule mit 356 m² je Klasse/Kurs und
- das Gymnasium-Broich mit 350 m² je Klasse/Kurs.

Nach Auskunft der Verwaltung hat die Otto-Pankok-Schule einen relativ hohen Verkehrsflächenanteil im Hauptgebäude und einen Tiefkeller. Beim Gymnasium Broich sind bereits die Flächen des neuen Nebengebäudes in die Datenbasis eingeflossen. Die drei weiteren Gymnasien unterschreiten den Benchmark. Das Gymnasium Heißen nutzt noch insgesamt acht Unterrichtsräume der bereits aufgelösten Hauptschule Kleiststraße.

Durch den doppelten Abiturjahrgang 2013 ist die Schülerzahl im Schuljahr 2013/14 auf 4.573 zurückgegangen. Die Zahl der Klassen in der Sekundarstufe I ist mit 98 trotzdem leicht gestiegen; bei lediglich 1.750 Schülern in der Sekundarstufe II ergeben sich jedoch nur noch 90 Kurse. Dadurch erhöht sich der Kennzahlenwert auf 300 m² je Klasse/Kurs.

Für die G8-Gymnasien berücksichtigt die GPA einen höheren Benchmark von 278 m² je Klasse/Kurs. Grund ist, dass durch die verkürzte Abiturzeit viele Schüler auch am Nachmittag Unter-

richt haben und somit Mensen und Ganztagsbereiche vorzusehen sind. Außerdem verteilen sich notwendige Fach- und Verwaltungsräume auf weniger Klassen. Dieser höhere Benchmark wird im Schuljahr 2013/14 noch immer überschritten.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr geht davon aus, dass die Schülerzahlen der Gymnasien zurückgehen werden. Für 2017/18 erwartet sie noch 3.895 Gymnasiasten. Für eine Prognoseberechnung geht die GPA NRW hierbei von 94 Klassen in der Sekundarstufe I (insgesamt 2.441 Schüler) und 75 Kursen in der Sekundarstufe II (insgesamt 1.454 Schüler) aus. Der Flächenwert beliefe sich dann auf 330 m² je Klasse/Kurs. Zudem ist bei dieser Prognoseberechnung für die Sekundarstufe I eine verringerte Klassenstärke von durchschnittlich 26 Schülern unterstellt worden. Im Vergleichsjahr 2011/12 lag diese noch bei 29,3 Schülern und bildete im interkommunalen Vergleich den zweithöchsten Wert ab. Im Ganztagsbereich sind wir von gleichbleibenden Verhältnissen ausgegangen. Für die Sekundarstufe II ist eine durchschnittliche Kursstärke von 19,5 Schülern berücksichtigt.

Bei den aktuellen Flächen wäre für dieses Schuljahr von einem Flächenüberhang von rund 8.700 m² auszugehen.

→ **Feststellung**

Die Mülheimer Gymnasien waren im Vergleichsjahr stark ausgelastet. Dies belegt auch der Abgleich mit dem Raumkataster der einzelnen Gymnasien. Sinkende Schülerzahlen werden in den nächsten Jahren die Situation umkehren und zu einem weiteren Anstieg der Flächenüberhänge führen.

→ **Empfehlung**

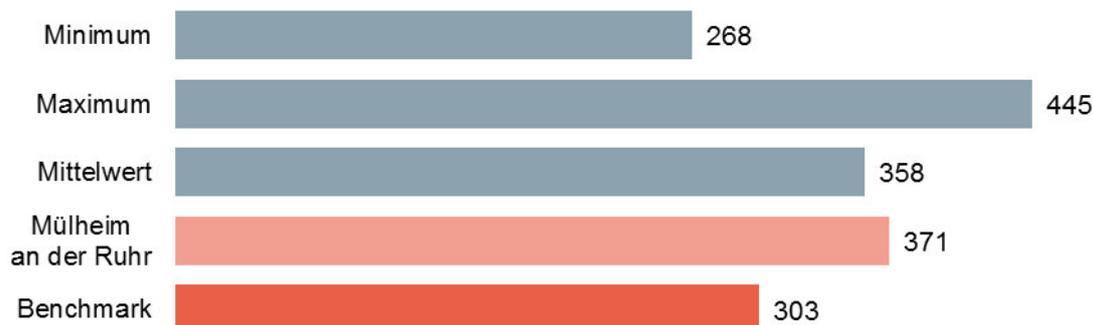
Aus Sicht der GPA NRW sollte die Stadt Mülheim die Flächensituation in Verbindung mit der konkreten Raumsituation bei den Gymnasien analysieren. Vor allem am Schulzentrum in Broich besteht eventuell die Möglichkeit, durch flexible Nutzung der Flächen/Räume die Flächenbereitstellung zu optimieren. So könnte beispielsweise durch die gemeinsame Nutzung von Räumen, die einen niedrigen Auslastungsgrad haben (z.B. Naturwissenschaftsräume), ein adäquates und ausgewogenes Raumprogramm an beiden Schulen (Realschule und Gymnasium) vorgehalten werden.

Gesamtschulen

Die Zahl der Gesamtschüler hat sich in Mülheim an der Ruhr in den vergangenen Jahren nur geringfügig verändert. Im Vergleich der Schuljahre 2001/02 und 2011/12 ist die Schülerzahl nahezu identisch. Im Vergleichsjahr 2011/12 lag die Schülerzahl bei 3.617 Gesamtschülern. Mit 2.704 Schülern entfiel ein Anteil von rund 75 Prozent auf die Jahrgangsstufen der Sekundarstufe I.

In der Sekundarstufe I ist die Gustav-Heinemann-Schule siebenzünftig, die Gesamtschule Saarn sechszünftig und die Willy-Brandt-Schule vierzünftig ausgelegt. Bei 913 Schülern in der Oberstufe wurden 47 Kurse gebildet. Alle städtischen Gesamtschulen sind Ganztagschulen.

BGF Gesamtschulen je Klasse/Kurs in m² 2011



Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
371	268	445	358	317	362	393	20

Bei den Kennzahlenwerten der einzelnen Standorte (siehe Grafik 5 am Ende des Teilberichts) zeigt sich eine hohe Spannweite: Die Willy-Brandt-Gesamtschule (303 m² je Klasse/Kurs) erreicht den Benchmark. Dagegen liegen die Gustav-Heinemann-Schule (418 m² je Klasse/Kurs) und die Gesamtschule Saarn (388 m² je Klasse/Kurs) weit darüber.

Aus der Differenz zum Benchmark errechnet sich ein Flächenüberhang von insgesamt 9.700 m². Die ermittelten Flächenüberhänge korrespondieren mit der konkreten Raumsituation. In der Raumbilanz für das Schuljahr 2011/12 ergeben sich sowohl bei der Gustav-Heinemann-Schule als auch bei der Gesamtschule Saarn Raumüberhänge.

Die Gesamtschule Saarn hat in den letzten Jahren lediglich eine Fünfüzigkeit erreicht. Voraussichtlich werden die Anmeldezahlen auch nicht weiter steigen. Im Vergleichsjahr sind lediglich noch vier Eingangsklassen gebildet worden. Lt. Bildungsentwicklungsplanung soll die Gesamtschule Saarn erhalten werden und ein Sanierungskonzept geprüft werden. Die geplante Erweiterung der Gustav-Heinemann-Schule auf eine Achtezigkeit (ab dem Schuljahr 2012/13) ist von der Bezirksregierung abgelehnt worden.

Bis zum Schuljahr 2017/18 weisen die prognostizierten Schülerzahlen einen Rückgang auf 3.248 Schülern aus. Davon entfallen 2.456 Schüler auf die Sekundarstufe I und 792 Schüler auf die Sekundarstufe II. Bei einer durchschnittlichen Klassenstärke von 26 Schülern würden dann rechnerisch 94 Klassen in der Sekundarstufe I gebildet; in der Sekundarstufe II 41 Kurse (Annahme 19,5 Schüler je Kurs). Unter Berücksichtigung der vorhandenen Zügigkeiten könnten in der Sekundarstufe I maximal 102 Klassen bei den Gesamtschulen gebildet werden.

Die GPA NRW ermittelt für das Prognosejahr 2017/18 einen Flächenbedarf von rund 40.900 m², so dass sich ein Flächenüberhang von rund 12.000 m² ergibt.

→ Feststellung

Für die Mülheimer Gesamtschulen errechnet die GPA NRW bereits im Vergleichsjahr einen Flächenüberhang von 9.700 m². Durch den Rückgang der Schülerzahlen erhöht sich dieser Wert in den Folgejahren, trotz Absenkung der Klassenstärke in der Sekundarstufe I.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die Gebäudeflächennutzung für diese Schulform optimieren (z.B. Nutzungsstruktur, Gebäudeeffizienz, konkrete Raum- und Bedarfsdeckungsanalysen). Alternativ können in den vorhandenen Objekten auch weitere Nutzungsmöglichkeiten parallel „unter einem Dach“ zusammengefasst werden (z.B. Integration einer Grundschule). Bei Bedarf könnten zudem Räumlichkeiten der Gesamtschule Saarn dem benachbarten Berufskolleg zur Verfügung gestellt werden.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Für das Vergleichsjahr 2011/12 hat die GPA NRW folgende Potenziale ermittelt:

Schulart	BGF je Klasse/Kurs in m ²	Benchmark je Klasse/Kurs in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse/Kurs in m ² BGF	Anzahl Klassen/Kurse	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	400	293	107	239	25.600
Hauptschulen	465	350	115	37	4.300
Realschulen	333	283	50	76	3.800
Gymnasien	276	261	15	204	3.100
Gesamtschulen	371	303	68	143	9.700
Gesamt					46.500

Die GPA NRW legt der monetären Bewertung der von uns ermittelten Flächenüberhänge einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF zugrunde (beinhaltet Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten). Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Die Flächenüberhänge je Klasse/Kurs werden mit der Anzahl der Klassen/Kurse im Schuljahr 2011/12 multipliziert. Hieraus ergibt sich ein gesamtstädtisches Flächenpotenzial von rund 46.500 m². Dies entspricht einem monetären Potenzial von rund 4,65 Mio. Euro.

Zu berücksichtigen ist, dass für die Umsetzung der Inklusion zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräumen, Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein können. Diese Räume benötigen mit einer Nutzfläche von 10 – 20 m² allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume.

Die für diese Zwecke erforderlichen Räume können bei den meisten Standorten nur einen geringen Anteil der errechneten Flächenüberhänge rechtfertigen.

Durch bereits beschlossene schulorganisatorische Maßnahmen und die Aufgabe mehrerer Schulstandorte wird die Stadt Mülheim an der Ruhr Schulflächen reduzieren. Wie bei den ein-

zelen Schulformen bereits angesprochen, haben wir eine Prognoseberechnung für das Schuljahr 2019/20 (Primarbereich) bzw. 2017/18 (weiterführende Schulen) vorgenommen:

Potenzialtabelle Schulgebäude (Prognose 2019/20 bzw. 2017/18)

Schulart	Prognostizierte Klassen- / Kurszahl	Benchmark in m ² BGF	Flächenbedarf in m ² BGF	Flächenbestand in m ² BGF	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	233	293	68.269	91.030*	22.800
Hauptschulen	26	350	9.100	8.498	0
Realschulen	83	283	23.489	25.273**	1.800
Gymnasien	169	278	46.982	55.704	8.700
Gesamtschulen	135	303	40.905	52.936	12.000
Gesamt					45.300

* geometrischen Besonderheiten enthalten (Grundschulen insg. 9.900 m²) / ** Realschule Stadtmitte (2.422 m²)

→ **Feststellung**

Sofern die Stadt Mülheim an der Ruhr keine weiteren Gebäude aufgibt, wird der Flächenüberhang im Prognosezeitraum voraussichtlich nur 1.200 m² geringer sein als im Vergleichsjahr 2011/12. Eine weitere Reduzierung der Schulstandorte ist daher erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die konkrete Raumsituation, die Flächenbedarfe für die Inklusion und die „pädagogische Nutzfläche“ der einzelnen Schulgebäude in die weitere Analyse einbeziehen. Hierdurch können die ermittelten Flächenpotenziale verifiziert und gegebenenfalls modifiziert werden.

Darauf aufbauend können sodann erst folgende Aussagen zu den einzelnen Standorten getroffen werden.

- Das Schulgebäude ist hinsichtlich der Raumressourcen/Flächen hinreichend ausgestattet.
- Das Schulgebäude hat unveränderliche räumliche Bedingungen (Gebäudegeometrie/Zuschnitt der Räume), die zu leichten Flächen- bzw. Raumabweichungen führen.
- Das Schulgebäude bedarf der räumlichen bzw. flächenmäßigen Erweiterung/Veränderung (Fehlbedarf).
- Die vorhandenen Räume/Flächen in dem Schulgebäude sind zu groß bzw. lassen sich besser nutzen (Überhang).

Ferner sollten Zwischenräume und Übergangsbereiche als strategische Raumpotenziale betrachtet werden. Das „geschlossene Klassenzimmer“ sollte sich zu einer offenen Lernlandschaft entwickeln, welches durch eine variable Möblierung für flexibles Lernen hergerichtet werden kann.

Die Umwandlung des vorhandenen Schulimmobilienbestandes durch zeitgemäße Einrichtungskonzepte (flexible Lernorte) eröffnet neue Umbauoptionen, ohne dass grundlegend in die statische Konstruktion eingegriffen werden muss. Durch die Vernetzung mehrerer Flächen bzw. Räume kann auch weiterhin ein adäquates, flexibles Raumprogramm durch die Stadt Mülheim an der Ruhr vorgehalten werden. Zudem wird somit die Flächenbereitstellung optimiert und auf einem möglichst dauerhaft niedrigen Niveau gehalten.

Hierzu verweisen wir auch auf die unten folgenden Ausführungen zu den Themen „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“.

Schulturnhallen

Hier betrachten wir die Sport- und Turnhallen, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Berufskollegs und Förderschulen) genutzt werden. Die Sport- und Turnhallen werden auch schulübergreifend von benachbarten oder weiter entfernten Schulen genutzt, um insgesamt den Bedarf zu decken. Mit den von der Stadt Mülheim an der Ruhr gelieferten Daten konnte eine differenzierte, anteilmäßige Zurechnung der Halleneinheiten und Flächen zu der jeweiligen Schule vorgenommen werden.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2011

Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
73,9	42,7	79,7	64,1	60,9	66,1	68,8	20

Aus diesem überdurchschnittlichen Kennzahlenwert lässt sich noch nicht ableiten, ob die vorhandenen Hallenflächen für den Schulunterricht ausreichen. Denn die Zahl der Halleneinheiten je zehn Klassen liegt in Mülheim an der Ruhr mit 0,82 auf unterdurchschnittlichem Niveau (Mittelwert 0,84). Letztlich muss der Bedarf mit dem Bestand abgeglichen werden.

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren und großen Städten eine Turnhallen-Einheit für zwölf gebildete Klassen bzw. Kurse ausreicht. Die Schul- und Sportverwaltungen in den kreisfreien Städten haben diese Einschätzung weitgehend bestätigt.

Die Beurteilungsgrundlage basiert auf der Annahme, dass drei Sportunterrichtsstunden je Klasse/Kurs pro Woche erteilt werden. Dies setzt voraus, dass kein Sportlehrermangel besteht und die Schulen den Sportunterricht gemäß Lehrplan in vollem Umfang anbieten können. Zudem erweitern Sportaußenanlagen und Schwimmbhallen die Möglichkeit für die Erteilung von Sportunterricht und erhöhen die nutzbaren Zeiten in den Turnhallen-Einheiten.

Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Mülheim an der Ruhr wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2011

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	19,9	22,3	2,4
Hauptschulen	3,1	4,0	0,9
Realschulen	6,3	4,6	-1,7
Gymnasien	17,0	15,3	-1,7
Gesamtschulen	11,9	10,9	-1,0
Gesamt	58,2	57,1	-1,1

Um den Schulsportbedarf in Mülheim an der Ruhr insgesamt zu decken ist es notwendig, dass Schulturnhallen unabhängig von ihrem jeweiligen Standort auch von anderen Schulen mitgenutzt werden. Sofern eine Schulturnhalle durch mehrere Schulen genutzt wird, ist in der vorstehenden Betrachtung eine anteilmäßige Zurechnung zu den einzelnen Schularten erfolgt. Die Gymnastikräume fließen unabhängig von ihrer Größe mit einem Faktor von 0,5 Halleneinheiten in die Berechnung mit ein.

→ **Feststellung**

Die Zahl der Schulturnhallen lag im Vergleichsjahr knapp unterhalb des errechneten Bedarfs.

→ **Empfehlung**

Aus Sicht der GPA NRW sollte im Rahmen der Bildungsentwicklungsplanung auch die Versorgung der Schulen mit Turn- und Sporthallen, Schwimmhallen und Sportaußenanlagen in den Blick genommen werden. Somit können auch die demografischen und schulorganisatorischen Veränderungen besser abgeschätzt werden.

Durch die sinkenden Schülerzahlen geht auch hier der Bedarf in den Folgejahren zurück. Auf Basis der für die Schuljahre 2017/18 bzw. 2019/20 prognostizierten Klassen-/Kurszahl (insgesamt 646 Klassen/Kurse) errechnet sich ein Bedarf von nur noch rund 54 Halleneinheiten.

Turnhallen (gesamt)

Die GPA NRW vergleicht an dieser Stelle, wie viele Turnhallen den Einwohnern für sportliche Aktivitäten zur Verfügung stehen. Zu den oben aufgeführten Schulsporthallen kommen noch rund zwölf Hallen-Einheiten von Berufskollegs und Förderschulen sowie Hallen mit reiner Vereinsnutzung hinzu. Dazu gehören nicht nur Hallen, die im Eigentum der Stadt Mülheim an der Ruhr stehen oder von ihr angemietet sind; einbezogen werden sämtliche Objekte, deren Unterhaltung bzw. Bewirtschaftung von der Kommune unterstützt wird (z.B. durch Vereinszuschüsse). Turnhallen für spezielle Sportarten wie Eissport, Leichtathletik, Tennis, Radsport, Reitsport etc. bleiben dagegen unberücksichtigt.

Kennzahlenvergleich Turnhallen gesamt

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
BGF Turnhallen in m ² je 1.000 Einwohner	369	201	397	311	283	318	349	19
Durchschnittliche BGF je Hallen-Einheit in m ²	906	547	933	775	718	760	856	18
Hallen-Einheiten je 1.000 Einwohner	0,41	0,28	0,51	0,40	0,38	0,41	0,43	19

→ Feststellung

Die Anzahl der Halleneinheiten sind in Mülheim an der Ruhr insgesamt durchschnittlich. Die vorhandenen Einheiten sind jedoch überdurchschnittlich groß.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Durch den Schülerrückgang gibt es an den Mülheimer Grundschulen einen Flächenüberhang. Als Folge der sinkenden Schülerzahlen hat die Stadt Mülheim an der Ruhr bereits schulorganisatorische Maßnahmen ergriffen und die Aufgabe von Standorten beschlossen bzw. umgesetzt. Die bisher eingeleiteten Maßnahmen bzw. Überlegungen reichen allerdings nicht aus, um den Flächenüberhang dauerhaft zu reduzieren. Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte auf die Bildung von Schulverbänden verzichten und einzügige Standorte aufgeben.
- Bei den Hauptschulen hat die Stadt Mülheim an der Ruhr auf die rapide zurückgehenden Schülerzahlen reagiert. Zwei Hauptschulen werden aufgegeben. Die verbliebene Hauptschule wird im Prognosezeitraum voraussichtlich ausgelastet sein.
- Für die Realschulen ist kein Handlungsbedarf erkennbar. Es ist für die nächsten Jahre von einer guten Auslastung auszugehen.
- An den Gymnasien und Gesamtschulen werden sich durch das prognostizierte Absinken der Schülerzahlen die Flächenüberhänge erhöhen. Diese Entwicklung sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr in der weiteren Bildungsentwicklungsplanung frühzeitig berücksichtigen.
- Um den weiter sinkenden Schülerzahlen an den Gymnasien und Gesamtschulen gerecht zu werden, muss die Stadt die Maßnahmen zur Verringerung des Gebäudebestandes stetig fortführen. Für die ineffizienten Gebäude sollte die Stadt anhand von Wirtschaftlichkeitsberechnungen verschiedene Alternativen (Verlagerung, Um- oder Neubau) prüfen. Auch die Möglichkeit Teilflächen für andere, mit dem Schulbetrieb verträgliche Nutzungen zu verwenden (z.B. Integration einer anderen Schulform, Kindergärten), sollten geprüft werden.
- Die vorhandenen Schulturnhallen decken den ermittelten Bedarf nahezu vollständig ab. Durch die sinkenden Schülerzahlen werden zukünftig weniger Sportflächen benötigt.

- Die Stadt Mülheim an der Ruhr konnte die notwendigen Daten (Schülerzahlen, differenzierte Flächendaten, Halleneinheiten etc.) in kurzer Zeit und vollständig liefern. Auf Rückfragen hat die Verwaltung umgehend reagiert.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Mülheim an der Ruhr mit dem Index 3.

Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten

Kommunale Immobilien binden ein enormes Finanzvolumen und verursachen hohe Folgekosten. Ein Portfoliomanagement, durch das die Zusammensetzung und weitere Entwicklung des Gebäudebestandes bewusst gesteuert wird, ist daher insbesondere in großen Städten unerlässlich. Außerdem ist es wichtig, die Gebäude anhand ihrer Lebenszykluskosten⁴ zu bewerten. Nur wenn diese bekannt sind, kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit von Immobilien beurteilen und belastbare Entscheidungsgrundlagen liefern. Mit dem als Anlage beigefügte Fragebogen (siehe Berichtsende, Tabelle 3) hinterfragt die GPA NRW, inwieweit diese Anforderungen bei der Stadt Mülheim an der Ruhr erfüllt sind.

Hierzu hat die GPA NRW die Fragen nach ihrer Bedeutung gewichtet. Basierend auf dem vor Ort geführten Interview haben wir bewertet, inwieweit die Stadt die einzelnen Kriterien erfüllt (nicht/ansatzweise/überwiegend/vollständig). Daraus errechnet sich ein Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Mülheim an der Ruhr einen Wert von 58 Prozent erreicht. Dies indiziert, dass bereits gute Ansätze vorhanden, aber auch noch Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

In Mülheim an der Ruhr ist der ImmobilienService für das strategische Flächenmanagement zuständig. Zum Aufgabenfeld gehört auch die Verwertung bzw. Veräußerung nicht mehr benötigter Gebäude. Bei den bisher freigezogenen Objekten ist zum Teil schon eine Vermarktung mit entsprechenden positiven Haushaltseffekten gelungen. Nach eigenen Angaben überprüft der ImmobilienService daher kontinuierlich, ob die städtischen Immobilien noch für die kommunale Aufgabenerfüllung notwendig sind. Alternativ prüft er auch andere Möglichkeiten, um die Auslastung der Gebäude zu verbessern.

Grundvoraussetzung für die Optimierung des Gebäudebestandes ist ein vollständiger Überblick über die einzelnen Objekte: Grundrisspläne, Belegung, Flächendaten, Aufwendungen und Erträge sowie der Zustand müssen bekannt sein. Der ImmobilienService verfügt über ein CAFM-System, in dem Gebäudeinformationen grafisch und alphanumerisch vorliegen. Die angefallenen Gebäudekosten können aus der SAP-Software entnommen werden. Standardmäßige Berichte über die Entwicklung der Daten werden erstellt.

⁴ Lebenszykluskosten beinhalten alle Kosten und Erträge einer Immobilie von seiner Planung bis zum Abriss bzw. zur Verwertung.

→ **Feststellung**

Der ImmobilienService der Stadt Mülheim an der Ruhr ist die zentrale Stelle für die Steuerung des Immobilienportfolios. Die wesentlichen Gebäudedaten liegen dort in digitaler Form vor. Er entwickelt Maßnahmen, um den Gebäudebestand jeweils an den notwendigen Bedarf anzupassen.

Bei den Verwaltungsgebäuden wird den einzelnen Nutzern auf Vollkostenbasis eine „Kostenmiete“ für die Büroflächen budgetwirksam in Rechnung gestellt. Durch eine Bonus-Malus-Regelung soll ein kostenbewusster und wirtschaftlicher Umgang mit den genutzten Büroflächen erzielt werden.

Der ImmobilienService verfügt über ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster für einen Großteil der Gebäude (Schulen und Kindergärten). In diesem Kataster sind alle durchgeführten und langfristig zu erwartenden Sanierungsaufwendungen monetär erfasst. Zudem werden jährliche Begehungen der Immobilien durchgeführt, um die erforderlichen Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen zu erfassen. Die Maßnahmen werden nach Prioritäten geordnet und im Rahmen der finanziellen und personellen Ressourcen abgearbeitet.

Externe Dienstleistungsverträge sind in einem Vertragskataster erfasst. Hierzu gehören auch die Handwerker-Rahmenverträge. Die Leistungen werden nach Angabe des ImmobilienService regelmäßig neu ausgeschrieben.

Für die Planung der Errichtungs- und Nutzungskosten orientiert sich der ImmobilienService an Vergleichsobjekten. Bei den Raumplanungen werden Neben- und Verkehrsflächen reduziert, um möglichst effiziente Gebäude zu erreichen. Neben baulichen Standards (z.B. leicht zu reinigende Bodenbeläge) sind auch Vorgaben für den Energieverbrauch definiert. Die Vorgaben sind darauf ausgelegt, dauerhaft niedrige Bewirtschaftungs- und Instandhaltungsaufwendungen zu erreichen.

Für eine Lebenszykluskostenbetrachtung müssten sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten zusammengeführt und ausgewertet werden. Solche langfristig ausgerichteten Kostenvergleiche stellt der ImmobilienService nur bei Bedarf an, um anstehende Neubau- oder Sanierungsvarianten zu vergleichen.

Für die bestehenden Gebäude werden solche umfassenden Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht standardmäßig durchgeführt. Ein Kennzahlensystem, in dem die Entwicklung der Errichtungs- und Nutzungskosten laufend nach Gebäudetypen differenziert ausgewertet wird, ist nicht vorhanden. Die Erhebung solcher Kennzahlen würde es ermöglichen, unwirtschaftliche Gebäude eindeutig zu identifizieren.

→ **Empfehlung**

Der ImmobilienService sollte ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten aufbauen. Für Entscheidungen über Neubau- und Sanierungsprojekten legt er bereits langfristige Wirtschaftlichkeitsberechnungen zugrunde. Der ImmobilienService sollte die Kennzahlenerhebung sukzessive auf den gesamten Gebäudebestand ausweiten.

Hinweise zum Aufbau eines solchen Kennzahlensystems sind dem als Anlage beigefügten Fragebogen zu entnehmen.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr hatte 2011 insgesamt 36,97 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁵. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, ohne Auswirkung. Die Stellenausstattung befindet sich nach Auskunft der Stadt Mülheim an der Ruhr in den letzten Jahren auf etwa gleichbleibendem Niveau.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011 (alle Schulformen außer Berufskollegs)

Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
76	55	103	73	67	72	76	22

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau. Die Vergütung ist in Mülheim an der Ruhr mit 43.800 Euro je Stelle insgesamt überdurchschnittlich (Mittelwert 42.421 Euro je Stelle).

Ein Indikator für den Personaleinsatz ist die Zahl der betreuten Schüler:

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2011

Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
578	428	778	602	548	605	659	22

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Hier zeigen sich unterschiedliche Ergebnisse:

⁵ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/11)

Bei den Realschulen positioniert sich die Stadt Mülheim an der Ruhr im Bereich des Minimalwerts bei den Personalaufwendungen. Dies bei vergleichsweise hoher Anzahl an betreuten Schülern. Die Förderschulen positionieren sich im Bereich der Mittelwerte. Die Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler und die Anzahl Schüler je Sekretariatsstelle sind bei den Grundschulen, Hauptschulen, Gesamtschulen und Gymnasien ungünstig. Das heißt, hoher Personaleinsatz und vergleichsweise hohe Aufwendungen.

Die ungünstigen Kennzahlenausprägungen im Grundschulbereich werden auch durch den Erhalt von kleineren Schulen bzw. Nebenstandorten negativ beeinflusst.

Insgesamt ergibt sich ein sehr heterogenes Bild zwischen den einzelnen Schulformen.

Nicht in die obige Gesamtkennzahl einbezogen sind die Berufskollegs. Für diese Schulform errechnen sich folgende Kennzahlenwerte:

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro (Berufskollegs) 2011

Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
73,41	35,03	73,41	50,78	46,00	50,74	55,38	20

Die Personalaufwendungen bilden den Maximalwert ab. Dies ist in Mülheim an der Ruhr nicht auf das Vergütungsniveau zurückzuführen. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen bei den Berufskollegs bei 43.800 Euro (Mittelwert: 43.230 Euro). In Mülheim sind die Sekretariatskräfte an den Berufskollegs der Entgeltgruppe 6 zugeordnet. In einigen Städten gibt es jedoch im Bereich der Berufskollegs noch hoch bewertete Sekretariatsstellen in den Entgeltgruppen 8 und 9.

Vielmehr liegt der Grund in der geringen Anzahl der betreuten Berufsschüler:

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat (Berufskollegs) 2011

Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
597	597	1.234	891	789	840	988	21

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte die angesetzten Bearbeitungszeiten und Häufigkeiten bei der Stellenbemessung für alle Schulformen überprüfen.

Nach Auskunft des Amtes für Kinder, Jugend und Schule wird das Bewertungs- und Bemessungssystem aktuell in Zusammenarbeit mit Personalamt, Personalrat, Schulleitern und Schulsekretärinnen aus verschiedenen Schulformen überarbeitet. Erste Ergebnisse sollen noch in 2014 vorliegen.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. Oft erhalten die Beschäftigten die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird.

Qualitatives Stellenniveau 2011

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Mülheim an der Ruhr Vollzeit-Stellen	Mülheim an der Ruhr Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	-	-	0,7
E 8	-	-	7,3
E 7	-	-	0,1
E 6 / A 7	36,97	100,0	54,7
E 5	-	-	31,7
E 4	-	-	-
E 3	-	-	5,6
E 2	-	-	0,1
Summe	36,99	100,0	100,0

In Mülheim an der Ruhr sind die Sekretariatskräfte ausschließlich in den Entgeltgruppen 6 bzw. der Besoldungsgruppe A 7 eingeordnet.

Eine von der Stadt Mülheim an der Ruhr in der Vergangenheit durchgeführte Stellenbewertung für die Schulsekretariate führte zu dem Ergebnis, dass die Entgeltgruppe 6 bzw. die Besoldungsgruppe A 7 für das dort eingesetzte Personal angemessen ist. Die Arbeitsplatzbeschreibung der Sekretariatskräfte entstammt aus dem Jahr 1998.

Verfahren zur Stellenbemessung

Für die Stellenbemessung hat die Stadt Mülheim an der Ruhr sich an dem KGSt-Gutachten von 1977 orientiert. Bei diesem Verfahren handelt es sich um eine Zuschlagskalkulation, die auf den Schülerzahlen aufbauend Arbeitszeit-Zuschläge für weitere Aufgaben vorsieht. Der Grundbedarf wird nach dem KGSt-Gutachten von 1977 ermittelt. Zudem sind Zuschläge für Schüler mit Migrationshintergrund, Ganztagschüler, für die soziale Betreuung der Schüler und die Budgetverwaltung festgelegt.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte für alle Sekretariatsstellen einen individuellen (schulformspezifischen) und aktuellen Aufgabenkatalog erstellen, der die jeweiligen Anforderungen widerspiegelt. Sodann sollte sie ihr bisheriges Konzept zur Stellenbemessung der Schulsekretariate wie geplant überarbeiten und an die heutigen Erfordernisse anpassen.

Sofern eine Sekretariatskraft ausfällt, wird die Vertretung durch Mehrarbeit (befristete Erhöhung der Stellenanteile) oder durch befristete Einstellungen sichergestellt. Es gibt bislang keine verbindliche Vertretungsregelung.

→ **Empfehlung**

Im Hinblick auf die Überarbeitung des Stellenbemessungsverfahrens sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr auch die Vertretungsregelung überarbeiten.

So könnten beispielsweise schulübergreifend Vertretungen innerhalb eines Vertretungsbezirkes gebildet werden. Im Vertretungsfall würde die betroffene Sekretariatskraft die zu leistenden Wochenstundenzahl an ihrer „Stammschule“ reduzieren und einen Anteil auf die „Vertretungsschule“ verlagern (z.B. 2/3 an der Stammschule, 1/3 an der Vertretungsschule). Somit wird eine solidarische und ausgewogene gegenseitige Vertretung erreicht.

Die Neuberechnungen der Stundenkontingente für die einzelnen Schulen erfolgen bislang nicht anhand der jährlichen Schulstatistik. Somit werden die Arbeitsverträge, z.B. aufgrund von rückläufigen Schülerzahlen, auch nicht angepasst. Die derzeitige Stellenausstattung sieht die Stadt Mülheim an der Ruhr als angemessen an.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr geht zwar aktuell von einer angemessenen Stellenbesetzung der Schulsekretariate aus, hat aber infolge der seit Jahren fehlenden Überprüfung bzw. Neuberechnungen keine nachvollziehbare Grundlage für diese Einschätzung.

→ **Empfehlung**

Auf Basis des neuen Stellenbemessungskonzeptes sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr für alle Sekretariatsstellen eine Neuberechnung durchführen, diese in regelmäßigen Abständen überprüfen und ggf. entsprechende Anpassungen vornehmen. Da die Schülerzahlen bei einigen Schulformen rapide absinken, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr den Stellenbedarf mindestens alle zwei Jahre neu berechnen.

Sofern sich aus den Neuberechnungen die Notwendigkeit eines Stellenabbaus ergibt, sollte eine Umsetzung der Beschäftigten in andere Aufgabenbereiche geprüft und/oder die umsetzungsbedingte und altersbedingte Fluktuation zur Stellenreduzierung genutzt werden. Zudem sollten beim Abschluss neuer Arbeitsverträge die Formulierungen so gewählt werden, dass sie Anpassungen der abzuleistenden Stunden an den sich verändernden Bedarf ermöglichen.

Die Stellenbemessungsverfahren, die in den kreisfreien Städten angewendet werden, sind sehr unterschiedlich. Einige sind - wie das Modell der Stadt Mülheim - an der Ruhr relativ einfach aufgebaut und verursachen daher relativ wenig Aufwand bei der Stellenberechnung. Andere Städte verwenden wesentlich differenziertere Berechnungsmodelle, die das individuelle Aufgabenspektrum in den Schulen stärker berücksichtigen. Außerdem ist darin nachvollziehbar, welche Zeitanteile für die einzelnen Tätigkeiten einfließen.

Der interkommunale Vergleich führt zu dem Ergebnis, dass Kommunen, die mit den detaillierteren Verfahren arbeiten, tendenziell mittlere bis leicht überdurchschnittliche Aufwendungen erreichen. Die niedrigeren Kennzahlenwerte werden dagegen eher von Städten erreicht, die pauschalere Ansätze verwenden.

Die KGSt hat für den Sommer 2014 einen Bericht zu diesem Thema angekündigt. Darin werden drei verschiedene Varianten für die Stellenbemessung beschrieben: die Einordnung über Kennzahlenwerte, ein Verfahren mit pauschalierten Sockelansätzen sowie ein aufwendigeres analytisches Verfahren. Letzteres beinhaltet einen detaillierten Aufgabenkatalog und mittlere Bearbeitungszeiten für die anfallenden Tätigkeiten. Für die Berechnung des Stellenbedarfs wird die KGSt mit ihrem Bericht auch ein Excel-Tool zur Verfügung stellen.

Schülerbeförderung

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	107	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	602	378	1.611	642	519	568	672	18
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	15,3	4,0	34,0	17,7	14,4	15,4	22,5	18
Einpendlerquote in Prozent	3,0	0,7	27,8	7,7	3,1	5,9	9,8	15

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 3 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen.

→ Feststellung

Die Aufwendungen für den Schulweg im Verhältnis zu den beförderten Schülern sind insgesamt unterdurchschnittlich. Dies ist ein Indiz für eine wirtschaftliche Organisation des Schülertransports. Der Anteil von Schülern mit Beförderungsanspruch ist ebenfalls unterdurchschnittlich.

Die Aufwendungen je Schüler werden durch den Gesamtaufwand für die Schülerbeförderung und den Anteil der tatsächlich beförderten Schüler geprägt. Letzteres wird wiederum auch durch die Struktur der Stadt Mülheim an der Ruhr sowie die Einpendlerquote beeinflusst. Die Einpendlerquote bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt ab. Die Einpendlerquote ist bei allen Schulformen unterhalb des Mittelwertes.

Zudem wirken sich Mehrfachvorhaltungen von Schulformen in einzelnen Stadtteilen und die Struktur der Kommune auf die Schülerbeförderungsaufwendungen aus. In Mülheim an der Ruhr ist die Gemeindefläche mit rund 91 km² gegenüber einem Mittelwert von 169 km² eher niedrig. Ebenso ist die Bevölkerungsdichte mit rund 1.831 Einwohnern je km² gering (Mittelwert: 1.948 Einwohner je km²).

Organisation und Steuerung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Dieser wird durch die MVG (Mülheimer VerkehrsGesellschaft mbH) und den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) organisiert.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr zahlt dem Verkehrsunternehmen monatlich (elf Monate/Jahr) pauschale Abgeltungsbeträge. Grundlage hierfür ist ein Vertrag zwischen der Stadt Mülheim, der MVG und dem VRR. Dieser wurde im Jahre 2002 mit der Einführung des Schoko-Tickets geschlossen.

Für die Bemessung des Abgeltungsbetrags wurde die Zahl der in 2002 ausgegebenen Fahrkarten zu Grunde gelegt. Dieser 2002 ermittelte Monatsbetrag wurde in den Folgejahren als pauschaler Abgeltungsbetrag fortgeschrieben. Dabei erfolgen jährliche Anpassungen. Diese berücksichtigen die jährlichen Tarifanpassungen sowie die Entwicklung der Schülerzahlen (insgesamt). Die Zahlung ist somit nicht von der Zahl der tatsächlich ausgegebenen Schoko-Tickets abhängig.

Im Januar 2011 hatten in Mülheim an der Ruhr 3.376 Schüler Anspruch auf ein Schoko-Ticket. Die monatliche Zahlung belief sich in diesem Monat auf rund 132.788 Euro. Daraus errechnet sich ein „theoretischer“ Ticket-Preis von 39,33 Euro.

Im März 2014 wurden mit 3.104 deutlich weniger Schoko-Tickets ausgegeben. Hier wirken sich die rückläufigen Schülerzahlen und die Reduzierung der Schulstandorte aus. Zugleich ist die Monatspauschale an das Verkehrsunternehmen in diesem Jahr auf rund 135.750 Euro gestiegen. Dadurch erhöht sich der von der Stadt Mülheim an der Ruhr gezahlte Ticket-Preis rechnerisch auf 43,73 Euro.

Die Schoko-Tickets ermöglichen eine Nutzung des ÖPNV über den Schulweg hinaus. Darum kann der Schulträger von den Eltern bzw. volljährigen Schülern einen Eigenanteil von bis zu zwölf Euro erheben. Den Anspruch auf diesen Eigenanteil hat die Stadt an das Verkehrsunternehmen abgetreten. Die Beträge werden von dort in voller Höhe eingezogen.

Grundsätzlich sollten diese Eigenanteile die Zahlungen des Schulträgers verringern. In Mülheim an der Ruhr reduzieren sie jedoch nicht die von der Stadt zu zahlenden Beträge. Im März 2014 erhielt die MVG somit für ein Schoko-Ticket bei einem anspruchsberechtigten Schüler bis zu 55,73 Euro (43,73 Euro zuzüglich zwölf Euro Eigenanteil der Eltern). Ein nicht anspruchsberechtigter Schüler zahlte in 2014 nur 32,10 Euro/Monat für das gleiche Ticket.

→ Feststellung

Die mit dem Verkehrsunternehmen getroffene Vereinbarung hat zur Folge, dass die Stadt höhere Beträge zahlt als den eigentlichen Ticketpreis. Die Eigenanteile der Eltern/Schüler führen für die Stadt Mülheim an der Ruhr zu keiner finanziellen Entlastung. Durch die Zahlungen für die Schülerbeförderung wird somit der allgemeine ÖPNV subventioniert.

→ Empfehlung

Die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte eine Modifizierung der Vereinbarung anstreben. Sofern eine Subventionierung des ÖPNV erfolgt, sollte dies transparent und von den Schülerbeförderungskosten getrennt sein.

Einen Schülerspezialverkehr richtet die Stadt Mülheim an der Ruhr ein, wenn eine Nutzung des ÖPNV nicht möglich ist. Im Vergleichsjahr betraf dies 150 Schüler. Dies entspricht einem Anteil von knapp fünf Prozent der anspruchsberechtigten Schüler. Der Spezialverkehr wird ausschließlich zu Förderschulen eingesetzt. Die Leistungen des Schülerspezialverkehrs werden regelmäßig ausgeschrieben, letztmalig zum Schuljahr 2011/12.

Eine freiwillige Übernahme für Schüler ohne Beförderungsanspruch gibt es in Mülheim an der Ruhr nicht. Bei der Übernahme der Fahrtkosten beachtet die Stadt Mülheim an der Ruhr den in der Schülerfahrkostenverordnung festgelegten Höchstbetrag von 100 Euro/Monat⁶.

Zwischen dem Verkehrsträger und dem Schulträger finden anlassbezogene Abstimmungsgespräche statt, um reibungslose Abläufe bei der Vergabe der Schoko-Tickets sicherzustellen. Zudem steht das Amt für Kinder, Jugend und Schule in ständigem Kontakt mit dem Verkehrsträger, um kurzfristige Probleme (erforderliche Zusatzbusse, Verspätungen, Ausfälle) möglichst zeitnah auszuräumen.

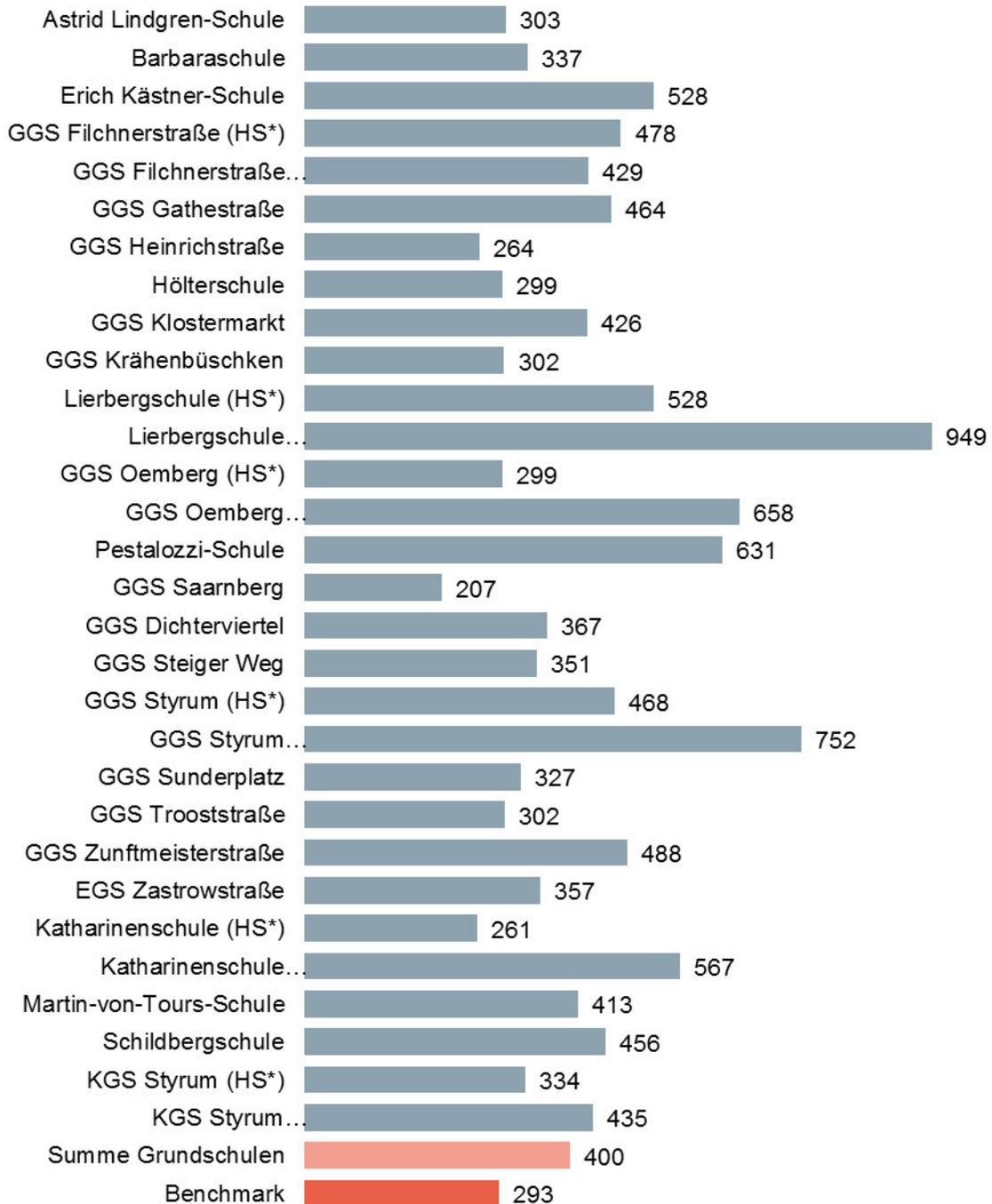
→ **Feststellung**

Aus der geschilderten Vorgehensweise zum Schülerspezialverkehr und zur Organisation der Schülerbeförderung ist kein weiterer Handlungsbedarf abzuleiten.

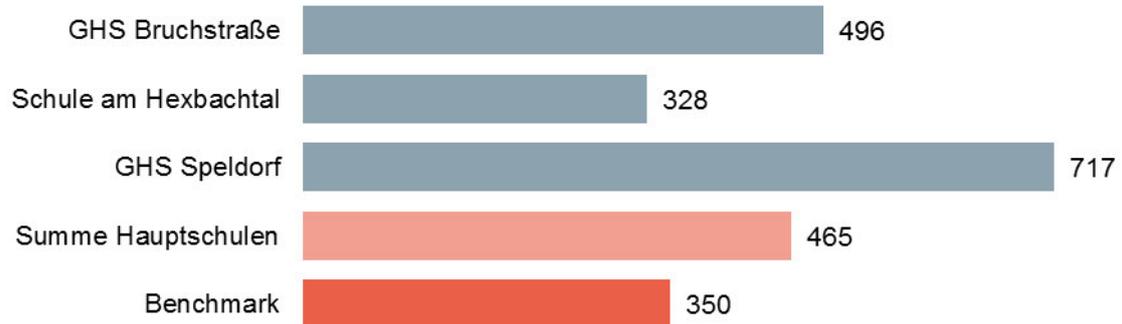
⁶ § 2 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung (SchfkVO)

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

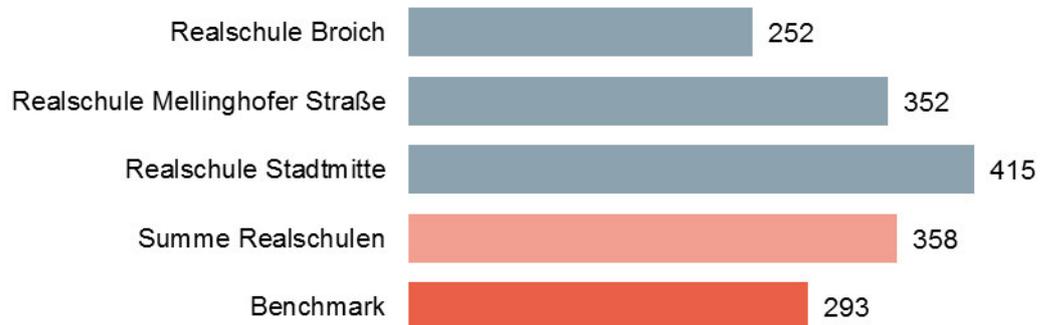
Grafik 1: BGF Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



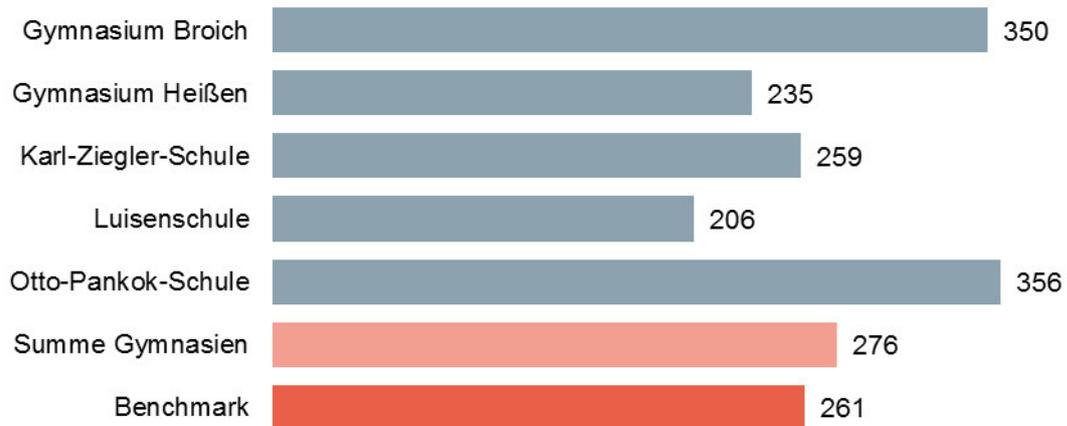
Grafik 2: BGF Hauptschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik 3: BGF Realschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik 4: BGF Gymnasien je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik 5: BGF Gesamtschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011

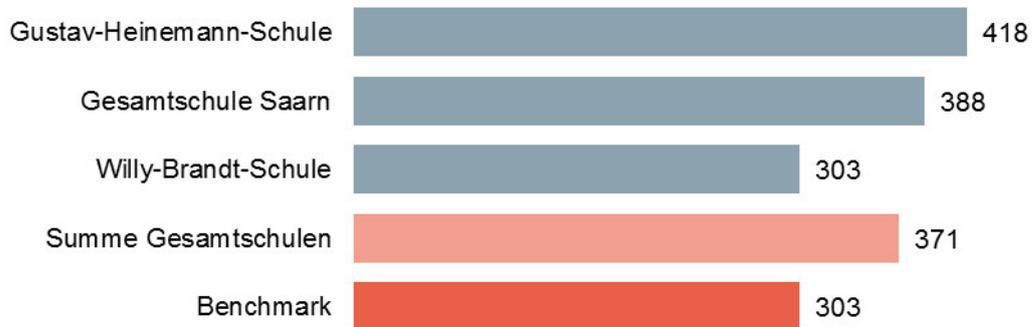


Tabelle 1: Erfüllungsgrad „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Organisation des Portfoliomanagements					
Bestehen klare und nachhaltige Zielvorgaben des VV/ der Politik zur Optimierung des Immobilienbestandes?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Wird die Zielerreichung bzw. die Einhaltung der strategischen und operativen Vorgaben kontinuierlich überprüft und gemessen?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Besteht eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung und Vorbereitung entsprechender Entscheidungen in VV und Politik zuständig ist?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Gibt es ein festes Regelwerk, das ein verbindliches Verfahren zur Portfoliosteuerung vorgibt?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Wird der vorhandene Gebäudebestand im Sinne einer systematischen Portfolioanalyse kontinuierlich auf seine Notwendigkeit für die kommunale Aufgabenerfüllung kritisch hinterfragt/überprüft?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden in das zentrale Portfoliomanagement auch die Immobilien der städtischen Beteiligungen (Konzernsteuerung "Immobilien") einbezogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl Organisation des Portfoliomanagements				29	48
Erfüllungsgrad Organisation des Portfoliomanagements				60	
IT-Systeme und Datengrundlagen					
Ist eine Gebäudeübersicht vorhanden? Können Bruttogrundflächen, Nutzflächen, die Gebäudeanzahl ohne Rechercheaufwand angegeben werden?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind die Gebäudedaten strukturiert, z.B. in einem CAFM-System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind die Gebäudekosten strukturiert, z.B. in einem kaufmännischen System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden zyklisch Berichte aus den Systemen erstellt und den Entscheidungsträgern zur Steuerung des Portfolios weitergeleitet?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Gibt es für alle Gebäude ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Ist der Sanierungs- und Instandhaltungsstau ermittelt?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Werden das Instandhaltungs- und Sanierungskataster jährlich aktualisiert?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Verfügen Sie über ein Vertragskataster für externe Services und Dienstleistungen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Wird das Vertragskataster zyklisch aktualisiert, erfolgen zyklische Neuausschreibungen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl IT-Systeme und Datengrundlagen				63	66
Erfüllungsgrad IT-Systeme				95	
Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)					
Haben Sie für Ihre Gebäude jeweils ein Betriebskonzept in dem die wichtigsten Fakten/Vorgaben zum Betrieb des Gebäudes erfasst sind?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Berücksichtigen Sie zukünftige Nutzungsänderungen und die erforderlichen Anpassungen bereits in Ihren Planungen?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Haben Sie einen Instandhaltungskatalog je Gebäude?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Kennen Sie die notwendigen Instandhaltungsraten je Gewerk oder Anlage?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Haben Sie einen Sanierungskatalog je Gebäude?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Kennen Sie die technischen Nutzungsdauern Ihrer Gebäude, Gewerke und Anlagen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				24	39
Erfüllungsgrad Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				62	
Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen					
Werden die Gebäude- und Nutzungskosten im Rahmen einer Lebenszykluskostenbetrachtung zusammengeführt und ausgewertet?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Erfolgt eine standortübergreifende Betrachtung der Lebenszykluskosten?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Erfolgt eine langfristige Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Einzelgebäuden in Form von detaillierten Wirtschaftlichkeitsberechnungen?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden bei Standortentscheidungen Szenarienberechnungen beispielweise Neubau vs. Sanierung erstellt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Beträgt der Betrachtungszeitraum der Berechnungen mindestens 20-30 Jahre?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				21	33
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				64	
Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)					
Definieren Sie bei Neubauten oder umfangreichen Sanierungen Zielwerte die seitens der Planungsbeteiligten erreicht werden müssen?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Führen Sie LZK-Berechnungen in sehr frühen Planungsphasen, Bsp. Wettbewerb oder VOF-Verfahren durch (gegebenenfalls durch Dritte, z.B. Architekten oder Fachplaner) ?	nicht erfüllt	0	3	0	9

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Sind die Lebenszykluskosten - nicht nur die Energiekosten - ein Entscheidungsmerkmal für die Auswahl des Entwurfs?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden die Berechnungen detailliert und nicht über Kennzahlen (Mittelwerte o.ä.) erstellt?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden die LZK-Berechnungen in den wesentlichen HOAI-Phasen (2,3,5) aktualisiert?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden alle Nutzungskostenarten der DIN 18960 in den LZK-Berechnungen berücksichtigt?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Werden die zu erwartenden Preissteigerungsraten je Kostenart in den Berechnungen berücksichtigt?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Erfolgen die LZK-Berechnungen dynamisch in einem VoFi-Modell?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Betrachten Sie bei den Maßnahmen zur Optimierung der Energiekosten auch die zukünftigen Instandhaltungs- und Sanierungskosten?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Geben Sie Standards bezüglich des Energieverbrauchs Ihrer Gebäude (Plusenergie, Passivhaus, etc.) vor?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Punktzahl Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				12	60
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				20	
Kennzahlensystem					
Ist ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten im Einsatz?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden die Kennzahlen Lebenszykluskosten zyklisch ausgewertet?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Sind detaillierte Kennzahlen zu Errichtungskosten vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Sind detaillierte Kennzahlen zu Nutzungskosten vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden Maßnahmen ergriffen, wenn aus dem Kennzahlensystem deutliche Abweichungen erkennbar sind?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Gibt es Szenarienberechnungen für unwirtschaftliche Gebäude?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Punktzahl Kennzahlensystem				16	39
Erfüllungsgrad Kennzahlensystem				41	
Gesamtauswertung					
Punktzahl gesamt				165	285
Erfüllungsgrad gesamt				58	

Tabelle 2: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	77	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	572	355	1.165	659	556	627	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	33.400	44.555	41.407	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	102	60	117	82	72	79	85	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	428	376	704	531	471	539	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	33.400	46.700	42.190	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	47	43	102	61	53	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	940	416	1.117	727	651	702	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	73	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	597	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	79	51	107	72	64	70	77	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	555	403	832	614	555	625	657	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	38.668	47.969	42.919	42.236	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	138	78	322	159	123	148	189	22

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	318	136	556	298	225	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	38.835	44.130	41.962	40.300	41.996	43.800	22

Tabelle 3: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	52	9	117	64	37	58	97	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	498	478	2.135	927	605	810	927	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	2,3	0,5	9,4	4,3	2,6	4,0	4,5	17
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	1,9	0,4	0,0	0,1	0,4	15
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	202	35	219	128	101	109	156	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	521	280	1.591	576	440	475	619	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	34,0	6,1	42,0	21,4	13,1	19,3	29,4	17
Einpendlerquote in Prozent	1,6	0,0	10,2	2,7	0,5	1,6	3,8	15
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	106	23	231	121	96	125	146	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	434	287	1.594	536	417	453	512	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	21,3	4,4	46,8	23,7	17,8	21,3	30,4	17
Einpendlerquote in Prozent	1,5	0,0	20,5	4,0	0,9	1,5	4,2	15

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	104	26	231	125	80	127	169	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	532	329	1.589	560	413	436	564	16
Anteil der beförderten Schüler an der Ge- samtschülerzahl in Pro- zent	18,9	6,0	43,2	23,6	18,0	21,3	31,8	17
Einpendlerquote in Pro- zent	0,8	0,0	21,7	5,8	1,0	3,6	7,0	15
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	99	34	293	146	91	143	205	18
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	414	308	1.590	520	413	427	474	15
Anteil der beförderten Schüler an der Ge- samtschülerzahl in Pro- zent	22,8	1,9	63,4	31,8	22,6	24,5	46,5	16
Einpendlerquote in Pro- zent	4,9	0,0	18,0	5,4	2,5	4,3	7,7	14
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	932	257	1.563	745	564	700	922	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	2.304	886	3.966	1.776	1.040	1.474	1.975	16
Anteil der beförderten Schüler an der Ge- samtschülerzahl in Pro- zent	40,5	12,5	70,5	45,5	38,1	50,6	52,6	17
Einpendlerquote in Pro- zent	0,5	0,0	20,9	2,9	0,6	0,8	2,8	15
Berufskollegs								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	50	20	112	64	52	63	77	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	430	339	1.590	599	427	541	669	16
Anteil der beförderten Schüler an der Ge- samtschülerzahl in Pro- zent	11,1	3,7	17,2	11,1	8,5	12,0	13,4	16
Einpendlerquote in Pro-	9,7	0,0	59,8	16,6	4,0	12,1	22,6	16

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quartil	Anzahl Werte
zent								

→ 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 Mülheim
an der Ruhr im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	4
Kennzahlen	6
Straßenbeleuchtung	12
Energie	13
Unterhaltung	14
Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung	14

→ Verkehrsflächen und –anlagen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet die Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbeleuchtung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Straßenvermögen.

Die Untersuchung der Straßenbeleuchtung dient als Orientierung im Hinblick auf den Mitteleinsatz. Die GPA NRW hat einen Benchmark für den Stromverbrauch bezogen auf die Leuchtenstandorte definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie das Potenzial.

Datenlage

Im Rahmen dieses Prüfgebietes legt die GPA NRW die Verkehrsflächen ohne die Flächen des Straßenbegleitgrüns zugrunde. Letzteres wird im Prüfgebiet Grünflächen näher untersucht. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat ihre Verkehrsflächen jedoch nur nach den Bestandteilen Fahrbahn und Randbereiche unterteilt. Somit können die Flächen für das Straßenbegleitgrün nicht ermittelt werden. Dies hat zur Folge, dass die Kennzahlen mit Bezug zur Verkehrsfläche grundsätzlich nicht dargestellt werden können. Um aber zumindest näherungsweise Kennzahlenwerte abbilden zu können, hat die GPA NRW die Flächen des Straßenbegleitgrüns des Grünflächenamtes zugrunde gelegt. Diese Flächen von ca. 427.000 m² umfassen jedoch nur solche in der Pflegeverantwortung des Grünflächenamtes und sind somit nicht vollständig.

Die dargestellten Kennzahlen in Bezug auf die Verkehrsfläche können somit ausschließlich als Näherungswerte betrachtet werden. Die tatsächliche Verkehrsfläche ist aufgrund der insgesamt größeren Fläche des Straßenbegleitgrüns (als die in der Verantwortung des Grünflächenamtes) geringer. Somit werden diese Kennzahlen tendenziell höher ausfallen als dargestellt.

→ **Feststellung**

Die Kennzahlen in Bezug auf die Verkehrsfläche sind ausschließlich als Näherungswerte zu verstehen. Die tatsächlichen Kennzahlenergebnisse werden unter Berücksichtigung der korrekten Verkehrsfläche höher liegen.

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 einbe-

zogenen Grunddaten für die Kennzahlenermittlung sind angelehnt an die Definitionen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung.

Aufgrund der individuellen Einflussfaktoren in den Kommunen geben die interkommunalen Vergleiche eine Orientierung. Die Ausprägung der Kennzahlen und deren Wirkungszusammenhänge sind als Indikator für ggf. bestehende oder zukünftige Haushaltsrisiken geeignet.

Um eine vorsichtige Gesamteinschätzung zum Erhaltungszustand bzw. –bedarf vorzunehmen, werden die Kennzahlen in der Analyse um vergangene und zukünftige Entwicklungen ergänzt.

Abschließend stellt die GPA NRW die Verteilung der Flächen nach Schadensklassen und, soweit möglich, die Veränderung zur letzten überörtlichen Prüfung dar.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Mülheim an der Ruhr erörtert wurde.

- Eine Straßendatenbank, die die wesentlichen Informationen enthält, hat die Stadt Mülheim an der Ruhr implementiert. Mit der messtechnischen Befahrung der Straßen wurden und werden die Straßenabschnitte mit ihrem Schadensbild in die Datenbank eingepflegt. Ebenso sind die Leit- und Funktionsdaten und die Querschnittsdaten erfasst.
- Sehr positiv ist in diesem Zusammenhang zu bewerten, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr regelmäßige Zustandserfassungen vornimmt.
- Ebenso stellt die GPA NRW positiv heraus, dass in der Straßendatenbank auch Erhaltungsdaten mit den Durchschnittskosten der letzten Jahre erfasst werden.
- Die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung werden als zwei getrennte Systeme geführt. Sich ergebende Veränderungen aus investiven Maßnahmen werden vom Amt für Verkehrswesen und Tiefbau an die Anlagenbuchhaltung gegeben. Zudem hat die Stadt nach der zweiten Befahrung den Bestand in beiden Systemen abgeglichen.
- Die im Rahmen der regelmäßigen Begehungen festgestellten Schäden werden an den Bauhof weitergeleitet. Hieraus werden dann die jeweiligen „To-do-Listen“ erstellt.
- Innerhalb des Amtes für Verkehrswesen und Tiefbau gibt es eine Bedarfsplanung. Allerdings richtet sich die Erhaltungsstrategie in Anbetracht der Haushaltslage nach den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln.
- Eine Kostenrechnung ist nicht implementiert.

Strukturen

Die Stadt Mülheim an der Ruhr unterhält in ihrem gut 9.100 ha großen Stadtgebiet knapp 5,6 Mio. m² Verkehrsflächen. Wie bereits oben dargestellt kann die genaue Fläche des Begleitgrüns nicht beziffert werden. Insofern hat die GPA NRW zumindest die Fläche von rund

427.000 m² in Abzug gebracht, die in der Pflege des Grünflächenamtes liegen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich somit auf eine Verkehrsfläche von gut 5,1 Mio. m².

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	1.831	805	3.195	1.954	1.485	2.057	2.494	22
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	30,7	20,9	47,2	32,3	28,9	30,6	34,7	22

Absolut betrachtet hat die Stadt Mülheim an der Ruhr im Vergleich der kreisfreien Städte die sechstgeringste Größe des Stadtgebietes wie auch die sechstgeringste Einwohnerzahl. Gerade die Einwohnerzahl wirkt sich bei diesen Kennzahlen entsprechend aus. Auch die Verkehrsfläche ist insgesamt gering; nur drei Städte haben noch weniger Verkehrsflächen.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Städte, das langfristig zu erhalten ist. Die notwendige Er- und Unterhaltung ebenso wie die Instandhaltung des Vermögens sind insoweit unabdingbar. Andernfalls droht ein Werteverzehr mit zum einen entsprechenden Risiken für Haushalt und Bilanz und zum anderen erheblichen Mängeln im Straßenzustand.

Die Bedeutung dieses Vermögens wird durch die Bilanzwerte unterstrichen. Die Verkehrsflächen sind in Mülheim an der Ruhr bilanziell mit einem Wert von gut 300 Mio. Euro ausgewiesen (Stand 31.12.2011). 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

Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,6	3,7	27,7	15,1	10,2	15,7	18,4	20

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Straßen, Wege und Plätze inkl. der Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme. Interkommunal zeigt sich für Mülheim an der Ruhr bereits eine unterdurchschnittliche Quote, die durch eine Verringerung der Vermögenswerte im Zeitverlauf weiter reduziert wird.

Bilanzwert „Straßen, Wege, Plätze“ in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
325.129.172	319.079.429	314.478.510	306.132.546	305.340.926

Die ausgewiesenen Werte beinhalten sowohl die Bilanzposition selbst als auch die, die Verkehrsflächen betreffenden, Anlagen im Bau. In dem zugrunde liegenden Zeitraum von fünf Jah-

ren verringert sich der Bilanzwert um ca. sechs Prozent bzw. 19,8 Mio. Euro. Analog ist auch der Anteil an der Bilanzsumme von 16,7 Prozent in 2008 auf die oben dargestellten 14,6 Prozent zurückgegangen.

Kennzahlen

Die drei wesentlichen Merkmale

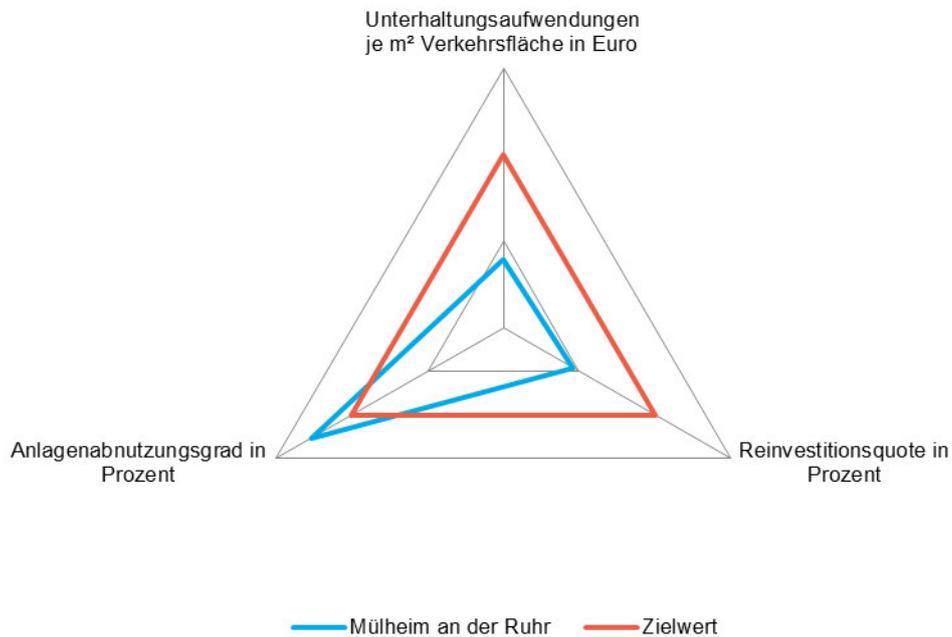
- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition

sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Mülheim an der Ruhr 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	Mülheim an der Ruhr	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,44	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	52,6	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	63,3	50

Alle drei Kennzahlen indizieren ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes Risiko für den Haushalt und die Bilanz. Der Anlagenabnutzungsgrad deutet auf eine zunehmende Überalterung des Straßenvermögens hin. Dies wird entsprechende Reinvestitionen erforderlich machen. Die Reinvestitionsquote kann daher zukünftig nicht auf dem Niveau des Jahres 2011 gehalten werden, ohne dass nicht Vermögen weiter verzehrt wird und sich der Straßenzustand verschlechtert. Auch die geringen Unterhaltungsaufwendungen bergen, soweit sie auf diesem Niveau gehalten werden, ein entsprechendes Risiko für den Haushalt und den Straßenzustand.

Die GPA NRW hat nachfolgend die drei wesentlichen Merkmale näher untersucht.

Anlagenabnutzungsgrad

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat für die Verkehrsflächen eine Gesamtnutzungsdauer von 51 Jahren festgelegt. Zum Stichtag 31.12.2011 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei 18,8 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2011

Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
63,3	8,9	80,0	52,4	45,5	49,1	68,9	17

Der interkommunale Vergleich zeigt eine erhebliche Spannbreite bei den jeweiligen Anlagenabnutzungsgraden. Dies deutet darauf hin, dass die Städte zum einen über ein sehr unterschiedlich beschaffenes Straßennetz verfügen und zum anderen in der Bewertung der Anlagen unterschiedliche Wege gewählt haben.

Im Zeitraum von 2008 bis 2012 ist die durchschnittliche Restnutzungsdauer des Straßenvermögens in Mülheim an der Ruhr kontinuierlich von 22 auf 18 Jahre zurückgegangen. Dieser zunehmenden Überalterung des Straßenvermögens kann nur über entsprechende Reinvestitionen entgegengewirkt werden.

Neben dem Alter des Straßenvermögens ist an dieser Stelle der Blick auch auf den Straßenzustand zu richten. Bereits in der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die Straßenunterhaltung – damals noch im kamerale Rechnungswesen – untersucht. Dabei hat sie auch die Schadensklassenverteilung in den Blick genommen.

Im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen hat die Stadt Mülheim an der Ruhr ihre Schadensklassen kontinuierlich fortgeschrieben und seit der Ersterfassung für die Eröffnungsbilanz zwei weitere Zustandserfassungen durchführen lassen. Die zweite erfolgte in den Jahren 2008/2009, die dritte in den Jahren 2014/2015. Die Ergebnisse aus der letzten Befahrung liegen noch nicht abschließend vor. Gleichwohl ist eine erste Einschätzung der Ergebnisse dargestellt.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bewertet das Vorgehen der Stadt Mülheim an der Ruhr bezogen auf die kontinuierliche Fortschreibung der Straßenzustände und der regelmäßigen Zustandserfassung ausdrücklich positiv.

Entsprechend der Systematik der FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen) hat die Stadt die Straßenabschnitte mit Noten von 1,0 (sehr gut) bis 5,0 (sehr schlecht) bewertet. Daraus hat sie vier Schadensklassen gebildet:

- Schadensklasse 1: sehr guter Zustand
- Schadensklasse 2: guter Zustand
- Schadensklasse 3: „Warnbereiche“ für bereits gravierende Schäden
- Schadensklasse 4: mangelhafter Zustand („Rotbereich“)

Schadensklassenverteilung in Prozent

Jahr	Schadensklasse 1	Schadensklasse 2	Schadensklasse 3	Schadensklasse 4
2004	10	36	37	17
2009	9	34	34	23
2015	7	34	35	24

Aus den vorliegenden Datenbeständen hat die Stadt Mülheim an der Ruhr Kennzahlen entwickelt. Als maßgebliche Kennzahl hat sie dabei die „Rotbereichsquote“ definiert. Diese stellt den Anteil der Flächen in der Schadensklasse 4 (mangelhafter Zustand) an der gesamten Verkehrsfläche dar.

Anteil der Schadensklasse 4 an der Verkehrsfläche in Prozent

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
17,0	18,1	19,1	20,2	21,2	22,3	23,4	24,7	26,0

Im Zeitraum von 2004 bis 2012 ist der Anteil der Flächen in einem mangelhaften Zustand kontinuierlich um rund neun Prozent angestiegen. Dies verdeutlicht die oben angesprochenen Risiken, sofern nicht über entsprechende Reinvestitionen entgegengewirkt wird.

→ Feststellung

Die zunehmende Überalterung der Verkehrsflächen korrespondiert mit der zunehmenden Verkehrsfläche in einem mangelhaften Zustand. Ein unverändertes Investitionsvolumen kann zu einem ungewollten Werteverzehr führen und somit nicht nur den städtischen Haushalt entsprechend negativ beeinflussen sondern auch den Straßenzustand erheblich beeinträchtigen.

Unterhaltung

Unterhaltungsaufwendungen je m² in Euro 2011

Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,44	0,32	0,95	0,56	0,44	0,54	0,61	16

Wie bereits oben dargestellt kann die Stadt Mülheim an der Ruhr den Zielwert bei den Unterhaltungsaufwendungen nicht erreichen. Auch im interkommunalen Vergleich sind die Aufwendungen unterdurchschnittlich. An dieser Stelle weist die GPA NRW nochmals darauf hin, dass die Unterhaltungsaufwendungen je m² tatsächlich höher liegen werden, wenn die richtige Verkehrsfläche (unter Abzug der gesamten Fläche des Straßenbegleitgrüns) zugrunde liegt.

Im Zeitverlauf ist eine nahezu kontinuierliche Reduzierung der Unterhaltungsaufwendungen festzustellen. So lagen diese Aufwendungen im Jahr 2008 noch bei 0,56 Euro m² und sind damit um 22 Prozent zurückgegangen. Im Durchschnitt der betrachteten Jahre liegen sie bei 0,49 Euro je m².

Rund 45 Prozent der Unterhaltungsaufwendungen (ohne die Personalaufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter) entfallen auf die Eigenleistungen der Bauhofmitarbeiter. Diese nehmen Aufgaben im Rahmen der Verkehrssicherung und der Gefahrenabwehr wahr. Somit entfallen nur 55 Prozent auf die nachhaltige Straßenunterhaltung.

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 unterdurchschnittlichen Unterhaltungsaufwendungen und insbesondere die im Zeitverlauf sinkende Tendenz bergen unter Berücksichtigung der zunehmenden Überalterung des Verkehrsflächenvermögens entsprechende Risiken. Bei einem mittel- und langfristig gleichbleibend niedrigen Niveau sieht die GPA NRW 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.

Investitionen

Die GPA NRW betrachtet aus dem gesamten Investitionsvolumen für die Verkehrsflächen hier speziell die Reinvestitionen. Also solche Investitionen, die in das vorhandene Vermögen fließen und somit dem Werterhalt der bestehenden Verkehrsflächen dienen.

Da die Werte der Stadt Mülheim an der Ruhr wie oben dargestellt nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen sind, gleichwohl aber daneben gestellt werden, führt dies bei den Kennzahlen zu den Reinvestitionen zu einer Überschreitung des bisherigen Maximalwertes.

Reinvestitionen und Abschreibungen 2011

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,81	0,82	2,96	2,05	1,50	2,25	2,52	20
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,28	0,04	0,77	0,30	0,08	0,17	0,56	13
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	45,7	1,9	36,7	14,3	4,3	6,9	27,0	13

Die Abschreibungen liegen im Zeitraum von 2008 bis 2012 bei zuletzt steigender Tendenz zwischen 13,1 und 14,6 Mio. Euro und summieren sich auf 68,9 Mio. Euro. Den Abschreibungen stehen in diesen Jahren Reinvestitionen in Höhe von 6,6 bis 8,3 Mio. Euro gegenüber. Insgesamt hat die Stadt Mülheim an der Ruhr 36,8 Mio. Euro in ihr Straßenvermögen reinvestiert. Somit ergibt sich im Durchschnitt dieser fünf Jahre eine Reinvestitionsquote von 54 Prozent.

Die Reinvestitionsquote und insbesondere der angestrebte Zielwert von 100 Prozent sind dabei selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Betrachtung von fünf Jahren im Hinblick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen ist dabei nur ein kleiner Ausschnitt. Gleichwohl zeigt er Tendenzen und Indikatoren über mögliche zukünftige Entwicklungen und entsprechende notwendige Maßnahmen auf. Allein aus diesem kleinen Ausschnitt zeigt sich, dass die Abschreibungen zu gut der Hälfte über Reinvestitionen gedeckt sind. Korrespondierend dazu ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen um ca. 19,8 Mio. Euro bzw. 6,1 Prozent verringert worden.

→ **Feststellung**

Die Reinvestitionsquote erscheint für den betrachteten Zeitraum noch angemessen. Unter Berücksichtigung der zunehmenden Überalterung des Verkehrsflächenvermögens und des steigenden Anteils der Flächen in einem mangelhaften Zustand könnte sich bei unverändertem Investitionsvolumen ein ungewollter Werteverzehr des Vermögens einstellen, der für den städtischen Haushalt entsprechende Risiken birgt.

Gesamtbetrachtung

- Die der Kennzahlenermittlung zugrunde liegende Verkehrsfläche, bei der das Straßenbegleitgrün unberücksichtigt bleibt, kann nicht exakt ermittelt werden. Da die Fläche des Begleitgrüns in der gesamten Fläche der Nebenanlagen untergeht, kann hier nur eine Teilmenge, die in der Pflegeverantwortung des Grünflächenamtes liegt, in Abzug gebracht werden. Insofern sind die Kennzahlen entsprechend zu relativieren und als Näherungswerte zu verstehen.
- Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt mit 63 Prozent eine zunehmende Überalterung der Verkehrsflächen.
- Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in den fünf betrachteten Jahren im Durchschnitt bei 0,49 Euro je m² und damit unterhalb des Zielwertes. Zudem zeigt sich im Zeitverlauf eine sinkende Tendenz.
- Die Reinvestitionen haben in diesen Jahren die Abschreibungen zu etwa 54 Prozent gedeckt.
- Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist von 2008 bis 2012 um 6,1 Prozent bzw. 19,8 Mio. Euro verringert worden.
- Die regelmäßigen Zustandserfassungen zeigen einen zunehmenden Anteil der Flächen in einem mangelhaften Zustand.
- Diese Indikatoren weisen einzeln und ihrer Kombination auf ein Risiko für den Haushalt wie auch den Zustand der Verkehrsflächen hin. Insbesondere die zunehmende Überalterung der Verkehrsflächen mit einem einhergehenden steigenden Anteil an Flächen in einem mangelhaften Zustand birgt entsprechende Risiken.

Straßenbeleuchtung

Im Bereich der Verkehrsanlagen betrachtet die GPA NRW die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung. Diese setzen sich zusammen aus den Unterhaltungs- und Energieaufwendungen, den Abschreibungen sowie den Personalaufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter.

Auch für die Kennzahlen zur Straßenbeleuchtung gilt Gleiches wie unter dem Punkt „Datenlage“ ausgeführt. Die GPA NRW hat mit der hilfswisen Berechnung der Verkehrsfläche (Fläche des Straßenbegleitgrün ist nicht vollständig) die Kennzahlen ermittelt. Diese sind jedoch ausschließlich als Näherungswerte zu verstehen und sind nicht in die interkommunalen Vergleiche einbezogen, sondern stehen losgelöst daneben.

Ein Großteil der Straßenbeleuchtung – rund 94 Prozent der Leuchtenstandorte - steht im Betrachtungszeitraum im Eigentum der RWE. Die RWE übernimmt sowohl für die eigenen wie auch die Beleuchtung im Eigentum der Stadt den Betrieb, die Wartung und Instandhaltung sowie die Stromlieferung für die Straßenbeleuchtung. Für die Beleuchtung im Eigentum der RWE erfolgt zudem auch die Erneuerung.

Nach der europaweiten Ausschreibung Ende 2014 erfolgt die Stromlieferung ab dem 01.01.2015 für die Straßenbeleuchtung durch die Dortmunder Energie- und Wasserversorgung GmbH. Gleichzeitig übernimmt die Stadt Mülheim sukzessive Leuchten von der RWE wieder in das städtische Eigentum. Im Jahr 2015 waren dies etwa 2.000.

Die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung beliefen sich in Mülheim an der Ruhr im Jahr 2011 auf rund 3,16 Mio. Euro.

Aufwendungen Straßenbeleuchtung 2011

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	228	98	281	177	153	171	202	19
Aufwendungen je 1.000 m ² Verkehrsfläche in Euro	617	297	984	534	396	493	613	19

Die Positionierung oberhalb des dritten Quartil erfordert eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Komponenten.

Die Aufwendungen werden unter anderem von der Beleuchtungsdichte beeinflusst. Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat im Jahr 2011 in ihrem Stadtgebiet 13.894 Leuchtenstandorte.

Leuchtenstandorte je 1.000 m² Verkehrsfläche 2011

Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,71	2,18	4,15	3,00	2,51	3,05	3,41	20

Die unterdurchschnittliche Leuchtendichte wirkt sich – absolut betrachtet - auf die Aufwendungen insgesamt begünstigend aus. Bei den Kennzahlen je Leuchtenstandort kann die geringe Leuchtendichte demgegenüber zu höheren Werten führen.

Energie

Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Stromverbrauch und den Energiepreis bestimmt. Der Energiepreis, errechnet aus den Energieaufwendungen und dem Stromverbrauch in kWh, liegt für die Stadt Mülheim an der Ruhr im Jahr 2011 bei 0,21 Euro. Interkommunal liegt die Stadt damit über dem Mittelwert von 0,18 Euro je kWh. Im Zeitraum von 2008 bis 2012 ist der Energiepreis um ca. fünf Cent bzw. knapp 33 Prozent gestiegen.

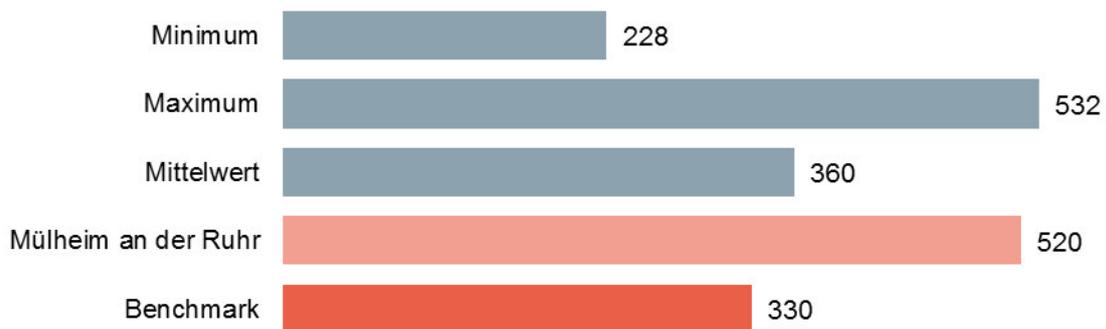
Demgegenüber ist der Stromverbrauch in diesem Zeitraum nur leicht rückläufig. Es konnten nur etwa 200.000 kWh eingespart werden; dies entspricht einer Reduzierung von 2,7 Prozent. Andere Kommunen konnten hier in den letzten Jahren deutlich größere Einsparungen erzielen.

Stromverbrauch je 1.000 m² Verkehrsfläche in kWh 2011

Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.407	521	1.626	1.070	907	1.097	1.209	20

Der Stromverbrauch bezogen auf die Verkehrsfläche tendiert bereits jetzt zum Maximalwert. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die tatsächliche Verkehrsfläche geringer sein wird, wird sich der Kennzahlenwert weiter erhöhen.

Stromverbrauch je Leuchtenstandort in kWh 2011



Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
520	228	532	360	321	342	383	20

Im Vergleich zum Benchmark ergibt sich rechnerisch ein Potenzial von 190 kWh je Leuchtenstandort; insgesamt ca. 2,6 Mio. kWh.

Mit dem neuen Stromlieferanten konnte zwar ab 2015 der Energiepreis gesenkt werden, die Stadt Mülheim an der Ruhr sollte jetzt jedoch verstärkt den Fokus darauf legen, den Stromverbrauch nachhaltig zu senken. Gerade bei der Straßenbeleuchtung kann der Stromverbrauch oftmals nur durch den Einsatz einer modernen Technik mit energiesparenden Leuchtmitteln realisiert werden. Dazu bedarf es im Vorfeld entsprechender Investitionen. Zudem sind aber auch die Schaltzeiten und die Brenndauer in den Blick zu nehmen.

Unterhaltung

In die Unterhaltungsaufwendungen hat die GPA NRW die Aufwendungen für Eigen- und Fremdleistungen in der Unterhaltung, die Personalaufwendungen der Verwaltung sowie auch die Abschreibungen einbezogen. Letzteres ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob die Beleuchtung über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet wurde.

Unterhaltungsaufwendungen 2011

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	119	44	211	111	78	108	141	17
Unterhaltungsaufwendungen je 1.000 m ² Verkehrsfläche in Euro	322	148	762	340	200	313	422	17

Mit dem sukzessiven Übergang von Leuchten aus dem Eigentum der RWE in das städtische Eigentum sollen insbesondere die Aufwendungen für die Wartung deutlich reduziert werden. Dies wird zukünftig die Kennzahlenergebnisse erheblich verbessern.

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die der Kennzahlenermittlung zugrunde liegende Verkehrsfläche, bei der das Straßenbegleitgrün unberücksichtigt bleibt, kann nicht exakt ermittelt werden. Da die Fläche des Begleitgrüns in der gesamten Fläche der Nebenanlagen untergeht, kann hier nur eine Teilmenge, die in der Pflegeverantwortung des Grünflächenamtes, in Abzug gebracht werden. Insofern sind die Kennzahlen entsprechend zu relativieren und als Näherungswerte zu verstehen.
- Die Leuchtdichte ist in Mülheim an der Ruhr unterdurchschnittlich.
- Die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung liegen interkommunal auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

- Bedingt ist dies insbesondere durch einen hohen Stromverbrauch, der in den letzten Jahren nur in geringem Umfang gesenkt werden konnte. Hier sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr durch den Einsatz energiesparender Leuchtmittel und die Überprüfung von Schaltzeiten eine nachhaltige Reduzierung des Stromverbrauchs anstreben.
- Den Energiepreis konnte sie im Jahr 2015 infolge einer europaweiten Ausschreibung bereits senken.
- Gleichzeitig gehen ab 2015 die Leuchten sukzessive in das Eigentum der Stadt zurück. In der Folge sind deutlich geringere Unterhaltungsaufwendungen vorgesehen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Mülheim an der Ruhr mit dem Index 2.

→ 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 Mül-
heim an der Ruhr im Jahr
2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	9
Gesamtbetrachtung	10

→ 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.

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 Mülheim an der Ruhr 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?	12	4		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	3	1	1	1
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	12	4	4	4
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?	27	9	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	12	4	4	4
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	18	6	6	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als	27	9	9	9

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3 (vgl. Erfüllungsgrade am Ende des Berichtes)

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Leistungspreise verrechnet?				
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	18	6	6	6
Ermittelter Wert	204	68	68	68
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	73	73	73	73

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Im Amt für Grünflächenmanagement und Friedhofswesen ist die Steuerung und Verantwortung für die kommunalen Grünflächen gebündelt. Lediglich die Nutzungsformen Sport und Wald liegen nicht in dessen Verantwortung. Planung bzw. Neubau und Unterhaltung – als zwei Abteilungen innerhalb des Amtes – greifen eng ineinander.
- Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat die Grünflächenunterhaltung fast vollständig fremdvergeben. Die wenigen eigenen Mitarbeiter kümmern sich um die akute Gefahrenabwehr und die Verkehrssicherung.
- Die Ausschreibungen erfolgen in regelmäßigen Abständen von drei (bei älteren Verträgen) bis aktuell fünf Jahren. Über diesen Zeitraum kann die Stadt eine Kostenkontinuität erreichen. Und auch auf Seite des Unternehmens führt dies zu einer besseren Planungssicherheit und Kenntnis der Flächen. So konnte die Stadt mit der Ausweitung des Ausschreibungszeitraumes auf fünf Jahre nochmals günstigere Ausschreibungsergebnisse erzielen.
- Im Rahmen der Freiflächenentwicklung liegen in Mülheim an der Ruhr verschiedene Fachplanungen vor. So gibt es beispielsweise ein dezernatsübergreifendes Konzept für die Entwicklung und Vermarktung von Brachflächen. Ebenso hat die Stadt Konzepte für besondere Flächen wie die ehemalige Landesgartenschau und den Kurpark sowie aktuell auch den Masterplan Spielen und Bewegen erstellt.
- Regelmäßige Umfragen, wie zufrieden die Bürger mit den Grünflächen sind, führt die Stadt Mülheim nicht durch. Die Beschwerden der Bürger laufen aber an zentraler Stelle zusammen.
- Die Stadt Mülheim an der Ruhr möchte sich strategisch als kinderfreundliche Stadt positionieren. Dabei legt sie auf den optischen Eindruck der Grünflächen und eine entsprechende Sauberkeit und Ordnung Wert. Strategisch wie operativ müssen sich die Zielsetzungen jedoch an der schwierigen Haushaltslage orientieren. Somit kann die Grünflächenunterhaltung derzeit nur inputorientiert, d. h. ausgehend von dem zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln, gesteuert werden.
- Ein Grünflächeninformationssystem sollte alle kommunalen Grünflächen mit ihrer Lage, Größe und der Nutzungsform ausweisen. Dabei sind auch die unterschiedlichen Flächenarten der Anlage darzustellen und mit ihren Pflegeleistungen (Art und Umfang) sowie den Aufwendungen zu hinterlegen.

In Mülheim an der Ruhr gibt es ein solches System im engeren Sinn nicht. In einem Kataster sind die Flächen abgebildet. Ebenso hat die Stadt bereits seit 1999 die Standards für jede Anlage definiert und in fünf Pflegeklassen eingeteilt. Die detaillierten Pflegepläne, die sich aus den Leistungsverzeichnissen der Ausschreibung ergeben, sind aber nicht im Kataster hinterlegt.

- Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat stadtweit eine Kostenrechnung mit einem Kennzahlensystem eingeführt. Im Rahmen des Berichtswesens erstellt das Amt für Grünflächenmanagement und Friedhofswesen vierteljährliche Prognoseberichte. Auf die Ausgestaltung der Kostenrechnung geht die GPA NRW unter dem Punkt „Datenlage“ weiter unten detailliert ein.
- Für die Bereiche, in denen das Amt für Grünflächenmanagement und Friedhofswesen nicht selbst Produktverantwortlicher ist, ist ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis implementiert. Dabei werden über die interne Leistungsverrechnung die tatsächlichen Kosten der Fremdvergaben bzw. die Eigenleistungen auf Vollkostenbasis den Fachämtern in Rechnung gestellt.

Datenlage

Grundsätzlich bietet eine Kostenrechnung die entscheidende Grundlage für eine transparente Datenlage und ermöglicht somit eine interne Steuerung der Aufgaben. Insofern stützt sich die GPA NRW in ihrer Datenerhebung in der Regel auf die Informationen aus der Kostenrechnung. Die Haushalte bieten für die Kennzahlenerhebung zumeist keine ausreichende Differenzierung hinsichtlich der Nutzungsformen und Flächenarten unter Abbildung des vollständigen Ressourcenverbrauches, also der Vollkosten.

Die Kostenrechnung ist in Mülheim an der Ruhr für die Grünflächenunterhaltung wie folgt aufgebaut:

- Es gibt nur zwei Kostenstellen:
 - Unterhaltung
 - Friedhofswesen
- Als Kostenarten sind die Sachkonten definiert. Für die Grünflächenunterhaltung betrifft dies die:
 - Unterhaltung der bebauten und unbebauten Grundstücke,
 - Bewirtschaftung der bebauten und unbebauten Grundstücke,
 - Unterhaltung von Infrastrukturvermögen.

Die dahinter stehenden Leistungen sind durch das Kataster nicht weiter aufgeschlüsselt. Das bedeutet, dass diese Aufwendungen nicht auf die einzelnen Nutzungsformen verteilt werden können. Die Unterhaltungsaufwendungen beziehen sich auf alle Grün-

flächen; also die Park- und Gartenanlagen, die Spiel- und Bolzplätze (teilweise integriert in die Parkanlagen), das Straßenbegleitgrün, das Tiergehege, die Sonderanlagen und auch Grünflächen an öffentlichen Gebäuden.

Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann insofern nicht auswerten, wie hoch die Aufwendungen für die einzelnen Nutzungsformen sind. Somit fehlen die Grunddaten zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeitskennzahlen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Mülheim an der Ruhr kann die entstandenen Aufwendungen in der Grünflächenunterhaltung nicht einzelnen Nutzungsformen zuordnen. Somit sind wirtschaftlichkeitsorientierte Detailanalysen und eine genaue interkommunale Standortbestimmung nicht möglich.

Insbesondere aufgrund der fast vollständigen Fremdvergabe der Grünflächenunterhaltung und des bereits geringen Pflegestandards (80 Prozent der Flächen in Pflegeklasse 5) kann die Datenbasis für die interne Steuerung gleichwohl als noch angemessen bezeichnet werden. Im Zeitverlauf können die Ausschreibungsergebnisse dargestellt und ausgewertet werden. Allerdings kann dies immer nur auf Basis der Anlagen insgesamt oder getrennt nach Sachkonten abgebildet werden. Die Leistungsverzeichnisse der Ausschreibungen sind deutlich differenzierter und liefern Aufschluss über die Preise für einzelne Flächenarten. Da dies jedoch nicht mit dem Kataster verknüpft ist, können diese Einzelflächen mit den entsprechenden Aufwendungen nicht den einzelnen Nutzungsformen zugeordnet werden.

Eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Nutzungsformen und verschiedener Leistungen innerhalb der Nutzungsform ist auf der Basis dieser Daten allerdings nicht möglich. Die Kennziffer „Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege je m²“ jeweils bezogen auf die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und das Straßenbegleitgrün als interkommunale Schlüsselkennzahl zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit in der Grünflächenunterhaltung war daher zum Zeitpunkt der Prüfung nicht ermittelbar. Auch einzelne, leistungsbezogene Aufwendungen in Bezug auf die Nutzungsart - wie bspw. die Aufwendungen für Rasenflächen oder für die Gehölzpflege - sind in Mülheim an der Ruhr auf Basis der derzeitigen Datengrundlagen nicht darstellbar und damit auch nicht interkommunal vergleichbar.

Um Kennzahlen nach dieser Systematik zu erheben und somit eine verbesserte, differenziertere interne Steuerung zu ermöglichen, sollte die Stadt Mülheim an der Ruhr eine entsprechende Datengrundlage schaffen. Dazu muss die Kostenrechnung Differenzierungen nach Nutzungsformen und einzelnen Leistungen ermöglichen und/oder das Kataster im Sinne eines Grünflächeninformationssystems erweitert werden. Hierzu muss die Stadt Mülheim an der Ruhr die Leistungsverzeichnisse und Ausschreibungsergebnisse in das vorhandene Kataster einspielen.

Gleichwohl hat die GPA NRW eine erste, näherungsweise Einschätzung zur Höhe der in Mülheim an der Ruhr eingesetzten Ressourcen für die Unterhaltung und Pflege der betrachteten Grünflächen vorgenommen. Dazu hat sie den ordentlichen Aufwendungen der Stadt die anhand der Benchmarks hochgerechneten Aufwendungen für die betrachteten Nutzungsformen gegenübergestellt.

Im Jahr 2013 beliefen sich die ordentlichen Aufwendungen für die Grünflächenunterhaltung in Mülheim an der Ruhr auf 2.313.987 Euro. Diese Aufwendungen beziehen sich auf die nachfolgend dargestellten Flächen.

Flächen und Aufwendungen Mülheim an der Ruhr

Nutzungsform	Fläche in m ²	Aufwendungen in Euro
allgemeine Parkanlagen	944.944	
MüGa (Mülheims Garten an der Ruhr)	445.000	
Kurpark Raffelberg	68.619	
Spiel- und Bolzplätze	219.552	
Straßenbegleitgrün	426.966	
Wanderwege	181.177	
Brachflächen	344.751	
Summe	2.631.009	2.313.987

Die Wanderwege und Brachflächen sind in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der GPA NRW grundsätzlich – soweit sie nicht einer anderen, übergeordneten Nutzungsform zuzuordnen sind - nicht enthalten. Da die Stadt Mülheim an der Ruhr jedoch nur die Aufwendungen in Summe für die dargestellten Nutzungsformen abbilden kann, hat die GPA NRW diese Flächen hier mit aufgenommen.

Diesen Flächen hat die GPA NRW die definierten Benchmarks gegenübergestellt und daraus die entsprechenden Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung ermittelt. In gewissen Punkten ist dabei der Vergleich eingeschränkt:

- Die MüGa (Mülheims Garten an der Ruhr) ist als ehemaliges Landesgartenschauengelände mit einer noch laufenden Bindungsfrist bis 2022 als Sonderanlage zu werten. In der Regel sind die Aufwendungen für solche Parkanlagen höher als für klassische Park- und Gartenanlagen. Gleichwohl hat die GPA NRW hier nur den Benchmark von 1,10 Euro je m² für die klassischen Park- und Gartenanlagen zugrunde gelegt.
- Die Stadt Mülheim an der Ruhr hat in ihren Park- und Gartenanlagen auch solche Anlagen erfasst, in denen Parkanlagen mit Spielplätzen kombiniert sind. Ein getrennter Ausweis der Spielplatzflächen und der dazugehörigen Aufwendungen ist nicht möglich.
- Für die Wanderwege und Brachflächen hat die GPA NRW keine Benchmarks definiert. Somit hat sie dafür keine Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung ermittelt.

Aufwendungen Pflege und Unterhaltung auf Basis GPA-Benchmarks

Nutzungsform	Fläche in m ²	Benchmark in Euro je m ²	Aufwendungen Pflege und Unterhaltung in Euro
allgemeine Parkanlagen	944.944	1,10	1.039.438
MüGa*	445.000	1,10	489.500
Kurpark Raffelberg	68.619	1,10	75.481
Spiel- und Bolzplätze	219.552	2,90	636.701
Straßenbegleitgrün	426.966	1,40	597.752
Wanderwege	181.177	**	
Brachflächen	344.751	**	

Nutzungsform	Fläche in m ²	Benchmark in Euro je m ²	Aufwendungen Pflege und Unterhaltung in Euro
Summe	2.631.009		2.838.873

* Die MüGa wurde zur Landesgartenschau 1992 geschaffen; es bestehen noch Bindungsfristen bis 2022

** keine Benchmarks durch die GPA NRW definiert

Aus diesem Vergleich geht hervor, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr insgesamt geringere Aufwendungen in der Grünflächenunterhaltung einsetzt als sich aus der Berechnung anhand der Benchmarks ergeben. Die Differenz liegt bei über 500.000 Euro. Unter Berücksichtigung der oben dargestellten Aspekte hinsichtlich der eingeschränkten Vergleichbarkeit gestaltet sich die Situation für Mülheim an der Ruhr nochmals kostengünstiger. Demgegenüber beziehen sich die Aufwendungen der Stadt nur auf die Fremdleistungen der Standardpflege. Hier müssten noch die jeweils anteiligen Eigenleistungen berücksichtigt werden.

Durch diesen Vergleich zeigt sich bereits die Tendenz, dass die Aufwendungen für die Grünflächenunterhaltung in Mülheim an der Ruhr auf einem geringen Niveau liegen und die Benchmarks unterschreiten. Diese Tendenz wird auch durch die Verteilung der Flächen auf die Pflegeklassen unterstrichen. Mülheim an der Ruhr hat insgesamt fünf Pflegeklassen definiert. Aber nur noch die MüGa und der Kurpark Raffelberg werden nach den Standards der Pflegeklasse 3 gepflegt. Alle anderen oben dargestellten Flächen – insgesamt gut 80 Prozent der Gesamtfläche - unterliegen nur noch einer Minimalpflege entsprechend der Pflegeklasse 5.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2011

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	1.831	805	3.195	1.948	1.489	2.044	2.478	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	-4,5	-15,1	12,0	-3,5	-8,1	-4,5	-1,1	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Ein-	546	313	1.242	584	404	489	672	23

² Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
wohner								
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	303	107	873	337	196	288	411	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	55,5	34,1	71,5	54,2	48,3	54,9	61,7	23

Die Kennzahlen bewegen sich im interkommunalen Vergleich im Mittelfeld. Somit lassen sich hieraus zunächst keine belastenden oder begünstigenden Faktoren für die Grünflächenunterhaltung in Mülheim an der Ruhr ableiten.

Strukturkennzahlen kommunale Grünflächen 2011

Kennzahl	Mülheim an der Ruhr	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	6,1	4,9	25,3	12,5	9,8	11,4	14,3	22
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m ² je EW unter 18 Jahre	8,6	6,5	19,9	12,3	8,4	13,3	13,7	21
Fläche Straßenbegleitgrün in m ² je Einwohner	2,55	1,54	8,65	4,24	3,11	4,02	5,02	19

Neben den klassischen Park- und Gartenanlagen unterhält die Stadt Mülheim an der Ruhr auch die MüGa. Das ehemalige Gelände der Landesgartenschau hat die GPA NRW als Sonderanlage gewertet. Diese Anlage hat eine Fläche von 445.000 m² bzw. 2,66 m² je Einwohner.

Insgesamt belegen die Kennzahlen, dass die Stadt Mülheim an der Ruhr nur geringe Flächen bei den betrachteten Nutzungsformen vorhält.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die in der Grünflächenunterhaltung entstandenen Aufwendungen können nicht auf die einzelnen Nutzungsformen aufgeteilt werden. Somit kann die GPA NRW die Wirtschaftlichkeitskennzahlen, die sie differenziert nach Nutzungsformen ermittelt und analysiert, nicht erheben.
- Eine Verknüpfung der Leistungsverzeichnisse und Ausschreibungsergebnisse mit dem Grünflächenkataster würde zu einer verbesserten Datentransparenz beitragen. Auf dieser Grundlage kann nicht nur intern noch differenzierter gesteuert werden, sondern auch der Vergleich mit anderen Kommunen hergestellt werden.

- Im Vergleich zu den anhand der Benchmarks hochgerechneten Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der drei betrachteten Nutzungsformen insgesamt liegen die ordentlichen Aufwendungen der Stadt Mülheim an der Ruhr auf einem niedrigen Niveau.
- Die vorgehaltenen Flächen der Park- und Gartenanlagen, der Spiel- und Bolzplätze und des Straßenbegleitgrüns sind bezogen auf den Einwohner im interkommunalen Vergleich sehr gering.
- Gut 80 Prozent der Flächen pflegt die Stadt Mülheim an der Ruhr nur noch nach den Standards der Pflegeklasse 5 (Minimalpflege).

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Handlungsfelder Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün der Stadt Mülheim an der Ruhr mit dem Index 3.

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?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	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?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
	Punktzahl gesamt				68	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					73

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?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	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?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
	Punktzahl gesamt				68	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					73

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?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	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?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
	Punktzahl gesamt				68	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					73

→ 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