

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Essen
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Essen wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

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

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Essen

Managementübersicht

Die Stadt Essen befindet sich seit 1992 in einer schwierigen Haushaltssituation. Seit 2003 sind die aufgestellten Haushaltssicherungskonzepte nicht mehr genehmigungsfähig, sodass die Restriktionen des Nothaushaltsrechts anzuwenden waren. Auch durch die Umstellung auf das

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

neue kommunale Finanzmanagement (NKF) zum 1. Januar 2007 konnte nicht verhindern, dass der Stadt Essen in den Folgejahren die Überschuldung drohte.

Aufgrund ihres Antrages vom 28. März 2012 wurde die Stadt Essen freiwilliges Mitglied der zweiten Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen. Seiher ist sie verpflichtet einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen und jährlich fortzuschreiben. Hierin ist ein ausgeglichener Haushalt für das Haushaltsjahr 2017 vorgesehen.

Die bisher aufgestellten Haushaltssanierungspläne wurden von der Bezirksregierung Düsseldorf genehmigt. Der aktuelle Haushaltssanierungsplan 2015 sieht 190 Maßnahmen mit einem kumulierten Konsolidierungsvolumen von insgesamt ca. einer Milliarde Euro vor. Die Beteiligungen der Stadt werden hierbei in den Konsolidierungsprozess einbezogen. Von ihnen wird ein Konsolidierungsbetrag von 225 Mio. Euro erwartet.

Im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2014 hat die Stadt Essen insbesondere durch die hohen jährlichen Defizite ihr gesamtes Eigenkapital in Höhe von ca. 2,1 Milliarden Euro abgebaut. Erstmals weist die Bilanz 2014 einen nicht durch eigenkapitalgedeckten Fehlbetrag in Höhe von 96 Mio. Euro aus. Aber auch die direkt mit dem Eigenkapital verrechneten hohen Wertberichtigungen haben den Eigenkapitalverzehr beschleunigt. Diese Wertberichtigungen sind insbesondere durch Anpassungen aus den Beteiligungen bzw. des Aktienvermögens erforderlich geworden.

Ertragsseitig ist die Stadt Essen u.a. stark von einem der größten Energieversorgungsunternehmen mit Hauptsitz in Essen und dessen Anteil an den Gewerbesteuer- und Dividendenzahlungen abhängig. Durch den strukturellen Wandel im Energiesektor sowie der Energiewende in Deutschland sind die finanziellen Auswirkungen auf die Versorgungsunternehmen bereits jetzt deutlich spürbar. Dabei sind es nicht nur die zurückgegangenen Erträge aus der Gewerbesteuer, die der Stadt Essen für den Haushalt fehlen. Die wirtschaftliche Lage des Energieversorgers ist auch bereits durch eine gesunkene Dividende deutlich geworden. Ein vollständiger Ausfall der Dividendenzahlungen für die Stadt Essen kann mittelfristig nicht ausgeschlossen werden.

Während die städtischen Beteiligungen aufgrund der hohen Dividendenzahlungen bislang noch Gewinne an die Muttergesellschaft abführen konnten, muss die Stadt Essen zukünftig davon ausgehen, dass sie auch Verlustausgleiche zu zahlen hat. Die Erträge aus der Gewerbesteuer sind folglich seit 2007 um ca. 34 Prozent zurückgegangen. Dies entspricht Mindererträgen in Höhe von 166 Mio. Euro.

Bei den Personalaufwendungen haben sich erhebliche Verschiebungen im Haushalt durch die Übernahme der Aufgaben des JobCenters ergeben. Weiterhin sind einige buchungstechnische Veränderungen eingetreten. Zur Erreichung des gesetzten Konsolidierungsziels ist es zwingend erforderlich, den Stellenabbau in Höhe von 690 Stellen wie geplant bis zum Ende des Jahres 2015 konsequent umzusetzen.

Als eine der Folgen für die Verschlechterungen auf der Ertragsseite ist die Verschuldung der Stadt Essen deutlich gestiegen. Insbesondere die Kredite zur Liquiditätssicherung haben mit 2,1 Milliarden Euro zum Ende des Jahres 2014 einen neuen Höchststand erreicht. Auch wenn die Stadt plant, ab dem Jahr 2016 wieder liquide Mittel zu erwirtschaften, die zum Schuldenabbau eingesetzt werden sollen, wird eine deutliche Reduzierung der Verschuldung noch Jahre in Anspruch nehmen.

Das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2017 ist naturgemäß mit Risiken behaftet. Auch die Stadt hat an verschiedensten Stellen hierauf hingewiesen. Vor allem bei den großen Ertragspositionen, wie der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen, sind diese Risiken zu sehen. So blieben z.B. die Erträge aus der Gewerbesteuer im Jahr 2014 um ca. 32 Mio. Euro hinter dem Planansatz zurück. Auch die GPA NRW teilt diese Risikoeinschätzung, weist aber zusätzlich und exemplarisch auch noch auf weitere Risiken hin.

Im Rahmen der Prüfung Öffentliche Sicherheit und Ordnung konnte die GPA NRW aufzeigen, dass die Stadt Essen bereits Konsolidierungserfolge erzielt hat. Bei den Einwohnermeldeaufgaben liegen die Leistungswerte in der Sachbearbeitung über dem GPA-Benchmark, sowohl im Vergleichsjahr 2011 als auch in den Folgejahren. Grund sind die geringen Personalaufwendungen und eine sehr geringe Personalausstattung. Auch in 2013 konnte durch einen weiteren Stellenabbau in Verbindung mit Maßnahmen zur Geschäftsprozessoptimierung dieses sehr hohe Niveau gehalten werden. Weitere Stellenpotenziale sind allerdings nur durch eine weitere Zentralisierung der Dienstleistungen denkbar. Hierbei lassen sich mögliche Einschränkungen im Kundenservice durch die sich abzeichnende technische Entwicklung teilweise kompensieren.

Im Personenstandswesen erkennt die GPA NRW allerdings deutliche Stellenpotenziale in einer monetären Größenordnung von ca. 500.000 Euro bezogen auf 2012. Neben strukturellen Gründen für eine höhere Stellenausstattung (z.B. hoher Ausländerbezug, hoher Anteil Ambiente-Trauungen) sieht die GPA NRW auch die bisherigen Organisationsformen und die Geschäftsprozesse als mögliche Ursachen an. Die Stadt Essen sollte sich daher auf diese Handlungsmöglichkeiten fokussieren, wenn es um die Erschließung der aufgezeigten Potenziale geht.

Ähnlich hohe Potenziale wie im Personenstandswesen sieht die GPA NRW bei der Kfz-Zulassung. Hier tendiert die Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ 2012 zum Minimum der Vergleichsstädte in NRW. Eine strukturelle Besonderheit ist sicherlich des Essener Autokino, einer der größten privaten Automärkte in Deutschland. Die Stadt Essen hat bereits versucht, durch organisatorische und technische Veränderungen den hier erforderlichen Personalmehrumsatz zu optimieren. Die GPA NRW sieht gleichwohl noch weitere Möglichkeiten, das aufgezeigte Potenzial zu erschließen. Hier sind insbesondere die Schließung der Nebenstelle in Borbeck, der Ausbau der IT-Unterstützung und eine gemeinsame Aufgabenerledigung im Front-Office von Kfz-Zulassung und Führerscheinswesen zu nennen.

Die Leistungskennzahlen im Führerscheinswesen deuten ebenfalls auf Stellenpotenziale hin. In 2013 wurde bereits eine Stelle abgebaut. Weitere Stelleneinsparungen sieht die GPA NRW allerdings nur als realistisch an, wenn gleichzeitig weitere Maßnahmen wie

- die Anschaffung von Kassenautomaten,
- eine verfahrensintegrierte Archivierung und
- eine Zentralisierung der Dienstleistungen verbunden mit
- der Schließung der Nebenstelle

umgesetzt werden. Auf einen gemeinsamen Front-Office-Bereich mit der Kfz-Zulassung ist an dieser Stelle nochmals hinzuweisen.

Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erreicht die Stadt Essen 2011 und 2012 bereits ein hohes Leistungsniveau in der Fallsachbearbeitung. 2013 wurde eine weitere Stelle eingespart. Positiv bewertet die GPA NRW, dass Essen für das gesamte Stadtgebiet eine zentrale Gewerbemeldestelle eingerichtet hat. Hierdurch konnte der Personaleinsatz minimiert werden, gleichzeitig wirken die unterdurchschnittlichen Wochenöffnungszeiten begünstigend dafür, den Focus auf die sachbearbeitenden Tätigkeiten zu legen.

Die organisatorische Zuordnung des Jugendamts der Stadt Essen entspricht den Empfehlungen der GPA NRW. Die Bündelung der Bereiche Jugend und Bildung in einem Geschäftsbereich bietet gute Grundvoraussetzungen für eine enge Zusammenarbeit, zumal gleiche Zielgruppen und entsprechende Themenstellungen bestehen (z.B. Schulsozialarbeit, Offener Ganztags, Kinderschutz, etc.).

Im Rahmen der Haushaltssanierung ist auch der Fachbereich 51 stark gefordert. Insgesamt gilt es ca. 50 Vollzeit-Stellen abzubauen, von denen nach Angaben des Fachbereiches zwischenzeitlich ca. 32 Stellen realisiert wurden. Auch bei den Sachaufwendungen sind Kürzungen vorgenommen worden, allein für 2015 ist hierbei ein Zielwert von 400.000 Euro vorgesehen.

Der Ressourceneinsatz für das Jugendamt Essen insgesamt, dargestellt durch den Fehlbetrag je Einwohner bis unter 21 Jahre, steigt im Zeitverlauf 2008 zu 2012 deutlich an. Grund hierfür sind in erster Linie Mehraufwendungen bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie sowie die Mehraufwendungen durch den weiteren Ausbau der Kindertagesbetreuung. Damit positioniert sich die Stadt Essen interkommunal leicht überdurchschnittlich.

Bei der U3-Betreuung hat der Rat der Stadt Essen eine Versorgungsquote von 40 Prozent als Zielquote beschlossen. Aufgrund der steigenden Kinderzahlen und entsprechender Nachfrage arbeitet die Stadt Essen derzeit aktiv am Ausbau des Betreuungsangebotes. Der für 2011 ermittelte und interkommunal verglichene Fehlbetrag lag zunächst noch unter dem Mittelwert. Begünstigend wirkt sich für Essen hierbei die überdurchschnittlich hohe Elternbeitragsquote und der geringe Anteil an Plätzen in kommunaler Trägerschaft aus. Weitere positive Effekte für den städtischen Haushalt sind prinzipiell möglich, in dem die Geschwisterkindbefreiung auf den Prüfstand gestellt und die Altersstufen der Satzung auf unter 3-Jährige und über 3-Jährige geändert werden. Für den letzteren Fall könnten ein Jahr lang höhere Elternbeiträge vereinnahmt werden. Ein Vergleich mit den übrigen kreisfreien Städten in NRW hat gezeigt, dass auch eine weitere Anhebung der Beiträge innerhalb einzelner Beitragsstufen zu erwägen ist. Die Anhebung der höchsten Beitragsstufe kann die Ertragssituation ebenfalls weiter verbessern.

Bei den Hilfen zur Erziehung hat die Stadt Essen die Empfehlungen aus der letzten Prüfung nach eigenen Angaben weitestgehend umgesetzt. Eine verbesserte Positionierung erreicht die Stadt Essen insbesondere beim Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen. Hier erzielt Essen nunmehr einen überdurchschnittlichen Anteil. Dagegen liegen die Aufwendungen je Hilfefall weiterhin auf Maximalwertniveau. Auch der Anteil der ambulanten Hilfefälle liegt in Essen weiterhin auf Minimalwertniveau.

Trotz der vergleichsweise niedrigen Falldichte liegt der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren etwas über dem Durchschnitt. Die Hilfefälle, die der Stadt Essen längerfristig verbleiben, sind entsprechend schwierig und damit kostenaufwendiger. Dennoch

gelingt es der Stadt Essen, den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen recht hoch zu halten. Dies wirkt sich wiederum positiv auf den Fehlbetrag aus.

Beim Kinderschutz hat die GPA NRW die örtlichen Verfahrensstandards betrachtet und die Umsetzung in der praktischen Fallsachbearbeitung überprüft. Die Stadt Essen setzt die von der GPA NRW formulierten Verfahrensstandards vollinhaltlich um. Die Standards zum Kinderschutz sind in Essen gut ausgeprägt. Diese Standards werden durch die aktuelle Überarbeitung insbesondere bei der Qualitätsentwicklung nochmals verbessert, so dass die Stadt Essen dann, auch mit Blick auf den Workflow, im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten in NRW sehr gut aufgestellt sein wird.

Die GPA NRW überprüft die Umsetzung der Verfahrensregeln zur Kindeswohlgefährdung üblicherweise durch eine punktuelle Einsicht in laufende Fallakten. Die Durchsicht der Akten in Essen konnte aufgrund von organisatorischen Problemen seitens der Stadt nicht erfolgen. Die GPA NRW konnte aber Einsicht in das selbstentwickelte EDV-Verfahren der Verwaltung nehmen. Die Darstellung der Kindeswohlgefährdungen wurde exemplarisch anhand von vier Fällen gezeigt. Durch den alleinigen Einblick in das EDV-Verfahren konnten nicht alle formulierten Kriterien erfasst werden. Beispielsweise waren die Kriterien für die Einschätzung der Meldung nicht direkt ersichtlich; zum Teil war nicht sofort erkennbar, ob eine zweite Fachkraft am Hausbesuch teilgenommen hat. Auch der Risikobogen war in zwei Fällen im EDV-Verfahren nicht ausgefüllt. Um ein vollständiges Bild zu erlangen, müssten die Fallakten hinzugezogen werden. Diese liegen aber in den einzelnen Bezirken vor Ort. An zentraler Stelle auf Leitungsebene fehlen daher wichtige entscheidungsrelevante Einblicke. Insofern hält es die GPA NRW für wichtig, bei der aktuellen Überarbeitung der Verfahrensstandards darauf zu achten, dass wichtige Dokumente auch im Fachverfahren hinterlegt werden. Es ist zum Schutz der Mitarbeiter darauf zu achten, dass zeitliche Abfolgen aus dem Programm klar ersichtlich, die Beteiligten verbindlich benannt und die Hintergründe für Entscheidungen eindeutig erkennbar sind. Auch das Einscannen von Unterlagen in das System würde im Prinzip eine aufwendige doppelte Aktenführung (Fallakte und Fachanwendung) vermeiden und für mehr Transparenz sorgen.

Im Prüfbereich Soziales hat die GPA NRW leistungsbezogene Personalkennzahlen erhoben und analysiert. Hierfür waren dezidierte Stellenangaben notwendig, die in Essen teilweise nicht aktuell vorlagen, weil die Stellenaufteilung nicht mehr dem aktuellen Arbeitsumfang entspricht. Auch die Stellenanteile für die Unterhaltsheranziehung waren nicht zu separieren. Die Stellenvergleiche in ausgewählten Aufgabenfeldern ergeben als Folge ein uneinheitliches Bild: Zum einen werden die von der GPA NRW gesetzten Benchmarks in der Leistungssachbearbeitung erheblich übertroffen. Dies ist der Fall bei der Leistungsgewährung nach dem AsylbLG und der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen. Zum anderen werden die Leistungswerte genauso deutlich unterschritten, nämlich bei der Gewährung von Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen und von Wohngeld. Das hieraus abgeleitete rechnerische Potenzial sollte die Stadt Essen zunächst über die laufende Organisationsuntersuchung im Amt für Wohnen und Soziales bestätigen. Bei der analytischen Bestimmung des genauen Personalbedarfs für die verschiedenen Aufgabenbereiche können die Benchmarks der GPA NRW als Orientierung dienen. Die Stadt Essen sollte auch auf die divergierende Entwicklung der Fallzahlen in den verschiedenen Aufgabenbereichen reagieren, durch die sich Arbeitsschwerpunkte verschieben können. Nicht zuletzt sind auch die Arbeitsabläufe und Prozesse zu optimieren sowie die aktuellen Entwicklungen in der Gesetzgebung zu berücksichtigen.

Ähnlich wie die Ergebnisse zum Stellenvergleich, stellen sich auch die einwohnerbezogenen Transferaufwendungen in der Stadt Essen heterogen dar. Sie sind im interkommunalen Vergleich bei den Asylbewerberleistungen die höchsten, bei der Grundsicherung und der Eingliederungshilfe dagegen unterdurchschnittlich.

Landesweit steigen in den letzten Jahren die Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfe sprunghaft an. In Essen nehmen die Integrationshilfen für Schüler stärker als die Frühförderung zu. Eine finanzielle Entlastung der Kommunen wird hier ab 2015 erfolgen, in dem das Land für Schulträgeraufgaben insg. 25 Mio. Euro und für Personal 10 Mio. Euro im Rahmen der schulischen Inklusion übernimmt. Sowohl bei der Frühförderung als auch bei den Integrationshilfen sollte die Stadt Essen ihre Möglichkeiten zur Zugangssteuerung stärker nutzen. Auch beim Behindertenfahrdienst sind Konsolidierungsmaßnahmen möglich, wenn sich die Stadt Essen auf ihre Pflichten aus dem Sozialgesetzbuch beschränkt.

Das Prüfthema Schulen und Sport umfasst u.a. den Flächenverbrauch an Schulen und Turnhallen. Im Rahmen dieser Prüfung hat die GPA NRW dieses Thema ausgeklammert. Hierzu findet eine separate Beratung durch die Task Force Stärkungspakt Stadtfinanzen der GPA NRW statt.

Die Personalaufwendungen für die Schulsekretariate erreichen in Essen interkommunal 2011 ein deutlich unterdurchschnittliches Niveau. Erfreulich ist auch das Abschneiden der Sekretariatskräfte bei den Leistungswerten, ausgedrückt in der Zahl der zu betreuenden Schüler je Vollzeit-Stelle. Ausnahmen sind hier lediglich die Hauptschulen und Berufskollegs. Dort müssen die Sekretariatskräfte nur vergleichsweise wenige Schüler betreuen. Ein struktureller Vergleich der Eingruppierungen hat gezeigt, dass in Essen einerseits eine hohe Zahl von Beschäftigten als Schreibkräfte eingruppiert ist. Andererseits ist aber auch ein Viertel der Stellen als reine Sachbearbeitung mit entsprechend höherer Entgeltgruppe ausgewiesen. Hier hat die Fachverwaltung die Sachbearbeitung teilweise stärker dezentral in die Schulbüros verlagert. Bei der Vertragsgestaltung für die Sekretariatskräfte empfiehlt die GPA NRW eine stärkere Flexibilisierung, um die Arbeitszeiten zeitnäher an den tatsächlichen Bedarf anpassen zu können.

Bei den Aufwendungen für die Schülerbeförderung durch den ÖPNV hat die GPA NRW die tatsächlichen Ticketkosten für anspruchsberechtigte Schüler mit den tatsächlichen Zahlungen an das Verkehrsunternehmen verglichen. Dabei konnte festgestellt werden, dass die Stadt Essen als Schulträger höhere Beiträge an das Verkehrsunternehmen zahlt, als den reinen Ticketpreis. Auch die rechtlich vorgesehene Kostenbeteiligung bei der Nutzung des SchokoTickets durch die Schüler, führt zu keiner Entlastung des städtischen Haushalts. Ursache sind die bestehenden gesetzlichen und vertraglichen Regelungen für alle Städte im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, die mit der Einführung des SchokoTickets 2001 getroffen wurden. Die Aufwendungen für den ÖPNV werden seit dem jährlich indexiert. Basis der heutigen Zahlungen durch die Schulträger sind allerdings die aktuellen Gesamtschülerzahlen der Kommune, nicht die im jeweiligen Schuljahr tatsächlich anspruchsberechtigten Schüler. Diese Vorgehensweise führt im Ergebnis zu einer Subventionierung des ÖPNV. Die GPA NRW empfiehlt daher, diesen Teil der Zahlungen an die Verkehrsgesellschaft aus der Produktgruppe ÖPNV und nicht aus der Produktgruppe der Schülerbeförderung zu leisten.

Der Schülerspezialverkehr wird in Essen schwerpunktmäßig an Förderschulen und Grundschulen eingesetzt (81 Prozent). Er wird allerdings nicht operativ durch die Stadt Essen gesteuert

sondern durch das Verkehrsunternehmen der Stadt in eigener Verantwortung abgewickelt. Insbesondere führt die Stadt selbst keine Ausschreibungen der Beförderungsleistungen durch. Durch diese Besonderheit im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte lässt die Stadt Essen mögliche Handlungsoptionen ungenutzt und muss auf einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz ihres Verkehrsunternehmens vertrauen.

Die strukturelle Situation bei den Verkehrsflächen ist gekennzeichnet durch eine unterdurchschnittliche Verkehrsfläche je Einwohner. Auch der Anteil des Verkehrsflächenvermögens an der Bilanzsumme ist in Essen vergleichsweise gering. Haushaltsmäßig wirken sich beide Faktoren prinzipiell begünstigend aus. Im Rahmen dieser Prüfung konnte noch keine abschließende Aussage über den tatsächlichen Zustand der Straßen und den sich hieraus ergebenden Folgen für die Zukunft getätigt werden. Deutlich geworden ist allerdings, dass der für 2011 festgestellte Anlagenabnutzungsgrad von 80 Prozent (interkommunaler Maximalwert) nicht dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen entspricht. Die Stadt Essen hat ihre Verkehrsflächen in 2014 noch einmal komplett erfasst. Eine Auswertung liegt inzwischen vor, muss aber noch analysiert werden. Hier sieht die GPA NRW einen vorrangigen Handlungsschwerpunkt, damit aufbauend auf den aktuellen Erkenntnissen eine Unterhaltungs- und Erneuerungsstrategie entwickelt werden kann.

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen können aufgrund der vorhandenen Buchungssystematik und einer fehlenden Kostenrechnung im Amt für Straßen und Verkehr nicht dargestellt werden. Ein interkommunaler Vergleich über das bisherige Aufwandsniveau für die Stadt Essen ist daher nicht möglich. Bei den Reinvestitionen in das Straßenvermögen wird von keiner kreisfreien Stadt in NRW der Idealwert von 100 Prozent der getätigten Abschreibungen erreicht. Gleichwohl erreicht die Stadt Essen im Mittel der letzten Jahre eine Quote von ca. 50 Prozent. Möglicherweise konnten auch die in den letzten Jahren erfolgten Unterhaltungsmaßnahmen nicht getätigte Reinvestitionen teilweise kompensieren. Mit ihrer Reinvestitionsquote liegt die Stadt Essen dennoch an der Spitze der kreisfreien Städte in NRW, ebenso wie beim Vergleich der Reinvestitionen bezogen auf die Fläche. Die GPA NRW unterstützt im Übrigen die verwaltungsinternen Überlegungen, die Aufgaben der Straßenunterhaltung in einem Sachgebiet zu konzentrieren.

Eigentümerin der Straßenbeleuchtungsanlagen ist in Essen weiterhin die Stadt. Die Betriebsführung und Steuerung wird im dortigen Sachgebiet Straßenbeleuchtung und Straßenbetrieb wahrgenommen. Ähnlich wie bei den Verkehrsflächen ist auch bei der Straßenbeleuchtung die Aufwandsseite (Energie und Unterhaltung) nicht exakt ermittelbar. Buchungssystematik und fehlende Kostenrechnung sind hier ebenfalls der Grund, warum ein interkommunaler Vergleich nicht möglich war. Allerdings hat die Prüfung gezeigt, dass der Stromverbrauch für die Essener Straßenbeleuchtung bereits 2011 nahe am GPA-Benchmark lag. Die Stadt Essen hat bereits frühzeitig begonnen, in energiesparende Technik zu investieren. Das Straßenbeleuchtungskataster der Stadt Essen zeigt einen hohen Grad an Vollständigkeit und aktueller Bestandspflege. Es bildet eine sehr gute Basis für Erneuerungsentscheidungen und ist interkommunal als beispielhaft zu bewerten.

Strukturelle Besonderheit bei den Park- und Gartenanlagen in der Stadt Essen ist ein geringer Flächenanteil in Relation zur Bevölkerung. Eine deutlich negative Auswirkung, in Bezug auf die wirtschaftliche Bearbeitung, sind die vielen Anlagen mit geringer Fläche. Trotz dieses ungünstigeren Flächenschnitts erzielt die Stadt Essen ein positives Ergebnis bei den Unterhaltungsaufwendungen. Die Positionierung unterhalb des GPA-Benchmarks in 2011 ist u.a. Folge der systematischen Steuerung der Grünflächenunterhaltung auf einem hohen betriebswirtschaftlichen Niveau. Dieses hohe Niveau konnte die GPA NRW bereits im Prüfbericht 2008 feststellen. Das Benchmarkniveau kann für 2012 allerdings nicht mehr ganz gehalten werden. Zusätzliche Aufwendungen bei der Baumpflege haben zu Mehraufwand geführt. Bedingt durch den Konsolidierungsdruck in Essen wird auch die Grünpflege nicht von Budgetkürzungen ausgespart. Teilweise wird es gelingen, die Mehraufwendungen insbesondere im Baumpflegebereich zu kompensieren, in dem Abstufungen bei den Pflegeklassen der Grünanlagen vorgenommen werden. Allerdings werden die Reduzierungen bei der Pflegeintensität nicht ohne Auswirkungen bei der Nutzbarkeit der Anlagen (Höhe des Rasens) und im optischen Eindruck (Strauchrückschnitt) nach sich ziehen. Zur Entlastung der Gebührenzahler empfiehlt die GPA NRW den Standard und die Handlungsweise bei der Müllbeseitigung in den Parkanlagen - wie auch bei den Spiel- und Bolzplätzen - auf den Prüfstand zu stellen. Die bisherigen Aufwendungen für die Müllbeseitigung bilden in allen betrachteten Jahren den interkommunalen Maximalwert ab.

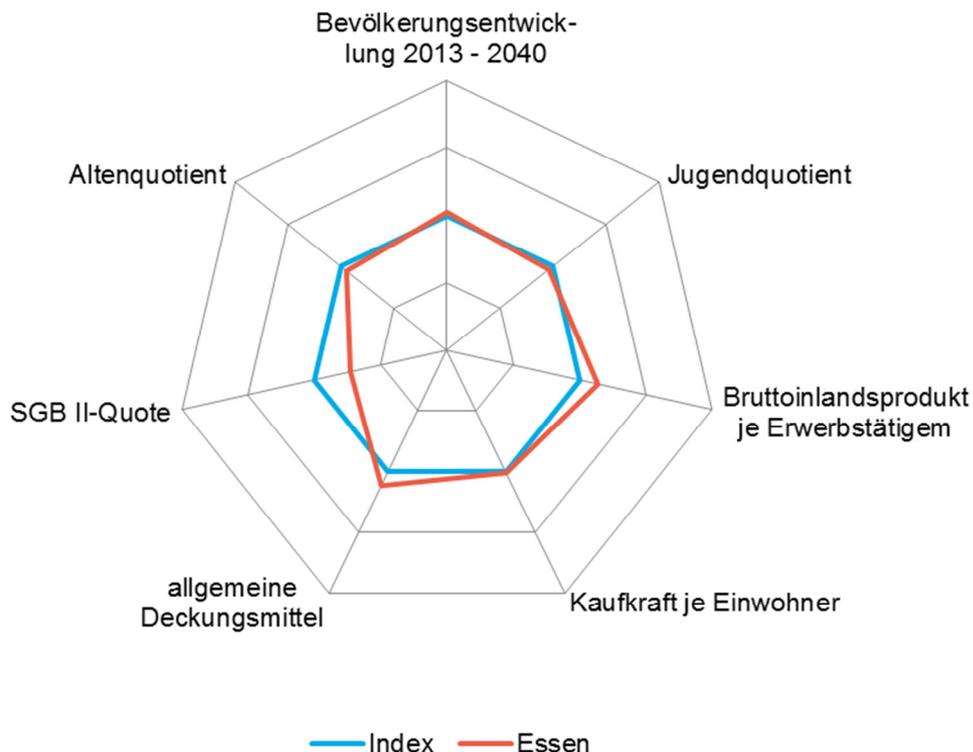
Zur Optimierung der Situation bei den Spiel- und Bolzplätzen wurde für die Stadt Essen 2013 eine qualifizierte Spiel- und Bewegungsraumanalyse erstellt. Sowohl aus Gründen der Bedarfsdeckung als auch aus dem Erfordernis der Haushaltskonsolidierung wurden insgesamt 45 Spielanlagen für einen Rückbau ausgewählt. Die Umwandlung dieser Flächen zu einfachen Grünflächen lässt für zukünftige Bedarfe alle Optionen offen. Gleichzeitig werden Mittel frei, die zur sachgerechteren Unterhaltung und Erneuerung von Spielgeräten auf den verbleibenden Anlagen genutzt werden sollen. Der gewählte Ansatz wird prinzipiell von der GPA NRW begrüßt als Schritt in die richtige Richtung. Die Stadt Essen sollte allerdings prüfen, ob tatsächlich alle rückgebauten Spielplätze als Reserve vorgehalten werden müssen oder ob auch die Veräußerung z.B. in Form von Bauland in Betracht zu ziehen ist. In Bezug auf den GPA Benchmark bei den Unterhaltungsaufwendungen der Spiel- und Bolzplätze stellt sich für Essen eine rechnerische Differenz von ca. 750.000 Euro dar. Nach Aussage von Grün und Gruga Essen (GGE) soll allerdings zunächst der eingetretenen Unterhaltungs- und Erneuerungsstau bei den Spielgeräten abgebaut werden, bevor Budgetkürzungen zu vertreten sind. Das Spielplatzpatenkonzept der Stadt Essen mit dem integrierten Anregungs- und Beschwerdemanagement ist interkommunal als beispielhaft zu bewerten.

Strukturelle Besonderheiten beim Straßenbegleitgrün sind für die Stadt Essen nicht festzustellen. Sowohl die Fläche als auch die Anzahl der auf ihr befindlichen Straßenbäume bewegen sich annähernd auf Mittelwertniveau. Beim Unterhaltungsaufwand bewegt sich die Stadt Essen 2011 nahe dem GPA-Benchmark. Ab 2012 erhöhen sich die Aufwendungen allerdings deutlich. Grund ist hier insbesondere der Mehraufwand bei den Straßenbäumen. Hier sind es vermehrt die alten Platanen, die sowohl einen höheren Kontrollaufwand (Baumkrankheiten) als auch höhere Pflegearbeiten erfordern. Seit 2014 sind weitere aufwandssteigernde Arbeiten bei den Straßenbäumen hinzugekommen. Durch den Sturm ELA sind neben den sehr umfangreichen Aufräumarbeiten auch vermehrt Kronenschäden eingetreten. Durch diese Situation können sich allerdings auch neue Ansätze bei der Gestaltung des Verkehrsraumes durch Straßenbäume bieten.

Ausgangslage der Stadt Essen

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Essen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt². Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den kreisfreien Städten. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



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

Die dargestellten Strukturkennzahlen weisen für die Stadt Essen sowohl tendenziell belastende wie entlastende Positionierungen bezogen auf den Durchschnitt aller kreisfreien Städte in NRW auf. Die stärkste Belastung ergibt sich aus der deutlich höheren SGB II-Quote, der zweithöchsten innerhalb der kreisfreien Städte in NRW. Entsprechend bzw. vergleichsweise hoch sind die Transferleistungen bei verschiedenen Hilfearten.

Ebenfalls leicht belastend stellt sich für die Stadt Essen der geringere Jugendquotient dar. Hier weisen nur fünf kreisfreie Städte einen noch niedrigeren Wert auf. Der Jugendquotient drückt

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

das Verhältnis der Kinder- und Jugendgeneration (unter 20 Jahre), die sich überwiegend in der Bildungs- und Ausbildungsphase befindet, zur mittleren Generation (20 bis unter 65 Jahre), die überwiegend im Erwerbsleben steht, aus. Eine breitere Basis bei der jüngeren Bevölkerung kann u.a. dazu beitragen, dass zukünftig eine hohe Zahl erwerbstätiger Menschen vorhanden ist.

Ebenfalls leicht unterdurchschnittlich und damit tendenziell belastend fällt der Altenquotient für die Stadt Essen aus. Er beschreibt das Verhältnis der älteren Generation ab 65 Jahre, die überwiegend aus dem Erwerbsleben ausgeschieden ist, zur mittleren Generation. Bei dieser Quote weisen sieben kreisfreie Städte höhere Werte aus als die Stadt Essen, d.h. der Anteil der älteren Generation ist dort vergleichsweise noch höher.

Neutral bis begünstigend wirken sich tendenziell die übrigen Strukturmerkmale für die Stadt Essen aus. Hier sind es vor allem die allgemeinen Deckungsmittel und das BIP je Einwohner, die deutlich über den Vergleichswerten der übrigen kreisfreien Städte liegen. Bei den allgemeinen Deckungsmitteln sind es nur zwei Städte die durchschnittlich mehr Mittel je Einwohner zur Verfügung haben, beim Bruttoinlandsprodukt werden nur in vier Städten höhere Werte je Erwerbstätigem erzielt als in Essen.

Einen starken Einfluss auf die einzelnen Strukturmerkmale wird die zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Essen haben. Zunächst gingen die Prognosen bis 2030 noch von einem Rückgang von ca. 3,7 Prozent aus. Zwischenzeitlich zeigen die aktuellsten Prognosen von IT.NRW eine klare Trendwende für die Stadt Essen auf. Nunmehr ist von einer deutlichen und stetigen Zunahme der Einwohnerzahlen auszugehen, in einer Größenordnung von rund 3,3 Prozent zwischen 2015 und 2040 bzw. von 572.000 auf 590.000 Einwohner. Die Gründe für diese sehr positive Entwicklung dürften insbesondere bei den Zugewinnen aus den „Wanderungs- und Zuwanderungsbewegungen“ liegen. Zum Vergleich, die Prognosen für das Land NRW gehen bis 2040 von einem Bevölkerungsrückgang von 0,5 Prozent aus.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Die KIWI-Bewertungen erfolgen im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten. Sie zeigen, wo Handlungsmöglichkeiten für Verbesserungen bestehen und Ressourcen eingespart werden könnten.

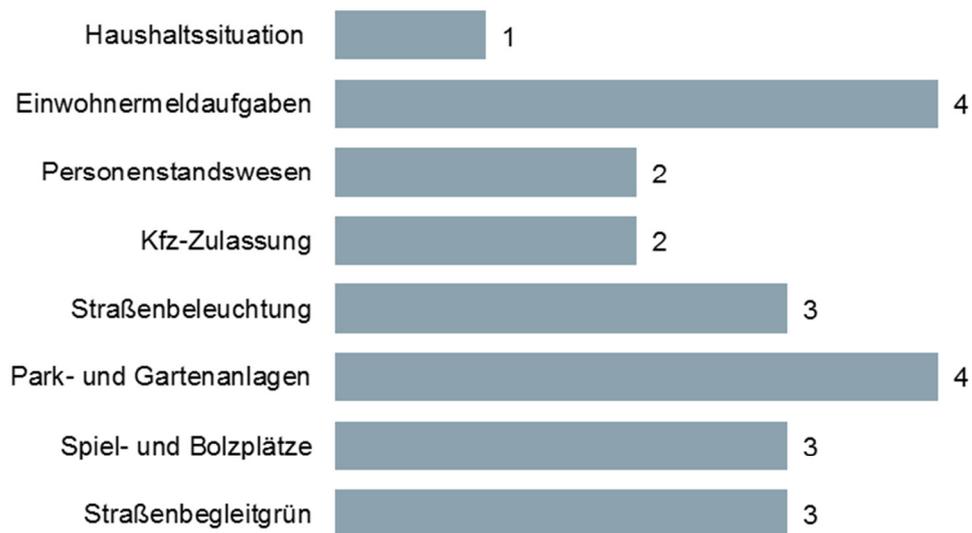
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Essen

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Essen wurde von 2012 bis 2014 durchgeführt.

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

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

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

Geprüft haben:

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

Zu den Themenfeldern Informationstechnik und Gesamtabschluss ist ein gesonderter Bericht erfolgt.

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

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

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

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Essen hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

Strukturen

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

Unter Strukturmerkmalen versteht die GPA NRW zunächst grundsätzlich die von außen auf die Kommune einwirkenden Einflussfaktoren. Faktoren, die aufgrund kommunalpolitischer Beschlüsse auf die Kommune einwirken, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbil-

derung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Gesamtbild einer Kommune, so dass - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ darauf eingegangen wird.

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, 02. Februar 2016

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Olaf Schwickardi

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Essen im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamt Betrachtung der Haushaltssituation	14
Haushaltswirtschaftliche Risiken	16
Risikoszenario	16
Haushaltssituation	17
Kommunaler Steuerungstrend	17
Beiträge	20
Steuern	22
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	23
Vermögenslage	23
Schulden- und Finanzlage	29
Ertragslage	36

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

Haushaltssituation

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

Haushaltsausgleich

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

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Essen befindet sich seit 1992 in einer schwierigen Haushaltssituation. Seit 2003 sind die aufgestellten Haushaltssicherungskonzepte nicht mehr genehmigungsfähig, sodass die Restriktionen des Nothaushaltsrechts anzuwenden waren.

Die Stadt Essen hat erstmals für das Jahr 2007 einen Haushalt nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) erstellt. Der Haushaltsplan 2009 sah einen vollständigen Verzehr des Eigenkapitals zum 31. Dezember 2013 vor. Am 24. März 2010 fasste der Rat der Stadt Essen den Beschluss, die drohende Verschuldung abzuwenden. Das Eigenkapital sollte zukünftig nur noch um höchstens 20 Prozent der Vorjahreswerte aufgezehrt werden. Gleichzeitig wurde ein Haushaltssicherungskonzept beschlossen, welches die Erreichung des gesetzten Zieles durch verschiedene Maßnahmen unterstützte. Am 28. März 2012 beantragte die Stadt Essen die Teilnahme an der zweiten Stufe des Stärkungspaktes, welche am 18. Dezember 2012 genehmigt wurde. Als freiwillige Teilnehmerin war sie verpflichtet, spätestens im Jahr 2016 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Aufgrund der Neuberechnung der strukturellen Lücke reduzierten sich die Konsolidierungsmittel ab 2014 um ca. 18 Mio. Euro gegenüber der ursprünglich geplanten Höhe. Diese Ertragsminderung hatte die Stadt nicht zu verantworten und konnte ihn auch nicht kompensieren. Somit war das Hinausschieben des erstmaligen Haushaltsausgleichs auf das Jahr 2017 erforderlich. Die Bezirksregierung Düsseldorf erteilte durch Verfügung vom 21. Mai 2014 die hierzu erforderliche Genehmigung.

Zum Zeitpunkt dieser Prüfung lagen die durch den Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Essen geprüften Jahresabschlüsse bis einschließlich 2014 sowie der Gesamtabschluss 2010 vor.

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnis		-96,6	-276,0	-146,2	-193,0	-210,6	-137,7	-123,2	-79,1
Höhe der allgemeinen Rücklage*	1.746	1.757	1.693	1.552	1.449	961	824	15	0
Höhe der Ausgleichsrücklage	295	199	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital	2.041	1.956	1.693	1.552	1.257	962	824	15	0
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag **	0	0	0	0	0	0	0	0	-96,9

* in die allgemeine Rücklage wurde das Jahresergebnis bereits eingerechnet

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

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-52,2	-3,4	19,5	27,1	12,9	23,9	40,0
Höhe der allgemeinen Rücklage	0	0	0	0	0	0	0
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital	0	0	0	0	0	0	0
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag **	-149	-153	-133	-106	-93	-69	-29

* Stand Haushaltsplan 2015

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

Bis einschließlich des Haushaltsjahres 2016 sind die Jahresergebnisse defizitär. In der Höhe schwanken die Defizite erheblich. Seit 2011 verbessern sie sich aber kontinuierlich.

Das Ende des Jahres 2013 noch vorhandene Eigenkapital wird durch den Verlust des Jahres 2014 vollständig aufgezehrt. Weiterhin wurde das Eigenkapital aufgrund der erforderlichen Wertanpassungen im Bereich der Finanzanlagen, welche ergebnisneutral gegen das Eigenkapital gebucht wurden, erheblich reduziert. Die Stadt ist somit überschuldet. In den Folgejahren erhöht sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag. Ab dem Jahr 2017 wird ein geringer Überschuss prognostiziert. In den dann folgenden Jahren ist ein stetiger, aber sehr langsamer Aufbau des Eigenkapitals geplant.

Interkommunaler Vergleich der Jahresergebnisse 2007 bis 2012 je Einwohner in Euro

Jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2007	-166	kein interkommunaler Vergleich möglich*						
2008	-476	-660	107	-222	-371	-136	-46	
2009	-254	-757	-126	-421	-558	-422	-265	22
2010	-336	-903	114	-390	-524	-355	-217	21
2011	-367	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20
2012	-240	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19
2013	-215	kein interkommunaler Vergleich möglich*						
2014	-138	kein interkommunaler Vergleich möglich*						

* für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht hinreichend genug Vergleichswerte vor

Das jährliche Defizit der Stadt Essen hat sich im Betrachtungszeitraum deutlich reduziert. Im gleichen Zeitraum ist der interkommunale Mittelwert auf annähernd gleichem Niveau geblieben. Die positive Entwicklung ist auch auf die zur Verfügung gestellte Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz zurückzuführen. Diese beträgt in 2012 nur 40 Euro je Einwohner, steigt aber ab dem Jahr 2014 auf 157 Euro je Einwohner.

Ohne die Konsolidierungshilfe wäre das Defizit 2014 mit ca.295 Euro je Einwohner noch deutlich höher ausgefallen. Dies zeigt, dass die bisher ergriffenen Sparbemühungen der Stadt noch nicht ausreichen, eine gesicherte Haushaltssituation zu erreichen.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Die Kommunen müssen dazu geeignete Maßnahmen finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf). Die Basis zur Ermittlung des nachhaltigen Konsolidierungsbedarfs ist

- die aktuelle strukturelle Haushaltssituation,
- verbunden mit der voraussichtlichen Entwicklung wesentlicher haushaltswirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Planungszeitraum.

Strukturelles Ergebnis

Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt:

Vom Jahresergebnis 2014 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich¹ und der allgemeinen Landschaftsumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW durch die Durchschnittswerte der Jahre 2007 bis 2014. Zusätzlich werden positive wie negative Sondereffekte sowie die Konsolidierungshilfe bereinigt.

Die Gründe dafür sind folgende:

Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der Landschaftsumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf. Die Konsolidierungshilfe wird nur übergangsweise gezahlt und stärkt damit nicht nachhaltig die strukturelle Situation. Sie muss bis 2021 durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen ersetzt werden.

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

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2014

Essen	
Jahresergebnis	-79.054
Bereinigungen Gewerbesteuer, Landschaftsumlage , Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe	921.795
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-1.000.849
Hinzurechnungen Mittelwerte Gewerbesteuer, Landschaftsumlage und Finanzausgleich	754.096
= strukturelles Ergebnis	-246.753

Folgende Sondereffekte wurden berücksichtigt:

- In den Haushaltsjahren 2007, 2009 sowie 2012 bis 2014 wurden keine Sondereffekte berücksichtigt.
- Im Haushaltsjahr 2011:
 - Erträge aus Wertveränderungen bei den Finanzanlagen (Messe Essen in Höhe von 17,9 Mio. Euro)
 - Außerplanmäßige Abschreibungen Schulvermögen (ca. 21,6 Mio. Euro)
- Im Haushaltsjahr 2010:
 - Erträge aus der Veräußerung eines Nutzungsrechts (ca. acht Mio. Euro)
- Im Haushaltsjahr 2008:
 - Erträge aus dem Verkauf der Festwiese (ca. 8,8 Mio. Euro)
 - Außerplanmäßige Abschreibungen von Finanzanlagen (ca. 17,6 Mio. Euro)

→ Feststellung

Die Stadt Essen weist für das Jahr 2014 ein strukturelles Ergebnis von – 246,7 Mio. Euro aus. Unter Annahme sonst unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz in Höhe von 90,1 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf -156,6 Mio. Euro.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmen-

bedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2014 mit dem geplanten Jahresergebnis 2021.

Diese Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2014 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 Essen ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Als freiwillige Teilnehmerin der zweiten Stufe des Stärkungspaktes hat die Stadt Essen einen Planungshorizont bis 2021. Nach den aktuellen Planungen soll entsprechend den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes 2017 erstmals ein ausgeglichenes Jahresergebnis erwirtschaftet werden. Dieses Ziel ist nur mit einem strikten Sparwillen und unter Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten erreichbar.

Der Haushaltssanierungsplan 2012 – 2021 sieht folgende Schwerpunkte für die Haushaltskonsolidierung vor:

- Verbesserungen bei den städtischen Beteiligungen
- Personalaufwandsreduzierungen
- Reduzierung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen
- Steigerung der Erträge

Im aktuellen Haushaltssanierungsplan 2015 sind insgesamt sind ca. 190 Maßnahmen mit einem kumulierten Konsolidierungsvolumen bis zum Jahr 2021 von über einer Milliarde Euro aufgeführt. Von den Maßnahmen betreffen 32 die Beteiligungen der Stadt. Die Beteiligungen sollen bis 2021 einen kumulierten Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 225 Mio. Euro erbringen. Bislang wurden 67 Maßnahmen mit einem Konsolidierungsvolumen von ca. 88 Mio. Euro umgesetzt.

Die Gewerbesteuererträge blieben im Laufe des Jahres 2014 ca. 45 Mio. Euro hinter den Erwartungen zurück. Da diese Entwicklung bereits in 2013 eingesetzt hatte, erließ der Kämmerer direkt zu Beginn des Jahres 2014 eine Haushaltssperre welche das gesamt Jahr über Bestand hatte.

Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2015 soll im Jahr 2021 ein Überschuss von ca. 40 Mio. Euro erwirtschaftet werden. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2014 bedeutet das eine geplante Verbesserung von ca. 287 Mio. Euro.

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

Vergleich strukturelles Ergebnis 2014 und Planergebnis 2021 - wesentliche Veränderungen in Millionen Euro

	Strukturelles Ergebnis *	Planergebnis 2021	Differenz	Differenz in Prozent	jährl. Änderung in Prozent
Erträge					
Gewerbesteuern	373	351	-22	-5,8	-0,8
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	237	338	101	42,7	5,2
Ausgleichsleistungen	30	45	15	49,3	5,9
Schlüsselzuweisungen	329	594	265	80,6	8,8
Aufwendungen					
Personalaufwand	389**	385***	-4	-1,0	-0,1
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	315**	365***	50	15,9	2,1
Abschreibungen	101**	90	-11	-11,1	-1,7
Steuerbeteiligungen	52	30	-23	-43,4	-7,8
Allgemeine Umlagen	162	223	61	37,4	4,6

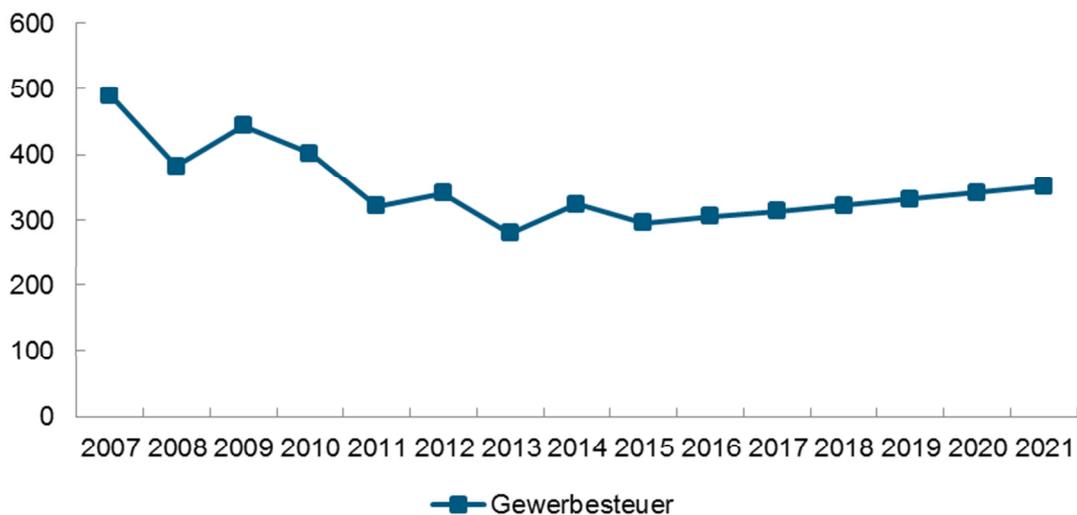
* Mittelwert der Ist-Ergebnisse 2007 bis 2014

** Ist-Ergebnis 2014

*** Verbesserungen aus dem Haushaltssanierungsplan wurden berücksichtigt

Gewerbsteuer

Entwicklung der Gewerbsteuer in Mio. Euro



Die Erträge aus der Gewerbesteuer sind in der Stadt Essen seit 2007 um ca. 34 Prozent zurückgegangen. In absoluten Zahlen ist dies ein Verlust von 166 Mio. Euro. In der Stadt Essen hat einer der größten deutschen Energieversorger seinen Hauptsitz. Durch den strukturellen Wandel im Energiesektor ist der Versorger besonders stark betroffen. Hierunter leiden nicht nur die Gewerbesteuererträge der Stadt Essen, sondern auch die bislang vereinnahmten Dividenden. Zusätzlich ist auch der Wert des Aktienvermögens erheblich gesunken.

Die Stadt Essen hat für das Jahr 2015 Erträge aus der Gewerbesteuer in Höhe von ca. 296 Mio. Euro geplant. Damit ist das Planergebnis ca. 28 Mio. Euro niedriger als die tatsächlichen Erträge des Jahres 2014. Ausgehend von diesem reduzierten Ergebnis wendet die Stadt Essen die Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses an. Für den Prognosezeitraum 2019 bis 2021 hat sie das zulässige geometrische Mittel unterschritten. Sie legt Steigerungsraten von 2,8 beziehungsweise 3,0 Prozent zugrunde.

Diese Berechnungen führen zu einem Planergebnis von 351 Mio. Euro im Jahr 2021.

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

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

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Stadt Essen hat für das Jahr 2021 Erträge in Höhe von 338 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Mittelwert 2007 bis 2014 von 237 Mio. Euro entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 5,2 Prozent. Dieser hohe Wert ist auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- In den von der GPA NRW angewendeten Mittelwert fließen auch die ertragsschwächeren Jahre 2007, 2009 und 2010 ein. Die Stadt schreibt ihre Planwerte auf Grundlage des vergleichsweise ertragsstarken Jahres 2013 fort.
- Bis einschließlich 2017 erwartet die Stadt Essen Steigerungsraten, die in etwa denen des Orientierungsdatenerlasses entsprechen.
- In den Jahren 2018 und 2019 liegen die Steigerungsraten mit drei Prozent unter den Werten des Orientierungsdatenerlasses.
- Das für den Prognosezeitraum angesetzte geometrische Mittel ist mit 1,6 Prozent vorsichtig kalkuliert.

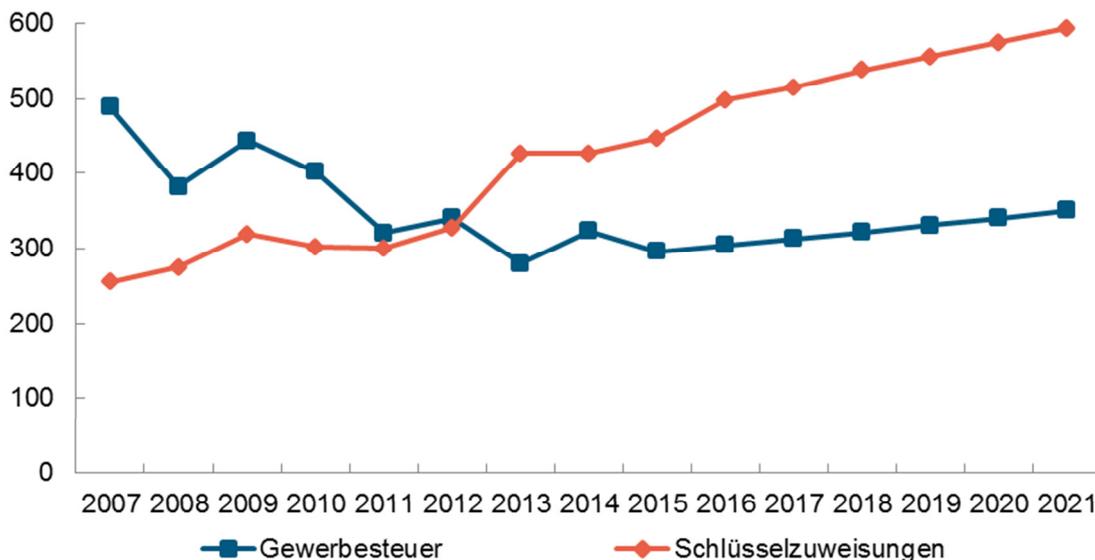
Die Planungen der Stadt orientieren sich an den Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses. Sie sind insoweit nachvollziehbar.

Die Planwerte bauen jedoch auf dem vergleichsweise ertragsstarken Jahr 2013 auf. Sie unterliegen damit dem Risiko, bei einer konjunkturellen Verschlechterung niedriger auszufallen. Die Vergangenheit zeigt, dass sie entsprechenden Schwankungen unterworfen sind. Seit 2010 sind die Erträge zwar kontinuierlich gestiegen. In 2009 und 2010 waren jedoch erhebliche Rückgänge zu verzeichnen.

Schlüsselzuweisungen

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

Erträge Schlüsselzuweisungen und Gewerbesteuer in Mio. Euro



Die Stadt Essen hat für das Jahr 2021 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 594 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Mittelwert 2007 bis 2014 von 329 Mio. Euro entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 8,8 Prozent. Die Stadt Essen geht bei ihren Planungen von folgenden Annahmen aus:

- Für 2015 berücksichtigt sie die bereits festgesetzten Schlüsselzuweisungen.
- Für 2016 wird auf Grundlage der Erträge des Jahres 2015 eine prozentuale Steigerung von 11,4 Prozent erwartet.
- Ab 2017 wendet die Stadt Steigerungsraten von 3,3 bis 4,5 Prozent an. Diese liegen im Rahmen der Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses.

Die Erträge aus der Gewerbesteuer sind in Essen seit dem Jahr 2007 deutlich zurückgegangen. Dies hat entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen. Die Stadt Essen geht davon aus, dass die Entwicklung ihrer Steuerkraft im Jahr 2016 deutlich hinter der des Landesdurchschnitts liegen wird. Daher plant sie für das Jahr 2016 mit entsprechend höheren Schlüsselzuweisungen.

Die GPA NRW legt ihren Prognosen den Mittelwert der Jahre 2007 bis 2014 zugrunde. Dieser Mittelwert liegt ca. 100 Mio. Euro unterhalb der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen des Jahres 2015.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen sind im Eckjahresvergleich 2007 zu 2014 um ca. 76 Millionen Euro gestiegen. Der in 2012 erfolgte Anstieg der Personalaufwendungen um ca. 27 Mio. Euro ist insbesondere der Übertragung der Aufgaben einer Optionskommune im Jahr 2012 geschuldet.

Die Stadt Essen hat für das Jahr 2021 Personalaufwendungen in Höhe von 385 Mio. Euro eingeplant. Dies bedeutet gegenüber dem Ist-Ergebnis 2014 eine Reduzierung um 3,9 Mio. Euro.

Für das Jahr 2015 ist ein Personalaufwand in Höhe von 369 Mio. Euro geplant. Dies ist gegenüber den Ist-Aufwendungen 2013 ein Rückgang von ca. fünf Prozent. Aufbauend auf dem sich ergebenden Planwert werden Steigerungsraten zwischen 0,4 und 0,7 Prozent und ab dem Jahr 2020 von einem Prozent angewendet. Entscheidend für die Umsetzung des Plans ist somit der Ausgang des Jahres 2015. Wenn es der Stadt nicht gelingt, den reduzierten Ansatz einzuhalten, ist die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans in diesem Punkt in Gefahr. Das Ziel kann die Stadt Essen nur einhalten, indem sie die im Haushaltssanierungsplan dargestellten Maßnahmen, insbesondere den geplanten Abbau von 690 Stellen konsequent umsetzt. Von den einzusparenden Stellen entfallen ca. 98 auf die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt. Nur bei Umsetzung des Stellenabbaus wird es gelingen, die Aufwandssteigerungen durch Tarifierhöhungen oder gesetzliche Veränderungen auszugleichen. Der durch den aktuell hohen Zuzug von Flüchtlingen erforderliche zusätzliche Personalbedarf wird die Einhaltung der Ziele des Haushaltssanierungsplans erschweren.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind von 2007 nach 2014 um ca. zwölf Prozent gesunken. Ein Grund für diese deutliche Reduzierung liegt in der im Jahr 2010 geänderten Buchungspraxis bei der Verbuchung der Genossenschaftsbeiträge für die Emschergenossenschaft und den Ruhrverband. Zusammen betragen die Beiträge ca. 44 Mio. Euro. Seit 2010 werden die Beiträge nicht mehr als Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sondern als Transferaufwendungen verbucht. Die Transferaufwendungen sind entsprechend gestiegen. Um dieser geänderten Buchungspraxis Rechnung zu tragen, sind in Bezug auf das Jahr 2010 die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen bis 2014 um ca. sieben Prozent gestiegen. Eine weitere buchungstechnische Veränderung hat sich im Jahr 2013 ergeben. Seit diesem Jahr werden die Unterbringungskosten von Kindern und Jugendlichen (ca. sieben Mio. Euro) nicht mehr bei den Transferaufwendungen sondern den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen verbucht. Unter Berücksichtigung dieser Veränderungen reduziert sich die Einsparung auf ca. fünf Pro-

zent. Die Stadt Essen konnte somit die allgemeinen Kostensteigerungen bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen durch Einsparmaßnahmen mehr als ausgleichen.

Bis zum Jahr 2021 plant sie inklusiv der Verbesserungen aus dem Haushaltssanierungsplan Steigerungsraten von durchschnittlich 2,1 Prozent jährlich ein. Der Planaufwand liegt bei ca. 365 Mio. Euro. Die Stadt Essen plant den Aufwand für Sach- und Dienstleistungen vorsichtig. Sie rechnet daher mit Steigerungen oberhalb der Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses.

Gewerbsteuerumlage (Anteil Fonds „Deutsche Einheit“)

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

Die Stadt Essen geht in ihren Planungen davon aus, dass die Umlage nach dem Jahr 2019 entfällt. Sie plant daher ab dem Jahr 2020 mit einer um 18,5 Mio. Euro geringeren Finanzierungsbeteiligung. Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage ab 2020 kann diese Planung nachvollzogen werden. Dennoch besteht hier ein Planungsrisiko. Die Stadt muss daher bei einer etwaigen Fortführung der aktuellen Finanzierungsregelung sofort reagieren und Kompensationsmaßnahmen ergreifen.

Zinsaufwand

Die Stadt Essen hat für ihre Liquiditätskredite im Jahr 2014 einen durchschnittlichen Zinssatz von 1,38 Prozent ermittelt. In absoluten Zahlen sind dies ca. 35,7 Millionen Euro. Sofern sich der Zinssatz um nur 0,5 Prozentpunkte erhöht, entstehen für die Stadt Mehrbelastungen von ca. 13 Millionen Euro.

Die Stadt Essen hat für ca. 41 Prozent (Stand 31. Dezember 2014) ihrer Liquiditätskredite langfristige Zinsvereinbarungen getroffen. Sie geht zwar ab dem Jahr 2016 von einem kontinuierlichen Abbau der Liquiditätskredite aus, dennoch plant sie bis zum Jahr 2021 mit steigenden Zinsbelastungen. Gegenüber dem Ergebnis des Jahres 2014 weist sie in ihrem Haushaltsplan eine Steigerung um ca. neun Mio. Euro aus.

→ Feststellung

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

Gesamt Betrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF Kennzahlenset im interkommunalen Vergleich 2012 *

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Essen*
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	83	101	95	96 (100)
Eigenkapitalquote I	-30	66	15	13 (-2)
Eigenkapitalquote II	-13	80	35	25 (12)
Fehlbetragsquote	1	93	23	14 (./.)
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	20	48	31	20 (22)
Abschreibungsintensität	4	10	7	4 (4)
Drittfinanzierungsquote	31	75	47	39 (35)
Investitionsquote	25	478	92	81 (61)
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad II	18	93	66	56 (56)
Liquidität 2. Grades	5	109	21	9 (11)
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	47	18.743	2.464	./. (106)
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1	37	20	30 (29)
Zinslastquote	1	6	3	4 (4)
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	23	58	39	33 (29)
Zuwendungsquote	10	66	29	22 (28)
Personalintensität	16	25	20	16 (16)
Sach- und Dienstleistungsintensität	10	27	17	13 (13)
Transferaufwandsquote	27	56	40	56 (58)

* in Klammern ist der Wert für das Jahr 2014 angegeben

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Essen*
Jahresergebnis je Einwohner	-603	-25	-219	-240 (-138)
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-546	84	-82	-178 (78)
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.542	2.201	1.736	1.866 (2.054)

* in Klammern ist der Wert für das Jahr 2014 angegeben

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

Wie bereits dargestellt, befindet sich die Stadt Essen in einer angespannten Haushaltssituation. So war sie im Jahr 2013 aufgrund der eingebrochenen Gewerbesteuereinnahmen gehalten, eine Haushaltssperre zu erlassen. Diese galt über das Jahr 2013 hinaus auch in 2014.

Aufgrund der schwierigen Haushaltssituation lag der Aufwandsdeckungsgrad 2011 bei nur 92 Prozent. Er konnte sich in 2012 auf ca. 96 Prozent und in 2014 auf ca. 100 Prozent verbessern. Bei der Wertung dieser Verbesserung ist zu beachten, dass die Stadt Essen ab dem Jahr 2012 Mittel aus dem Stärkungspakt erhalten hat. Diese betragen zunächst „nur“ ca. 22,7 Mio. Euro und erhöhten sich in 2014 auf ca. 90,1 Mio. Euro. Sofern die Konsolidierungsmittel unberücksichtigt bleiben, reduziert sich der Anlagendeckungsgrad wieder auf 96 Prozent.

Die Aufwandsdeckungsgrade von 92 bzw. 100 Prozent zeigen, dass die ordentlichen Aufwendungen zu einem großen Teil durch ordentliche Erträge gedeckt werden können. Dass dennoch erhebliche jährliche Defizite zu verzeichnen sind, liegt zu einem großen Teil an den negativen Finanzergebnissen. Diese werden durch erhebliche Zinszahlungen in Höhe von ca. 70 Millionen Euro im Jahr 2014 belastet. Weitere Ausführungen zur Zinslastquote und den Belastungen der Einwohner Essens durch die zu entrichtenden Zinsen können den weiter unten dargestellten Kennzahlen zur Finanzlage entnommen werden. Die Anteile der defizitären Finanzergebnisse an den negativen Jahresergebnissen bewegen sich zwischen 38 Prozent in 2011 und 88 Prozent in 2014. Diese Kennzahlen belegen, wie wichtig es für einen ausgeglichenen Haushalt ist, die bestehende Verschuldung abzubauen.

Die Investitionen konnten in der Stadt Essen im Eckjahresvergleich auf gleichem Niveau gehalten werden. Innerhalb des Betrachtungszeitraums weisen sie aber deutliche Schwankungen auf. In Anbetracht der Haushaltssituation ist diese Entwicklung nicht außergewöhnlich. Die Investitionsquote bewegt sich über die Jahre betrachtet im interkommunalen Vergleich im Bereich des Mittelwertes.

Die Nettosteuerquote der Stadt Essen ist im gesamten Betrachtungszeitraum kontinuierlich von 47 auf 29 Prozent gesunken. In den Jahren bis 2012 liegt sie im Bereich der Mittelwerte.

Die teilweise hohen jährlichen Defizite (insbesondere 2008 sowie 2010 und 2011) führen zu einem kontinuierlichen Eigenkapitalverzehr. So hat sich die Eigenkapitalquote 2 von 41 Prozent auf elf Prozent reduziert. Ohne Berücksichtigung der erhaltenen Sonderposten liegt die Eigen-

kapitalquote 1 seit dem Jahr 2014 im negativen Bereich. Das heißt, dass die Stadt Essen seit 2014 überschuldet ist.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- seit 1992 keine ausgeglichenen Haushalte,
- hohe jährliche Defizite,
- Haushaltsausgleich für 2017 geplant
- kontinuierlicher Eigenkapitalverzehr,
- überschuldet seit 2014,
- hohe Liquiditätskredite,
- hohe Anlagenabnutzungsgrade, insbesondere im Straßenvermögen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Gewerbesteuer	Haushaltsplanung
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	Haushaltsplanung
Schlüsselzuweisungen	Haushaltsplanung

Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken.

Der Oberbürgermeister und der Kämmerer der Stadt Essen weisen an unterschiedlichen Stellen ihrer Haushaltsreden sowie in den Haushaltsplänen auf bestehende Risiken in der Haushaltsausführung hin. Insbesondere werden das bestehende Zinsrisiko oder die schwer planbaren und von externen Einflüssen abhängigen Erträge aus der Gewerbesteuer genannt (siehe auch Ausführungen zur strukturellen Haushaltssituation).

Die GPA NRW teilt diese Einschätzung. Beispielhaft zeigt sie im „Risikoszenario“, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn sich Risiken tatsächlich realisieren und die Ist-Ergebnisse in einzelnen Bereichen schlechter ausfallen sollten als zurzeit absehbar. Die GPA NRW hat einige wenige Haushaltspositionen ausgewählt, um dieses beispielhaft darzustellen.

Planergebnisse und fiktives Risikoszenario 2021 in Millionen Euro

Position und Erläuterung des fiktiven Szenarios	Planergebnis 2021	Risikoszenario 2021	Auswirkung auf Jahresergebnis
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern - Berechnungsbasis: Mittelwert 2008 bis 2015 - alle weiteren von der Stadt geplanten Steigerungsraten werden übernommen	338	290	-47
Schlüsselzuweisungen - Berechnungsbasis: Mittelwert 2008 bis 2015 - alle weiteren von der Stadt geplanten Steigerungsraten werden übernommen	594	454	-140

Diese beispielhaften Berechnungen sollen weder die Planwerte der Stadt Essen, noch die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen ersetzen. Es können sich bei vielen weiteren Haushaltspositionen Risiken wie Chancen realisieren. Basierend auf ihrer eigenen Risikoeinschätzung muss die Stadt entscheiden, ob und wie einzelne Risiken minimiert und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Dieses trägt dazu bei, im Fall eines Eintretens der Risiken so gut wie möglich vorbereitet zu sein.

Wenn angedachte Konsolidierungsmaßnahmen nicht den erwünschten Erfolg haben, Risiken eintreten und der für 2017 geplante Haushaltsausgleich gefährdet sein sollte, könnte die Stadt den Hebesatz der Grundsteuer B in dem dann erforderlichen Umfang erhöhen. Je eine Million Euro ausgleichende Verschlechterung müsste die Grundsteuer B um weitere fünf Punkte angehoben werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Essen, die möglichen Risiken kontinuierlich zu beobachten und bei Eintritt einzelner Risiken unverzüglich gegenzusteuern. Weiterhin ist zu empfehlen, vorsorglich Maßnahmen zu entwickeln, die schnell und effektiv umgesetzt werden können.

Haushaltssituation

Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, Landschaftsumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahreser-

gebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge eigener Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Landschaftsumlage, den Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz und dem Finanzausgleich. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt.

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

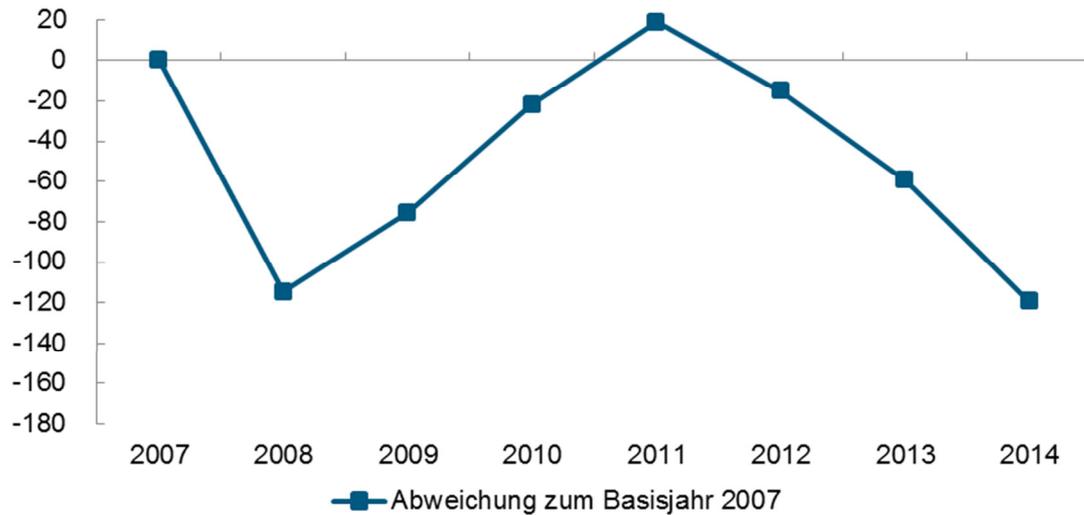
Entwicklung des bereinigten Jahresergebnisses und Abweichungen in Euro zum Basisjahr 2007 in Millionen Euro

Haushaltsjahr	Bereinigtes Jahresergebnis	Abweichung zum Basisjahr
2007	-882	0
2008	-996	-115
2009	-957	-76
2010	-903	-22
2011	-863	19
2012	-896	-15
2013	-941	-59
2014	-1.001	-119
2015	-987	-105
2016	-1.002	-120
2017	-1.007	-126
2018	-1.002	-121
2019	-1.017	-135
2020	-1.023	-141
2021	-1.036	-154

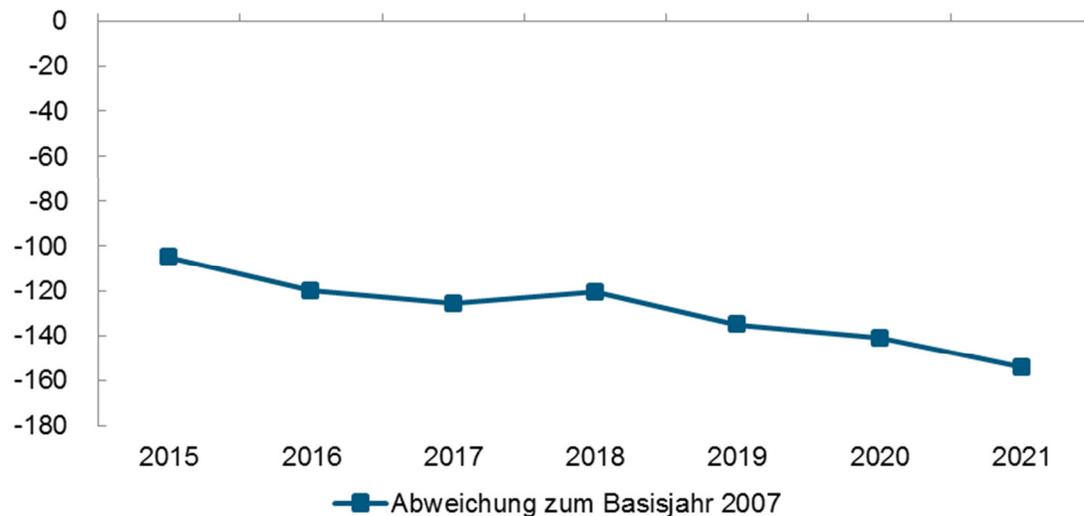
Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2007 (erstes NKF-Haushaltsjahr) wird in der Zeitreihe mit den Ist-Werten bis 2014 sowie den Planwerten bis 2021 als kommunaler Steuerungstrend in den folgenden Grafiken dargestellt.²

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

Kommunaler Steuerungstrend in Millionen Euro (IST)



Kommunaler Steuerungstrend in Millionen Euro (Plan)



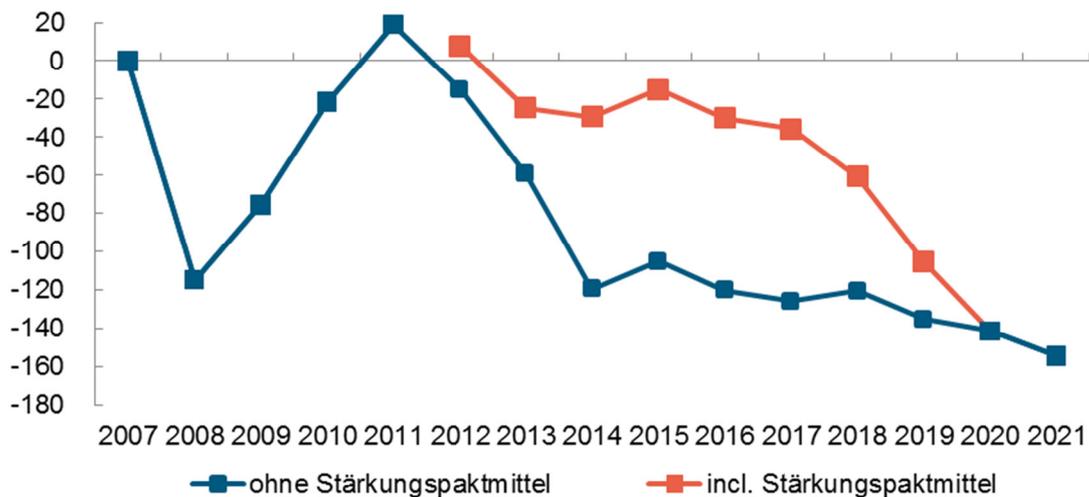
Die bereinigten Jahresergebnisse bis 2014 zeigen, dass es der Stadt Essen bezogen auf das Basisjahr 2007 nicht gelungen ist, ohne Berücksichtigung der stark schwankenden, externen Einflüsse, Verbesserungen zu erreichen. Das deutlich verschlechterte Jahresergebnis 2008 ist durch den Anstieg der ordentlichen Aufwendungen in allen Aufwandsarten bei gleichzeitigem Rückgang der Erträge verursacht worden. In den folgenden drei Jahren konnte sich das bereinigte Ergebnis deutlich verbessern und lag in 2011 über dem des Basisjahres 2007. Verfestigen konnte sich dieser Trend leider nicht.

Auch in den Planjahren bis 2021 tritt ein positiver Trend nicht ein. Während die Stadt in Erfüllung der Voraussetzungen des Stärkungspaktgesetzes im Jahr 2017 ein ausgeglichenes Jahresergebnis vorlegen kann, beträgt das bereinigte Ergebnis in diesem Jahr noch minus eine Milliarde Euro. Dies verdeutlicht, wie stark die Jahresergebnisse von externen, stark schwankenden Einflüssen abhängig sind.

Der negative Trend in den Jahren 2007 bis 2014 ist insbesondere steigenden Personalaufwendungen, steigenden Versorgungsaufwendungen sowie steigenden Transferaufwendungen geschuldet. Diese erhöhten Aufwendungen konnten nicht durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden. Die vorstehende Aussage gilt grundsätzlich auch für den Planungszeitraum bis 2021. Jedoch wird mit einem um ca. vier Mio. Euro reduzierten Personalaufwand und sinkenden Abschreibungen in Höhe von ca. 11 Mio. Euro gerechnet. Eine gegenläufige Tendenz weisen steigende Aufwendungen für Versorgungsleistungen, Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie die Transferaufwendungen auf. Die aufgrund der aktuell steigenden Zahlen Zuflucht suchender Menschen zu erwartenden Mehraufwendungen sind in diesen Darstellungen bzw. Berechnungen noch nicht berücksichtigt. Sie stellen eine zusätzliche Herausforderung dar.

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

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Stärkungspaktmittel wurden erstmals im Jahr 2012 ausgezahlt. In 2014 sind die Auswirkungen der erhöhten Konsolidierungsmittel (Anstieg von 35 auf 90 Mio. Euro) deutlich zu erkennen. Seit diesem Jahr verlaufen die beiden Linien parallel. Im Jahr 2018, in dem erstmals die Stärkungspaktmittel wieder abgeschmolzen werden, nähern sich diese beiden Linien wieder an. Hier zeigt sich, dass die Erfüllung der gesetzten Haushaltsziele erheblich von den Stärkungspaktmittel abhängig ist.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastruktural-

vermögens zu beteiligen³. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge in Tausend Euro	2.723	2.483	2.690	2.676	6.894	2.341	2.353	2.791
Abschreibungen auf das Straßennetz in Tausend Euro	20.188	20.200	20.142	21.168	21.801	22.790	23.319	28.363
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	13	12	13	13	32	10	10	10

Mit einem Wert zwischen 10 und 13 Prozent liegt die Quote im interkommunalen Vergleich deutlich unter den Mittelwerten. Diese liegen zwischen 18 und 21 Prozent.

→ Empfehlung

Sofern keine günstigeren Refinanzierungsmöglichkeiten gegeben sind, z.B. durch den Abschluss von Erschließungsverträgen, empfiehlt die GPA NRW der Stadt Essen, den Anteil der beitragsfähigen Investitionen zu erhöhen.

Die Stadt Essen plant bis zum Jahr 2019 folgende Auszahlungen für Investitionen im Straßenbau:

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau (Plan)

	2015	2016	2017	2018	2019
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen in Tausend Euro	4.000	4.000	4.000	4.000	4.000
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen in Tausend Euro	28.553	34.883	27.168	26.183	18.468
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau in Tausend Euro	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	14	11	14	15	21

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

Nach Angaben der Stadt Essen wird die Kostenübernahme für den größten Teil der Erschließungsmaßnahmen durch den Abschluss von Erschließungsverträgen mit Investoren sichergestellt.

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

Die Erschließungsbeitragssatzung ist vom 3. Mai 2005.

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

Vorauszahlungsinstrumente sind in der Beitragssatzung ebenso vorhanden wie die Möglichkeit, Ablöseverträge abzuschließen. Allerdings werden diese Instrumente nur selten angewendet, da, wie bereits dargestellt, der größte Teil der Erschließungsmaßnahmen durch Erschließungsverträge abgewickelt wird. Ablösevereinbarungen werden aber beim Verkauf städtischer Grundstücke geschlossen.

Die Stadt Essen ist bestrebt, fertig gestellte Maßnahmen zeitnah abzurechnen. Die im Jahresabschluss 2014 als „noch nicht abgerechnet“ aufgeführten Maßnahmen haben ein Volumen von lediglich ca. 100.000 Euro.

Die KAG-Satzung ist vom 26. Juli 2001 datiert.

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

Die Planung, Ausführung und Abrechnung von städtischen Baumaßnahmen nach dem BauGB oder dem KAG erfolgt innerhalb eines Fachbereiches 66. Die beteiligten Abteilungen arbeiten eng zusammen. Das Beitragssachgebiet gibt vor jeder Baumaßnahme eine beitragsrechtliche Stellungnahme ab. Hierbei wird jede Baumaßnahme in einer Liste erfasst. Dies gilt auch für Neubaumaßnahmen nach dem BauGB. Auf diese Liste hat auch das städtische Rechnungsprüfungsamt Zugriff. Änderungen im Bauprogramm werden dem Beitragssachgebiet erneut zur Stellungnahme vorgelegt.

Handelt es sich bei den Baumaßnahmen um solche, die aufgrund vertraglicher Vereinbarungen durchgeführt werden, ist der Fachbereich 68 (Amt für Stadterneuerung und Bodenmanagement) zuständig. Auch in diesen Fällen wird der Fachbereich 66 um eine beitragsrechtliche Stellungnahme gebeten.

Steuern

Die Stadt Essen hat in den Jahren 2010 und 2015 den Hebesatz der Grundsteuer B um jeweils 80 Punkte angehoben.

Im Vergleich der kreisfreien Städte liegt Essen bei der Grundsteuer B mit 670 Hebesatzpunkten im oberen Drittel. Bei der Gewerbesteuer liegt sie im mittleren Bereich.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Vermögen in Millionen Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagevermögen	6.295	6.256	6.220	6.253	6.170	6.143	6.133	5.429	5.372
Umlaufvermögen	102	126	165	204	187	233	243	233	249
Aktive Rechnungsabgrenzung	43	49	63	73	57	59	81	88	90
Bilanzsumme	6.440	6.431	6.448	6.530	6.415	6.435	6.456	5.750	5.712
Anlagenintensität in Prozent	98	97	96	96	96	95	95	94	94

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

Eine Reduzierung des Anlagevermögens bietet aber auch die Chance der Haushaltskonsolidierung, wenn die damit erfüllte Aufgabe wegfällt oder nicht mehr im bisherigen Umfang erforderlich oder wirtschaftlich sinnvoll ist. Die Anpassung an den Demografischen Wandel kann hier Richtschnur der städtischen Planungen sein.

Die Stadt Essen hat beispielsweise in zurückliegenden Jahren mehrere Schulen geschlossen. Sie hat gemeinsam mit einem externen Berater den Umfang der vorgehaltenen Schulgebäude und Schulsporthallen untersucht, um noch weitere Konsolidierungspotenziale zu ermitteln.

Sachanlagen in Millionen Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	235	223	188	180	173	172	168	168	170
Kinder- und Jugendeinrichtungen	78	77	74	73	72	71	69	75	85
Schulen	1.155	1.143	1.127	1.102	1.083	1.043	1.034	1.008	979
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	391	387	387	433	443	436	428	408	407
Infrastrukturvermögen	1.334	1.297	1.305	1.289	1.277	1.287	1.287	1.273	1.250
davon Straßenvermögen*	512	991	986	985	988	1.012	1.026	1.024	1.014
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	3	3	2	2	2	2	2	3	3
sonstige Sachanlagen	370	389	390	411	401	374	353	353	347
Summe Sachanlagen	3.563	3.516	3.470	3.489	3.449	3.382	3.339	3.285	3.238

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

Die Bilanzsumme ist im Betrachtungszeitraum um ca. 631 Mio. Euro oder zehn Prozent gesunken. Dieser Umstand ist insbesondere den Wertminderungen des Anlage- und Finanzvermögens geschuldet. Hier sind die Wertminderungen bei den sonstigen unbebauten Grundstücken (minus 67,7 Mio. Euro), den Schulgebäuden (minus 176 Mio. Euro,) und des Infrastrukturvermögens (minus 84,3 Mio. Euro) von Bedeutung.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012 (Werte 2014 in Klammern)

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Essen
unbebaute Grundstücke	55	3.611	983	294 (297)
Kinder- und Jugendeinrichtungen	5	229	131	121 (149)
Schulen	3	1.901	1.362	1.802 (1.707)
sonstige Bauten*	5	2.276	739	746 (710)
Abwasservermögen	0	2.440	753	4 (5)
Straßenvermögen**	1.588	4.945	2.710	1.788 (1.768)
Finanzanlagen	1.492	5.789	3.191	4.868 (3.720)

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

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

Das Abwasservermögen ist in die Entwässerung Essen GmbH ausgegliedert.

Die vorstehende Tabelle belegt, dass die Stadt Essen bei den Sachanlagen kein außergewöhnlich umfangreiches Vermögen für ihre Einwohner zur Verfügung stellt. Das Schulvermögen bildet hier eine Ausnahme. Es liegt deutlich über dem interkommunalen Mittelwert.

Die Finanzanlagen, welche weiter unten noch tiefergehend betrachtet werden, liegen ebenfalls deutlich über dem Mittelwert.

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

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

Gesamtnutzungsdauern in Jahren - Auszug aus der NKF-Rahmentabelle

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle		GND Essen	Durchschnittl. RND Essen	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Kindergärten	40	80	60 - 80	43	46
Schulgebäude	40	80	40 - 80	39	51
Geschäftsgebäude	40	80	50 - 80	34	58
Straßen *)	30	60	50 - 60	15	75

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

Bei der Festlegung der Nutzungsdauern innerhalb des vom Ministerium für Inneres und Kommunales NRW vorgegebenen Rahmens haben die Kommunen einen großen Spielraum. Die Stadt Essen hat sich zum Zeitpunkt der Erstellung der Eröffnungsbilanz auf tendenziell lange Nutzungsdauern festgelegt.

Kinder- und Jugendeinrichtungen

Die Stadt Essen hat in den letzten Jahren neue Kindertagesstätten errichtet oder vorhandene erweitert. Der Bilanzwert hat sich von 69,2 Mio. Euro im Jahr 2012 auf 85,3 Mio. Euro in 2014 erhöht. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer ist aus diesem Grunde höher als bei den anderen Gebäuden.

Schulgebäude

Der Anteil der Schulgebäude am Anlagevermögen beträgt ca. 18 Prozent. Die Schulgebäude stellen somit einen erheblichen Anteil am Vermögen dar. Bei den Schulgebäuden unterscheidet die Stadt Essen Gebäude in massiver Bauweise und in sonstiger Bauweise. Die Nutzungsdauern sind mit 40, 60 oder 80 Jahren veranschlagt.

In die folgenden Betrachtungen werden nur massiv gebaute Gebäude mit einer Nutzungsdauer von 80 Jahren einbezogen. In der ausgewerteten Datei sind 436 Gebäude / Gebäudeteile enthalten. Von diesen sind fünf bereits zum 31. Dezember 2014 abgeschrieben. Innerhalb der nächsten zehn Jahre werden weitere 22 Gebäude das Ende ihrer Nutzungsdauer erreicht haben.

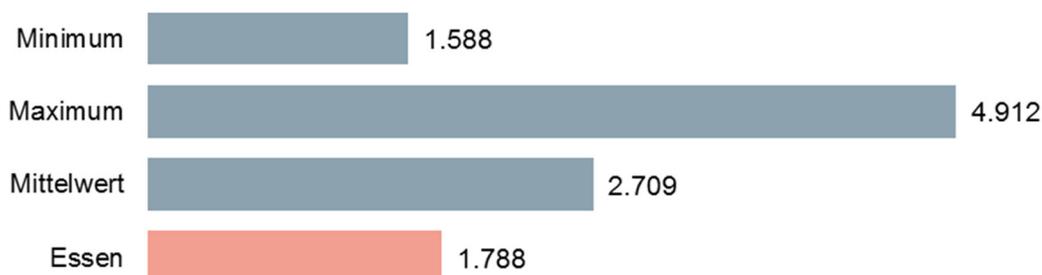
Die Stadt Essen ist sich der Bedeutung der schulischen Gebäude für den Haushaltsausgleich bewusst. Weiterhin ist sie sich bewusst, dass gerade im Bereich der Schulentwicklungsplanung die demografischen Veränderungen berücksichtigt werden müssen. Aus diesem Grunde hat sie den Umfang der vorgehaltenen Schulgebäude bereits untersuchen lassen.

Zurückgehende Schülerzahlen bieten zum Beispiel die Möglichkeit, sich von alten, unwirtschaftlichen Schulgebäuden zu trennen. Erforderliche Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen können auf die Gebäude beschränkt werden, die auch langfristig für die Beschulung der Essener Schülerinnen und Schüler erforderlich sind. Bei der Entscheidung, welche Schulen auch zukünftig Bestand haben sollen, sind sowohl die aktuellen demographischen Entwicklungen als auch der erhöhte Raumbedarf durch den U3/Ü3-Ausbau, Inklusion, Ganztagsbetreuung und zugewanderte Kinder und Jugendliche (Seiteneinsteiger) zu berücksichtigen. Die Bewertung der aktuellen Flächensituation steht selbstverständlich unter dem Vorbehalt, dass es die konkrete Flüchtlingssituation vor Ort erfordern kann, einzelne Schulgebäude oder Turn- und Sporthallen zunächst als Unterkünfte nutzen zu können bzw. nutzen zu müssen.

Straßen

Der Anteil des Straßenvermögens am Anlagevermögen beträgt in Essen ca. neun Prozent. Auf den Einwohner bezogen ergibt sich folgendes Bild:

Straßenvermögen 2012 in Euro je Einwohner



Die wertmäßige Betrachtung zeigt, dass die Stadt Essen ein deutlich unter dem Mittelwert liegendes Straßenvermögen hat. Der Wert des Straßenvermögens wird zum einen durch den Umfang der Verkehrsfläche und zum anderen durch den Wert der einzelnen Straßen begründet

Der Umfang des Straßenvermögens drückt sich in der Kennzahl „Verkehrsflächen je Einwohner“ aus. Essen stellt 29,56 m² je Einwohner Verkehrsflächen zur Verfügung. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 32,34 m².

Die Stadt Essen hat die Gesamtnutzungsdauern der Straßen mit 50 bzw. 60 Jahren festgelegt. Einigen wenigen Straßen wurden abweichende Nutzungsdauern zugeordnet. Dem weit überwiegenden Anteil (6.291 Straßen) wurde eine Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren zugeordnet. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer aller Straßen beträgt ca. 15 Jahre. Somit weisen die Straßen einen hohen Anlagenabnutzungsgrad von ca. 75 Prozent auf. Von den Straßen, denen die Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren zugewiesen wurde, sind 1.791 Straßen bereits abgeschrieben. Weitere 662 Straßen werden in den nächsten zehn Jahren das Ende ihrer Abschreibungsdauer erreichen. Insgesamt sind 95 Straßen mit einer Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren vorhanden. Von diesen sind bereits 40 Straßen abgeschrieben.

→ **Feststellung**

Insbesondere der hohe Abnutzungsgrad der Straßen ist in der Stadt Essen für den niedrigen Vermögenswert verantwortlich.

Die Nutzung abgeschriebener Straßen ist zwar grundsätzlich möglich, es besteht aber das Risiko, dass die Unterhaltung und die Verkehrssicherungsaufwendungen dieser Straßen überproportional steigen. Die Wirtschaftlichkeit dieses Verhaltens sollte hinterfragt werden.

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

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

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

Investitionen

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

Investitionsquote in Prozent

Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	53.857	69.049	139.405	151.218	110.945	97.334	88.502	93.608
davon: Zuschreibungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro								
Abgänge AV	7.247	23.408	24.365	186.376	27.988	25.103	20.722	25.289
+ Abschreibungen Anlagevermögen*	80.149	98.852	87.910	87.171	107.113	86.797	89.780	101.079
= Werteverzehr AV gesamt	87.396	122.260	112.275	273.547	135.101	111.900	110.503	126.367
Investitionsquote	62	56	124	55	82	87	80	74

* Datenbasis aus Ergebnisrechnung

Die Investitionsquoten weisen im Betrachtungszeitraum deutliche Schwankungen auf. In den Jahren 2010 und 2011 sind die Abgänge auf das Anlagevermögen bzw. die Abschreibungen besonders hoch. So wurden im Jahr 2010 Wertberichtigungen bei der Messe Essen GmbH sowie dem Sondervermögen Grün und Gruga in Höhe von ca. 110 Mio. Euro gebucht. Weiterhin wurden Fondsanteile im Umfang von ca. 28,4 Mio. Euro veräußert. In 2011 mussten Gebäude außerplanmäßig abgeschrieben werden. Der entsprechende Aufwand hierfür lag bei ca. 22,5 Mio. Euro.

Der interkommunale Vergleich belegt, dass die Stadt Essen mit einer über den Betrachtungszeitraum 2007 bis 2014 gemittelten Investitionsquote von 78 Prozent die gleiche Quote wie die Vergleichskommunen aufweist. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass der eingetretene Werteverzehr unter Berücksichtigung der angespannten Haushaltssituation nur zum Teil reinvestiert wird. Somit tritt ein kontinuierlicher Wertverzehr ein. Weiterhin muss berücksichtigt werden, dass von den gesamten Investitionen des Zeitraums 2007 bis 2014 ca. 44 Prozent auf den Bereich der Finanzanlagen entfällt.

Finanzanlagen

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

Finanzanlagen in Millionen Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anteile an verbundenen Unternehmen	1.300	1.302	1.306	1.318	1.267	1.270	1.270	1.181	1.167
Beteiligungen	8	8	7	4	4	4	4	4	4
Sondervermögen	184	188	196	202	126	130	131	131	129
Wertpapiere des Anlagevermögens	979	981	980	976	961	962	963	395	385
Ausleihungen	255	258	256	262	360	391	423	432	448
Summe Finanzanlagen	2.726	2.735	2.746	2.761	2.718	2.758	2.792	2.143	2.133
Finanzanlagen je Einwohner in Euro									
Finanzanlagen je Einwohner	4.683	4.699	4.736	4.791	4.730	4.809	4.868	3.737	3.720

Der Wert der Finanzanlagen ist im Betrachtungszeitraum um ca. 963 Mio. Euro gesunken. Insbesondere wirken sich hier Wertanpassungen bei den Wertpapieren des Anlagevermögens aus. Sie wurden im Jahr 2013 um ca. 580 Mio. Euro außerplanmäßig abgeschrieben.

Auf den Einwohner bezogen betragen die Finanzanlagen im Jahr 2012 4.868 Euro. Sie liegen damit deutlich über dem Mittelwert im interkommunalen Vergleich. Dieser liegt bei 3.191 Euro.

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

Tiefere Erkenntnisse zu den wirtschaftlichen Verflechtungen der Stadt und ihrer Beteiligungen können den erstellten Gesamtabschlüssen sowie dem GPA-Bericht über die Prüfung des Gesamtabchlusses 2010 entnommen werden.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

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

Salden der Finanzrechnung in Millionen Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-35,0	-146,8	-23,6	-39,7	-142,0	-101,9	3,2	44,8
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-17,1	-25,2	-27,9	-23,3	0,5	-17,9	-25,5	-36,9
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-52,1	-172,1	-51,5	-63,0	-141,5	-119,8	-22,3	8,0
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	40,9	157,3	74,2	52,8	162,6	118,7	29,2	-13,2
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-11,2	-14,8	22,7	-10,1	21,0	-1,1	6,9	-5,2
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	10,1	9,5	0,0	11,8	0,5	22,4	18,7	25,4
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0,0	0,0	0,0	-1,2	0,9	-2,5	-0,2	0,9
= Liquide Mittel	-1,0	-5,3	22,7	0,5	22,4	18,7	25,4	21,1

Salden der Finanzrechnung in Millionen Euro (Plan)

	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	28,3	77,8	102,7	111,9	103,9
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-98,2	-64,5	-86,4	-64,1	-31,7
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-69,9	13,3	16,3	47,8	72,2
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	41,5	8,0	30,1	8,1	-24,1
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-28,4	21,3	46,5	55,9	48,1
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
= Liquide Mittel	-28,4	21,3	46,5	55,9	48,1

Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit sind bis zum Jahr 2013 immer negativ. Aufgrund dieser Unterfinanzierung sind die Liquiditätskredite von 2008 bis 2014 von ca. 1,5 Milliarden Euro auf ca. 2,0 Milliarden Euro gestiegen. In die vorstehenden Ergebnisse sind ab dem Jahr 2012 auch Zahlungen aus dem Stärkungspaktgesetz eingeflossen. Während in 2012 ca. 22,7 Mio. Euro und 2013 ca. 35 Mio. Euro vereinnahmt werden konnten, sind dies in den Folgejahren bis 2017 ca. 90,1 Mio. Euro jährlich. In den Jahren 2018 und 2019 werden die Konsolidierungsmittel schrittweise bis auf Null abgeschmolzen. Ab dem Jahr 2016 ist nicht nur ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit, sondern auch ein Finanzmittelüberschuss geplant.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich

Jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2007	-60	kein interkommunaler Vergleich möglich*						
2008	-253	-689	190	-120	-261	-62	39	17
2009	-41	-588	44	-270	-392	-266	-144	22
2010	-69	-660	58	-245	-348	-230	-69	21
2011	-248	-627	29	-160	-206	-132	-55	20
2012	-178	-546	84	-82	-115	-91	42	19
2013	6	kein interkommunaler Vergleich möglich*						
2014	78	kein interkommunaler Vergleich möglich*						

* für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht hinreichend genug Vergleichswerte vor

Die Ergebnisse der Stadt Essen weisen bis zum Jahr 2012 keine einheitliche Tendenz auf. Nach Erhalt der ersten Stärkungspaktmittel und der Umsetzung von HSP-Maßnahmen haben sie sich kontinuierlich deutlich verbessert.

→ Feststellung

Die Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit haben sich in der Stadt Essen seit dem Jahr 2011 kontinuierlich verbessert.

Verbindlichkeiten

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

Schuldenübersicht Kernhaushalt in Millionen Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anleihen	0	0	0	0	0	0	200	200	340
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	1.053	1.034	1.036	1.016	988	964	916	891	874
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.513	1.573	1.747	1.842	1.988	2.192	2.141	2.202	2.097
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	5	5	5	5	4	4	4	4	4
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	0	11	17	31	21	41	22	32	32
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	1	0	15	6	11	24	18
Sonstige Verbindlichkeiten	0	59	53	58	60	45	67	66	55
Erhaltene Anzahlungen	88	38	50	70	70	53	53	48	42
Verbindlichkeiten gesamt	2.660	2.720	2.909	3.022	3.146	3.306	3.414	3.466	3.461
Rückstellungen	1.022	1.057	1.118	1.156	1.189	1.316	1.345	1.390	1.455
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	4	2	3	13	11	7	7	7	13
Schulden gesamt	3.686	3.779	4.030	4.191	4.346	4.628	4.766	4.863	4.929
Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner									
Verbindlichkeiten je Einwohner	4.569	4.692	5.048	5.259	5.486	5.764	5.953	6.045	6.035

Die Investitionskredite konnten im Betrachtungszeitraum um ca. 179 Mio. Euro reduziert werden. Anders stellt sich die Situation bei den Liquiditätskrediten dar. Sie sind zwischen 2008 und 2014 kontinuierlich auf ca. 2,1 Milliarden Euro gestiegen. In diesem Betrag sind die ausgegebenen Anleihen (welche ebenfalls zur Deckung des Liquiditätsbedarfs der Stadt ausgegeben wurden) noch nicht enthalten.

Auf den Einwohner bezogen belaufen sich die Verbindlichkeiten in Essen im Jahr 2014 auf 6.035 Euro. Ohne Berücksichtigung der ausgegebenen Anleihen entfallen von diesem Betrag 3.656 Euro auf Liquiditätskredite.

In dieser Kennzahl sind die Verbindlichkeiten der Beteiligungen nicht enthalten. Dem Beteiligungsbericht 2014 wurde entnommen, dass in den ausgegliederten Bereichen weitere Verbindlichkeiten von ca. 2.466 Mio. Euro vorhanden sind. Die Verbindlichkeiten incl. der Beteiligungen erhöhen sich somit auf 10.335 Euro je Einwohner. Ein interkommunaler Vergleich ist mangels ausreichender Vergleichszahlen noch nicht möglich.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagendeckungs- grad 2	70	69	67	65	61	59	56	50	56
Liquidität 2. Grades	5,8	5,9	6,7	7,7	9,2	9,3	9,0	10,6	11,3
Dynamischer Ver- schuldungsgrad	./.	neg.Erg ebnis	neg.Erg ebnis	neg.Erg ebnis	neg.Erg ebnis	neg.Erg ebnis	neg.Erg ebnis	1.472	106
Kurzfristige Verbind- lichkeitenquote	26	27	29	31	22	27	30	28	29
Zinslastquote	./.	7,0	7,8	4,8	8,2	5,4	4,1	3,5	3,5
Zinslast je Einwoh- ner in Euro	./.	189	194	149	145	141	128	128	122

Der Anlagendeckungsgrad 2 ist im Betrachtungszeitraum auf nur noch 56 Prozent gesunken. Idealerweise sollte der Anlagendeckungsgrad 2 mindestens 100 Prozent betragen. Der stark reduzierte Deckungsgrad macht deutlich, dass zunehmend langfristig im Betrieb gebundenes Anlagevermögen durch kurzfristiges Kapital gedeckt wird. Dieser Umstand kommt auch in den steigenden Liquiditätskrediten zum Ausdruck.

Auch die Kennzahl „Liquidität 2. Grades“ bestätigt die schlechte Liquiditätslage der Stadt. Der Kennzahlenwert sollte idealerweise 100 Prozent betragen. Das hieße, dass alle kurzfristigen Verbindlichkeiten auch durch kurzfristig zur Verfügung stehende Finanzmittel bedient werden können. In Essen hat sich die Liquidität zwar deutlich verbessert, jedoch können nur elf Prozent der kurzfristigen Forderungen ausgeglichen werden. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass nur eine kreisfreie Stadt all ihre kurzfristigen Forderungen durch kurzfristige Mittel decken kann. Der Mittelwert des Jahres 2012 liegt mit 21 Prozent zwar erheblich unter dem Idealwert, aber noch immer deutlich höher als in Essen. Nur vier Vergleichsstädte wiesen in 2012 eine noch schlechtere Liquidität 2.Grades auf.

Der dynamische Verschuldungsgrad gibt an, in wie vielen Jahren es der Kommune unter theoretisch gleichen Bedingungen möglich ist, ihre Effektivverschuldung aus den ihr zur Verfügung stehenden Finanzmitteln vollständig zu tilgen. Diese Entschuldungsfähigkeit war in den Jahren bis einschließlich 2012 nicht vorhanden. Ab dem Jahr 2013 hat sie sich deutlich verbessert. Wenn auch eine Entschuldungsdauer von 106 Jahren sehr lange ist, kann dennoch eine positive Tendenz verzeichnet werden.

Seit dem Jahr 2007 ist die kurzfristige Verbindlichkeitenquote relativ konstant geblieben. Bei der Wertung dieser Kennzahl darf nicht außer Acht gelassen werden, dass ein großer Teil der Liquiditätskredite mit einer Laufzeit von über einem Jahr aufgenommen wurde. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten dürfen daher nicht mit den Liquiditätskrediten gleichgesetzt werden. Die Zinslastquote hat sich um 50 Prozent reduziert. Hier wird deutlich, wie sehr die Stadt von den sinkenden Zinsen auf dem Kapitalmarkt profitiert. Auf der anderen Seite wird aber auch deutlich, dass ein erhebliches Risiko für den Fall steigender Sollzinsen besteht. Um das Zinsrisiko zu minimieren, hat die Stadt Essen ca. 41 Prozent (Stand 31. Dezember 2014) ihrer Liquiditätskredite mit einer Laufzeit über einem Jahr aufgenommen.

→ **Feststellung**

Vorausschauend hat die Stadt Essen das Risiko steigender Zinsen bei den kurzfristigen Verbindlichkeiten reduziert. Sie nimmt große Teile dieser Verbindlichkeiten mit mittelfristigen Zinsbindungen auf.

Die von den Einwohnern der Stadt zu tragenden Zinslasten für Investitions- und Liquiditätskredite sind je Einwohner seit dem Jahr 2007 von 189 Euro auf 122 in 2014 gesunken. Im interkommunalen Vergleich beträgt der Mittelwert des Jahres 2012 109 Euro. Im gleichen Jahr liegt der Aufwand in Essen bei 125 Euro je Einwohner.

Rückstellungen

Entwicklung der Rückstellungen in Millionen Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	928	956	1.014	1.044	1.076	1.175	1.216	1.272	1.346
Rückstellungen Deponien und Altlasten	8,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Instandhaltungsrückstellungen	0,0	11,9	10,7	3,3	6,0	9,6	9,5	6,9	3,3
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	87	88	94	108	107	131	119	111	106
Summe der Rückstellungen	1.022	1.057	1.118	1.156	1.189	1.316	1.345	1.390	1.455

Die Rückstellungen sind im Betrachtungszeitraum um insgesamt ca. 433 Mio. Euro gestiegen. Ca. 418 Mio. Euro hiervon entfallen auf die Erhöhung der Pensionsrückstellungen, auf deren Höhe die Stadt grundsätzlich nur einen geringen Einfluss hat.

Auf den Einwohner bezogen sind in der Stadt Essen 2.537 Euro Rückstellungen gebildet worden. Im Jahr 2012 waren dies noch 2.345 Euro. Im gleichen Jahre betrug der Mittelwert des interkommunalen Vergleichs 2.038 Euro. Nur eine Stadt hat Einwohner bezogen höhere Rückstellungen als die Essen bilanziert. Bei den Pensionsrückstellungen verzeichnet Essen den Maximalwert.

Von den zum 31. Dezember 2014 bilanzierten Instandhaltungsrückstellungen entfallen ca. 760.000 Euro auf noch nicht abgebaute Rückstellungen des Jahres 2013. Ca. 30 Prozent der in 2014 neu gebildeten Instandhaltungsrückstellungen wurden aufgrund des Sturmtiefs „ELA“, welches am 14. Juni 2014 in Essen große Schäden anrichtete, gebildet.

Die Stadt Essen ist bemüht, ihre Instandhaltungsrückstellungen zeitnah abzubauen.

Eigenkapital

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Millionen Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital / nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag*	2.041	1.956	1.693	1.552	1.257	962	824	15	-96
Eigenkapitalquoten in Prozent									
Eigenkapitalquote 1	32	30	26	24	20	15	13	0	-2
Eigenkapitalquote 2	41	40	36	35	31	27	25	14	12
Eigenkapital in Euro je Einwohner									
Eigenkapital 1	3.507	3.373	2.938	2.701	2.191	1.677	1.437	26	-169*
Eigenkapital 2	4.551	4.409	4.037	3.911	3.452	3.000	2.783	1.380	1.180

* negatives Eigenkapital wird in der Bilanz auf der Aktivseite als „nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ ausgewiesen

Aufgrund der hohen Defizite hat die Stadt Essen ihr Eigenkapital im Betrachtungszeitraum um ca. 2,1 Milliarden Euro abgebaut. Die Bilanz weist zum 31. Dezember 2014 erstmals einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag in Höhe von ca. 96 Mio. Euro aus. Der Eigenkapitalverzehr ist nicht nur durch die jährlichen Defizite begründet, sondern auch durch die erforderlichen Wertanpassungen des Aktienvermögens. Der Wert der Wertpapiere des Anlagevermögens hat sich im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2014 um ca. 590 Mio. Euro reduziert. Die höchste Wertanpassung im Umfang von ca. 580 Mio. Euro wurde im Jahr 2013 vorgenommen. Die Auswirkungen auf das Eigenkapital sind in der o.a. Tabelle klar ersichtlich.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent im interkommunalen Vergleich

Jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
EB 2007	32	kein interkommunaler Vergleich möglich*						
2007	30	-12,2	43,3	26,6	21,0	28,5	35,2	18
2008	26	-15,9	67,9	28,4	21,2	29,8	37,2	22
2009	24	-19,5	67,7	24,6	16,4	24,7	32,5	22
2010	20	-25,4	67,7	20,3	10,3	21,1	29,4	21
2011	15	-27,8	66,7	16,8	6,4	16,7	27,2	20
2012	13	-29,5	66,2	15,0	3,2	13,3	26,1	19
2013	0	kein interkommunaler Vergleich möglich*						
2014	-2	kein interkommunaler Vergleich möglich*						

* für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht hinreichend genug Vergleichswerte vor

Eigenkapitalquote 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich

Jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
EB 2007	41	kein interkommunalen Vergleich möglich*						
2007	40	7,2	64,9	47,1	40,4	51,2	54,8	18
2008	36	2,0	82,9	48,0	37,5	51,7	56,0	22
2009	35	-1,7	82,4	44,3	34,7	47,5	51,7	22
2010	31	-7,8	82,1	39,7	30,9	44,9	47,0	21
2011	27	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20
2012	25	-12,7	80,2	34,7	23,5	35,1	45,9	19
2013	14	kein interkommunaler Vergleich möglich*						
2014	12	kein interkommunaler Vergleich möglich*						

* für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht hinreichend genug Vergleichswerte vor

Die Eigenkapitalquoten liegen im interkommunalen Vergleich unterhalb der Mittelwerte. Während die Eigenkapitalquote 1 bis zum Jahr 2012 noch eng am Mittelwert liegt, liegt die Eigenkapitalquote 2 deutlich darunter. In dem bis 2012 bilanzierten Eigenkapital sind die Aktien des Anlagevermögens noch mit dem zur Eröffnungsbilanz festgestellten Wert bilanziert. Dieser Wert wurde erst im Jahr 2013 durch eine außerplanmäßige Abschreibung in Höhe von ca. 580 Mio. Euro angepasst. Diese Anpassung führte zu einer entsprechend großen Reduzierung der Eigenkapitalquoten. Die im Jahr 2014 eingetretene Überschuldung der Stadt wurde ebenfalls durch die Wertanpassung entscheidend beeinflusst.

Die ab 2017 geplanten Überschüsse sollen zu einem stetigen aber sehr langsamen Aufbau des Eigenkapitals führen. Die Zahlen verdeutlichen, dass der rasante Eigenkapitalverzehr der letzten acht Jahre in Höhe von ca. 2,1 Milliarden Euro auf absehbare Zeit – bei unveränderten Rahmenbedingungen - nicht wieder aufgebaut werden kann.

→ Feststellung

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

Ertragslage

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

Erträge in Millionen Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Steuern und ähnliche Abgaben	838	747	799	767	703	742	695	752
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	370	386	447	440	429	488	616	673
Sonstige Transfererträge	13	14	11	11	10	44	33	31
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	251	259	251	261	280	278	282	280
Privatrechtliche Leistungsentgelte	29	31	27	25	26	26	27	27
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	117	119	120	121	131	439	528	563
Sonstige ordentliche Erträge	96	96	135	106	127	116	111	116
Aktiviere Eigenleistungen	2	2	1	1	1	1	1	1
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	1.717	1.654	1.792	1.733	1.707	2.135	2.292	2.443
Finanzerträge	20	14	19	37	40	42	28	19

Die Steuern und ähnlichen Abgaben sind im Betrachtungszeitraum um ca. 87 Mio. Euro gesunken. Diese Reduzierung ist ausschließlich auf die negative Entwicklung bei der Gewerbesteuer zurückzuführen. Die Erträge aus den Grundsteuern sind im gleichen Zeitraum um ca. 20 Mio. Euro gestiegen. Begründet ist dieser Anstieg durch die Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B um 80 Hebesatzpunkte im Jahr 2010.

Im Gegenzug haben sich die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen um ca. 303 Mio. Euro erhöht. In diesem Betrag sind ca. 90 Mio. Euro Konsolidierungshilfen des Jahres 2014 enthalten. Auch der Anstieg der Schlüsselzuweisungen um ca. 100 Mio. Euro im Jahr 2013 ist hier von Bedeutung.

Die sonstigen Transfererträge sind im Jahr 2012 um ca. 34 Mio. Euro höher als im Vorjahr ausgefallen. Dieser Anstieg ist in der Übernahme der Aufgaben einer Optionskommune und dem damit einhergehenden Forderungsübergang des JobCenters begründet.

Die Kostenerstattungen und Kostenumlagen sind im Jahr 2012 durch die Übernahme des JobCenters ebenfalls erheblich gestiegen. Da diesen Erträgen aber Aufwendungen etwa in der gleichen Höhe gegenüber stehen, ist eine Verbesserung der Ertragslage hierdurch nicht eingetreten.

Bei den Finanzerträgen konnte in den Jahren 2010 bis 2012 eine deutlich positive Tendenz festgestellt werden. In diesen Jahren leistete die Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (EVV) erhebliche Gewinnausschüttungen. Aufgrund der Ertragsituation, insbesondere unter Berücksichtigung der gesunkenen Dividenden aus den Aktien des Anlagevermögens, ist jedoch in absehbarer Zeit mit weiteren Gewinnausschüttungen nicht zu rechnen. Vielmehr steht zu befürchten, dass die Stadt Essen zukünftig Verlustausgleiche leisten bzw. mit zurückgehenden oder ausbleibenden Dividendenzahlungen rechnen muss.

Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Realsteuern	583	477	539	514	433	454	395	438
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	224	242	223	213	231	241	252	265
sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Erträge	7	8	8	9	10	11	11	11
Ausgleichsleistungen	23	20	28	31	28	35	37	37
Schlüsselzuweisungen	255	275	319	302	300	328	427	426
Summe der allgemeinen Deckungsmittel	1.093	1.022	1.118	1.069	1.003	1.070	1.121	1.178
Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in je Einwohner in Euro								
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.878	1.762	1.940	1.861	1.748	1.866	1.955	2.054

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich

Jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte	Differenz zum Mittelwert
2007	1.878	kein interkommunaler Vergleich möglich*				
2008	1.762	1.423	2.009	1.643	17	119
2009	1.940	1.253	2.127	1.496	21	444
2010	1.861	1.225	2.282	1.535	20	326
2011	1.748	1.315	2.201	1.628	20	120
2012	1.866	1.542	2.201	1.736	19	109
2013	1.955	kein interkommunaler Vergleich möglich*				
2014	2.054	kein interkommunaler Vergleich möglich*				

* für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht hinreichend genug Vergleichswerte vor

Die allgemeinen Deckungsmittel haben sich im Betrachtungszeitraum positiv entwickelt. Sie liegen 2014 ca. 85 Mio. Euro über dem Wert des Jahres 2007. Die negative Entwicklung bei den Realsteuern (-145 Mio. Euro) wurde durch die positive Entwicklung bei den Schlüsselzuweisungen (+171 Mio. Euro) kompensiert.

Der Stadt Essen stehen im gesamten Betrachtungszeitraum mehr allgemeine Deckungsmittel als den Vergleichskommunen zur Verfügung. Diese Aussage behält auch dann ihre Gültigkeit, wenn in den Vergleich nur die Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern einbezogen werden.

Aufwendungen

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

Ordentliche Aufwendungen in Millionen Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Personalaufwendungen	313	333	313	325	326	353	358	389
Versorgungsaufwendungen	67	83	87	66	68	91	105	84
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	356	364	356	295	325	300	311	315
Bilanzielle Abschreibungen	80	99	88	87	107	87	90	101
Transferaufwendungen	633	643	674	723	712	1.248	1.379	1.434
Sonstige ordentliche Aufwendungen	265	281	349	318	318	145	119	132
Ordentliche Aufwendungen	1.714	1.804	1.867	1.814	1.857	2.224	2.362	2.455
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	120	140	90	149	100	91	82	86

Personalaufwendungen

Die Stadt Essen ist seit dem Jahr 2012 Optionskommune. Die Übernahme zusätzlichen Personals war erforderlich und führte zu einem deutlichen Anstieg der Personalaufwendungen. Diese Aufwandssteigerungen setzten sich auch im Jahr 2013 fort. Weiterhin waren für die Aufwandssteigerungen die Ausweitung der Personalkapazität, insbesondere im Bereich der Kindertagesstätten, erhöhte Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen, ein hoher Tarifabschluss 2014 und durchgeführte Beförderungen verantwortlich.

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

Bilanzielle Abschreibungen

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

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

Kennzahlen zu Abschreibungen auf Anlagevermögen und Drittfinanzierungsquote

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Beträge in Mio. Euro								
Ordentliche Aufwendungen	1.714	1.804	1.867	1.814	1.857	2.224	2.362	2.455
Abschreibungen auf Anlagevermögen *	80	99	88	87	95	87	90	101
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	28	28	31	32	42	34	35	35
Netto-Ergebnisbelastung	52	71	56	55	53	53	55	66
Abschreibungsintensität in Prozent	5	5	5	5	5	4	4	4
Drittfinanzierungsquote in Prozent	35	29	36	37	44	39	38	35

* Bei der Berechnung wurden die Abschreibungen gemäß Ergebnisrechnung berücksichtigt

Der Abschreibungsaufwand ist im Betrachtungszeitraum (2007 bis 2014) um ca. 21 Mio. Euro gestiegen. Der Anstieg im Jahr 2014 ist insbesondere auf einen erhöhten Abschreibungsaufwand bei den Betriebs- und Geschäftsausstattungen sowie der Herabsetzung der Nutzungsdauern von Straßen, Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen zurückzuführen. Die bei den Finanzanlagen vorgenommenen Wertanpassungen sind, wie bereits dargestellt, ergebnisneutral direkt mit dem Eigenkapital verrechnet worden.

Im Jahr 2012 sinkt die Abschreibungsintensität deutlich auf unter vier Prozent. Dies ist aber nicht nur auf gesunkene Abschreibungsbeträge zurückzuführen, sondern auch auf erheblich gestiegene ordentliche Aufwendungen. Dieser Anstieg ist insbesondere durch die Übernahme des Jobcenters verursacht worden.

Die Drittfinanzierungsquote wird durch die steigenden ordentlichen Aufwendungen nicht beeinflusst. Sie ist im Eckjahresvergleich auf gleicher Höhe verblieben. Beim interkommunalen Vergleich der Drittfinanzierungsquote liegt Essen im Jahr 2012 im Bereich des Mittelwertes.

Transferaufwendungen

Die Transferaufwendungen sind durch die Übernahme der Aufgaben einer Optionskommune im Jahr 2012 um ca. 75 Prozent gestiegen. Im Gegenzug haben sich die Kostenerstattungen und Kostenumlagen sowie die sonstigen Transfererträge deutlich erhöht.

In den Transferaufwendungen sind auch Zuschüsse an die Theater und Philharmonie Essen GmbH, die gemeinnützige Theater-Baugesellschaft mbH, die SBG Sportstättenbetriebsgesellschaft mbH und an die Sport- und Bäderbetriebe Essen enthalten.

Ein großer Teil dieser Transferaufwendungen fällt in den Produktbereichen 1.04 / Kultur und Wissenschaft sowie 1.08 / Sportförderung an. Zu einem großen Teil handelt es sich um freiwillige Leistungen. Aus diesen Gründen stellt die GPA NRW die Jahresergebnisse der genannten Produktbereiche nachfolgend dar.

Zuschussbedarf im Produktbereich Kultur

Dem Geschäftsbereich 4 (Kultur, Integration und Sport) sind folgende Tätigkeitsbereiche zugeordnet:

- Interkulturelle Orientierung / Kommunales Integrationszentrum Essen
- Regionale Arbeitsstelle zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA)
- Kulturbüro
- Stadtarchiv / Haus der Essener Geschichte
- Stadtbibliothek
- Volkshochschule
- Folkwang Musikschule
- Kulturzentrum Schloss Borbeck
- Museen der Stadt Essen
- Alte Synagoge / Haus jüdischer Kultur
- Sport- und Bäderbetriebe Essen (SBE)
- Theater und Philharmonie Essen GmbH (TuP)
- Gemeinnützige Theater-Baugesellschaft Essen mbH (TBE)
- Ruhrmuseum

Die Ergebnisse im Produktbereich 1.04 (Kultur und Wissenschaft) werden insbesondere durch Personal- und Transferaufwendungen geprägt. Die jährlichen Defizite schwanken im Betracht-

tungszeitraum zwischen 74 und 82 Mio. Euro. Daraus ergibt sich auf den Einwohner bezogen ein jährlicher Zuschuss zwischen 128 und 144 Euro. Im interkommunalen Vergleichsjahr 2012 betrug der Zuschuss in Essen 129 Euro. Er lag somit erheblich über dem Mittelwert von 87 Euro.

Von dem Gesamtzuschussbedarf des Jahres 2014 in Höhe von 82 Mio. Euro entfallen ca. 50 Prozent des Zuschusses auf die Theater und die Philharmonie Essen GmbH. Dies entspricht einem Zuschuss je Einwohner von 72 Euro.

Zuschüsse an die Theater- und Philharmonie Essen GmbH in Tausend Euro

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*
42.455	45.100	43.000	42.541	41.050	41.191	41.381	46.611	47.121

* für die Jahre 2015 und 2016 wurden die Planzahlen 2015/2016 verwendet

Wie der vorstehenden Tabelle entnommen werden kann, beträgt der der Theater- und Philharmonie Essen GmbH gewährte Zuschuss im Jahresmittel ca. 42,4 Mio. Euro. Dieser Zuschuss ist im Eckjahresvergleich 2008 bis 2014 um ca. 1 Million Euro gesunken. Für das Jahr 2015 ist jedoch wieder eine Erhöhung des Zuschusses auf 46,6 Mio. Euro geplant.

Der Haushaltssanierungsplan der Stadt Essen sieht auch eine Beteiligung der Theater und Philharmonie GmbH am Konsolidierungsprozess vor. Eine Reduzierung des Verlustausgleichs um 5,982 Mio. Euro wurde mit dem Haushaltssanierungsplan 2015 beschlossen. Dennoch sieht der Haushaltsplan 2015 einen auf 46,6 Mio. Euro gestiegenen Verlustausgleich vor. Eine Beteiligung der Theater und Philharmonie Essen GmbH am Konsolidierungsprozess der mittlerweile überschuldeten Stadt Essen ist nicht erkennbar.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Essen, gemeinsam mit den politischen Gremien, auch über eine Reduzierung des Angebotes bzw. eine Senkung der Standards in der Aufgabenwahrnehmung der aufgeführten Einrichtungen grundsätzlich zu diskutieren.

Zuschussbedarf im Produktbereich Sportförderung

Der Zuschussbedarf des Produktbereiches 1.08 (Sportförderung) wird durch die Transferaufwendungen an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Sport- und Bäderbetriebe Essen (SBE) dominiert. Diese Einrichtung nimmt die Aufgaben der Sportförderung wahr. Die Stadt gleicht die entstehenden Verluste aus.

Die Jahresergebnisse des Produktbereichs 1.08 haben sich im Eckjahresvergleich 2007 bis 2014 von 24,4 auf 23,4 Mio. Euro reduziert.

Zuschussbedarf Produktbereich 1.08 in Mio. Euro

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
-24.408	-24.512	-25.091	-22.299	-20.468	-20.594	-21.682	-23.380

Auf den Einwohner bezogen ergibt sich daraus ein Zuschuss in Höhe von 36 Euro.

Beim interkommunalen Vergleich des Zuschussbedarfes kann festgestellt werden, dass die größeren Städte erheblich höhere Aufwendungen in diesem Bereich haben. Der mittlere Zuschussbedarf liegt bei den Städten über 250.000 Einwohner bei 51 Euro.

→ 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 Essen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	10
Personenstandswesen	11
Gesamtbetrachtung	20
Kfz-Zulassung	20
Gesamtbetrachtung	30
Führerscheinwesen	31
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	36
Anlage Stellenausstattungen	39
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	41

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Die Aufgaben der kreisfreien Städte in den betrachteten Handlungsfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Fallzahlen und ihre Erträge unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Overhead erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Overheadtätigkeiten verfälscht.²

Der Personaleinsatz kann auch durch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards geprägt sein. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt

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

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

die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbedingungen angepasst werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

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

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

573.468 Einwohner zum 31.12.2011

574.441 Einwohner zum 31.12.2012.

Die Zensuserhebung wurde somit nicht berücksichtigt.

Einwohnermeldeaufgaben

Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Essen in 2011 mit 55,90 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung (s. Anlage zur Stellenausstattung). Zusätzlich bildeten 4,55 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 wurden insgesamt 62,90 Vollzeit-Stellen eingesetzt, davon 57,32 Vollzeit Stellen für die Sachbearbeitung und 5,58 Vollzeit-Stellen im Overhead. Dabei wurden überplanmäßig eingesetzte Mitarbeiter sowie „Springerkräfte“ jeweils mitberücksichtigt.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen für das Jahr 2011 sind 140.363 gewichtete Fälle die Bezugsgröße (s. Anlage). In 2012 sank die Zahl der gewichteten Fälle um rund fünf Prozent auf insgesamt 133.139. Die auf Basis der KGSt- Durchschnittswerte ermittelten Personalaufwendungen betragen in 2011 insgesamt 2,96 Mio. Euro (inklusive Overhead). Fallbezogen ergaben sich folgende Kennzahlenwerte:

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2011

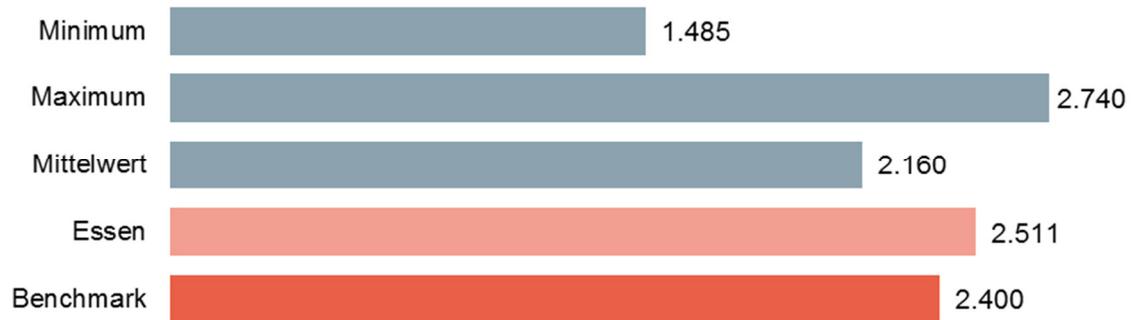
Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
21,11	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22

Die gute Positionierung ist maßgeblich auf eine geringe Personalausstattung zurückzuführen. Zudem lag der Anteil der Stellen im Overhead im Verhältnis zu den Gesamtstellen unter dem interkommunalen Mittelwert. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle lagen mit 49.006 Euro über dem interkommunalen Mittelwert von 47.710 Euro. Dennoch erfolgt überwiegend eine Eingruppierung der Stellen in Entgeltgruppe (EG) 8 des Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes (TvöD) bzw. in Besoldungsgruppe (BesGr.) A 8 mittlerer Dienst (m. D.). Dieses Stellenniveau ist interkommunal bei den kreisfreien Städten im Meldewesen vielfach anzutreffen. Zum höheren Durchschnittswert trägt allerdings bei, dass das Bürgeramt Essen mit 16,0 Prozent einen höheren Anteil Stellen in Besoldungsgruppe A 9 m. D. vorhält. Der interkommunale

Durchschnitt lag bei rund 4,0 Prozent. Aufgrund der höheren Beschäftigungszahl sieht das Stellenprofil in Essen hier anteilig entsprechende Führungsaufgaben vor, die wiederum eine adäquate Bewertung erfordern.

Die folgende Leistungskennzahl bestätigt die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes auf der Sachbearbeitungsebene:

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2011



Vergleichs-jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.511	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	2.323	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

→ **Feststellung**

Im Jahr 2011 erreichte die Stadt Essen den GPA-Benchmark. Das 2012 bestehende Potenzial von rund 2,0 Vollzeit-Stellen(100.000 Euro) wurde 2013 durch Stellenabbau realisiert. Die Stadt Essen ist angesichts der Entwicklung des Leistungsniveaus eine der Benchmark-Kommunen im Bereich Einwohnermeldeaufgaben.

Der Rückgang der Leistungskennzahl in 2012 resultiert aus dem „turnusmäßigen“ Rückgang der Fallzahlen und dem Einsatz überplanmäßiger Kräfte, insbesondere aufgrund krankheitsbedingter Ausfälle. Gleichwohl gehörte die Stadt Essen im Bereich Einwohnermeldeaufgaben auch in 2012 zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Leistungswerten.

Die regelmäßigen langfristigen Fallschwankungen bei den Ausweisdokumenten, speziell des Bundespersonalausweises (BPA), können im obigen Stellenvergleich über zwei Jahre nicht abgebildet werden. In der Regel ist die Entwicklung der BPA durch einen kurvenförmigen Verlauf von ca. einer Dekade geprägt, deren Spitzen langfristig immer mehr abflachen. Der Rückgang der beantragten Personalausweise in den Jahren 2009 bis 2012 betrug in Essen rund 24,7 Prozent. Die rückläufige Entwicklung der Fallzahlen ist im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten nicht auffällig. Mittelfristig werden die Fallzahlen für Bundespersonalausweise wieder ansteigen. Damit verbunden wird die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter angesichts des bereits hohen Leistungsniveaus deutlich zunehmen.

→ **Empfehlung**

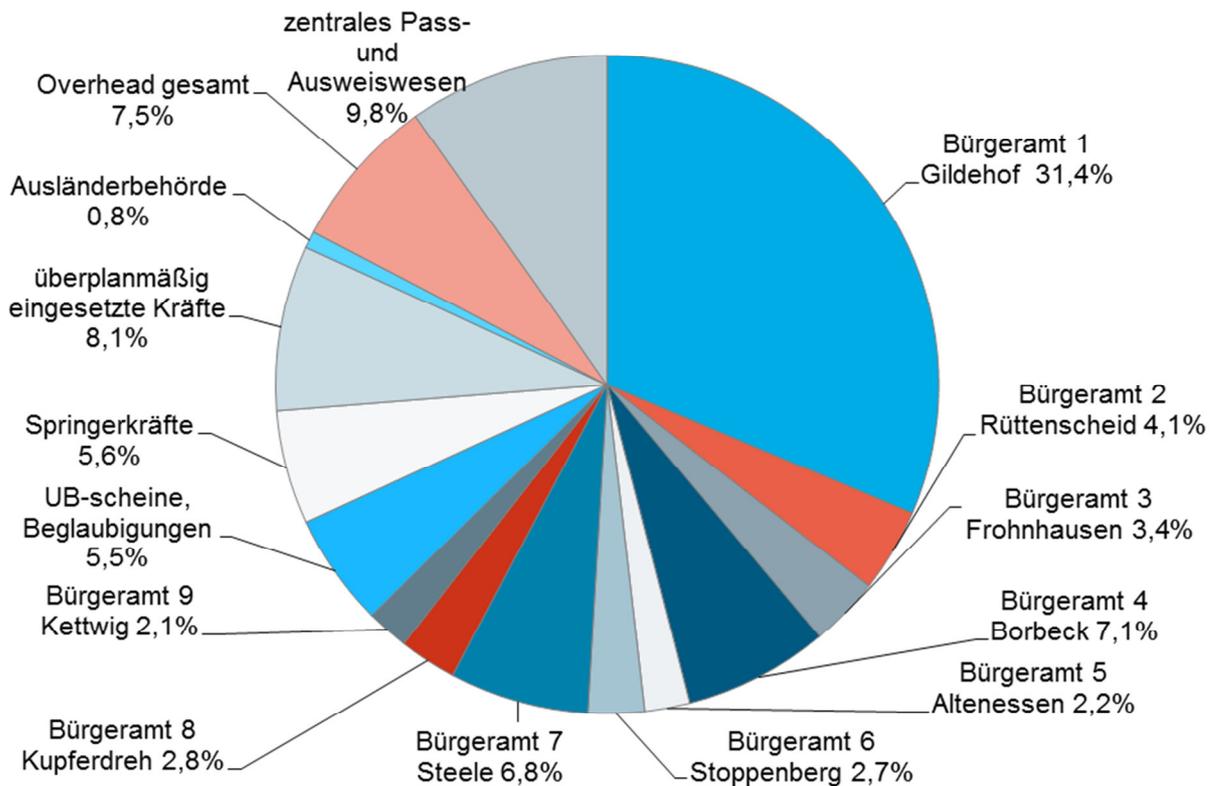
Die GPA NRW empfiehlt, die Leistungskennzahl in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz über das Fallvolumen zu steuern. Auch der verstärkte Einsatz von Teilzeit-

kräften kann ein Effizienzgewinn sein. Diesbezüglich sollte auch die Einrichtung von Arbeitszeitkonten zum Ausgleich saisonaler Schwankungen überprüft werden.

Strukturdaten Einwohnermeldeaufgaben

Organisatorisch wurde die Erledigung der Einwohnermeldeaufgaben im Einwohneramt (Fachbereich 33) in der Abteilung 33-2 (Bürgeramt) angesiedelt. Das Kreisdiagramm gibt einen Überblick über die Zuordnung der für Einwohnermeldeaufgaben ermittelten Stellenanteile:

Aufgaben- bzw. Stellenzuordnung Einwohnermeldeaufgaben 2011 Abteilung 33-2



Die ursprünglich geplante Schließung der Bürgerämter Rüttenscheid, Frohnhausen, Altenessen, Stoppenberg, Kupferdreh und Kettwig wurde durch den Rat der Stadt Essen 2012 abgelehnt.³ Die Verwaltung erhielt den Auftrag, eine Gesamtkonzeption zu erarbeiten, mit der eine flächendeckende Versorgung weiterhin sichergestellt wird. Die Leistungen der Bürgerämter sollen den geänderten Rahmenbedingungen (Haushaltkonsolidierung durch Stellenabbau) angepasst werden. Die von der Verwaltung geplante Personalreduzierung von 10,5 Vollzeit-Stellen wurde durch den Rat zunächst auf 5,0 Vollzeit-Stellen festgelegt.

³ Maßnahme zur Umstrukturierung der Bürgerämter (Vorlage 1611/2011/1 A)

Die dezentrale Struktur beinhaltet grundsätzlich Schnittstellenproblematiken. Die Anzahl der Kundenvorsprachen in den Nebenstellen ist unterschiedlich und nicht planbar. Eine uneingeschränkte Personalauslastung ist damit nur schwer zu gewährleisten. Die Zentralisierung von Aufgaben und Personal ermöglicht vor allem eine flexiblere Personaleinsatzplanung und zudem eine stärkere Standardisierung der Arbeitsvorgänge durch Bündelung fachlicher Kompetenzen. Diese Effizienzgewinne tragen auch zu einer Reduzierung der Bearbeitungszeiten bei. Des Weiteren kann durch die Schließung von Nebenstellen der Gebäudebestand und damit der Bewirtschaftungsaufwand verringert werden.

Strukturdaten Einwohnermeldeaufgaben 2011

Bezeichnung	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
Anzahl der Nebenstellen, die Einwohnermeldeaufgaben anbieten	8	0	10	5	2	6	8	22
Wochenöffnungszeiten Hauptstelle (Meldewesen)	35,0	32,0	60,0	38,8	35,0	38,0	40,4	22
Wochenöffnungszeiten in den Nebenstellen gesamt	280	36	424	188	84	179	275	19
Kennzahlenauswertung								
durchschnittliche Anzahl Einwohner je Haupt- und Nebenstelle	63.719	21.309	167.156	63.725	32.452	58.138	69.183	22
durchschnittliche Anzahl Fälle je Haupt- und Nebenstelle	19.134*	6.092	47.314	18.597	10.421	17.132	20.328	22

*Kennzahl basiert auf An- und Ummeldungen sowie beantragten Ausweisdokumenten ohne Gewichtung (172.207 Fälle)

Die Vergleichsdaten 2012 zeigen eine ähnliche Positionierung der Stadt Essen auf.

→ **Feststellung**

Unter Berücksichtigung einer gleichmäßigen Verteilung der Einwohner und Kundenvorsprachen weist die Stadt Essen 2011 und 2012 einen durchschnittlichen Versorgungsgrad im Stadtgebiet auf.

Konsolidierungsmaßnahmen

Die Verwaltung hat im Auftrag des Rates 2013 ein Konzept zur Neustrukturierung der Bürgerämter erarbeitet. Danach bleiben die Bürgerämter Gildehof (Hauptstelle), Borbeck und Steele unverändert bestehen. Die übrigen - ursprünglich zur Schließung vorgesehenen - sechs Bürgerämter bleiben im sogenannten „Tandembetrieb“ geöffnet. Zur Umsetzung werden Teams (Tandems) gebildet, die an festgelegten Wochentagen tageweise versetzt in den Bürgerämtern den Kundenservice übernehmen. Die jeweiligen Wochenöffnungszeiten der betroffenen Bürgerämter werden bei Aufnahme des Tandems-Betriebs zumeist um rund die Hälfte deutlich reduziert. Die Wochenöffnungszeiten des Gildehofs sollen mittelfristig auf 41 Wochenöffnungszeiten verlängert werden. Aktuell wurde in vier Bürgerämtern der Tandem-Betrieb auf-

genommen (Altenessen, Kettwig, Kupferdreh und Stoppenberg). Die geplante Stellenreduzierung von 5,5 Vollzeit-Stellen wurde bereits umgesetzt. Die Realisierung des Tandem-Betriebs erforderte vorab, dass die technischen Voraussetzungen zur Publikumssteuerung in den Bürgerämtern geschaffen werden. Hierzu ist die Einrichtung eines „qualifizierten“ Terminmanagementsystems erforderlich. Zudem ist geplant, im Gildehof das Angebot einer Terminvergabe durch zusätzliche Terminals für Terminbuchungen zu ergänzen. Das Online-System erfasst bereits bei der Terminbuchung die Anliegen der Bürger unter Berücksichtigung einer je Anliegen hinterlegten Bearbeitungszeit (basierend auf Durchschnittswerten). Damit soll ein möglichst reibungsloser Ablauf der gebuchten Gesprächstermine gewährleistet werden. Zudem erleichtert das System die Personaleinsatzplanung, indem die buchbaren Termine auf das zur Verfügung stehende Personal abgestimmt werden können. Im umgekehrten Fall können für Terminkunden benötigte Ressourcen eingeplant werden.

Die öffentliche Ausschreibung und Vergabe ist während dieser Prüfung bereits erfolgt. Die Pilotphase zur Umsetzung wurde ebenfalls bereits begonnen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW stellt positiv fest, dass das Bürgeramt Essen Maßnahmen zum Erhalt und zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit erarbeitet hat. Tandem-Betrieb, Reduzierung der Öffnungszeiten und Publikumssteuerung durch Terminvergaben sind wirksame Maßnahmen zur effizienten Personaleinsatzplanung.

→ **Empfehlung**

Mittelfristig sollte die Stadt Essen unter Berücksichtigung der Kundenströme prüfen, ob eine generelle Schließung von Nebenstellen wirtschaftlich geboten ist. Im Rahmen der notwendigen Haushaltskonsolidierung ist ggf. ein weiterer Abbau von Standards als Voraussetzung für zusätzliche Stelleneinsparungen unabdingbar.

Geschäftsprozessoptimierung

Der Fachbereich 33-2 hat einige Maßnahmen zur Publikumssteuerung und Geschäftsprozessverbesserungen bereits erfolgreich umgesetzt. Diesbezüglich sind vor allem folgende Maßnahmen zu nennen:

- Einrichtung eines „virtuellen Callcenters“ in 2008,
- seit 2009 online-Terminvergabe in den Bürgerämtern,
- seit 2011 online-Verfahren mit Bezahlungsfunktion für Melderegisterauskünfte,
- gesteuerte Personaleinsatzplanung durch den Einsatz von „Allroundern“⁴, d. h. keine Trennung von Front- und Backofficearbeiten (Einheitssachbearbeitung) und
- Rotation der Mitarbeiter (ermöglicht vielseitige Qualifizierung und erhöht Flexibilität).

⁴ Der Einsatz von Spezialisten erfolgt soweit erforderlich für bestimmte, festgelegte Aufgaben wie z. B. Bearbeitung von Post, Auskunftssperren, Ordnungswidrigkeiten, Xmeld-Nachrichten.

Eingehende Kundenanliegen werden über die Telefonanlage gesteuert mit Prioritäten versehen und in dieser Abfolge bearbeitet. Dies gewährleistet ein störungsfreies Arbeiten während der Öffnungszeiten. Der Bearbeitungsstand der beantragten Ausweisdokumente ist im Internet abrufbar und zudem mit einer Terminvergabe für die Abholung verknüpft. Als weitere Verbesserung der Kundenbetreuung bietet das Essener Bürgeramt seit Juni 2013 einen Zustellservice für Ausweisdokumente an. Das Angebot ist zwar für den Kunden kostenpflichtig, erspart aber einen weiteren Abholtermin während der Öffnungszeiten.

Die für die Stadtverwaltung Essen eingeführten regelmäßigen Betriebsferien für die Zeit vom 23. bis 31. Dezember eines Jahres werden auch in den Bürgerämtern umgesetzt. Zudem wird von der Schließung an individuell festgelegten „Brückentagen“ Gebrauch gemacht. Für unaufschiebbare Angelegenheiten wird an diesen Tagen ein Notdienst eingerichtet. Aus Sicht der GPA NRW unterstützen diese Maßnahmen eine effiziente Personalsteuerung.

Ferner hat das Bürgeramt während dieser Prüfung in fünf Servicestellen sogenannte „Speed-Capture-Station“ eingerichtet. Die Selbstbedienungsterminals ermöglichen gegen ein geringes Entgelt eine digitale Antragstellung für Ausweisdokumente.⁵ Basierend auf einer aufgabenkritischen Betrachtung der Geschäftsprozesse ist Ziel der Inbetriebnahme, den Antragsprozess zu verkürzen (Beschaffung über Leasingverträge).

Parallel wird zukünftig der Einsatz von online-Anträgen, die im besten Fall eine medienbruchfreie Bearbeitung ermöglichen, durch die gesetzlichen Vorgaben im E-Government zunehmen. Die Bürger können dann unabhängig von Ort und Öffnungszeiten die Behördengänge virtuell erledigen. Dadurch wird sich die Zahl der Kundenvorsprachen in den Bürgerbüros verringern und ggf. auch die Bedienzeit verkürzen. So kann z. B. über die ID-Funktion des neuen Personalausweises ab 2015 ein Führungszeugnis beim Bundesamt für Justiz erstellt werden. Es ist ungewiss, inwieweit die Einwohner Möglichkeiten durch online-Anträge nutzen oder weiterhin persönlich erscheinen. Die Kommunen können dies nur insoweit steuern, dass sie die Angebote schaffen und hierüber aktiv informieren. Die Stadt Essen hat hierzu – neben Beratungen vor Ort - auf ihrer Homepage einen Link zum Personalausweisportal des Bundesministeriums des Innern (BMI) gesetzt. Mittelfristig führen Online-Angebote dazu, dass weniger Bürger vorsprechen und sich die Bearbeitungszeit durch die zunehmende Automatisierung verkürzt. Dies erhöht den Handlungsdruck zur Zentralisierung.

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

⁵ Bei der Speed-Capture-Station handelt es sich um ein Terminal, an dem der Kunde selbständig die für die Beantragung eines Ausweises notwendigen biometrischen Merkmale - Lichtbild, Fingerabdrücke und Unterschrift – digital erfassen kann. Die Einrichtung erfolgte in den Bürgerämtern Gildehof, Altenessen, Borbeck, Rüttenscheid und Steele.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte zeitnah prüfen, ob die Veränderungen durch das E-Government oder das zentrale Meldeportal weitere Synergieeffekte ermöglichen. Dabei ist die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen gem. § 14 Gemeindehaushaltsverordnung NRW aus Sicht der GPA NRW unerlässlich.

Die Krankenquote in der Abteilung 33-2 ist bereits spürbar höher als die verwaltungsweit erhobene Quote.⁶ Dies hat das Essener Einwohneramt aktuell ermittelt. Zeitweilig war aufgrund der knappen Personalressourcen die Schließung von Nebenstellen erforderlich. Der Fachbereich hat diesbezüglich bereits entschieden, diese Entwicklung mit Hilfe externer Experten tiefergehend zu analysieren. Die Untersuchung soll im Rahmen eines Projektes des Betrieblichen Gesundheitsmanagements (BGM) zunächst in der Ausländerbehörde durchgeführt werden. In diesem Fachbereich waren die Unterschiede zwischen der abteilungsbezogenen und der gesamtstädtischen Krankenquote besonders deutlich. Die Maßnahme dient dazu, Ursachen und geeignete Handlungsmöglichkeiten möglichst auch für andere betroffene Fachbereiche zu erarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW betrachtet die eingeleiteten Maßnahmen der Stadt Essen als zweckmäßig, um die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter zu erhalten. Unterstützende, fördernde Maßnahmen im Rahmen des Gesundheitsmanagements sollten geprüft und entwickelt werden.

Fehlzeiten haben grundsätzlich enorme Auswirkungen auf die betrieblichen Abläufe und verursachen Mehraufwand (z. B. Entgeltfortzahlung, Überstunden, Kosten für Umsetzungen/Verletzungen, Einsatz von Springern). Zudem tritt ggf. eine Überlastung der verbliebenen Beschäftigten ein, die Krankheitsausfälle auffangen müssen. Steigen die Anforderungen an aktive Mitarbeiter aufgrund von Vertretungsfällen weiter an, erhöht sich das Risiko weiterer personeller Ausfälle. Die Mitarbeiter des Einwohnermeldeamtes werden in der Regel verstärkt mit Stresssituationen konfrontiert, z. B. durch hohes Kundenaufkommen oder unzufriedene Kunden aufgrund langer Wartezeiten. Ziel der Verwaltung sollte es daher sein, die Fehlzeiten zu reduzieren und damit die Ausfallkosten zu senken.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Essen gehörte im Aufgabenbereich Einwohnermeldeaufgaben zu den kreisfreien Städten mit sehr geringen Personalaufwendungen je Fall. Hauptursache ist eine geringe Personalausstattung.
- Die Stadt Essen weist im Stellenvergleich Einwohnermeldeaufgaben in 2011 und 2012 ein hohes Leistungsniveau auf. Aufgrund der erzielten guten Ergebnisse ist Essen eine der Benchmark-Kommunen für das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben bei den kreisfreien Städten.

⁶ Der bekanntere Begriff der Krankenquote wird hier anstelle des von der Stadt Essen favorisierten Begriffs der „Gesundheitsquote“ verwendet. Die Gesundheitsquote gibt Auskunft über den Anteil der geleisteten Arbeitstage im Verhältnis zu den Soll-Arbeitstagen.

- Der 2013 zusätzlich realisierte Stellenabbau in Verbindung mit Maßnahmen zur Geschäftsprozessoptimierung ermöglicht weitere Effizienzsteigerungen. Beispielsweise wurden die Einrichtung eines Tandem-Betriebes, eines Terminmanagementsystems sowie die Reduzierung der Öffnungszeiten in den Nebenstellen geplant.
- Zukünftig ist eine weitere Zentralisierung der Dienstleistungen ohne deutliche Einschränkungen des Kundenservices angesichts der zu erwartenden technischen Entwicklungen durchaus denkbar.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Personenstandswesen

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Essen in 2011 mit 40,89 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Zuge personeller Wechsel sank der Stellenanteil in 2012 auf 38,72 Vollzeit-Stellen. Bei dieser Erhebung hat die GPA NRW überplanmäßig eingesetzte Kräfte im Umfang von jeweils 2,0 Vollzeit-Stellen in 2011 und in 2012 berücksichtigt. Für die Bearbeitung öffentlich-rechtlicher Namensänderungen ist das Bürgeramt zuständig. Das hierfür eingesetzte Personal ist entsprechend der GPA – Definition im Rahmen dieses Vergleiches dem Tätigkeitsbereich des Personenstandswesens zuzuordnen. Das Bürgeramt Essen hat für die Bearbeitung dieser Aufgabe in beiden Jahren jeweils 1,07 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Diese Stellenanteile fließen in den Vergleich für das Personenstandswesen ebenfalls mit ein.

Zusätzlich bildeten in beiden Jahren 4,23 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 7.651 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. In 2012 sank die Zahl der gewichteten Fälle geringfügig auf 7.593. Die Personalaufwendungen auf Basis der KGSt-Durchschnittswerte (inklusive Overhead) betragen in 2011 insgesamt rd. 2,34 Mio. Euro.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2011

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
306	199	373	252	225	242	258	22

Hauptinflussfaktor der deutlich überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall ist aus Sicht der GPA NRW der hohe Personaleinsatz im Verhältnis zum Fallaufkommen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Diese stellt die GPA NRW im folgenden Kapitel „örtliche Rahmenbedingungen“ ausführlicher dar. Begünstigend auf das Kennzahlenergebnis wirken sich dabei noch die unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle aus. Mit 51.845 Euro liegen sie unter dem Mittelwert von 53.318 Euro. Rund 54 Prozent der Beschäftigten erhalten eine Vergütung bzw. Besoldung des mittleren Dienstes; der interkommunale Mittelwert liegt bei rd. 45 Prozent. Die Stellenbewertung selbst hängt allerdings von den individuellen örtlichen Anforderungsprofilen der eingerichteten Stellen ab. Dieser Vergleich ersetzt daher kein analytisches

Stellenbewertungsverfahren, sondern bietet nur eine erste Orientierung. Der Overheadanteil lag am Durchschnitt der kreisfreien Städte.

Ertrag je Fall Personenstandswesen 2011 in Euro

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

Erträge (ohne Verkaufserlöse und Raummieten, inkl. 21.492 Euro Gebühren für Namensänderungen): 722.616 Euro

Der Personalaufwandsdeckungsgrad lag mit 30,9 Prozent dennoch unter dem interkommunalen Mittelwert von 42,3 Prozent. Die Ertragssituation im Standesamt Essen wird durch strukturelle Faktoren beeinflusst. So weist das Standesamt Essen z. B. hohe Fallintensitäten bei (gebührenfreien) Sterbebeurkundungen auf. Zusätzliche Gebühren für Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten fallen seltener an, da die Trauungen überwiegend während der Öffnungszeiten stattfinden (88 Prozent).⁷ Das Standesamt erhebt bereits einen Kostenbeitrag für entstehende Auslagen bei Trauungen nach dem Kostendeckungsprinzip. Diese Auslagenpauschale wird bei Trauungen im Außenraum Borbeck ebenso erhoben wie bei Trauungen im „Rathaus Kettwig“ und im alten „Rathaus Kray“.⁸ Die aufgewendeten Fahrt-, Rüst- und Wartezeiten sowie anteilige Sachkosten und Personalkosten werden dabei berücksichtigt. Die Pauschalen wurden 2014 neu berechnet und für Eheschließungen ab 2015 angehoben. Ab 2012 werden auch für Trauungen auf den Schiffen der „Weißen Flotte“ und in dem Außenbereich „Zeche Zollverein“ Kosten für Fahrt – und Rüstzeiten erhoben.⁹

→ Empfehlung

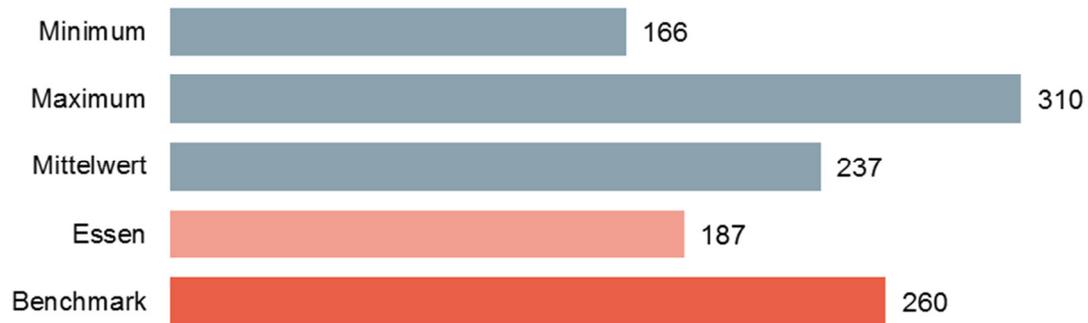
Das Standesamt Essen sollte weitere geeignete Maßnahmen zur Ertragssteigerung im Rahmen der Haushaltskonsolidierung regelmäßig überprüfen.

⁷ Gem. Tarifstelle 5b.1.4 der allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung (AVerwGebO NRW) in Verbindung mit § 72 des zum 1.1.2009 in Kraft tretenden Personenstandsgesetzes (PStG) in der jeweils gültigen Fassung ist für die Vornahme der Eheschließung außerhalb der üblichen Öffnungszeiten des Standesamtes, ausgenommen bei lebensgefährlicher Erkrankung eines Erklärenden eine Gebühr von 66 Euro zu erheben. Gleiches gilt bei Begründung einer Lebenspartnerschaft gem. Tarifstelle 5b.2.4. Auf § 2 Abs. 3 des Gebührengesetzes, wonach Abweichungen von den Gebührensätzen des Tarifs durch kommunale Satzungen möglich sind, wird hingewiesen.

⁸ Ein Teil der erhobenen Auslagenpauschale bei Trauungen im Rathaus Kray wurde bis 2013 als „durchlaufende Gelder“ vereinnahmt. Die Kostenbeiträge erhielten private Dritte, die den Auf- und Abbau der Möbel entgeltpflichtig vornahmen. Seit 2014 werden diese Kosten analog zum Traubereich Borbeck aus den Einnahmen beglichen.

⁹ Die Bereitstellung des Traubereichs in der Zeche Zollverein und damit verbundene Kosten werden durch die Brautpaare direkt mit der Stiftung Zollverein vereinbart und entrichtet. Auch bei Trauungen auf den Schiffen der „Weißen Flotte“ ist ein Vertragsabschluss der Brautpaare mit der „Weiße Flotte Baldeney GmbH“ über die entstehenden Kosten notwendig.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011



Ver-gleichs-jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	187	166	310	237	217	235	260	22
2012	196	191	300	245	229	248	270	22

➔ **Feststellung**

Das Standesamt Essen verfehlt den GPA-Benchmark in beiden Vergleichsjahren deutlich. In 2011 beträgt der Abstand zum Benchmark rd. 11,5 Vollzeit-Stellen, in 2012 9,5 Vollzeit-Stellen bzw. monetär 475.000 Euro.

Zukünftig ist die Einsparung einer Vollzeit-Stelle im Sachgebiet „Sterbebuch“ bei Freiwerden der Stelle geplant (z. B. bei altersbedingter Fluktuation). Der beabsichtigte Stellenabbau wurde mit einem sogenannten „kw“-Vermerk (künftig wegfallend) im Stellenplan dokumentiert. Im Standesamt kam es zudem in 2013 aufgrund interner Umsetzungen zu Stellenvakanzen im Umfang von insgesamt 1,5 Vollzeit-Stellen.

Ein weiterer zukünftiger Stellenabbau erfordert aus Sicht der GPA NRW eine intensive Analyse der Arbeitsbedingungen unter Berücksichtigung der örtlichen Strukturen. Ausgangspunkt sollte eine Stellenbemessung sein, ggf. integriert in eine umfassende organisatorische Untersuchung. Betrachtet werden sollten in diesem Zusammenhang insbesondere:

- Aufbau- und Ablauforganisation und sich daraus ergebende Schnittstellenproblematiken (Organisationsstruktur),
- zu erwartende Aufgabenveränderungen und Auswirkungen auf zukünftige Stellenanforderungen und Stellenwertigkeiten,
- Stand und zukunftsorientierte Möglichkeiten der IT-Unterstützung,
- veränderbare Standards im Trauangebot unter Berücksichtigung der Fallentwicklung,
- Altersfluktuationen und der sich daraus ergebende Bedarf an Nachwuchskräften und
- Entwicklung der Krankenquote.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, im Standesamt einen nachhaltigen Abbau von Stellen auf Basis von konkreten Maßnahmen und Zielen anzustreben. Hierzu sollte die Stadt Essen zeitnah eine analytische Stellenbemessung durchführen. Die gleichzeitige Einbettung in eine Organisations- und Prozessuntersuchung ist anzuraten.

örtliche Rahmenbedingungen

Im Personenstandswesen werden die Fallzahlen von den örtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst. Sterbefälle im Stadtgebiet sind z. B. im Standesamt der Stadt zu beurkunden. Das gilt auch für Sterbefälle in den knapp 90 örtlichen Senioreneinrichtungen, Alten- und Pflegeheime und vergleichbaren Einrichtungen im Stadtgebiet. Das Standesamt Essen wies in 2011 eine maximale Fallintensität (Sterbeurkunden je 100.000 Einwohner) auf. In 2012 lag die Fallintensität nahe am Maximum der kreisfreien Städte. Im Stadtgebiet Essen unterhielten 2011 sechs der rund dreißig Kliniken eine Geburtsstation. Zudem gab es ein Geburtshaus im Stadtgebiet.¹⁰ Die Zahl der in Essen bearbeiteten Geburtsbeurkundungen ging von 2009 bis 2013 nur geringfügig um rund 1,4 Prozent zurück. Die Fallintensität der Geburtsbeurkundungen positioniert sich leicht unter dem Mittelwert.

Trauangebot

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

Die Entwicklung der beurkundeten Eheschließungen in den Jahren 2009 bis 2012 war mit rd. 4,5 Prozent leicht rückläufig. Die Fallintensität der durchgeführten Eheschließungen (einschließlich Anmeldeverfahren) lag 2011 und 2012 jeweils unter dem interkommunalen Mittelwert. Teilweise melden sich Essener Bürger im Standesamt zur Eheschließung an, ohne dass es vor Ort zu einer Trauung kommt. Die Brautpaare orientieren sich dann zumeist an Angeboten anderer Städte und heiraten dort. Diese Fälle hat die GPA NRW gesondert gezählt. In Essen entspricht die diesbezügliche Fallintensität dem interkommunalen Durchschnitt. Dagegen verweist die minimale Fallintensität von durchgeführten Trauungen auswärtiger Brautpaare auf eine sehr geringe Nachfrage aus anderen Städten. Korrespondierend mit dem Fallaufkommen bietet das Standesamt Essen an sechs Trauorten Eheschließungen an und liegt damit unter dem interkommunalen Durchschnitt:

¹⁰ Nicht berücksichtigt ist die Geburtshilfe im Knappschafts-Krankenhaus, da die Kliniken Essen-Mitte diese Geburtsstation zum Jahreswechsel 2010/2011 aus überwiegend wirtschaftlichen Gründen geschlossen hat.

Anzahl Trauorte

Ver-gleichs-jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
2011	6	3	27	9	5	9	12	22
2012	6	3	27	10	5	9	12	22

Trauorte: Gildehof (3 Trauzimmer), Schloss Borbeck (2 Trauzimmer), Rathaus Kettwig, Rathaus Kray, Schiffe der Weißen Flotte, Zeche Zollverein

Das gesamte Dienstleistungsangebot des Standesamtes wurde im städtischen Gebäude „Gildehof“ für das Stadtgebiet Essen zentralisiert. Im Gildehof wurden drei Trauzimmer so optimiert eingerichtet, dass zeitgleich mehrere Brautpaare getraut werden können. Damit wurden aus Sicht der GPA NRW dem Grunde nach günstige Rahmenbedingungen geschaffen. Die Konzentration des Trauangebotes auf wenige Außerhaus-Trauorte ermöglicht eine bessere Bündelung der Trautermine und routinierte Abläufe.

Allerdings werden die Trauzimmer im Gildehof nicht so häufig nachgefragt wie die besonderen Trauorten (u.a. Schloss Borbeck). Dies zeigen die Erhebungen des Standesamtes für die Jahre 2011 und 2012. Das geschaffene, zentrale Angebot im Gildehof sollte diesbezüglich hinterfragt werden, um ggf. dessen Attraktivität zu steigern. Zudem besteht möglicherweise eine Wechselwirkung mit dem Angebot der Außerhausrauungen. Neben Trauungen im zentralen Standesamt wird den Brautpaaren auch für besondere Trauorte ein Kontingent von ausgewählten Trauterminen zur Verfügung gestellt. In Abhängigkeit vom Trauort gibt es saisonale Angebote (z. B. Mai bis Oktober). Zudem finden die Außerhausrauungen in unterschiedlichem Umfang jeweils donnerstags bis samstags vormittags statt. Der Anteil für Trauungen in Außentraubereichen lag 2011 bei insgesamt 54,5 Prozent. Dieses Verhältnis stieg in 2012 auf rund 57 Prozent an.¹¹ Demzufolge handelt es sich bei mindestens jeder zweiten Trauung des Essener Standesamtes um eine „Ambiente-Trauung“. Insbesondere das Schloss Borbeck ist als Trauort sehr beliebt. Annähernd jede dritte Eheschließung findet in den dortigen Räumlichkeiten statt.

Trauungen in Außentraubereichen verursachen in der Regel zusätzliche Rüst-, Wege und Wartezeiten und damit auch einen personellen Mehraufwand. Dies gilt insbesondere, wenn eine Bündelung der Trautermine nicht erzielt werden kann. Auch die Personaleinsatzplanung und Organisation der „Ambiente-Trauungen“ selbst erfordert einen zusätzlichen Aufwand. Durch Eheschließungen an Samstagen fallen zudem Überstunden an, die zumeist durch abzustimmende Arbeitszeitbefreiungen in der Woche ausgeglichen werden. Das Standesamt Essen bündelt zur Planung und Steuerung des Personals bereits Samstagstrauungen auf bis zu sieben Trauungen hintereinander im „Halbstundentakt“. Diese Maßnahme verbessert die Arbeitsabläufe, wirkt sich aber angesichts des hohen Umfanges der Außerhausrauungen insgesamt nicht hinreichend aus. Es gibt mehrere kreisfreie Städte, bei denen der Anteil der Außerhausrauungen unter zehn Prozent liegt. Die Trauungen finden stattdessen während der Dienstzeiten in unmittelbar erreichbaren Räumlichkeiten des Standesamtes statt. Der hohe Umfang der Außerhausrauungen in Essen zeigt einen hohen qualitativen Standard auf, ist aber

¹¹ 1.211 Eheschließungen in den Außentraubereichen von 2.128 Trauungen insgesamt (69 reine Trauungen und 2.059 Trauungen inkl. Anmeldeverfahren).

grundsätzlich keine Pflichtaufgabe des Standesamtes. Aus Sicht der GPA NRW ist die Ausgestaltung des Trauangebotes – neben dem Stelleneinsatz - eine der wenigen Stellschrauben für die Wirtschaftlichkeit des Standesamtes.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW hebt positiv hervor, dass die Stadt Essen die Zahl der Trauorte auf eine angemessene Zahl beschränkt hat. Der hohe Umfang an Ambiente-Trauungen und damit verbundene Rüst-, Wege- und Wartezeiten führen im Standesamt Essen jedoch zu einem erheblichen personellen Mehraufwand.

→ **Empfehlung**

Zum Abbau von Stellen sollte aus Sicht der GPA NRW mittelfristig eine deutliche Standardabsenkung vorgenommen werden. Möglichkeiten bestehen insbesondere durch die Reduzierung des Angebotes für Ambiente-Trauungen (insbesondere der Terminkontingente).

Der hohe Anteil der Außerhaustrauungen sollte zudem das Standesamt darin bestärken, Möglichkeiten zur Erhöhung des Kostendeckungsbeitrages zu prüfen und zu realisieren.

Aliasfälle und Beurkundungen mit Ausländerbeteiligung

Mitursächlich für die ausgesprochen niedrige Leistungskennzahl sind auch fallabhängige Einflussfaktoren, wie z. B. ein erhöhter Personaleinsatz:

- zur Bearbeitung von „Aliasfällen“ und
- bei Geburtsbeurkundungen mit Auslandsbezug.

Das Standesamt Essen hat vorgetragen, dass allein die Bearbeitung von sogenannten „Aliasfällen“ Personalressourcen von rund 0,5 Vollzeit-Stellen bindet. Ein Aliasfall liegt vor, wenn z. B. die Identität des Antragstellers nicht geklärt ist oder nach der Beurkundung diese geändert werden muss. Berichtigungen von Registern mit abgeschlossenen Beurkundungen sind aufgrund gerichtlicher Beschlüsse vorzunehmen. Nach jeder vorgenommenen Berichtigung muss das Standesamt prüfen, ob dadurch Folgen für weitere Register entstehen, die dann ebenfalls berichtigt werden müssen. Damit ist ein hoher Prüf- und Arbeitsaufwand verbunden. In 2011 waren z. B. insgesamt 205 gerichtliche Berichtigungen vorzunehmen, davon waren 75 Prozent Aliasfälle. Die aktuell beantragten Berichtigungen betreffen häufig erste Beurkundungen aus den Jahren um 1980. Diese erfordern pro Berichtigungsantrag oftmals zahlreiche Folgeberichtigungen aus drei Generationen. Diese Aliasfälle sind daher besonders aufwändig.

Bei Beurkundungen mit Ausländerbeteiligung ist grundsätzlich von einem Mehraufwand auszugehen, da ausländisches Recht zu beachten ist. So sind z. B. ausländische Urkunden zu prüfen, in dem Kontakt zu Konsulaten aufzunehmen ist. Dies erfordert qualifiziertes Fachwissen. Im obigen Vergleich wurde bei Anmeldeverfahren zur Eheschließung bei Auslandsbezug bereits ein Zusatzfaktor berücksichtigt (0,9 je Fall, siehe Anlage). Perspektivisch ist mit einem Anstieg des Ausländeranteils bzw. des Bevölkerungsanteils mit Migrations- und Zuwanderungshintergrund zu rechnen. Daher wird die Zahl der schwierigen, zeitaufwändigen Fälle voraussichtlich steigen. Soweit der Ausländerbezug zukünftig zum Normalfall werden sollte, ist aber auch die Entwicklung einer größeren Routine bei der Fallbearbeitung anzunehmen. Das genutzte Fach-

verfahren „Autista“ ermöglicht nur begrenzt differenzierte Auswertungen zu Beurkundungen mit Ausländerbeteiligung.

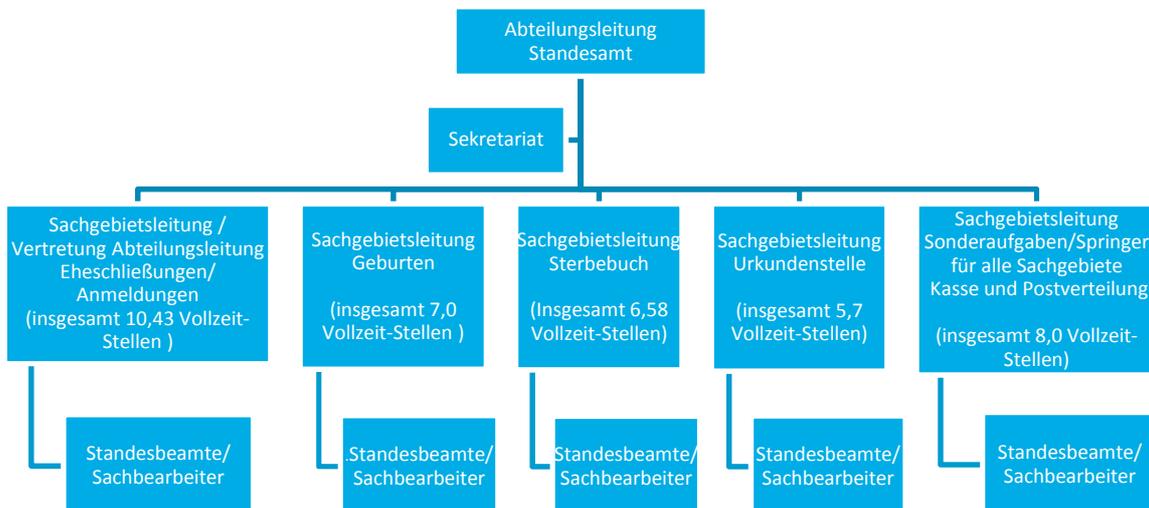
Das Standesamt Essen konnte neben zwölf anderen kreisfreien Städten die Anzahl der Geburtsbeurkundungen mit Ausländerbezug aufgrund eigener Statistiken für 2012 benennen. Der Anteil lag mit rund 43 Prozent deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt der kreisfreien Städte von rd. 35 Prozent. Die Bearbeitung zeitaufwändiger Geburtsbeurkundungen kann ein Grund für den höheren Personaleinsatz im Essener Standesamt sein. Die strukturellen Gegebenheiten können auch dazu führen, dass das errechnete Potenzial nicht in voller Höhe erreicht werden kann. Der Auslandsbezug bei Geburtsbeurkundungen könnte für die Stadt Essen ein zusätzlicher Belastungsfaktor sein. Im Rahmen einer Stellenbedarfsanalyse sollte auch der tatsächliche Mehraufwand für die Bearbeitung von Aliasfällen ermittelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte eine differenzierte Erhebung der Fallzahlenentwicklung und des jeweiligen Bearbeitungsaufwandes bei Aliasfälle, Beurkundungen mit Ausländerbeteiligung durchführen. Im Rahmen einer anschließenden Stellenbemessung kann festgelegt werden, wie diese Geschäftsvorfälle quantitativ zu berücksichtigen sind. Der GPA-Benchmark kann hierbei eine Orientierungsgröße sein.

Organisation

Das Essener Standesamt (Abteilung 33-4) gliederte sich 2012 in die fünf folgenden Sachgebiete (SG):¹²



Bei den Sachgebieten handelt es sich jeweils um selbständige Abteilungen, die nach Funktionsbereichen gegliedert wurden. Die Aufgabenerledigung erfolgt jeweils durch Spezialisten, wobei in allen Sachgebieten neben Sachbearbeitern ausgebildete Standesbeamte eingesetzt werden. Neben übergeordnetem Grundwissen des Personenstandsrechts verfügen die Stan-

¹² Das Projekt „Sammelakten“ (Aufbereitung und Archivierung) wird davon unabhängig durch überplanmäßig eingesetzte Kräfte betreut. Die hierfür eingesetzten Vollzeit-Stellen sind im Stellenvergleich enthalten.

desbeamten über Erfahrung und Spezialwissen für das jeweilige Sachgebiet. Die Mitarbeiter des Sachgebietes „Sonderaufgaben/Springer“ bearbeiten u.a. Nachbeurkundungen im Ausland erfolgter Personenstandsfälle (Nachbeurkundungen nach § 34 ff PStG) und sind für die elektronische Nacherfassung zuständig. Des Weiteren werden hier die Erklärungen zur Namensangleichung nach § 43 PStG ohne konkreten Fallbezug beurkundet. Darüber hinaus werden diese Mitarbeiter im Vertretungsfall als „Allrounder“ für alle übrigen Sachgebiete eingesetzt. Für den flexiblen Springereinsatz benötigen die Mitarbeiter daher umfassende Fachkenntnisse. Das Standesamt hat diese Organisationsstruktur aufgebaut, um eine möglichst zeitnahe Bearbeitung der Kundenanliegen sicherzustellen. Die Abwicklung des Publikumsverkehrs hat eine hohe Priorität. Die Notwendigkeit von Vertretungen ist seit 2011 permanent angestiegen. Insbesondere in der Urkundenstelle kam es zu Vakanzen (Langzeiterkrankungen, Elternzeit, Altersteilzeit etc.). Neben den Vorteilen dieser Organisation, wie z. B. die schnelle und qualifizierte Fallbearbeitung beinhaltet die Organisation auch Nachteile. Im Falle der sachgebietsübergreifenden Vertretung kommt es ggf. zu Zuständigkeitsüberschneidungen auf Ebene der personellen und fachlichen Weisungsbefugnis. Gefahr dieser Organisation sind auch Kompetenzkonflikte und ein Mangel an Transparenz, die wiederum klare Kompetenzregeln erfordern. Zudem ist ein hoher Kommunikationsaufwand – auch zwischen den Sachgebietsleitern - nicht auszuschließen. Die hier aufgeführten Vor- und Nachteile sind exemplarisch und nicht abschließend.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die organisationsbedingten Vor- und Nachteile im Rahmen einer organisatorischen Betrachtung zu überprüfen und gegeneinander abzuwägen. In diesem Zusammenhang sollten Möglichkeiten der Geschäftsprozessoptimierung überdacht werden.

Die Krankenquote im Essener Standesamt ist spürbar höher als die verwaltungsweit erhobene Krankenquote. Wie bereits erläutert werden krankheitsbedingte Ausfälle durch den Einsatz von Mitarbeitern des Sachgebietes kompensiert. Aufgrund der Vertretungssituationen steigt die Beanspruchung für die aktiven Mitarbeiter weiter an. Mögliche Folgen und bereits eingeleitete Maßnahmen wurden bereits im Kapitel Einwohnermeldeaufgaben dargestellt (Seite 10). Die GPA NRW betrachtet insbesondere Maßnahmen zum Erhalt der Leistungsfähigkeit der Standesamtsmitarbeiter im Rahmen des Gesundheitsmanagements als zweckmäßig.

IT-Unterstützung

Zum 01. Januar 2009 wurde das Personenstandsrecht durch den Gesetzgeber reformiert.¹³ Als wesentliche Änderung wurde geregelt, dass die Beurkundung der Personenstandsdaten ausschließlich in elektronischen Registern zu erfolgen hat.¹⁴ § 75 PStG sieht eine Übergangszeit bis spätestens am 31. Dezember 2013 vor. Standesämter ohne ausreichende Ausstattung zur elektronischen Führung der Personenstandsregister konnten bis spätestens 31. Dezember 2013 weiterhin Beurkundungen in Papierregistern vornehmen. Der Einsatz einer effizienzsteigernden Informationstechnik hat maßgebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der Arbeitsprozesse und den damit verbundenen Ressourceneinsatz. Einige kreisfreie Städte haben das elektronische

¹³ Hierzu wurde das Personenstandsgesetz (PStG) vom 19. Februar 2007 (BGBl. I S. 122) durch Artikel 12 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 geändert (BGBl. I S. 2586). Es tritt gem. Art. 5 Abs. 2 Satz 1 dieses Gesetzes am 01. Januar 2009 in Kraft. Zudem ist eine umfassende elektronische Kommunikation zwischen Behörden und weiteren Nutzern vorgesehen.

¹⁴ Gem. § 3 Abs. 2 PStG. Die Übergangsbeurkundungen können nach der entsprechenden Ausstattung des Standesamts in elektronische Register übernommen werden; in diesem Fall gilt §3 PStG entsprechend.

Personenstandsregister (ePR) bereits zu Beginn der Übergangsphase eingerichtet. Das Standesamt Essen hat die Voraussetzungen zur Nutzung des ePR zum 01. Januar 2013 geschaffen. In den Vergleichsjahren erfolgte demnach noch eine Beurkundung in Papierregistern. Die Überführung der Personenstandsfälle ab dem 01. Januar 2009 wurde mit dem vorhandenen Personal durchgeführt und ist nunmehr abgeschlossen. Dies führt zukünftig zu einer Verbesserung der Arbeitsabläufe.

Für die Erfassung der Altregister vor 2009 gibt es zwei unterschiedliche Vorgehensweisen: die anlassbezogene und die systematische Nacherfassung. Die anlassbezogene Nacherfassung bedeutet, dass bei aktuellen Fällen (z. B. Eingabe von Hinweisen anderer Standesämter, Folgebeurkundungen) alle damit zusammenhängenden Einträge in das ePR übertragen werden. Die systematische Nacherfassung ist dagegen eine gezielte jahrgangsbezogene Erfassung von Registern (z. B. gesamtes Geburtenregister des Jahres 2008). Vorteil der Nacherfassung ist insbesondere, dass elektronisch erfasste Erstbeurkundungen für alle Sachbearbeiter direkt verfügbar sind. Dies erleichtert die Bearbeitung der Folgebeurkundungen und Hinweise und die Ausstellung der Urkunden. Damit entfällt zudem die manuelle Fortschreibung der in der Vergangenheit geführten Register in Buchform. Durch Nutzung des elektronischen Mittelungsverkehrs „xpersonenstand“ können zudem Fortschreibungen zukünftig medienbruchfrei erfolgen.

Die anlassbezogene Nacherfassung ist in den meisten Standesämtern mittlerweile üblich und wird auch im Standesamt Essen - vorrangig für Eintragungen im Eheregister - vorgenommen. Die anlassbezogene Erfassung gewinnt an Bedeutung, da aufgrund gesetzlicher Änderungen aus Familienbüchern keine Abschriften mehr erfolgen dürfen. Das Standesamt Essen hat zudem bereits die systematische jahrgangsweise Erfassung der Geburtenregister ab 2008 mit dem bestehenden Personal vorgenommen. Mit dem Geburtenregister 2007 wurde im Herbst 2014 begonnen.

Die Nacherfassung der Personenstandsregister ist bisher nicht verpflichtend. Sie ist aber Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit die Zukunftsfähigkeit der Arbeitsprozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann die Produktivität im Standesamt erhalten bzw. erhöht werden. Die zunehmende Digitalisierung führt auch zu Veränderungen der Arbeitsanforderungen. Der Umfang der Aufgaben, der allein durch Standesbeamte vorzunehmen ist, nimmt deutlich zu. Die Funktion des Standesbeamten gewinnt dadurch an Bedeutung, die Zuständigkeiten nehmen zu. Die hochwertigen zusätzlichen Aufgaben aufgrund gesetzlicher Änderungen erfordern zukünftig einen höheren Arbeitsaufwand durch qualifizierte Standesbeamte.

→ **Feststellung**

Mittelfristig sind Effizienzsteigerungen durch die systematische Nacherfassung im ePR und die Einführung eines elektronischen Mittelungsverkehrs (xpersonenstand) im Standesamt Essen zu erwarten.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt mittel- bis langfristig Effizienzgewinne durch eine elektronische Nacherfassung zu erzielen und hierzu möglichst befristet (freie) personelle Ressourcen des Standesamtspersonals einzusetzen.

Grundsätzlich ist auch der temporäre Einsatz von anderen qualifizierten Dienstkräften aus der Stadtverwaltung denkbar. Der erfolgreiche Abschluss der elektronischen Nacherfassung wird voraussichtlich mehrere Jahre benötigen. Die Realisierung des Stellenabbaus sollte daher unabhängig davon bereits zeitnah beginnen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Das Standesamt Essen verausgabte in 2011 deutlich höhere Personalaufwendungen je Fall im Personenstandswesen als die meisten kreisfreien Städte. Dabei wirkten sich niedrigere Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle noch begünstigend aus. Hauptursache für die Positionierung ist die hohe Personalausstattung im Standesamt.
- Das Standesamt Essen unterschreitet den GPA Benchmark in beiden Vergleichsjahren deutlich. Auch unter Berücksichtigung eines strukturellen Mehraufwandes für besondere Fälle ergibt sich im Vergleich zum GPA-Benchmark ein Potenzial von rd. 500.000 Euro.
- Insbesondere die hohe Zahl der Ambiente-Trauungen und damit verbundene Rüst-, Warte- und Wegezeiten bedingen einen deutlichen Personalmehraufwand. Stellenreduzierungen bis zum Erreichen des GPA-Benchmarks erfordern daher aus Sicht der GPA NRW eine deutliche Standardreduzierung. Hierzu sind entsprechende politische Beschlüsse zu fassen.
- Positiv sieht die GPA NRW, dass das Essener Standesamt bereits eine anlassbezogene und systematische Nacherfassung der Altregister vornimmt.

→ KIWI-Bewertung

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

Kfz-Zulassung

Die Abteilung 33-5 umfasst die Kfz-Zulassungsstelle sowie die Abteilung Fahrerlaubnisse und Fahrschulen und gehört organisatorisch zum Einwohneramt der Stadt Essen (Fachbereich 33). Die für die Kfz-Zulassung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Essen in 2011 insgesamt mit 54,24 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung (s. Anlage Stellenausstattung). Im Jahr 2012 standen für die Sachbearbeitung insgesamt 53,07 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Der Overhead umfasste 2011 insgesamt 5,20 Vollzeit-Stellen und blieb in 2012 mit 5,22 Vollzeit-Stellen annähernd konstant. Überplanmäßig eingesetzte Kräfte wurden in 2011 im Umfang von 4,7 Vollzeit-Stellen sowie in 2012 im Umfang von 4,54 Vollzeit-Stellen berücksichtigt.

Im Vergleichsjahr 2011 wurden 123.059 Fälle bei der Kennzahlenauswertung berücksichtigt. In 2012 stieg die Zahl der Fälle um 3,9 Prozent auf insgesamt 127.803 Fälle an. In 2013 wurden

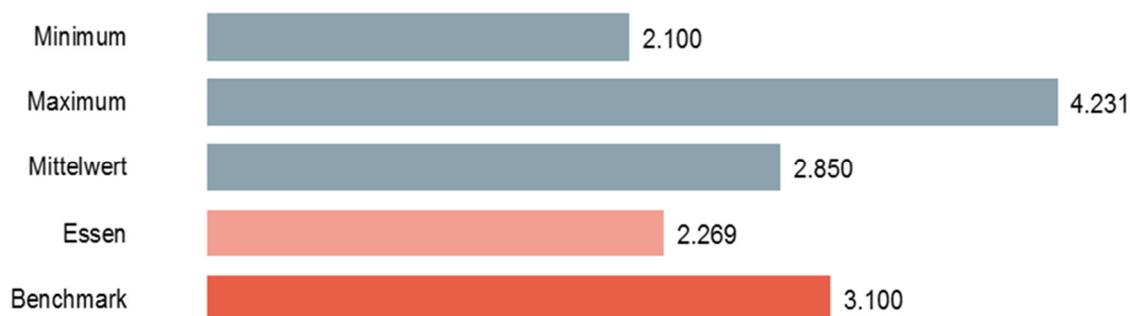
134.401 zu berücksichtigende Fälle bearbeitet. Der Anstieg im Vergleich zum Vorjahr 2012 lag damit über fünf Prozent. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt. Die Personalaufwendungen auf Basis der KGSt-Durchschnittswerte (inklusive Overhead) betragen in 2011 insgesamt rd. 2,85 Mio. Euro.

Personalaufwendungen je Fall Kfz-Zulassung 2011

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

Hauptinflussfaktor für die Positionierung der Stadt Essen im obersten Viertel der kreisfreien Städte ist der hohe Personaleinsatz in der Kfz-Zulassung. Leicht belastend wirkt sich zudem der überdurchschnittliche Overheadanteil von 8,75 Prozent aus (Mittelwert rund 7,0 Prozent). Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle der Zulassungsstelle Essen lagen zudem mit 48.091 Euro je Vollzeit-Stelle über dem Mittelwert von 46.724 Euro. Grund hierfür ist ein höherer Anteil von Stellen in EG 9 TVöD und BesGr. A 9 m. D. in Folge von Besitzstandswahrung. Dies traf auf rund 13 Prozent der Stellen in EG 9 TVöD bzw. BesGr. A9 zu; der interkommunale Mittelwert lag bei 3,4 Prozent. Im Rahmen organisatorischer Veränderungen übernehmen diese Mitarbeiter ab 2013 zusätzlich Leitungsfunktionen für die gebildeten Teams. 85 Prozent der Beschäftigten der Zulassungsstelle Essen erhielten Vergütungen des mittleren Dienstes. Der Schwerpunkt lag bei Entgeltgruppe 8 bzw. Besoldungsgruppe A 8. Dies entspricht den Bewertungen einiger kreisfreier Städte; seltener lag eine höhere Bewertung vor (für sachbearbeitende Tätigkeiten). Rund ein Viertel der kreisfreien Städte weisen allerdings Stellen in der Kfz-Zulassungsbehörde hauptsächlich mit der Stellenwertigkeit in EG 6 TVöD bzw. BesGr. A 6 aus.

Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung 2011



Vergleichsjahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.269	2.100	4.231	2.850	2.599	2.773	3.128	21
2012	2.408	2.204	4.320	2.921	2.695	2.958	3.099	20

→ **Feststellung**

Die Leistungskennzahl bewegt sich nur knapp über dem Minimum aller kreisfreien Städte. Im Jahr 2011 entspricht die Differenz zum GPA-Benchmark 14,5 Vollzeit-Stellen; in 2012 beträgt die Differenz 11,8 Vollzeit-Stellen (entsprechend 590.000 Euro).

Unter Berücksichtigung einer konstanten Personalausstattung verbessert sich die Leistungskennzahl 2013 aufgrund der gestiegenen Fallzahlen auf 2.533 Fälle je Vollzeit-Stelle. Die Differenz zum Benchmark reduziert sich damit bereits um rund 2,0 Vollzeit-Stellen.

Die Zulassungsstelle sieht bei der Bearbeitung „roter Kennzeichen“ für Händler und bei Oldtimern verfahrensbedingt die Notwendigkeit eines höheren Zeitaufwandes. Grundsätzlich wurden diese Fälle bei der Fallzahlenerhebung bei allen kreisfreien Städten als besondere Zulassungen berücksichtigt. Die Essener Zulassungsbehörde führte hierzu aus, dass bei anderen Behörden ggf. eine grundsätzliche Befristung auf ein Jahr erfolgt. Dies ist bei der Essener Zulassungsbehörde nicht der Fall. Stattdessen erfolgt hier bei den vorgenannten Kennzeichen die Zuteilung bereits ab Erstzuteilung ohne Befristung bis auf Widerruf. Allerdings werden in Essen als Folge der unbefristeten Kennzeichen-Zuteilung die zu führenden Fahrzeugscheinhefte grundsätzlich auf drei Monate befristet. Dieses Verfahren dient der Prüfung der Zuverlässigkeit. Der jeweilige Kunde muss demnach spätestens nach drei Monaten zur Kontrolle und für ein neues Fahrzeugscheinheft erneut vorsprechen. Die kurzfristige Gültigkeit des Fahrzeugscheinheftes für alle Kennzeichen erfordert regelmäßig vier Kundenvorsprachen pro Jahr. Demzufolge hat die Zulassungsstelle Essen hier einen erhöhten Aufwand durch Kundenvorsprachen, der sich in den Fallzahlen nicht widerspiegelt. Die Befristung der roten Kennzeichen für Händler wird bei den kreisfreien Städten tatsächlich unterschiedlich gehandhabt. Es gibt aber auch andere Städte im Vergleich, die ebenfalls Fahrzeugscheinhefte auf drei Monate befristen. Das tatsächliche Ausmaß des Mehraufwandes kann derzeit von der GPA NRW nicht eingeschätzt werden, da hierzu die Fallzahlen nicht detailliert genug vorliegen. Durch die unterschiedliche Handhabung in den Städten entstehen im Falle erhöhter zeitintensiver Kontrollen deutlich mehr Geschäftsvorfälle pro Jahr.

→ **Empfehlung**

Die Zulassungsbehörde sollte den Zeitaufwand, der durch die Befristung von Fahrzeugscheinheften bei der Erteilung roter Kennzeichen entsteht, ermitteln und dokumentieren. Hierzu sollten die Fallzahlen möglichst differenziert erhoben werden. Zudem sollte rechtlich geprüft werden, ob eine Veränderung des bisherigen Verfahrens durchführbar und zweckmäßig erscheint.

Als weitere Besonderheit ist zu berücksichtigen, dass ein zusätzlicher Zulassungsdienst in unmittelbarer Nähe eines örtlichen, großen (Privat-)Automarktes eingerichtet worden ist. Mit dem Betreiber wurde vertraglich vereinbart, dass Mitarbeiter der Essener Zulassungsstelle jeden Samstag Zulassungs-Dienstleistungen dort erbringen. In den Räumlichkeiten des Betreibers wurden Arbeitsplätze eingerichtet, die jeweils an das Software-Verfahren der Zulassungsbehörde angebunden sind. Zudem wurde eine (virtuelle) Schnittstelle zum Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) eingerichtet. Vorrangig sind Außerbetriebssetzungen vorzunehmen sowie Kurzzeit- und Ausfuhrkennzeichen auszugeben. Nachvollziehbarer Hintergrund dieser zusätzlichen Dienstleistung ist eine zeitnahe, abschließende und kontrollierte Bearbeitung der Kundenanliegen. Nicht erledigte Fälle müssten ansonsten zu Beginn der folgenden Woche in der Kfz-Zulassungsbehörde erledigt werden. Die Kfz-Zulassungsbehörde setzt daher jeden Samstag für ca. acht Stunden ein fünfköpfiges Team ein. Dies entspricht einem Stundenumfang von ca. 40

Stunden wöchentlich bzw. rd. 1,0 Vollzeit-Stellen. Im Durchschnitt werden samstags ca. 200 Geschäftsvorfälle bearbeitet. Dies entspricht 10.400 bearbeiteten Fällen jährlich. Unter Berücksichtigung des GPA-Benchmarks müsste demnach eine Stellenbesetzung mit rd. 3,5 Vollzeit-Stellen bereits ausreichen. Der Personaleinsatz erfolgt auf freiwilliger Basis anhand eines Schichtplanes. Die geleisteten Stunden werden zumeist durch Freizeitausgleich in der Woche abgegolten, teilweise erfolgt eine Auszahlung. Die Stadt Essen ist die einzige kreisfreie Stadt in NRW, in der sich ein so großer Automarkt etabliert hat. Vermutlich gilt dies auch über die Landesgrenzen hinaus. Insoweit handelt es sich um ein strukturell bedingtes Alleinstellungsmerkmal. Die örtlichen Rahmenbedingungen erschweren einen effizienten Personaleinsatz.

→ **Empfehlung**

Die Essener Zulassungsbehörde sollte prüfen, in welchem Umfang der eingerichtete Zulassungsdienst am Automarkt einen höheren personellen Aufwand bedingt.

Trotz dieser strukturellen Besonderheit verbleibt noch ein deutliches Stellenpotenzial, zu dessen Umsetzung aus Sicht der GPA NRW weitere Maßnahmen und organisatorische Veränderungen erforderlich sind. Der Fachbereich hat die Zulassungsbehörde aufgabenkritisch untersucht und eine Fluktuationsanalyse durchgeführt. Danach werden in den nächsten zehn Jahren bis zu einem Viertel der Beschäftigten im Fachbereich in den Ruhestand gehen. Bis einschließlich 2017 scheidet aufgrund altersbedingter Fluktuationen mehrere Mitarbeiter aus (Stellenvolumen insgesamt 3,58 Vollzeit-Stellen). Die Essener Zulassungs- und Fahrerlaubnisbehörde hat der GPA NRW diesbezüglich genauere Angaben zur Altersstruktur zur Verfügung gestellt. Die Daten belegen, dass 2014 bei rund einem Fünftel der Beschäftigten bereits das 56. Lebensjahr erreicht bzw. überschritten war.

→ **Empfehlung**

Die Altersfluktuation in der Zulassungs- und Fahrerlaubnisbehörde bis 2017 sollte die Stadt Essen zu einem sozialverträglichen Stellenabbau nutzen. Zudem sollte eine ausgewogene Altersstruktur erreicht werden, d. h. der Anteil jüngerer Mitarbeiter sollte deutlich erhöht werden.

örtliche Rahmenbedingungen

Die Hauptstelle der Kfz-Zulassungsbehörde wurde in einem ehemaligen Kaufhausgebäude (Globus-Center) im Stadtteil Steele untergebracht. Sämtliche Kfz-Dienstleistungen werden dort angeboten. Die Hauptstelle für Führerscheineangelegenheiten und das Bürgeramt Stelle befinden sich im gleichen Gebäude auf anderen Etagen. Im Stadtteil Essen-Borbeck wurde zudem eine Zweigstelle eingerichtet. Das Dienstleistungsangebot in Borbeck richtet sich ausschließlich an Privatpersonen. Anliegen von Zulassungsdiensten und Händlern werden in der Hauptstelle bearbeitet.¹⁵ In den neun Bürgerämtern werden zusätzlich Adressen im Fahrzeugschein geändert, Außerbetriebsetzungen durchgeführt und Wunschkennzeichen reserviert. Bei der Bildung fallzahlenbezogener Kennzahlen wurden bei allen kreisfreien Städten nur die Fallzahlen für

¹⁵ Nicht erledigt werden können beispielsweise Angelegenheiten, bei denen (noch) keine Zulassungsbescheinigung Teil II (bzw. Fahrzeugbrief) vorliegt. Ausschließlich in der Hauptstelle Essen Stelle erfolgt außerdem die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen, die Bezahlung von Zahlungsrückständen und die Zulassung von Import-Fahrzeugen, wenn das Fahrzeug vorher im Ausland zugelassen worden ist.

Änderungen von Namen und Anschriften berücksichtigt.¹⁶ Hierfür in den Bürgerämtern eingesetzte Stellenanteile wurden durch das Bürgeramt geschätzt und sind in den obigen Vergleich eingeflossen. Angesichts des vergleichsweise geringen Aufgabenspektrums hat die GPA NRW diese Servicestellen bei den Strukturkennzahlen nicht als gleichwertige Nebenstellen berücksichtigt.

Strukturkennzahlen Kfz-Zulassung 2011

Bezeichnung	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
Anzahl der Nebenstellen	1*	0	9	1	0	0	1	20
Zahl der Wochenöffnungszeiten der Hauptstelle	25,5	24	42	33,8	30	34	38,5	21
durchschnittliche Anzahl Fälle** je Haupt- und Nebenstelle (ohne Änderungen Name/Anschrift)	55.568**	5.039	132.999	46.739	30.680	38.154	56.222	21
örtlich zugelassene Kraftfahrzeuge (323.180 einschl. Anhänger) je Haupt- und Nebenstelle	161.590	15.753	332.181	138.153	91.973	127.884	191.196	20

*) Nebenstelle Essen-Borbeck, 35 Wochenöffnungszeiten

**) 123.059 Fälle abzgl. 11.923 Änderungen Name/Anschrift verteilt auf zwei Servicestellen

Sechs kreisfreie Städte im Vergleich – inklusive der Zulassungsbehörde Essen - unterhalten eine oder mehrere Nebenstellen für Kfz-Angelegenheiten. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit zur Zentralisierung der Dienstleistungen. Dies hätte für Essen zur Folge, dass in dieser zentralen Servicestelle ein hohes Publikumsaufkommen gesteuert werden müsste. Gleichwohl zeigt der Vergleich, dass andere kreisfreie Städte bereits einen solch hohen Zentralisierungsgrad erreicht haben. Hinzu kommt, dass in Essen nicht alle Fälle in den beiden Servicestellen, sondern auch im Rahmen des Samstagsangebotes bearbeitet werden.

Die Zulassungsstelle in Essen-Borbeck wurde mit vier Arbeitsplätzen ausgestattet. Um die Öffnungszeiten abzudecken, werden - unabhängig vom Fallaufkommen - mindestens drei Vollzeit-Stellen eingesetzt. In den Vergleichsjahren erfolgte zudem noch keine Publikumssteuerung durch Terminvergaben. Aufgrund von personellen Engpässen war die Zulassungsbehörde 2014 zwischenzeitlich gezwungen, die Nebenstelle über mehrere Monate zu schließen. Da das Fallaufkommen nicht abschließend gesteuert werden kann, ist eine uneingeschränkte Personalauslastung nur schwer zu gewährleisten. Die konsequente Zentralisierung der Aufgaben der Kfz-Zulassung bietet dem Grunde nach aus Sicht der GPA NRW klare Standortvorteile. Publikum- und Personalsteuerung, Erreichbarkeit und Reduzierung der Aufwendungen (Gebäude, Personal, EDV, Sachaufwendungen) sind dabei maßgebliche Entscheidungsparameter. Der Betrieb

¹⁶ In den Zulassungsbehörden werden auch die Außerbetriebsetzungen für örtlich angemeldete Fahrzeuge anderer Städte auf Basis von Mitteilungen statistisch im Programm gespeichert und gezählt. Nicht alle Zulassungsbehörden konnten zwischen den selbst durchgeführten und denen bei anderen Zulassungsstellen durchgeführten Außerbetriebsetzungen differenzieren. Daher bleiben diese Fallzahlen bei allen Städten außen vor. Nach den der GPA NRW vorliegenden Vergleichswerten ergibt sich für die Stadt Essen im Vergleich keine Benachteiligung, da die Fallintensität 2011 am Median der Vergleichskommunen liegt.

einer Nebenstelle erhöht den Personalbedarf, erschwert eine effiziente Personaleinsatzplanung und erfordert weiterhin Gebäudekosten. Die GPA NRW sieht daher durch eine Zentralisierung der Kfz-Dienstleistungen weitere Konsolidierungspotenziale.

→ **Empfehlung**

Die Nebenstelle in Essen–Borbeck sollte mittelfristig möglichst dauerhaft geschlossen werden. Die tatsächlich in den Bürgerämtern benötigten Zeitanteile sollten auf Basis der Fallzahlen verifiziert und angepasst werden.

Betriebs – und Gebäudekosten werden in diesem Vergleich nicht betrachtet. Gleichwohl bietet das Globus-Center insbesondere bei Zentralisierung langfristig aus Sicht der GPA NRW keine angemessenen Räumlichkeiten zur Bewältigung von Publikumsspitzen. Beispiele für derzeit bereits hinzunehmende Einschränkungen sind u.a.

- kleiner Wartebereich,
- fehlende Möglichkeit zur Aufstellung eines Kassenautomaten und
- nicht ausreichend vorhandene Möglichkeiten zur Vorführung von Fahrzeugen (z. B. zur Überprüfung der Fahrgestellnummer).

Eine Standortveränderung ist ggf. aus wirtschaftlichen Gründen nicht darstellbar. In diesem Fall sollten Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Institutionen bzw. Werkstätten zur Vorführung und Prüfung von Fahrzeugen untersucht werden.

IT-Unterstützung/Automatisierung

Die Zulassungsbehörde hat für die Zahlvorgänge eine Zentralkasse eingerichtet, die auch für Kunden der Führerscheinstelle zuständig ist. Im Vergleich wurden für die Kfz-Zulassung 2,40 Vollzeit-Stellen berücksichtigt (Führerscheinwesen 0,60 Vollzeit-Stellen). In Essen-Borbeck wurden Handkassen eingerichtet bzw. besteht die Möglichkeit zur Bezahlung mit EC-Karte. Insbesondere die Benchmark-Kommunen verfügen über Kassenautomaten und benötigen deutlich weniger Personal für das Kassengeschäft (für Kassenabschluss, Betreuung des Kassenautomaten u.a.). Die Anschaffung von Kassenautomaten ist von Seiten der Zulassungsbehörde bereits geplant und im Arbeitsprogramm des zuständigen Essener Systemhauses vorgesehen. Diese geplante technische Unterstützung zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit wird von der GPA NRW befürwortet.

Zur Archivierung der Unterlagen für die Bereiche Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen müssen diese durch städtische Mitarbeiter eingescannt werden. Die letztendliche Datenarchivierung erfolgt derzeit mittels einem elektronischen Archivierungssystem („Easyarchiv“). Zur Registratur, Mikroverfilmung (Altdaten) und Archivierung von Dokumenten setzte die Zulassungsstelle in beiden Vergleichsjahren jeweils 2,94 Vollzeit-Stellen ein. Im Bereich Führerscheinwesen erfolgte in 2011 zudem der Einsatz von 0,56 Vollzeit-Stellen sowie in 2012 von insgesamt 0,40 Vollzeit-Stellen (s. folgendes Kapitel). Aufgabenübergreifend wurde zudem eine Vollzeit-Stelle für die Bereiche Haushalt, Registratur, Mikroverfilmung und Kasse eingesetzt. Darüber hinaus eingerichtete Planstellen waren in diesem Zeitraum krankheitsbedingt nicht besetzt. Im Vergleich hat die GPA NRW ausschließlich die vorgenannte Stellenbesetzung berücksichtigt. Die Zulassungsbehörde hat hierzu vorgetragen, dass die Besetzung von Registratur und Kasse teilweise

im Rahmen von personalfürsorgerischen Maßnahmen erfolgt ist. Die betroffenen Mitarbeiter verfügen derzeit nicht über eine ausreichende Qualifizierung zur Bearbeitung von Geschäftsvorfällen der Kfz-Zulassung. Dies erschwert kurzfristige Stellenwechsel bzw. Aufgabenveränderungen in anderen Bereich der Kfz-Zulassung. Daher werden im Rahmen altersbedingter Fluktuationen bzw. Altersteilzeit Stellen der Registratur teilweise nicht wieder besetzt. Hinzu kommt, dass ein Stellenabbau auch eine Änderung der jetzigen Handhabung der Archivierung erfordern würde.

In einigen Kommunen konnte bereits erfolgreich eine elektronische Archivierung über das jeweils genutzte Softwareprogramm installiert werden. Der personelle Aufwand für Archivierungstätigkeiten konnte damit minimiert werden. Die Essener Zulassungsbehörde nutzt derzeit im Bereich der Kfz-Zulassung ein Softwareprogramm, das noch keine direkte elektronische Archivierung ermöglicht. Lediglich bei zwei weiteren kreisfreien Städten kommt das Programm in der Zulassung noch zum Einsatz. Ein Erfahrungsaustausch mit anderen Nutzern ist daher nur eingeschränkt möglich. Die Umsetzung gesetzlicher Neuerungen erfordert einen erhöhten Abstimmungsbedarf. Die programmtechnisch eingerichteten Schnittstellen (z. B. zum KBA) funktionieren zudem nicht immer einwandfrei. Die notwendigen Behebungen der Störungen erfordern einen personellen Mehraufwand. Zudem hat die GPA NRW die Fehlerquote bei der Übermittlung der Daten an das KBA ausgewertet. Die Zulassungsstelle Essen weist im Vergleich zu den kreisfreien Städten in beiden Jahren die höchste Fehlerquote auf.¹⁷ Demzufolge waren hinsichtlich der Schnittstelle zum KBA im hohen Umfang Nacharbeiten erforderlich, die zusätzlich personelle Ressourcen binden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte einen Wechsel des Softwareverfahrens auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsberechnung überprüfen. Ein Verfahrenswechsel sollte unbedingt eine elektronische Archivierung ermöglichen.

Nach aktueller Mitteilung der Stadt Essen erfolgt eine Ausschreibung für den Wechsel der fachspezifischen Anwendungssoftware noch im Sommer 2015. Es wird erwartet, dass sich der Grad der Digitalisierung damit erhöht.

2012 beschäftigte die Abteilung 33-5 insgesamt 5,44 Vollzeit-Stellen in der Zentralkasse und in der Registratur für den Bereich der Kfz-Zulassung. Durch die Einrichtung von Kassenautomaten und eine softwareunterstützte elektronische Archivierung könnte ein erheblicher Teil dieser Stellen eingespart werden. Die Realisierung erfordert neben Investitionen in IT-Unterstützung jedoch personalwirtschaftliche Maßnahmen (z. B. Qualifizierung, Umsetzung von Mitarbeitern), die mit einem längeren Veränderungsprozess verbunden sind. Demnach erfordern Einsparmaßnahmen im Bereich der Kfz-Zulassung durch Abbau von Stellen unbedingt eine mittel- bis langfristige Planung verbunden mit einer Wirtschaftlichkeitsberechnung.

¹⁷ Die Kfz-Zulassungsbehörde wies in 2011 eine Fehlerquote von 2,69 Prozent aus (Jahresdurchschnittswerte). Der Mittelwert der kreisfreien Städte im Vergleich lag bei 1,35 Prozent. In 2012 verbesserte sich für Essen die Quote auf 1,84 Prozent; der Mittelwert lag bei 0,86 Prozent. Der Bundesdurchschnitt lag für das gesamte Jahr 2011 bei 1,9 und in 2012 bei 1,27 Prozent.

Publikumssteuerung

Gute Erfahrungen machen die kreisfreien Städte insbesondere bei Nutzung qualifizierter Terminvereinbarungssysteme, bei denen die Terminbuchung bereits Angaben zu Art und Anzahl der Kundenanliegen vorsieht. Dies ermöglicht eine bessere Planung der Termindauer und damit auch der Folgetermine. Der sukzessive Ausbau der Terminvergabe ist aus Sicht der GPA NRW ein guter Ansatz zur Publikumssteuerung. Zudem erhöht die Einrichtung einer Terminvergabe die Planungssicherheit hinsichtlich der Personalressourcen. Zur besseren Publikumssteuerung hat die Essener Zulassungsstelle die Öffnungszeiten der Servicestelle Steele ab 2013 für Laufkundschaft auf 20 Wochenstunden reduziert. Dieser Service wird täglich von 08:00 bis 12:00 Uhr angeboten. Über Mittag stehen Terminkunden nach Vereinbarung zusätzlich 15 Wochenöffnungszeiten zur Verfügung (montags - mittwochs von 12:00 bis 15:00 Uhr und donnerstags von 12:00 bis 18:00 Uhr). Die vormittägliche Ausgabe von Wartemarken wird hierzu ggf. zeitlich begrenzt, um nachfolgendes Publikum termingerecht zu bedienen. In der Nebenstelle Essen-Borbeck wurden die Öffnungszeiten für die Laufkundschaft in 2013 auf 30,5 Wochenstunden reduziert. Zusätzlich werden Donnerstagnachmittags im Umfang von 3,5 Wochenstunden ausschließlich Terminkunden bedient. Eine Online-Terminvergabe erfolgte in den Vergleichsjahren noch nicht. Das Einwohneramt hat diesbezüglich weiteren Handlungsbedarf erkannt. In 2013 erfolgte für die Bürgerämter gemeinsam mit der Ausländerbehörde und der Zulassungs- und Führerscheinstelle eine Ausschreibung zur Einführung von Termin-Managementsystemen. Die eingesetzte Verfahrenssoftware sieht auch für Kfz-Angelegenheiten die Eingabe der jeweiligen Kundenanliegen vor, so dass mit der Terminvergabe ein Zeitmanagement verbunden ist. Während dieser Prüfung hat die Umsetzungsphase bereits begonnen (s. Einwohnermeldeaufgaben). Im Herbst 2014 wurde gemeinsam mit dem Bürgeramt und der Ausländerbehörde eine neue Software für das Termin-Management eingekauft. Die Abteilung 33-5 beginnt ab dem 01. Juli 2015 mit dem Echtbetrieb.

→ Feststellung

Die GPA NRW befürwortet ausdrücklich den Ausbau des Terminangebotes durch ein Termin-Managementsystem in der Essener Zulassungsbehörde.

Die Vereinbarung von Terminen trägt auch zur Reduzierung von Wartezeiten und damit zur Kundenfreundlichkeit bei - auch wenn vorübergehende Engpässe saisonal damit nicht verhindert werden können.

Grundsätzlich befürwortet die GPA NRW, dass – wie in Essen- im Publikumsbereich alle Mitarbeiter alle Kfz-Anliegen bearbeiten (Einheitssachbearbeitung). Parallel bearbeitet ein Team im Back-Office spezielle Aufgaben, wie z. B. Anzeigen bei fehlender Versicherung, Steuerrückständen oder technischen Mängeln. Die Spezialisierung der Mitarbeiter ist in diesem Bereich effizient und wird in den meisten kreisfreien Städten so gehandhabt.

Zur Kundenbetreuung hat die Zulassungsstelle in den Jahren 2011 und 2012 in Essen-Steele einen „Check-In-Schalter“ als Service angeboten. An der Informationstheke wurden eine qualifizierte Vorprüfung der Unterlagen vorgenommen und die Wartemarken ausgegeben. Zudem wurden am Serviceschalter sogenannte „Kurzgeschäfte“ angeboten, wie z.B. Außerbetriebsetzungen, die Erteilung von Kurzzeitkennzeichen oder Anschriftenänderungen. Des Weiteren waren die dort eingesetzten Mitarbeiter für die Betreuung der Service-Hotline zuständig und erledigten Back-Office-Arbeiten. Hierfür setzte die Zulassungsstelle rd. 6,1 Vollzeit-Stellen ein (für den Bereich Führerscheinenwesen zusätzlich 2,6 Vollzeit-Stellen). In 2013 hat die Zulas-

sungsbehörde die Aufgaben der Informationstheke und die damit verbundenen Standards erheblich verändert. Die personelle Besetzung des Serviceschalters wurde deutlich reduziert. Insbesondere telefonische Auskünfte werden zukünftig über die Telefonanlage systematisch gesteuert, d.h. direkt an einen freiwerdenden Mitarbeiter geleitet. Eine qualifizierte Vorprüfung der Unterlagen erfolgt derzeit nicht mehr. Der eingerichtete „Schnellschalter“ wurde abgeschafft und die Kundenanliegen in den laufenden Publikumsverkehr integriert. Die Ausgabe der Nummernschild- und Feinstaub-Plaketten wurde bei der Zentralkasse angesiedelt.

Die Einrichtung eines Informationsschalters erfordert einerseits den Einsatz ausreichender Personalressourcen, andererseits eröffnet dies zusätzliche Möglichkeit, Kundenvorsprachen gezielter zu steuern. Auch Benchmark-Kommunen verfügen teilweise über Informationsschalter zur Steuerung der Kundenanliegen und berichten diesbezüglich auch über positive Erfahrungen. Gleichwohl waren Aufgabenumfang und personelle Besetzung der Informationsschalter sehr heterogen, so dass ein direkter Vergleich nicht möglich ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte mögliche Effizienzgewinne durch die Wiedereinrichtung eines Informationsschalters sowie insbesondere eines Schnellschalters für Kurzgeschäfte erneut überprüfen.

Positiv hebt die GPA NRW hervor, dass für gewerbliche Kunden (Händler und Zulassungsdienste bzw. Großkunden) Schließfächer für die Abgabe von Unterlagen eingerichtet worden sind. Bereits ab 06:30 Uhr können die Unterlagen in hierfür vorgesehene Postfächer gelegt und dort nach Bearbeitung wieder abgeholt werden. Die Ausgabe von Wartemarken entfällt somit, zudem ist ein direkter Kundenkontakt nicht notwendig. Die Bearbeitung der eingereichten Unterlagen erfolgt in der Regel durch ein regelmäßig wechselndes Team von vier Mitarbeitern. Mit den Großkunden wurde allerdings vereinbart, dass bis 10:00 Uhr vormittags eingereichte Unterlagen am gleichen Tag bearbeitet werden. Dieser Qualitätsstandard bindet entsprechende Personalressourcen und erhöht je nach Fallaufkommen den Termindruck.

Zur Reduzierung des Arbeitsaufwandes in den Servicestellen ist auch ein effizientes System zur Reservierung von Wunschkennzeichen hilfreich. Durch eine Vorabreservierung wird der Aufwand vor Ort bei der eigentlichen Vorsprache minimiert. Die Zulassungsstelle führte diesbezüglich aus, dass bei Kundenvorsprachen regelmäßig ein erheblicher Zeitaufwand entsteht, wenn die Möglichkeit zur Reservierung des Kennzeichens erläutert wird. Auch die anschließende Hinterlegung der Kennzeichenreservierung im Softwareverfahren verursacht einen personellen Mehraufwand.

Für Essener Bürger besteht grundsätzlich die Möglichkeit, auf der städtischen Homepage ein Wunschkennzeichen unverbindlich für maximal sieben Tage zu reservieren. Die verbindliche Reservierung und Bezahlung des Wunschkennzeichens erfolgt, wenn der Kunde fristgerecht bei der Zulassungsbehörde oder beim Bürgeramt vorspricht. In 2011 lag der Anteil der Online-Reservierungen für Wunschkennzeichen jedoch lediglich bei 22 Prozent; in 2012 stieg der Anteil auf 36 Prozent an. Der interkommunale Durchschnitt lag in beiden Jahren bei rund 50 Prozent. Gleichwohl weist die Essener Zulassungsstelle in beiden Vergleichsjahren eine hohe Fallintensität bei der Zahl der erteilten Wunschkennzeichen auf. In 2012 wurde mit 13.222 Fäl-

len je 100.000 Einwohnern das Maximum im Vergleich der kreisfreien Städte erreicht.¹⁸ Die Steigerung der Online-Reservierungen würde sich angesichts des hohen Fallaufkommens voraussichtlich entlastend auswirken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte auf ihrer städtischen Homepage gezielter und offensichtlicher auf den vorhandenen Kundenservice zur Kennzeichenreservierung hinweisen.

Beispielsweise könnte die Reservierung von Wunschkennzeichen als Stichwort im Menü Rathaus (ggf. unter der Rubrik "Im Fokus") aufgenommen werden. Für die Reservierung von Terminen in den Bürgerämtern wurde hier bereits eine hervorgehobene Verlinkung geschaffen. Dies wäre auch für die Kfz-Zulassung von Vorteil. Auch die Hinterlegung optimierter Textlinks für Suchrecherchen bieten sich zur Unterstützung an.

Auch in der Abteilung 33/05 ist die Krankenquote spürbar höher als die verwaltungsweit erhobene Krankenquote. Die krankheitsbedingten Ausfälle führen zwangsläufig zu steigenden Anforderungen für die aktiven Mitarbeiter. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die Ausführungen im Kapitel Einwohnermeldeaufgaben verwiesen (Seite 10). Gleichwohl wird durch den hohen Krankenstand in der Kfz-Zulassung wiederum die Wichtigkeit gesundheitsfördernder Maßnahmen im Einwohneramt deutlich hervorgehoben.

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

→ **Empfehlung**

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

Seit 2015 können Fahrzeuge über ein Internet-Portal des KBA mithilfe von Sicherheitscodes abgemeldet werden. Diese Sicherheitscodes auf den Prüfplaketten der Kennzeichen sowie in

¹⁸ 2011 lag die Zahl der erteilten Wunschkennzeichen einschließlich der vor Ort ausgesuchten bei insgesamt 62.601; in 2012 bei 75.953 Fällen. In 2011 betrug die Anzahl der gebührenpflichtig reservierten Wunschkennzeichen 13.829 und in 2012 insgesamt 27.139 Fälle.

den Zulassungspapieren werden ab 2015 bei den Zulassungen vergeben. Mittelfristig kann so das Online-Verfahren für Außerbetriebsetzungen in größerem Umfang genutzt werden. Die Zulassungsbehörde der Stadt Essen hat hierfür einen Link auf der städtischen Homepage zum zentralen Fahrzeug-Zulassungsportal des KBA eingerichtet (i-Kfz).¹⁹ Mit diesem Portal besteht die Möglichkeit, Anträge zur Außerbetriebsetzung eines Fahrzeugs an die zuständige Zulassungsbehörde zu richten. Eine persönliche Vorsprache ist damit nicht mehr notwendig. Weitere Online-Verfahren werden vom Gesetzgeber schrittweise geprüft und eingeführt. Daher ist mit weiteren Prozessänderungen für die Zulassungsbehörden zu rechnen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Personalaufwendungen je Fall für die Kfz-Zulassung der Stadt Essen liegen in 2011 deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. Hauptsächlich hierfür ist die höhere Personalausstattung. Zudem wirken sich höhere Stellenwertigkeiten aufgrund von Besitzstandswahrung und ein überdurchschnittlicher Overheadanteil belastend aus.
- Die von der Essener Zulassungsstelle erreichte Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ tendiert zum Minimum der Vergleichskommunen. Dieses Ergebnis verweist ebenfalls auf einen hohen Personaleinsatz. Im Vergleich zum GPA-Benchmark verblieb 2012 ein Potenzial von 590.000 Euro.
- Zum Teil wurden Handlungsmöglichkeiten bereits erkannt und Maßnahmen ergriffen (z. B. organisatorische Veränderungen, Anschaffung eines Terminmanagementsystems).
- Die sukzessive Realisierung der festgestellten Potenziale erfordert die Umsetzung mehrerer Maßnahmen über einen längeren Zeitraum (z. B. Investitionen, organisatorische Veränderungen, Standardreduzierungen, personalwirtschaftliche Maßnahmen). Teilweise sind hierzu auch politische Entscheidungen erforderlich.
- Handlungsmöglichkeiten bestehen mittelfristig insbesondere durch den Ausbau der IT-Unterstützung (z.B. elektronische Archivierung und Kassenautomaten) und die Schließung der Nebenstelle Essen-Borbeck. Langfristig sollten Effizienzsteigerungen durch weitere organisatorische Veränderungen (z. B. gemeinsame Aufgabenerledigung im Front-Office von Kfz-Zulassung und Führerscheinswesen) geprüft und umgesetzt werden.

→ KIWI-Bewertung

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

¹⁹ Für die Außerbetriebsetzung eines Fahrzeugs werden folgende Unterlagen benötigt: neuer Personalausweis oder elektronischer Aufenthaltstitel (jeweils mit aktivierter Online-Ausweisfunktion), ein Ausweislesegerät und die AusweisApp 2.0, Autokennzeichen, Sicherheitscode der Zulassungsbescheinigung I (vormals Fahrzeugschein) und die Sicherheitscodes der Stempelplaketten (Siegel auf den Kennzeichenschildern).

Führerscheinwesen

Die für das Führerscheinwesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Essen im Jahr 2011 mit 18,76 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. In 2012 wurden 18,62 Vollzeit-Stellen im Führerscheinwesen eingesetzt. Eine differenziertere Aufstellung der berücksichtigten Stellenanteile ist als Anlage beigefügt. Zusätzlich bildeten in beiden Jahren 2,43 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Bei der Kennzahlenbildung für das Jahr 2011 wurden 27.371 Fälle berücksichtigt. Die Fallzahlen sanken in 2012 um rund 1,6 Prozent auf 26.940 Fälle und blieben in 2013 mit 26.276 Fällen relativ konstant. Eine eindeutige Tendenz ist aus der Fallzahlenentwicklung nicht ablesbar. Die erteilten Fahrerlaubnisse für begleitetes Fahren mit 17 Jahren wurden aufwandsmäßig für den interkommunalen Stellenvergleich doppelt gewichtet, im Übrigen wurde auf eine Gewichtung verzichtet. Die Städte erheben keine bzw. sehr unterschiedliche Falldaten zur Überprüfung der Kraftfahreignung. Daher wurden diese Fallzahlen nicht in die Kennzahlenauswertung mit einbezogen.

Für das in 2011 eingesetzte Personal betragen die Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten insgesamt rd. 1,09 Mio. Euro.

Personalaufwendungen je Fall Führerscheinwesen in Euro in 2011

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
39,83	25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21

Leicht belastend wirkt sich der überdurchschnittliche Overheadanteil von 11,5 Prozent aus, der Mittelwert lag bei 9,5 Prozent. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle lagen mit 51.441 Euro geringfügig über dem Mittelwert von 50.363 Euro. Die Entgelt- und Besoldungsstruktur weist im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten keine Besonderheiten auf. 68 Prozent der Stellen wurden im mittleren Dienst angesiedelt; 41 Prozent davon in EG 8 TvöD bzw. BesGr. A 8.

Personalausstattung

Die Führerscheinstelle setzte in beiden Vergleichsjahren 3,75 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Überprüfung der Kraftfahreignung (nachfolgend OV-Sachbearbeitung genannt) ein.²⁰ Die Sachbearbeitung erfolgt durch Spezialisten. Nicht alle kreisfreien Städte konnten diese Stellenanteile gesondert ausweisen. Da die Bildung einer fallbezogenen Kennzahl nicht möglich war, wird zur Einschätzung des Personaleinsatzes der Einwohnerbezug herangezogen.

²⁰ Nach einheitlich durch die GPA NRW vorgegebener Definition umfasst die Prüfung der Kraftfahreignung folgende Aufgaben: Entziehung der Fahrerlaubnis wegen Nichteignung, Überprüfung Kraftfahreignung, Verfahren Wiedererteilung nach Entzug, Versagung der Wiedererteilung, Auswertung Strafverfahren, um zu entscheiden, ob Kraftfahreignung überprüft wird, Projekte wie z. B. Kooperationen mit der örtlichen Polizei und Klageverfahren. Stellenanteile für die Durchführung der Maßnahmen „Führerschein auf Probe“ und „Mehrfachtäterpunktesystem“ sollten nicht erfasst werden, da diese Fallzahlen bereits bei der Leistungskennzahl berücksichtigt worden sind.

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

Vergleichsjahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl
2011	0,65	0,64	1,50	0,93	18
2012	0,65	0,64	1,50	0,95	18

Bei den Fallzahlen können lediglich die Entziehungen und Wiedererteilungen von Fahrerlaubnissen verglichen werden. In beiden Bereichen lagen die Fallintensitäten der Essener Führerscheinstelle am interkommunalen Mittelwert. Ausnahme ist die deutlich überdurchschnittliche Fallintensität der entzogenen Fahrerlaubnisse in 2011.

➔ **Feststellung**

Die Fahrerlaubnisbehörde Essen setzt unter Berücksichtigung des Einwohnerbezugs und des Fallaufkommens nur im geringen Umfang Personal zur Prüfung der Kraftfahreignung ein.

Im Bereich der ordnungsbehördlichen Verfahren werden Mitarbeiter mit langjähriger Erfahrung in diesem Aufgabengebiet eingesetzt. Die Essener Fahrerlaubnisbehörde legt bezüglich der Fallbearbeitung Wert auf hohe qualitative Bearbeitungsstandards. So kooperiert die Fahrerlaubnisbehörde mit der örtlichen Polizei bezüglich auffälliger jugendlicher Straftäter mit Aggressionspotenzial. Ziel der Kooperation ist die frühzeitige Prüfung der Kraftfahreignung.

Nicht jede Überprüfung der Kraftfahreignung führt zu einer Entziehung der Fahrerlaubnis. Daher wären die Fallzahlen zur Überprüfung der Kraftfahreignung sowie die Anzahl der bearbeiteten Meldungen (z. B. Anordnungen für ärztliche Untersuchungen) als weitere Bezugsgröße zur Beurteilung des Personaleinsatzes relevant. Die Erhebung von einheitlichen Fallzahlen war im Rahmen dieser Prüfrunde aufgrund der Datenlage in den kreisfreien Städten nicht möglich. Die GPA NRW hat daher zur Einschätzung der Arbeitsbelastung keine spezielle Leistungskennzahl für den Bereich der Kraftfahreignung bilden können. Positiv bewertet die GPA NRW, dass Essen die Tatbestände (Alkohol, Drogen, Krankheit, Aggressionspotenzial, Alter) und damit verbundene Maßnahmen bzw. ordnungsbehördliche Verfahren statistisch erfasst. Damit wurde eine detaillierte aussagekräftige Datenbasis geschaffen um Veränderungen zeitnah zu erkennen und entsprechend bei zukünftigen Planungen zu berücksichtigen.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen

Ver-gleichs-jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (alle Stellen)								
2011	1.459	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.447	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011	1.823	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	1.812	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

Die Fahrerlaubnisbehörde erwartet ab 2014, dass aufgrund der gesetzlichen Änderungen des Berufskraftfahrer-Qualifizierungs-Gesetzes (BKrFQG) die Fallzahlen (Fahrerkarten) ansteigen werden. Dabei ist in bestimmten zeitlichen Abständen mit einem sprunghaften Anstieg der Kundenvorsprachen - wie im Herbst 2014 - in den nächsten Jahren erneut zu rechnen. Am 01. Mai 2014 ist zudem das neue Fahreignungsregister in Kraft getreten, mit dem das Punktesystem neu geregelt und das alte Verkehrszentralregister abgelöst worden ist. Aktuell ist neben einer postalischen Auskunft bereits eine Online-Abfrage des eigenen Punktestands beim KBA möglich.²¹ Die Fahrerlaubnisbehörde hat hierzu einen Link zur Homepage des KBAs eingerichtet. Die genauen Auswirkungen der gesetzlichen Veränderungen auf das Aufgabenspektrum der Fahrerlaubnisbehörde sind derzeit nicht absehbar. Betroffen ist konkret das Sachgebiet für die Durchführung der ordnungsbehördlichen Maßnahmen (einschließlich der Fallbearbeitung auf Basis des Mehrfachtäterpunktesystems).

→ Empfehlung

Die Fahrerlaubnisbehörde Essen sollte die konkreten Auswirkungen der gesetzlichen Neuregelungen auf den zukünftigen Stellenbedarf (Fallzahlenentwicklung, Bearbeitungsaufwand) zeitnah überprüfen.

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich unter dem Mittelwert in 2011 und 2012 verweist noch auf Möglichkeiten zur Konsolidierung durch sukzessiven Stellenabbau. In 2013 steigt die Leistungskennzahl aufgrund eines durchgeführten Stellenabbaus von 1,0 Vollzeit-Stelle auf 1.895 Fälle je Vollzeit-Stelle an (ohne Berücksichtigung von OV-Stellen). Bis zum Jahr 2017 sind aufgrund von Fluktuationen nur im geringfügigen Umfang weitere Stellenreduzierungen sozialverträglich umsetzbar (0,36 Vollzeit-Stellen) soweit keine verwaltungsinterne Umsetzung erfolgen kann.

Handlungsmöglichkeiten bestehen aus Sicht der GPA NRW durch folgende Maßnahmen:

- Anschaffung Kassenautomat (derzeit Personaleinsatz Zentralkasse von 0,60 Vollzeit-Stellen)

²¹ Voraussetzung für eine Online-Anfrage ist der neue Personalausweis mit freigeschalteter Online-Ausweisfunktion, ein Kartenlesegerät und eine sogenannte AusweisApp.

- verfahrensintegrierte elektronische Archivierung (Archivierung der Antragsunterlagen durch städtische Mitarbeiter im Umfang von 0,56 Vollzeit-Stellen in 2011 und in 2012 von 0,40 Vollzeit-Stellen) sowie
- Zentralisierung der Dienstleistungen und ggf. Schließung der Nebenstelle Essen-Borbeck.

Die zwei erstgenannten Punkte wurden bereits im Kapitel Kfz-Zulassung ausführlich erläutert und werden daher nicht mehr detailliert dargestellt.

strukturelle Rahmenbedingungen

Strukturdaten Führerscheinwesen 2011

Bezeichnung	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
Anzahl der Nebenstellen (Borbeck)	1,0	0,0	7,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21
Wochenöffnungszeiten der Hauptstelle (Steele)	25,5	19,0	41,5	30,2	25,5	30,0	33,8	21

In 2012 ergab sich ein vergleichbares Bild. Allein die Stadt Essen und eine weitere kreisfreie Stadt in NRW unterhalten im Führerscheinwesen eine bzw. mehrere Nebenstellen. Zusätzlich bot die Stadt Essen durch den Betrieb der Nebenstelle in den Vergleichsjahren weitere 35 Wochenstunden für Angelegenheiten des Führerscheinwesens an. Damit lag Essen insgesamt deutlich über dem Maximum der Vergleichskommunen. In 2013 hat die Fahrerlaubnisbehörde begonnen, neben dem laufenden Betrieb Termine zu vergeben. Die Öffnungszeiten der Hauptstelle wurden daher neu strukturiert. Wie bei der Kfz-Zulassung wurden diese differenziert in 20 Wochenstunden für Laufkundschaft am Vormittag und 15 Wochenstunden nach Terminvereinbarung am Nachmittag. Während dieser Prüfung wurde bereits eine Online-Terminvergabe für bestimmte Angelegenheiten des Fahrerlaubnisrechts eingerichtet.

→ Feststellung

Das Angebot einer Online-Terminvergabe im Führerscheinwesen ist aus Sicht der GPA NRW ein wichtiger Schritt zur effektiven Publikumssteuerung.

In der Nebenstelle Essen-Borbeck werden derzeit folgende Dienstleistungen für Privatkunden angeboten:

- Führerscheinumtausch in einen EU-Scheckkartenführerschein,
- Ausstellung von internationalen Führerscheinen und
- Ersatz des Führerscheines (bei Verlust oder Diebstahl).

Zudem werden auch in den Bürgerämtern (mit Ausnahme der Bürgerämter Steele und Borbeck) folgende Dienstleistungen erbracht:

- Antragsannahme (Vollständigkeitsprüfung) für Erstbeantragung einer Fahrerlaubnis und Neuerteilung der Fahrerlaubnis nach Entzug,
- Fahrerlaubniserweiterung und
- Ausstellung internationaler Führerscheine (einschließlich Gebühreneinnahme).

Da die Bürgerämter Steele und Borbeck sich im selben Gebäude wie die jeweilige Servicestelle der Zulassungs- und Fahrerlaubnisbehörde befinden, werden die vorgenannten Dienstleistungen dort erbracht. Die Bürgerämter wurden aufgrund des vergleichsweise geringen Fallaufkommens insgesamt nicht als „vollwertige“ Nebenstellen bewertet. Die für die Aufgabenerledigung für das Führerscheinwesen benötigten Stellenanteile wurden durch das Bürgeramt auf Basis geschätzter Zeitanteile ermittelt. In den Vergleich sind danach insgesamt 2,0 Vollzeitstellen von 61 Mitarbeitern eingeflossen. Die Bearbeitung von Aufgaben des Führerscheinwesens in den Bürgerämtern beinhaltet zusätzliche Schnittstellenproblematiken. Dies können z. B. notwendige Nachbearbeitungen in der Führerscheinstelle Essen-Borbeck sein. Zudem handelt es sich bei den Aufgaben des Führerscheinwesens nicht um das laufende Tagesgeschäft, so dass die Routine in den Arbeitsabläufen ggf. fehlt. Dies ist auch bei regelmäßigem Besuch von Fortbildungen anzunehmen. Daher ist davon auszugehen, dass die Mitarbeiter in den Bürgerämtern für die Bearbeitung mehr Zeit benötigen als ein routinierter Mitarbeiter. Das zusätzliche Dienstleistungsangebot spiegelt die hohe Kundenorientierung wider, verursacht aber auch einen höheren Personal- und Sachaufwand. Die Bündelung des Fachwissens an zentraler Stelle würde diesbezüglich Effizienzgewinne ermöglichen.

→ **Empfehlung**

Die in den Bürgerämtern und der Zweigstelle eingesetzten Personalressourcen sollten unter Berücksichtigung der Fallzahlenentwicklung überprüft werden. Die GPA NRW empfiehlt, die Dienstleistungen der Fahrerlaubnisbehörde möglichst zentral an einer Stelle anzubieten. Hierzu sollte das Dienstleistungsangebot in den Bürgerämtern und in der Nebenstelle Essen-Borbeck reduziert oder vollständig eingestellt werden.

Die Verfahren zur Erteilung von Fahrerlaubnissen sind standardisiert. Die Fahrschulen geben bei der Fahrerlaubnisbehörde Essen in der Regel die Anträge auf Ersterteilung ab, so dass die einzelnen Antragsteller nicht persönlich vorsprechen müssen. Es wurde eine digitale Schnittstelle zur Bundesdruckerei eingerichtet, um den Führerschein elektronisch zu bestellen. Zudem wurde ein elektronischer Datenaustausch mit dem zuständigen TÜV geschaffen.

Die Fahrerlaubnisbehörde ist nach dem Fahrlehrergesetz (FahrIG) auch für die Erteilung von Fahrlehrer-Erlaubnissen und die Überwachung von Fahrschulen zuständig. Die Überwachung der 93 ortsansässigen Fahrschulen (Haupt – und Nebenstellen) hat die Stadt Essen gem. § 33 FahrIG an einen externen Dienstleister vergeben. Dies trifft auf die überwiegende Mehrheit der Vergleichsstädte zu. Der eigene Personaleinsatz konnte dadurch reduziert werden.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Der Aufgabenbereich Gewerberecht/Jugendschutz gehört organisatorisch zum Ordnungsamt (Fachbereich 32) des Geschäftsbereichs 1 B (Personal, Organisation, öffentliche Ordnung und Feuerwehr). Die Gewerbemeldestelle als zuständige Behörde für Gewerbemeldevorgänge wurde in der Abteilung „Finanzbuchhaltung und Stadtsteueramt“ des Geschäftsbereichs 2 (Finanzen) angesiedelt. Hintergrund ist die sachliche Verknüpfung zu den dort angesiedelten Abteilungen Gewerbesteuer und Gewerbesteuer-Prüfdienst.

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

Stellenbesetzung Gewerbe-Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	2011	2012	2013	2014
Vollzeit-Stellen insgesamt	17,51	17,07	16,07	15,07
Differenzierung der Stellen:				
davon Overhead	2,05	1,96	1,96	1,31
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung	15,46	15,11	14,11	13,76
davon Gewerbemeldestelle des Stadtsteueramtes (Sachbearbeitung)	5,0	5,0	4,0	4,0
davon Vollzeit-Stellen für ordnungsbehördliche Verfahren (Gewerbeuntersagungen , OWI-Verfahren)	2,0	2,0	2,0	2,0
davon Vollzeit-Stellen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit (Sachbearbeitung)	0,50	0,50	0,50	0,50

Bei der Ermittlung der Kennzahlen für das Jahr 2011 sind 20.132 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. In 2012 ging die Zahl der gewichteten Fälle um rd. 8,4 Prozent auf 18.449 zurück und sank in 2013 um weitere ca. 3,9 Prozent auf 17.730 gewichtete Fälle. Die in 2011 entstandenen Personalaufwendungen auf Basis der KGSt-Durchschnittswerte einschließlich Overhead betragen rund 1,0 Mio. Euro.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro in 2011

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

Die geringe Personalausstattung für die Sachbearbeitung wirkt sich deutlich begünstigend im Vergleich aus. Dagegen wirken sich die mit 57.290 Euro maximalen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle belastend aus; der Mittelwert lag bei 53.952 Euro. Der Overheadanteil lag 2011 mit 11,7 Prozent noch über dem interkommunalen Mittelwert von 9,9 Prozent. Aufgrund des Stellenabbaus konnte der Overheadanteil 2014 jedoch auf 8,7 Prozent reduziert werden. 2011 konnten die Personalaufwendungen vollständig durch Erträge gedeckt werden, d.h. der Personalaufwandsdeckungsgrad lag bei 106 Prozent.²² Der überdurchschnittliche Personalaufwands-

²² Im Jahr 2011 betragen die Erträge aus Verwaltungsgebühren für Genehmigungen, Gestattungen, Erlaubnisse im Gewerbeswesen, Gaststättegebühren Gewerbe-an- und Gewerbeummeldungen, Gewerbeauskünfte, Verwarn-, Buß- und Zwangsgelder insgesamt 1.066.404 Euro.

deckungsgrad bestätigt das gute Kennzahlenergebnis. Im interkommunalen Durchschnitt erreichten die kreisfreien Städte einen Deckungsgrad von 83 Prozent. Der Aufgabenbereich verfügt mit überdurchschnittlichen Erträgen von 52,97 Euro je Fall über eine günstige Ertragssituation. Der interkommunale Mittelwert der kreisfreien Städte lag bei 45,15 Euro je Fall. Das Ordnungsamt der Stadt Essen hat dabei auf Grundlage der sogenannten Dienstleistungsrichtlinie die Gebührenfestsetzung einzelner Amtshandlungen detailliert ermittelt.²³ Ein tiefergehender systematischer Vergleich der Gebührenkataloge bzw. einzelner Gebührenpositionen war nicht Gegenstand der Prüfung.

Im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten werden viele Aufgaben erledigt, die sich quantitativ und qualitativ voneinander unterscheiden und zudem in den kreisfreien Städten in unterschiedlicher Intensität wahrgenommen werden. Die Gewerbemeldestelle bearbeitet z. B. - weitgehend in standardisierten Verfahren - eingehende Gewerbeanzeigen und Gewerbemeldungen und erteilt Gewerbeauskünfte. Im Ordnungsamt werden u.a. Gewerbeurlaubnisse erteilt und ordnungsbehördliche Verfahren (z. B. Gewerbeuntersagungen) sowie Bußgeldverfahren durchgeführt.

Zudem führen die kreisfreien Städte die Aufgabe „Bekämpfung der Schwarzarbeit“ mit unterschiedlich hohem Personaleinsatz durch. Die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit konnten die meisten Städte gesondert ausweisen. Viele Städte haben zur Bekämpfung der Schwarzarbeit geringe Zeitanteile kalkuliert, da die Zuständigkeit überwiegend beim Hauptzollamt liegt. Dies trifft auch für Essen zu: die Stadt setzte in 2011 und 2012 jeweils 0,50 Vollzeit-Stellen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ein. Überprüfungen erfolgen in der Regel anlässlich von Hinweisen, wie z. B. aus der Bevölkerung oder der Industrie- und Handelskammer. Zudem erfolgen mit dem Hauptzollamt gemeinsame Kontrollen.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Ver-gleichs-jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten								
2011	1.302	502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012	1.221	468	1.270	1.012	862	1.119	1.192	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Schwarzarbeit								
2011	1.346	796	1.552	1.195	998	1.315	1.374	20
2012	1.263	689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

²³ Bestimmte Amtshandlungen fallen unter den Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Amtsblatt Nr. L 376 vom 27/12/2006 S. 0036 – 0068). Die Gebührenfestsetzung ist danach auf den Verwaltungsaufwand zu begrenzen. Zur Gebührenfestsetzung wurde jeweils ein durchschnittlicher Verwaltungsaufwand (Arbeitsstunden, einschließlich der in anderen Dienststellen) kalkuliert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen weist auf Basis der Leistungskennzahlen in 2011 und 2012 ein hohes Leistungsniveau im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten auf.

In 2013 wurde zudem eine Vollzeit-Stelle in der Gewerbemeldestelle eingespart. Im Zuge der Haushaltskonsolidierung standen ab 2014 weitere Sparmaßnahmen an. Die geplanten Maßnahmen basieren auf aufgabenkritischen Betrachtungen. Aufgabenwegfall und altersbedingte Fluktuationen von Führungskräften ermöglichen eine weitere Personalkostenreduzierung. Das geplante Einsparvolumen im Produktbereich „Öffentliche Ordnung, Gefahrenabwehr und Jugendschutz“ umfasst insgesamt 3,5 Mitarbeiter. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise aktuell geprüft, inwieweit eine Zusammenlegung des Rechts- und Ordnungsamtes (30 und 32) erfolgen kann. Bei Umsetzung werden Hierarchieebenen abgebaut. Die Fachbereichsleiterstelle 32 soll dann ggf. bereits in 2015 nicht wiederbesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Auflösung der Vorzimmer der Abteilungsleitung 32-2 und der Fachbereichsleitung 32 geplant. Weitere Synergieeffekte im Verwaltungsbereich (Personal, Controlling, Haushalt) ermöglichen voraussichtlich den Abbau einer weiteren Stelle. Die Erfüllung der Budgetvorgaben erfordert zudem weitere Einsparungen im Ordnungsamt. Auf Grundlage einer organisatorischen Untersuchung prüft das Ordnungsamt daher, ob die Sachgebietsleitungen für den Gewerbe- und Gaststättenbereich zusammengefasst werden können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen leistet durch den Abbau von Hierarchieebenen und organisatorische Veränderungen im Ordnungsamt einen deutlichen Konsolidierungsbeitrag. Die geplanten Einsparmaßnahmen führen auch im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten zu einer Steigerung des bereits hohen Leistungsniveaus.

Die GPA NRW bewertet zudem positiv, dass Essen - wie die meisten kreisfreien Städte - für das gesamte Stadtgebiet eine zentrale Gewerbemeldestelle eingerichtet hat. Durch ein zentrales Dienstleistungsangebot kann der Personaleinsatz minimiert werden. Mit 20 Wochenöffnungszeiten liegt die Essener Gewerbemeldestelle unter dem interkommunalen Mittelwert von 25,5 Wochenstunden. Gleichwohl hat parallel das Ordnungsamt für alle Gewerberecht – und Gaststättenangelegenheiten wöchentlich 19 Stunden geöffnet. Ergänzend besteht die Möglichkeit zur Terminvereinbarung.

Eine weitere Differenzierung der Stellenanteile für die Überwachungstätigkeiten einschließlich der ordnungsrechtlichen Verfahren und Bußgeldverfahren konnte die überwiegende Anzahl der kreisfreien Städte nicht benennen. Daher erfolgte in dieser Prüfung kein Vergleich der einzelnen Aufgabenblöcke. Die Stadt Essen setzte zur Bearbeitung ordnungsrechtlicher Verfahren 2,0 Vollzeit-Stellen ein. Die hohe Fallintensität von 42 Gewerbeuntersagungen je 100.000 Einwohner verweist auf einen Mehraufwand bei der Bearbeitung. Dies gilt auch hinsichtlich der hohen Fallintensität für „Überprüfungen von Wachpersonal“ und in Bezug auf die Erteilung von Reise-gewerbekarten.

Anlage Stellenausstattungen

Stellenausstattung Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	2011	2012
Bürgerämter und organisatorische Zuordnung	Vollzeit-Stellen	
Bürgeramt 1 Gildehof (33/02.0311 und 33/02.0312)	18,98	18,32
Bürgeramt 2 Rüttenscheid (33/02.0320)	2,49	2,49
Bürgeramt 3 Frohnhausen (33/02.0330)	2,06	2,06
Bürgeramt 4 Borbeck (33/02.0340)	4,27	4,20
Bürgeramt 5 Altenessen (33/02.0350)	1,33	1,39
Bürgeramt 6 Stoppenberg (33/02.0360)	1,66	1,66
Bürgeramt 7 Steele (33/02.0370)	4,10	4,10
Bürgeramt 8 Kupferdreh (33/02.0380)	1,69	1,69
Bürgeramt 9 Kettwig (33/02.0390)	1,25	1,25
zusätzliche Mitarbeiter in den Bürgerämtern gefiltert nach Produkt/-Aufgabenzuordnung (Untersuchungsberechtigungsscheine (UB) und Beglaubigungen)	3,35	3,26
Springerkräfte (33/02.0395)	3,39	2,68
überplanmäßig eingesetzte Kräfte	4,90	7,49
berücksichtigte Stellen der Ausländerbehörde 33/03 (Meldevorgänge)	0,50	0,50
zentrales Pass- und Meldewesen (32/02.200, 33/01.0900.010)	5,93	6,23
Overhead	4,55	5,58
Gesamt	60,56	62,90

Stellenausstattung Kfz-Zulassung

Bezeichnung	2011	2012
Vollzeit-Stellen insgesamt	59,44	58,29
davon Vollzeit-Stellen Overhead	5,20	5,22
davon Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung	54,24	53,07
Differenzierung Sachbearbeitung		
Vollzeit-Stellen der Abteilung 33/05 Zulassungsbehörde (76 Mitarbeiter, inkl. Registratur, Kasse, Check-In)	46,27	45,31
überplanmäßig eingesetzte Vollzeit-Stellen (5 Mitarbeiter, in 2013: 3,62 Vollzeit-Stellen)	4,70	4,54
Vollzeit-Stellen in den Bürgerämtern 33/02(62 Mitarbeiter, Stellenanteile individuell geschätzt im Umfang von 0,01 bis zu 0,15 Vollzeit-Stellen)*	3,17	3,12
Vollzeit-Stellen Ordnungsamt, 2 Mitarbeiter je 0,05 Vollzeit-Stellen Aufgabe: Auflagen und Anordnung von Fahrtenbücher	0,10	0,10
Differenzierung Overhead		
Vollzeit-Stellen Abteilung 33/05 (4 Mitarbeiter)	3,00	3,00
Vollzeit-Stellen Abteilung 33/00 (3 Mitarbeiter)	0,70	0,74
Vollzeit-Stellen Abteilung 33/01 (6 Mitarbeiter)	1,40	1,39
Vollzeit-Stellen Abteilung 33/02 (2 Mitarbeiter)	0,10	0,10

*) Aufgaben Bürgerämter: Adress- und Namensänderungen im Fahrzeugschein, Außerbetriebsetzungen, Reservierung Wunschkennzeichen

Stellenausstattung Führerscheinwesen

Bezeichnung	2011	2012
Vollzeit-Stellen insgesamt	21,19	21,05
Vollzeit-Stellen Overhead	2,43	2,43
Sachbearbeitung Vollzeit-Stellen	18,76	18,62
Vollzeit-Stellen für bestimmte ordnungsbehördliche Verfahren (OV)	3,75	3,75
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung ohne OV-Stellen	15,01	14,87
Differenzierung Sachbearbeitung		
Vollzeit-Stellen Fahrerlaubnisbehörde Abteilung 33/05, 40 Mitarbeiter	15,46	15,31
überplanmäßig eingesetzte Vollzeit-Stellen (3 Mitarbeiter)	1,30	1,30
Vollzeit-Stellen in den Bürgerämtern 33/02 (61 Mitarbeiter, Stellenanteile individuell geschätzt: von 0,01 bis zu 0,20 Vollzeit-Stellen)	2,00	2,01
Differenzierung Overhead		
Vollzeit-Stellen Abteilung 33/05 (3 Mitarbeiter)	1,80	1,80
Vollzeit-Stellen Abteilung 33/00 (3 Mitarbeiter)	0,21	0,22
Vollzeit-Stellen Abteilung 33/01 (6 Mitarbeiter)	0,42	0,41

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	23.997	24.912	16.798	17.438
Ummeldung	0,4	47.710	46.502	19.084	18.601
Abmeldung	0,3	21.864	22.014	6.559	6.604
Personalausweis	1,0	74.722	66.706	74.722	66.706
Reisepass	0,9	25.778	26.433	23.200	23.790
Gesamt				140.363	133.139

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt*	0,4	5.074	5.120	2.030	2.048
Beurkundung Sterbefall	0,3	8.465	8.215	2.540	2.465
Eheschließung**: Anmeldung und Trauung	1,0	2.137	2.059	2.137	2.059
Eheschließung: nur Trauung	0,5	82	69	41	35
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	465	521	279	313
bearbeitete Anmeldeverfahren zur Eheschließung mit Auslandsbezug - Zusatzfaktor	0,9	694***	749	625	674
Gesamt				7.651	7.593

*in 2011 hatten 1.240 Geburtsbeurkundungen einen Auslandsbezug, in 2012 1.323. Das Standesamt Essen schätzte den Zusatzfaktor auf das 6-7 –Fache einer Geburtsbeurkundung ohne Auslandsbezug.

**beinhaltet auch die Begründung von Lebenspartnerschaften

*** Schätzung auf Grundlage der Daten von 2012

Kfz-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2011	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Neu-, Wieder- und Ersterzulassungen	1,0	26.109	25.193	25.358	26.109	25.193	25.358
Umschreibungen	1,0	54.100	53.922	57.455	54.100	53.922	57.455
besondere Zulassungen*	1,0	16.188	22.238	24.190	16.188	22.238	24.190
technische Änderungen von Fahrzeugen	1,0	2.913	3.469	3.422	2.913	3.469	3.422
Änderungen Name/Anschrift	1,0	11.923	11.925	11.516	11.923	11.925	11.516
Erlaubnisse nach § 13 EG FGV**	1,0	0	0	0	0	0	0
eingegangene Anzeigen (fehlende Versicherung, Steuerrückstände, Mängel)	1,0	11.826	11.056	12.460	11.826	11.056	12.460
Gesamt					123.059	127.803	134.401

*) ohne Oldtimer und rote Kennzeichen, da die Zuteilung des Kennzeichens bereits ab Erstzuteilung ohne Befristung bis auf Widerruf erfolgt

**) in Neu-, Wieder und Ersterzulassung enthalten

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2011	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Erteilung Fahrerlaubnisse	1,0	8.321	8.248	8.185	8.321	8.248	8.185
begleitetes Fahren mit 17 Jahren - Zusatzfaktor	1,0	1.566	1.555	1.627	1.566	1.555	1.627
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	1.994	1.942	2.097	1.994	1.942	2.097
Ersatzführerschein	1,0	5.755	6.348	5.528	5.755	6.348	5.528
Umschreibungen Führerschein	1,0	456	508	537	456	508	537
internationale Führerscheine	1,0	2.442	2.204	2.579	2.442	2.204	2.579
"Führerschein auf Probe"	1,0	567	536	563	567	536	563
Mehrfachtäter-Punkte-System: "Erstmaßnahmen"	1,0	1.899	1.688	1.658	1.899	1.688	1.658
Mehrfachtäter-Punkte-System: "Zweitmaßnahmen"	1,0	225	211	260	225	211	260
Personenbeförderungsscheine	1,0	320	281	259	320	281	259
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	385	204	205	385	204	205
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	3.441	3.215	2.778	3.441	3.215	2.778
Gesamt					27.371	26.940	26.276

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2011	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Gewerbeanmeldungen	1,0	6.575	5.816	6.029	6.575	5.816	6.029
Gewerbeummeldungen	1,0	2.210	1.910	2.108	2.210	1.910	2.108
Gewerbeabmeldungen	0,3	6.096	5.170	5.477	1.829	1.551	1.643
gewerberechtliche Erlaubnisse*	10,0	286	264	179	2.860	2.640	1.790
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	438	428	389	5.256	5.136	4.668
erteilte Gestattungen nach dem Gaststätten-gesetz	2,0	701	698	746	1.402	1.396	1.492
Gesamt					20.132	18.449	17.730

*ohne Reisegewerbekarten

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Jugend der Stadt Essen im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Jugend	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	4
Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen	4
Organisation und Steuerung	5
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	6
Kinder- und Jugendarbeit	8
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren	10
Tagesbetreuung für Kinder	11
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	11
Organisation und Steuerung	12
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	13
Wirkungszusammenhänge	14
Versorgungsquote U-3	15
Elternbeitragsquote	16
Plätze in kommunaler Trägerschaft	18
Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	19
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	21
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	22
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	22
Wirkungszusammenhänge	23
Offene Ganztagschule	24
Organisation und Steuerung	25
Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler	26
Elternbeitragsquote	26
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule	28
Kinderschutzverfahren	30
Anforderungen an die Verfahrensstandards	30
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	31

→ Jugend

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

² verbindlich nach § 4 GemHVO

³ verbindliche Meldepflicht zur Finanzstatistik

⁴ Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

Auf der Grundlage der Daten bildet die GPA NRW Kennzahlen, die sie interkommunal vergleicht. Für die Analyse und Bewertung führt die GPA NRW strukturierte Interviews und zieht weitere Informationen heran⁵. Berücksichtigt werden zudem Besonderheiten der Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung des Jugendamtes. Schwerpunktmäßig richtet die GPA NRW den Blick auf die Fragestellungen des Ressourceneinsatzes und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung.

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

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen

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

Kinder- und Jugendeinwohner

	2008	2009	2010	2011	2012
Einwohner gesamt	579.759	576.259	574.635	573.468	574.441
0 bis unter 3	14.237	14.145	13.941	13.693	13.928
3 bis unter 6	13.901	13.973	14.028	14.110	14.069
0 bis unter 6	28.138	28.118	27.969	27.803	27.997
6 bis unter 10	19.025	18.755	18.500	18.455	18.576
0 bis unter 21	110.396	108.841	107.554	105.950	105.006
6 bis unter 21	82.258	80.723	79.585	78.147	77.009

Die Gesamteinwohnerzahl verringert sich bis 2011. In 2012 steigt die Einwohnerzahl wieder an. In den einzelnen Altersgruppen variieren die Einwohnerzahlen. Insofern ist die Stadt Essen verstärkt gefordert, ihr Angebot entsprechend auf den Bedarf abzustimmen (beispielsweise im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder). Die Stadt Essen berücksichtigt die demografische Entwicklung im Rahmen der Jugendhilfeplanung.

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

Das Jugendamt ist dem Geschäftsbereich 5 – Jugend, Bildung, Soziales – zugeordnet.

→ Feststellung

Die Zuordnung entspricht den Empfehlungen der GPA NRW.

Insbesondere die Bündelung der Bereiche Jugend und Bildung in einem Geschäftsbereich ist positiv zu sehen, da beide Bereiche gleiche Zielgruppen und entsprechende Themenstellungen (z.B. Schulsozialarbeit, Offener Ganzttag, Kinderschutz, etc.) haben. Die Zuordnung der Bereiche Jugend und Bildung zu einem Geschäftsbereich bietet gute Grundvoraussetzungen für eine enge Zusammenarbeit beider Bereiche.

Für die Haushaltssanierung ist in Essen der „top-down-Ansatz“ gewählt worden. Hierbei wird nicht auf die Bedarfsanmeldungen der Fachbereiche abgestellt, sondern es werden Finanzbudgets vorgegeben⁶.

Für die Gesamtverwaltung sollten in dem Zeitraum von 2010 bis 2014 insgesamt 507 Vollzeit-Stellen eingespart werden. Die Anzahl ist für 2015 auf insgesamt 690 Vollzeit-Stellen erhöht worden. Hiervon waren die Kindertageseinrichtungen und der Allgemeine Soziale Dienst (ebenso wie die Feuerwehr) ausgenommen. Alle anderen Geschäfts- und Fachbereiche sollten anteilig Personal reduzieren. Nach der intensiven Konsolidierungsphase bis zum Stichtag 31.12.2015 soll der Personalbestand auf einem konstanten Niveau verbleiben. Die Aufgabenwahrnehmung soll dem verkleinerten Personalkörper angepasst werden. Hierzu wurde eine verwaltungsweite Aufgabenkritik eingeleitet. Der Haushaltssanierungsplan der Stadt Essen 2012 bis 2021 weist in seiner Fortschreibung 2015 für den Fachbereich 51 eine Stelleneinsparung von insgesamt 48,85 Vollzeit-Stellen aus⁷. Nach Angaben des Fachbereiches sind hiervon zwischenzeitlich 32,02 Stellen realisiert worden.

Dem Personalabbau und der reduzierten Aufgabenwahrnehmung entsprechend sind die Geschäftsbereichsbudgets jedes Jahr um zwei Prozent des zahlungsbezogenen Sachaufwands gekürzt worden. Für 2015 ist hierbei ein Zielwert von 400.000 Euro vorgesehen⁸.

→ Feststellung

Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Essen sind auch im Jugendbereich deutlich zu erkennen.

Das Controlling erfolgt in Essen sowohl im Fachbereich selbst als auch auf Geschäftsbereichsebene. In dem Controllingbericht des Jugendamtes werden Struktur- und Leistungs- und Finanzdaten wesentlicher Arbeitsfelder mit den Ergebnissen des Vorjahres, den Plandaten für das aktuelle Jahr und dem jeweiligen Quartalsstand dargestellt. Aus dem Datenbestand werden

⁶ Haushaltssanierungsplan der Stadt Essen 2012 – 2021, Fortschreibung 2015, Entwurf, S. 17

⁷ Haushaltssanierungsplan der Stadt Essen 2012 – 2021, Fortschreibung 2015, Entwurf, S. 109 ff.

⁸ Haushaltssanierungsplan der Stadt Essen 2012 – 2021, Fortschreibung 2015, Entwurf, S. 137 (nur Einsparungen bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und sonstigen Aufwendungen)

Strukturkennzahlen, Finanzkennzahlen und Versorgungsquoten gebildet. Abweichungen der Ist-Werte zu den Ziel-Werten werden dargestellt und bei Bedarf kurz erläutert⁹.

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Essen verfügt im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten in NRW über eine gute Gesamtübersicht wesentlicher und steuerungsrelevanter Kennzahlen für den Jugendbereich, die quartalsweise fortgeschrieben wird.

Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre

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

Fehlbetrag Jugendamt in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	146.141.404	152.330.582	153.469.371	163.458.643	166.389.436
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre	1.324	1.400	1.427	1.543	1.585

In 2009 steigt der Fehlbetrag im Vergleich zum Vorjahr um rund sechs Mio. Euro an. Grund hierfür sind in erster Linie Mehraufwendungen bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie. Eine weitere deutliche Steigerung um rund 10 Mio. Euro zeigt sich in 2011. Diese Steigerung hängt vorrangig mit Mehraufwendungen bei der Kindertagesbetreuung zusammen. In 2012 steigt der Fehlbetrag nochmals um etwa drei Mio. Euro. Hierfür sind wiederum die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie ursächlich. Im Eckjahresvergleich 2008/2012 steigt der Fehlbetrag um rund 14 Prozent. Bezogen auf die rückläufige Zahl der unter 21-Jährigen erhöht sich der einwohnerbezogene Fehlbetrag im Eckjahresvergleich um 261 Euro.

Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.543	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

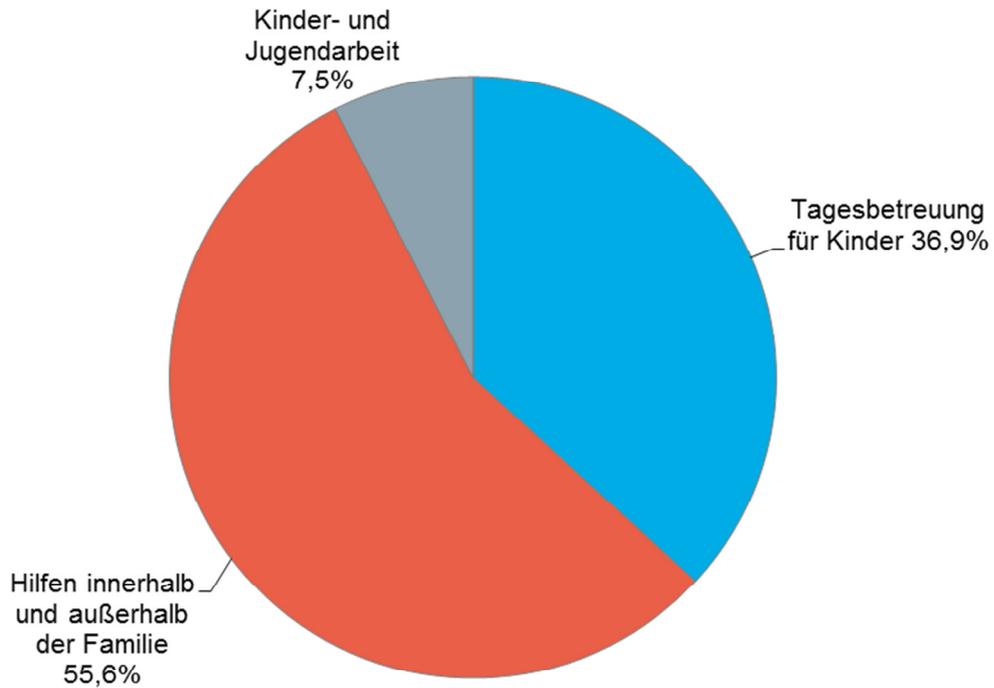
→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Essen erzielt einen leicht überdurchschnittlichen Vergleichswert, was in erster Linie auf erhöhte Aufwendungen bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie zurückzuführen ist.

⁹ Stadt Essen, Jugendamt, Controllingbericht III. Quartal 2014

Der Fehlbetrag teilt sich wie folgt auf die Produktgruppen auf:

Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011



Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011

	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert
Tagesbetreuung für Kinder	36,9	27,4	51,7	39,8
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	55,6	39,1	67,4	52,3
Kinder- und Jugendarbeit	7,5	4,3	13,2	7,8

→ **Feststellung**

Der Schwerpunkt liegt in Essen – ebenso wie bei den meisten anderen kreisfreien Städten in NRW – bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie.

Kinder- und Jugendarbeit

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

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

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

Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sind auf örtlicher Ebene durch einen Kinder- und Jugendförderplan zu konkretisieren und von der Politik zu beschließen. Der Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Essen umfasst den Zeitraum von 2010 bis 2015. Er wird aktuell fortgeschrieben.

Organisation und Steuerung

Die Kinder- und Jugendarbeit ist in Essen auf verschiedene Träger verteilt. Neben den Tätigkeiten, die im Jugendamt selbst erbracht werden, hat die Stadt Essen mit der Jugendhilfe Essen gGmbH eine Tochtergesellschaft gegründet, deren alleinige Gesellschafterin die Stadt ist. Die Gesellschaft verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke. Neben der mobilen Jugendarbeit und der Jugendberufshilfe wird hier auch die Gestaltungen von Angeboten der Offenen Ganztagschule wahrgenommen. Darüber hinaus betreibt die Jugendhilfe Essen gGmbH die Jugendfarm in Altenessen, die Jugendgäste- und Tagungsstätte „Emil-Frick-Haus“ sowie neun Kinder- und Jugendzentren. Die Finanzierung erfolgt über unterschiedliche Quellen (Bund, Land, Zuschuss Stadt Essen, Spenden, etc.).

Aktuell ist die weitere Gründung einer Tochtergesellschaft der Jugendhilfe Essen gGmbH beabsichtigt¹⁰. Im Falle der Zustimmung durch die Kommunalaufsicht, soll die Abteilung Jugendberufshilfe der Jugendhilfe Essen gGmbH rückwirkend zum 01.01.2015 in die neu zu gründende gemeinnützige „Jugendberufshilfe Essen gGmbH“ ausgegliedert werden. Hintergrund für die Ausgliederung sind tarifrechtliche Regelungen. Es soll eine Angleichung der Entgelte von Beschäftigten mit frei vereinbarten Verträgen und von Beschäftigten, die nach dem TVöD vergütet werden, herbeigeführt werden.

¹⁰ Stadt Essen, Vorlage Nummer 0359 / 2015 / 2, vom 05.03.2015

Über weitere 50 Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit werden von den Jugendverbänden des Arbeitskreises Jugend Essen (AKJ) betrieben. Auch in der Weststadthalle¹¹ stehen Experten für unterschiedliche Jugendthemen bereit.

Um die Vielzahl der Angebote der verschiedenen Leistungsträger abzustimmen und am Bedarf auszurichten, ist eine strategische Ausrichtung der Arbeit erforderlich. Hierfür ist grundsätzlich der Kinder- und Jugendförderplan das entsprechende Steuerungselement. In ihm sollen die konkreten Ziele der Verwaltung benannt und entsprechende Handlungsfelder beschrieben werden.

Der Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Essen stellt die einzelnen Arbeitsfelder und grundsätzlichen Inhalte der Kinder- und Jugendhilfe dar. Hierbei werden Ziele überwiegend allgemein formuliert (z.B. Förderung von Erziehungs- und Bildungsangeboten für Kinder und Jugendliche, Integration junger Menschen mit einer Zuwanderungsgeschichte fördern, etc.). Die Themen- und Handlungsfelder sollen künftig durch ein Fachcontrolling und Wirksamkeitsdialoge gesteuert werden¹². Über die entsprechenden Ergebnisse soll der Jugendhilfeausschuss regelmäßig informiert werden; wobei die Arbeitsgemeinschaft Jugendarbeit nach § 78 SGB VIII beteiligt wird. Darüber hinaus sind die Förderrichtlinien der Stadtverwaltung und Vordrucke zum Antragsverfahren Inhalt des Kinder- und Jugendförderplanes.

→ **Feststellung**

Der Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Essen ist im Vergleich zu den Kinder- und Jugendförderplänen anderer kreisfreier Städte sehr allgemein gehalten.

Andere kreisfreie Städte arbeiten in ihrem Kinder- und Jugendförderplan verstärkt mit der individuellen Belastungssituation. Beispielsweise werden für verschiedene Sozialräume soziodemografische Kennzahlen (z.B. Anteil Kinder- und Jugendliche, Bevölkerungsprognose, Fluktuation, Alleinerziehende, kinderreiche Familien, Migration, etc.) und sozioökonomische Kennzahlen (z.B. Arbeitslosigkeit, SGB II-Quote, Anteil Kinder mit Sprachförderbedarf, Übergangsquote Grundschule in andere Schulformen, Kriminalität etc.) erhoben. Auf dieser Grundlage werden individuelle Bedarfsschwerpunkte festgelegt. Die Bestandsdaten der einzelnen Einrichtungen (Anzahl der Einrichtungen, Aufwand und Ertrag, Personalbestand, Öffnungszeiten, Besucher, Anteil der Besucher mit Migrationsherkunft, Alter, Geschlecht, etc.) werden dem gegenüber gestellt. Hierdurch kann die Arbeit zielgerichtet nach Handlungsschwerpunkten ausgerichtet werden. Mit den Trägern werden hierüber Zielvereinbarungen getroffen. Fördermittel werden an die Zielvereinbarungen gebunden. Instrumente wie Wirksamkeitsdialoge, Evaluation und Fachcontrolling werden genutzt, um die Zielvereinbarungen zu überprüfen. Teilweise haben kreisfreie Städte auch die Verteilung von Finanzressourcen an soziale Indikatoren gekoppelt. Beispielsweise wird das zur Verfügung stehende Budget zu 80 Prozent nach den Kinder- und Jugendzahlen und zu 20 Prozent nach gewichteten Sozialindikatoren auf einzelne Stadtbezirke aufgeteilt.

Die Stadt Essen hat im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens zu dieser Prüfung mitgeteilt, dass die eigentliche Planungsarbeit zum Aufgabenfeld der Offenen Kinder- und Jugendarbeit in einem separaten Verfahren erfolgt ist. Dort sind Bestand und Bedarf für alle Kinder- und Ju-

¹¹ Veranstaltungshalle mit Mehrzwecknutzung

¹² Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Essen 2010 - 2015, 4. Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung, Seite 20 ff.

gendeinrichtungen ermittelt und beschrieben, sowie Veränderungen und Verlagerungen vorgenommen worden. Berücksichtigung fanden

- die sozialräumliche Betrachtung (Belastungsranking der 50 Essener Stadtteile),
- besondere Zielgruppen,
- die Verteilung der tatsächlichen Anzahl der Kinder und Jugendlichen sowie
- die bestehende Förderstruktur und weitere planerische Aspekte.

Dieser gesamte Prozess ist in Zusammenarbeit mit freien Trägern erfolgt und in den Grundzügen vereinbart worden¹³.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte die Planungsarbeit im neuen Kinder- und Jugendförderplan darstellen, um dem Leser ein Gesamtbild über die Bedarfs- und Versorgungslage der Offenen Kinder- und Jugendarbeit zu bieten. Gerade bei der Vielzahl der Leistungsträger ist eine transparente Übersicht über die Versorgungsstruktur erforderlich.

Nach Angaben der Stadt Essen wird die Steuerungsfunktion des neuen Kinder- und Jugendförderplanes zukünftig einen stärkeren Rahmen einnehmen.

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.

Weiterhin wirken sich die Organisation und die Form der Aufgabenwahrnehmung (Durchführung in eigener Zuständigkeit und/oder Einbeziehung freier Träger/Verbände/Vereine) auf das nachstehende Ergebnis aus.

Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	12.166.032	12.719.248	13.000.281	12.238.737	12.536.563
Fehlbetrag je EW von 6 bis unter 21 Jahre	148	158	163	157	163

¹³ Stadt Essen, Vorlage Nr.1782/2005/4

Im Eckjahresvergleich 2008/2012 steigt der Fehlbetrag um rund 351.000 Euro. Bezogen auf die rückläufige Einwohnerzahl der 6- bis unter 21-Jährigen bleibt der einwohnerbezogene Fehlbetrag in den letzten Jahren weitestgehend konstant.

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

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

Der Fehlbetrag liegt unter dem Mittelwert, allerdings sollte der Mitteleinsatz aus Sicht der GPA NRW konkreter und zielgerichteter gesteuert werden.

Tagesbetreuung für Kinder

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

- das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und
- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 1. August 2008 das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) in NRW abgelöst hat.

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

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

Die Stadt Essen hat als Zielperspektive eine Versorgungsquote für U-3-Jährige von 40 Prozent und für Ü-3-Jährige von 100 Prozent festgelegt.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

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

- Anpassung des Bedarfes an institutionellen Betreuungsplätzen an die demografische Entwicklung
- Weiterer Ausbau des Angebotes an Tagespflegeplätzen

Die demografische Entwicklung ist Grundlage für die Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Essen. Nach Erhebungen der Stadt steigen die Kinderzahlen. Die Zahl der U-3-Jährigen ist vom 30.09.2013 bis zum 30.09.2014 allein um 607 Kinder gestiegen; demgegenüber ist die Zahl der

Ü-3-Jährigen leicht um 31 Kinder gesunken. Um die angestrebte Versorgungsquote für die U-3-Jährigen von 40 Prozent zu erreichen, errechnet die Stadt Essen aktuell einen zusätzlichen Bedarf von 240 Plätzen; das entspricht drei bis fünf weiteren Kindertageseinrichtungen. Die Bevölkerungsentwicklung wird daher von der Stadt Essen sehr genau beobachtet und bei den Planungen berücksichtigt¹⁴.

Für die Kindertagespflege hat der Rat der Stadt Essen eine Versorgungsquote von 25 Prozent beschlossen. Mit einem Anteil von 37 Prozent überschreitet die Stadt Essen diese Zielsetzung derzeit, so dass im Moment kein weiterer Ausbau geplant ist¹⁵.

Organisation und Steuerung

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

Die Bedarfe werden auf der Grundlage der Bedarfsmeldungen der Träger je Einrichtung, der jährlichen Erfassung der Bedarfsanmeldung der Eltern in der Kita-Datenbank und anhand der Rückmeldungen der handelnden Akteure in den Stadtteilen / Bezirken erhoben¹⁶.

Um ihre Kinder in Kindertageseinrichtungen oder in Kindertagespflege anzumelden, benötigen die Eltern den so genannten Kinderbetreuungspass. Nach der Geburt des Kindes wird der Kinderbetreuungspass automatisch an die Eltern verschickt.

Aufgrund der steigenden Kinderzahlen war die Stadt Essen in der Vergangenheit verstärkt gefordert, ihr Ausbauangebot entsprechend anzupassen. Nach eigenen Angaben werden bis zum Ende des Kindergartenjahres 2014/2015 insgesamt 19.124 Betreuungsplätze für Kinder zur Verfügung stehen; davon

- 17.220 Plätze in 259 Kindertageseinrichtungen, 14 Spielgruppen und neun privat-gewerblichen Kindertageseinrichtungen und
- 1.904 Plätze in der Kindertagespflege bei insgesamt 526 Kindertagespflegepersonen.

Hierfür waren acht neue Standorte und vier Erweiterungen im Bestand der Kindertageseinrichtungen erforderlich. Von 477 geplanten Plätzen konnten für das Kita-Jahr 2014/15 insgesamt 332 Plätze realisiert werden¹⁷.

Bis Ende des Kindergartenjahres 2014/15 soll eine gesamtstädtische Versorgungsquote für U-3-Jährige von 34,7 Prozent und für Ü-3-Jährige von 96,1 Prozent erreicht werden. Für das Kindergartenjahr 2015/16 wird eine Versorgungsquote für die U-3-Jährigen von 36,9 Prozent und für die Ü-3-Jährigen von 97,8 Prozent prognostiziert. Damit beträgt die Differenz zu den vom

¹⁴ Stadt Essen, Vorlage Nr. 0054 aus 2015, Geschäftsbereich 5, Seite 2

¹⁵ Stadt Essen, Vorlage Nr. 0054 aus 2015, Geschäftsbereich 5, Seite 3

¹⁶ Stadt Essen, Vorlage Nr. 0054 aus 2015, Geschäftsbereich 5, Seite 4, 1. Absatz

¹⁷ Stadt Essen, Vorlage Nr. 0054 aus 2015, Geschäftsbereich 5, Seite 2

Rat vorgegebenen Zielquoten von 40 Prozent bei den U-3-Jährigen noch 2,2 Prozent und bei den Ü-3-Jährigen (Zielquote 100 Prozent) von 1,7 Prozent¹⁸.

Bis 2018 sind nach Einschätzung des Jugendamtes ca. 460 weitere U-3-Plätze und ca. 780 weitere Ü-3-Plätze erforderlich¹⁹. Insofern kommen auf die Stadt Essen auch in Zukunft erhöhte Planungsanforderungen und Kosten zu.

Für die Ausbauplanung und zur weiteren qualitativen Entwicklung finden alle zwei Jahre bezirksbezogene Planungstreffen statt, an denen neben den Fachleuten des Jugendamtes u.a. auch Fachleute aus den Bereichen Stadtplanung, JobCenter und der Schulverwaltung teilnehmen. Auch Vertreter der Bezirksvertretung werden hinzugezogen. Darüber hinaus werden Qualitätsdialoge mit den Trägern der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege durchgeführt²⁰.

Das KiBiz regelt seit dem 01. August 2014 im neuen § 3b erstmals die Bedarfsanzeigeverpflichtung der Eltern gegenüber dem örtlichen Jugendamt. Die Kommunen sind in der Pflicht, geeignete Verfahren zur Sicherstellung der neuen gesetzlichen Aufgabe zu entwickeln. Hier soll ein online-gestütztes Vormerkssystem dem Jugendamt zukünftig noch mehr Planungssicherheit geben²¹.

→ **Feststellung**

Die Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Essen ist strategisch ausgerichtet und erfolgt eng angelehnt an die demografische Entwicklung sowie die individuelle Bedarfssituation.

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

	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	50.738.266	51.537.776	52.185.684	60.466.573	56.164.192
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	1.803	1.833	1.866	2.175	2.006

Der Fehlbetrag steigt bis deutlich 2011 an. Die Steigerung des Jahres 2011 von rund acht Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr ist auf das Ausbauangebot für die U-3-Jährigen zurückzuführen. In 2012 sinkt der Fehlbetrag durch steigende Landeszuweisungen. Im Eckjahresvergleich 2008/2012 erhöht sich der Fehlbetrag um rund 11 Prozent. Die Kinderzahlen der 0 bis unter 6-

¹⁸ Stadt Essen, Vorlage Nr. 0054 aus 2015, Geschäftsbereich 5, Seite 2 und 3

¹⁹ Stadt Essen, Vorlage Nr. 0054 aus 2015, Geschäftsbereich 5, Seite 6

²⁰ Stadt Essen, Vorlage Nr. 0054 aus 2015, Geschäftsbereich 5, Seite 6

²¹ Stadt Essen, Vorlage Nr. 0054 aus 2015, Geschäftsbereich 5, Seite 4

Jährigen sinken bis 2011; in 2012 steigt die Zahl wieder leicht an. Insofern steigt auch der einwohnerbezogene Fehlbetrag bis 2011 und geht in 2012 zurück.

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

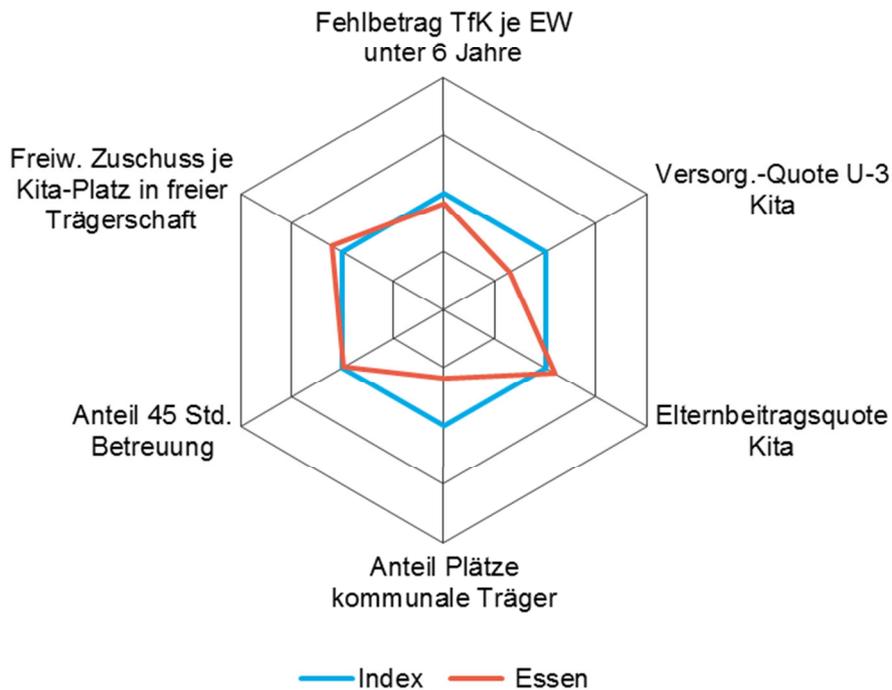
Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.175	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

Die Stadt Essen erzielt einen Wert unterhalb des Mittelwertes. Die GPA NRW erläutert nachfolgend die ausschlaggebenden Wirkungszusammenhänge.

Wirkungszusammenhänge

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

Wirkungszusammenhänge bei der Tagesbetreuung für Kinder 2011



→ **Feststellung**

Die Stadt Essen erzielt bei niedriger U-3-Versorgungsquote im Vergleichsjahr 2011 einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder unter 6 Jahren. Hierbei wirken die überdurchschnittlich hohe Elternbeitragsquote und der geringe Anteil an Plät-

zen in kommunaler Trägerschaft begünstigend. Der Anteil der kostenintensiven 45-Stunden-Betreuung liegt in Essen im Durchschnitt. Der freiwillige Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft liegt etwas über dem Durchschnitt und wirkt somit belastend. Die GPA NRW stellt nachfolgend die Rahmenfaktoren vertiefend dar.

Versorgungsquote U-3

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U-3 Betreuung. Daher müssen die Kommunen das Betreuungsangebot zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht ist eine Versorgungsquote von 35 Prozent im Bundesdurchschnitt definiert. Für das Land NRW liegt die angestrebte Versorgungsquote bei durchschnittlich 32 Prozent. Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich je nach örtlich vorhandener Nachfrage. Es ist Aufgabe der Kommunen, den Bedarf in ihrer Kindergartenbedarfsplanung zu konkretisieren. Dabei nimmt die Kindertagespflege insbesondere im Rahmen der U-3 Betreuung durch ihre hohe Flexibilität eine wichtige Funktion ein.

Wie bereits dargestellt, hat der Rat der Stadt Essen eine Versorgungsquote von 40 Prozent für die U-3-Jährigen als Zielquote beschlossen. Aufgrund der steigenden Kinderzahlen arbeitet die Stadt Essen derzeit aktiv an dem Ausbau des Betreuungsangebotes.

Die GPA NRW stellt nachfolgend die Versorgungsquote der U-3-Jährigen in Essen im Zeitverlauf dar. Hierbei setzt die GPA NRW die vorhandenen Betreuungsplätze der Kindergartenbedarfsplanung in Relation zu der Einwohnerzahl der U-3-Jährigen. Es werden sowohl öffentlich geförderte Plätze in Kindertageseinrichtungen als auch in der Kindertagespflege berücksichtigt. Die Einwohnerzahlen stammen aus der Einwohnerstatistik IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember.

Versorgungsquote U-3-Jährige

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren	14.237	14.145	13.941	13.693	13.928
U-3 Betreuungsplätze nur Kindertageseinrichtungen	1.215	1.594	1.670	1.719	2.149
U-3 Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen	8,5	11,3	12,0	12,6	15,4
U-3 Betreuungsplätze Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	1.775	2.274	2.470	2.639	3.325
U-3 Versorgungsquote - Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	12,5	16,1	17,7	19,3	23,9

→ Feststellung

Die Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen steigt im Eckjahresvergleich 2008/2009 zu 2012/2013 um rund 81 Prozent. Bezieht man die Kindertagespflege mit ein, liegt die Steigerung bei rund 91 Prozent.

Dabei wird das U-3 Versorgungsangebot in 2012/2013 zu 65 Prozent durch die institutionelle Betreuung und zu 35 Prozent durch die Tagespflege erbracht.

Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011/2012

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege							
19,3	15,1	31,7	22,6	19,6	21,8	25,2	23
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
12,6	10,3	24,8	17,1	13,9	17,2	19,0	23

Beide Versorgungsquoten liegen im Vergleichsjahr 2011/12 unter dem Mittelwert. Die Stadt Essen positioniert sich bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte in NRW mit den niedrigsten Quoten. Wie bereits dargestellt, haben sich die Quoten für die U-3-Betreuung in Essen zwischenzeitlich deutlich erhöht. Für das Kindergartenjahr 2015/16 wird eine Gesamtversorgungsquote von 36,9 Prozent prognostiziert. Zur Deckung des Anspruches sind neue Standorte und Erweiterungen im Bestand geplant. An 12 Standorten in sieben Stadtbezirken werden insgesamt 36 neuen Gruppen entstehen. Darüber hinaus werden Ü-3-Plätze in U-3 Plätze umgewandelt. Insgesamt werden 330 Plätze für U-3-Jährige und 249 Plätze für Ü-Jährige hinzukommen. Die Gesamtzahl der neuen Plätze beläuft sich für das Kindergartenjahr 2015/16 auf 579 Plätze²².

→ **Feststellung**

Im Vergleichsjahr 2011 wirkt sich die niedrige U-3 Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen begünstigend auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner unter 6 Jahren aus. Durch den Ausbau des Betreuungsangebotes wird sich der Fehlbetrag für die Folgejahre erhöhen. Diese Entwicklung findet vergleichbar auch in den anderen kreisfreien Städten statt.

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen ist in der Stadt Essen durch die „Satzung der Stadt Essen über die Erhebung von Elternbeiträgen in Kindertageseinrichtungen, Spielgruppen und Kostenbeteiligung der Eltern in der Kindertagespflege vom 28. April 2008 zuletzt geändert durch Satzung vom 26. April 2014²³ geregelt.

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

²² Stadt Essen, Vorlage Nr. 0054 aus 2015, Geschäftsbereich 5, Seite 2 und 3

²³ Stadt Essen, Satzung der Stadt Essen über die Erhebung von Elternbeiträgen in Kindertageseinrichtungen, Spielgruppen und Kostenbeteiligung der Eltern in der Kindertagespflege vom 28.04.2008 zuletzt geändert durch Satzung vom 24.04.2014

- Für Geschwisterkinder in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege müssen in Essen keine Elternbeiträge gezahlt werden. Insgesamt acht kreisfreie Städte in NRW erheben Beiträge für Geschwisterkinder (bei einer neunten Stadt ist die Einführung beabsichtigt).
- Die Stadt Essen nimmt für unter 2-jährige Kinder höhere Elternbeiträge, als für über 2-Jährige. Insgesamt 10 kreisfreie Städte in NRW unterteilen die Altersstufen nach unter 3-Jährigen und über 3-Jährigen. Durch die Festlegung der Altersstufen auf unter 3-Jährige und über 3-Jährige erzielen andere kreisfreie Städte in NRW ein Jahr lang höhere Elternbeiträge.
- Die Einkommensgrenze für Beitragsfreiheit liegt in Essen bei 13.000 Euro und damit deutlich unter dem interkommunalen Durchschnitt von rund 17.300 Euro. Die niedrige Einkommensgrenze für die Beitragsbefreiung ist aus haushaltswirtschaftlicher Sicht für die Stadt Essen positiv zu sehen. Hierdurch können früher Elternbeiträge vereinnahmt werden. Allerdings entsteht eventuell höherer Verwaltungsaufwand, weil viele Eltern dieser Einkommensgruppe ggfs. andere Befreiungstatbestände geltend machen können.
- Die höchste Einkommensstufe liegt bei über 97.000 Euro und damit im Bereich des Mittelwertes von rund 96.000 Euro. Bei insgesamt 10 kreisfreien Städten in NRW liegt die höchste Einkommensstufe über der der Stadt Essen. Zwei kreisfreie Städte setzen den Maximalwert bei 150.000 Euro. Es besteht die Möglichkeit, die höchste Beitragsstufe anzuheben, um Besserverdienende adäquat zur Beitragszahlung heranzuziehen.
- Innerhalb einzelner Beitragsstufen liegen die Elternbeiträge der Stadt Essen meist am oder etwas über dem Mittelwert der anderen kreisfreien Städte. Zu den Maximalwerten der anderen Städte bestehen unterschiedlich große Spielräume.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte aus haushaltswirtschaftlichen Gründen, die Geschwisterkindbefreiung überprüfen. Die Altersstufen der Satzung sollten auf unter 3-Jährige und über 3-Jährige geändert werden, um ein Jahr lang höhere Elternbeiträge zu vereinnahmen. Auf der Grundlage der Vergleichswerte der anderen kreisfreien Städte könnte eine weitere Anhebung der Beiträge innerhalb einzelner Beitragsstufen in Erwägung gezogen werden. Darüber hinaus sollte die Anhebung der höchsten Beitragsstufe überdacht werden.

Nach Auskunft der Stadt Essen hat sie sich bislang an den Satzungen der umliegenden kreisfreien Städte orientiert. Die GPA NRW stellt der Stadt Essen eine Vergleichsübersicht aller kreisfreien Städte zur Verfügung.

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 Kindergartenjahr²⁴.

²⁴ 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

	2008	2009	2010	2011	2012
Elternbeitragsquote	13,7	12,8	13,1	13,1	12,9

Die Elternbeitragsquote bleibt im Zeitreihenvergleich weitestgehend konstant.

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

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

Die Stadt Essen zählt zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit der höchsten Elternbeitragsquote. Wie bereits dargestellt, hat die Stadt Essen im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten noch Gestaltungsspielräume bei der Elternbeitragssatzung, so dass die hohe Elternbeitragsquote aus Sicht der GPA NRW insbesondere auf den vergleichsweise geringen Aufwand zurückzuführen ist.

→ **Feststellung**

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

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Auch der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag. Das Land NRW gewährt für sie einen geringeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger. Daher bringen die Kommunen als Träger der kommunalen Kindertageseinrichtungen den höchsten Eigenanteil pro Platz auf²⁵.

Anteil der Plätze in Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft in Prozent

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	21,3	21,5	21,4	20,9	21,3

Der Anteil an kommunalen Plätzen bleibt im Zeitvergleich weitestgehend konstant.

²⁵ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

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

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,9	5,5	58,1	36,1	25,9	36,2	48,9	23

→ Feststellung

Der unterdurchschnittliche Anteil an kommunalen Plätzen wirkt sich grundsätzlich positiv auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aus. Der Anteil ist aber auch in Relation zu den freiwilligen Zuschüssen an freie Träger zu sehen, auf die die GPA NRW im Bericht noch eingeht.

Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten

Die Träger von Kindertageseinrichtungen erhalten die Förderung nach dem KiBiz in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den Gruppenformen und Betreuungszeiten²⁶. Besonders letztere haben damit einen großen Einfluss auf die Kostenstruktur.

Einfluss durch Gruppenformen

Nachfolgend werden die angemeldeten Kindpauschalen auf der Basis der Jugendhilfeplanung laut Meldung zum 15. März jeden Jahres an das Landesjugendamt abgebildet.

Kindpauschalen nach Gruppenformen

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kindpauschalen gesamt	15.427	15.073	15.252	15.685	16.267
Kindpauschalen nach Gruppenform I	2.320	3.250	3.704	3.881	4.795
Anteil Gruppenform I	15,0	21,6	24,3	24,7	29,5
Kindpauschalen nach Gruppenform II	633	682	734	756	970
Anteil Gruppenform II	4,1	4,5	4,8	4,8	6,0
Kindpauschalen nach Gruppenform III	12.474	11.141	10.814	11.048	10.502
Anteil Gruppenform III	80,9	73,9	70,9	70,4	64,6

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

Gruppenform II: Kinder im Alter von unter 3 Jahren

Gruppenform III: Kinder im Alter von 3 Jahren und älter

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

→ **Feststellung**

Das Ausbauangebot für die U-3-Jährigen erfolgt bei der institutionellen Betreuung in erster Linie durch Umwandlung der Gruppenform III in die Gruppenform I. Das entspricht der Vorgehensweise der meisten kreisfreien Städte in NRW.

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

Gruppenform	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform I	24,7	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23
Gruppenform II	4,8	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
Gruppenform III	70,4	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

→ **Feststellung**

Bei der Gruppenform III zählt Essen zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den höchsten Anteilen.

Einfluss durch Betreuungszeiten

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

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kindpauschalen gesamt	15.427	15.073	15.252	15.685	16.267
Kindpauschalen 25 Stunden Wochenbetreuung	1.585	1.070	910	1.130	910
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	10,3	7,1	6,0	7,2	5,6
Kindpauschalen 35 Stunden Wochenbetreuung	7.372	6.906	7.004	7.223	7.713
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	47,8	45,8	45,9	46,1	47,4
Kindpauschalen 45 Stunden Wochenbetreuung	6.470	7.097	7.338	7.332	7.644
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	41,9	47,1	48,1	46,7	47,0

Die Betreuungszeiten sind im Prinzip auf die 35-Stunden-Betreuung und die 45-Stunden-Betreuung aufgeteilt. Die 25-Stunden-Betreuung spielt eher eine untergeordnete Rolle.

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

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

Die Stadt Essen erzielt jeweils Werte im Bereich des Mittelwertes.

Nach aktuellen Angaben der Stadt Essen liegt der gemeldete Bedarf für das Kindergartenjahr 2015/2016 derzeit für die 25-Stunden-Betreuung bei 3,3 Prozent, für die 35-Stunden-Betreuung bei 43,1 Prozent und für die 45-Stunden-Betreuung bei 53,6 Prozent²⁷. Insofern ergibt sich hier insbesondere noch einmal eine deutliche Verlagerung zur 45-Stunden-Betreuung.

Viele kreisfreie Städte in NRW haben die Erfahrung gemacht, dass freie Träger verstärkt versuchen, Eltern zur kostenintensiven 45-Stunden-Betreuung zu bewegen, um sich entsprechende Finanzvorteile (Bereitstellung von Personal, Räumlichkeiten, Ausstattung, etc.) zu sichern. Die Stadt Essen hat hier unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Grundsätzlich legt sie großen Wert auf eine bedarfsorientierte Ausrichtung. Über das online-gestützte Vormerksystem erhofft sich das Jugendamt hierbei zukünftig noch mehr Transparenz und Planungssicherheit.

→ Feststellung

Die Stadt Essen erzielt beim Anteil der 45-Stunden-Betreuung einen Wert im Bereich des Mittelwertes. Insofern ist die Wirkung auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder neutral.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Viele Städte gewähren neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen. Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die nachfolgende Kennzahl ab.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Freiwilliger Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft	206	206	210	210	206

Die freiwilligen Zuschüsse je Platz bleiben im Zeitvergleich weitestgehend konstant. Allerdings hat auch die Stadt Essen diesbezüglich mit Problematiken zu kämpfen. Für das Kindergartenjahr 2015/16 sieht sich die Stadt Essen beispielsweise gezwungen, drei Gruppen in Stadtteilen

²⁷ Stadt Essen, Vorlage Nr. 0054 aus 2015, Geschäftsbereich 5, Seite 4

mit schlechter Versorgungsquote zu 100 Prozent selbst zu finanzieren, weil die Träger hierzu nicht mehr in der Lage sind²⁸.

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

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
210	0	670	194	72	197	282	20

Der freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen freier Träger liegt leicht über dem Mittelwert. Es gibt auch kreisfreie Städte in NRW, die keine freiwilligen Zuschüsse an freie Träger leisten. Allerdings liegt in diesen Fällen der Anteil der kommunalen Plätze bei der Kindertagesbetreuung teilweise sehr hoch (47 – 58 Prozent).

→ Feststellung

Der leicht überdurchschnittliche freiwillige Zuschuss je Platz wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aus.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

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

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

In ihrer letzten Prüfung hat die GPA NRW im interkommunalen Vergleich 2006 für die Stadt Essen folgende Feststellungen getroffen:

- Überdurchschnittlich hoher Zuschussbedarf der Hilfen zur Erziehung je Einwohner (86 Euro / Maximum 106 Euro / Durchschnitt 80 Euro)
- Leistungsdichte im Bereich des Benchmarks (18 Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren / Durchschnitt 24 Hilfefälle/ Benchmark 17 Hilfefälle)
- Maximumwert bei den Ausgaben je Hilfefall (27.474 Euro / Durchschnitt 16.272 Euro)
- Minimumwert bei dem Anteil an ambulanten Hilfefällen (31 Prozent / Durchschnitt 52 Prozent)

²⁸ Stadt Essen, Vorlage Nr. 0054 aus 2015, Geschäftsbereich 5, Seiten 4 und 5

- **Unterdurchschnittlicher Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen (40 Prozent / Durchschnitt 47 Prozent)**

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

- Stärkere Ausprägung ambulanter Hilfen
- Weiterer Ausbau präventiver Leistungen
- Ausprägung der Qualitätsentwicklung und der Qualitätssicherung in den sozialen Diensten.
- Konsequente Weiterentwicklung der Vollzeitpflegeangebote
- Ausbau von Reintegrationskonzepten

Die Stadt Essen hat die Empfehlungen der GPA nach eigenen Angaben weitestgehend umgesetzt. Im Vergleich zur letzten Prüfung verbessert die Stadt Essen ihre Position im interkommunalen Vergleich insbesondere beim Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen. Essen erreicht hierbei nunmehr einen überdurchschnittlichen Anteil.

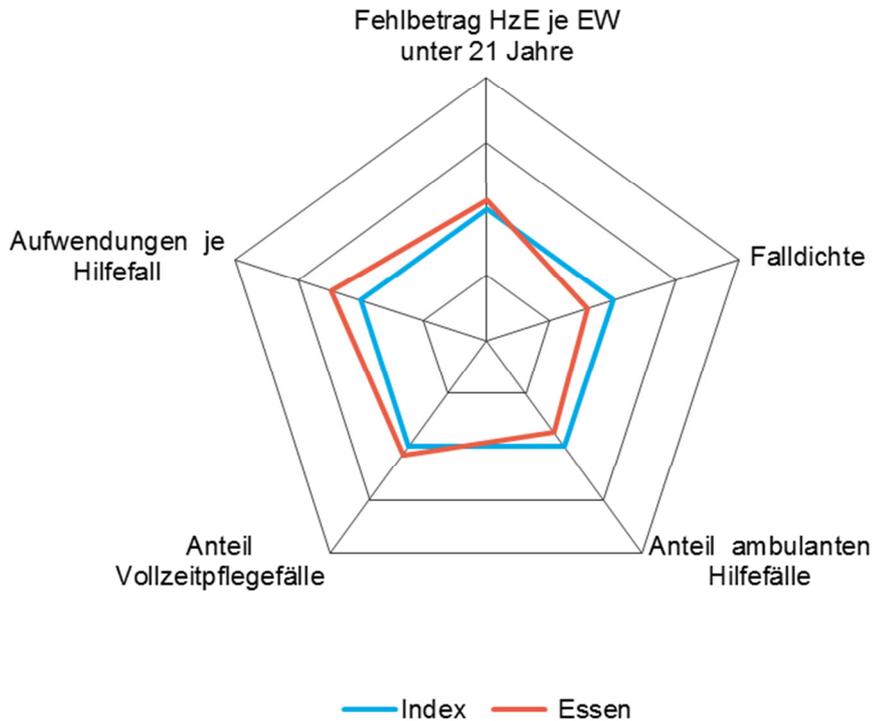
Die Aufwendungen je Helfefall liegen zwar noch im Bereich des Maximums, bilden aber nicht mehr den Maximalwert. Auch beim Anteil der ambulanten Helfefälle liegt Essen immer noch bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte in NRW mit dem niedrigsten Anteil, bildet aber nicht mehr den Minimumwert.

Die GPA NRW stellt nachfolgend die Wirkungszusammenhänge noch einmal vertiefend dar.

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Essen zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter und ihrer Wirkungen auf den Fehlbetrag der Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie aufzeigt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der geprüften kreisfreien Städte.

Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung 2011



→ Feststellung

Trotz vergleichsweise niedriger Falldichte liegt der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren etwas über dem Durchschnitt. Die Fälle, die der Stadt Essen verbleiben, sind entsprechend schwierig und damit kostenaufwendiger. Das zeigt sich an den deutlich überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und dem unterdurchschnittlichen Anteil an ambulanten Hilfefällen. Dennoch gelingt es der Stadt Essen, den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen recht hoch zu halten. Das wirkt sich wiederum positiv auf den Fehlbetrag aus.

Offene Ganztagschule

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

Es gibt mehrere gesetzliche Regelungen zur Kooperation von Schule und Jugendhilfe²⁹. Sie stellen die Bildung, Förderung, Erziehung und Betreuung in den Mittelpunkt der außerunterricht-

²⁹ 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“.³⁰

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

Auch die Stadt Essen hat kein eigenes Produkt für den Offenen Ganzttag gebildet. Die Erträge und Aufwendungen sind in dem Produkt 1.03.01.01.01 Grundschulen enthalten. Aufgrund fehlender Kosten- und Leistungsrechnung war hier auch keine Differenzierung möglich. Die Erträge und Aufwendungen für den Offenen Ganzttag sind daher aus den Kostenberechnungen der Errichtungsbeschlüsse der letzten Jahre kalkuliert worden. Die GPA NRW stellt die Werte der Stadt Essen für eine interne Standortbestimmung zwar nachfolgend dar; die Werte werden aber nicht in die interkommunale Vergleichsdatei der GPA NRW aufgenommen. Hierauf wird an den entsprechenden Stellen im Bericht jeweils noch einmal gesondert hingewiesen.

Organisation und Steuerung

Der Offene Ganzttag ist dem Bereich 40-3 „Schulamt, Schulservice“ zugeordnet. Der Rat der Stadt Essen hat die Verwaltung beauftragt, das Angebot der Offenen Ganztagschule zukünftig vollständig von der Jugendhilfe Essen gGmbH (JHE) durchführen zu lassen. In diesem Zusammenhang soll ein Konzept zur Überleitung der noch bei der Stadt Essen verbliebenen OGS-Gruppen zur JHE erstellt werden³¹.

Die Heranziehung der Elternbeiträge erfolgt im Jugendamt, weil hierdurch Synergien bei der Beitragsheranziehung zur Kindertagesbetreuung genutzt werden können. Diese Vorgehensweise hat die GPA NRW bei vielen kreisfreien Städten in NRW festgestellt.

Insgesamt 83 Grundschulen und fünf Förderschulen bieten in Essen den Offenen Ganzttag an. In 2014/2015 sind nach Angaben der Stadt Essen 8.568 Schülerinnen und Schüler im Offenen Ganzttag betreut worden. Neben der verlässlichen Betreuung können die Kinder auch an verschiedenen Angeboten (z.B. Sport, Musik, kreative Angebote, Sprachförderung oder bestimmte Projekte) teilnehmen.

Die Stadt Essen bietet neben dem Offenen Ganzttag auch die betreute Schule von acht bis eins an. In diesem Zeitraum werden die Kinder in der Verantwortung der Schule unter Anleitung betreut. Dieses besondere Schulangebot richtet sich vorrangig an Kinder alleinerziehender oder beiderseits berufstätiger Eltern. Das Angebot wird an 80 Grundschulen in städtischer Trägerschaft und zusätzlich an acht Grundschulen in privater Trägerschaft (Förderverein der Schule) angeboten. Darüber hinaus bestehen städtische Betreuungsgruppen an drei Förderschulen.

³⁰ 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)

³¹ Stadt Essen, Niederschrift zur Sitzung des Jugendhilfeausschusses vom 10.03.2015, Seite 9, vorletzter Absatz

Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler

Diese Kennzahl zeigt den Ressourceneinsatz (Nettoaufwand ohne Investitionen) auf der Grundlage des ordentlichen Ergebnisses. Aus dem ordentlichen Ergebnis lässt sich in Verbindung mit der Anzahl der Betreuungsplätze der kommunale Anteil ableiten.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule

	2008	2009	2010	2011
Fehlbetrag absolut	8.353.294	8.218.755	9.114.322	10.288.481
Betreute Schüler	5.910	6.321	6.586	7.313
Fehlbetrag je betreuten Schüler	1.413	1.300	1.384	1.407

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2008/2011 um ca. 1,9 Mio. Euro an. Das entspricht rund 23 Prozent. Die Zahl der betreuten Schüler steigt konstant an. Vergleichsweise deutlich ist die Steigerung in 2011 gegenüber dem Vorjahr um 727 Kinder. Der Fehlbetrag je betreuten Schüler schwankt entsprechend.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule je betreuten Schüler in Euro 2011

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

Der Fehlbetrag für die Offene Ganztagschule je betreuten Schüler liegt in Essen in 2011 bei 1.407 Euro. Hiermit positioniert sich die Stadt Essen bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte in NRW mit den höchsten Fehlbeträgen. Aufgrund der zuvor beschriebenen Erhebungsproblematik nimmt die GPA NRW den Wert der Stadt Essen nicht in ihre interkommunale Vergleichsdatei auf.

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

Elternbeitragsquote

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

Die Stadt Essen erhebt Elternbeiträge auf der Grundlage ihrer „Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen im Rahmen der „Offenen Ganztagschule im Primarbereich“ vom 26. Septem-

ber 2008 zuletzt geändert durch Satzung vom 06. Juli 2009³². In seiner Sitzung vom 25. März 2015 hat der Rat der Stadt Essen neue Elternbeiträge beschlossen.

→ **Feststellung**

In der neuen Haushaltssatzung hat die Stadt Essen die Höchstgrenze von 170 Euro als eine der ersten kreisfreien Städte in NRW bereits umgesetzt.

Die neuen Elternbeiträge gelten ab dem 01. August 2015. Die GPA NRW hat die Elternbeitragsatzungen für den OGS-Bereich der kreisfreien Städte verglichen. Hierbei ist für die Stadt Essen folgendes festzustellen:

- Für das erste Geschwisterkind beträgt der Elternbeitrag in Essen 50 Prozent; weitere Kinder sind von der Beitragszahlung befreit. Bei gleichzeitiger Betreuung von Kindern in anderen Betreuungsangeboten (Schule von acht bis eins, Kindertageseinrichtungen, Spielgruppe) wird der Beitrag wie für ein Geschwisterkind erhoben. Es gibt sehr unterschiedliche Regelungen für die Zahlung von Beiträgen für Geschwisterkinder bei den kreisfreien Städten. Diese reichen von einer Befreiung über eine Teilzahlung (Spanne 25 bis 50 Prozent) bis hin zur Zahlung von Pauschalbeträgen. Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht ist es positiv zu sehen, dass die Stadt Essen zumindest Beitragszahlungen für das erste Geschwisterkind erhebt.
- Das Jahreseinkommen für den Höchstbeitrag liegt in Essen bei über 97.000 Euro. Im Schnitt erzielen die kreisfreien Städte in NRW bereits bei rund 77.000 Euro den Höchstbeitrag.
- Innerhalb einzelner Beitragsstufen positioniert sich die Stadt Essen im Bereich des Mittelwertes; bis zu den Maximalwerten besteht noch ein deutlicher Spielraum.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen könnte das Jahreseinkommen für den Höchstbeitrag senken, um eine frühere Beitragspflicht auszulösen. Dadurch könnten im Ergebnis höhere Einnahmen erzielt werden. Um den Haushalt weiter zu entlasten, könnten zusätzlich die Elternbeiträge innerhalb einzelner Beitragsstufen angehoben werden. Zu den Maximalwerten der anderen kreisfreien Städte bestehen teilweise noch deutliche Spielräume.

Die GPA NRW stellt der Stadt Essen eine Vergleichsübersicht zur Verfügung, an der sie sich ggfs. orientieren kann. Allerdings hat die Stadt Essen gerade erst die Elternbeiträge zum 01. August 2015 geändert, so dass die Empfehlungen der GPA NRW ggf. erst zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt werden könnten. Die Stadt Essen hat hierzu vorgetragen, dass sie zunächst abwartet, ob die aktuelle Beitragsanpassung bei den höchsten Einkommensgrenzen zu einer Veränderung im Nachsuchen des OGS-Angebotes führt.

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

³² Stadt Essen, Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen im Rahmen der „Offenen Ganztagschule im Primarbereich“ der Stadt Essen vom 26.09.2008 zuletzt geändert durch Satzung vom 06.07.2009

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2008	2009	2010	2011
Elternbeitragsquote	13,9	15,1	14,6	14,1

Die Elternbeitragsquote steigt in 2009, weil rund 305.000 Euro mehr Elternbeiträge als im Vorjahr vereinnahmt werden konnten. Die Einnahmen aus Elternbeiträgen steigen zwar auch in 2010 und in 2011; demgegenüber steigen aber auch - durch den zunehmenden Ausbau der Angebote - die Aufwendungen überproportional. Insofern bleibt die Elternbeitragsquote hier vergleichsweise konstant.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011

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

Die Stadt Essen erzielt im Vergleichsjahr 2011 eine Elternbeitragsquote von 14,1 Prozent. Aufgrund der eingangs beschriebenen Zuordnungssystematik wird der Vergleichswert der Stadt Essen nicht in die interkommunale Vergleichsdatei der GPA NRW aufgenommen. Essen würde sich bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den niedrigsten Quoten positionieren.

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

Elternbeitrag in der Offenen Ganztagschule je teilnehmenden Schüler

	2008	2009	2010	2011
Elternbeitrag je Schüler	377	401	401	391

Der Elternbeitrag je teilnehmenden OGS-Schüler verringert sich in 2011 im Vergleich zum Vorjahr, weil deutlich mehr Schülerinnen und Schüler betreut worden sind.

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

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

Der Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler läge in Essen bei 391 Euro und damit im Bereich des Mittelwertes. Der Wert wird aufgrund der Erhebungsproblematik in Essen nicht in die interkommunale Vergleichsdatei der GPA NRW aufgenommen.

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 be-

darfsgerechtes Angebot in Kindertageseinrichtungen vorzuhalten. Nach § 5 Abs. 1 KiBiz kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Anzahl der Primarschüler				
in Grundschulen	19.252	18.942	18.722	18.692
in Förderschulen	3.606	3.534	3.434	3.350
im Primarschulbereich gesamt	22.858	22.476	22.156	22.042
Anzahl OGS-Schüler				
in Grundschulen	5.742	6.153	6.418	7.108
in Förderschulen	168	168	168	205
im Primarschulbereich gesamt	5.910	6.321	6.586	7.313
Teilnehmerquoten OGS				
in der Grundschule	29,8	32,5	34,3	38,0
in der Förderschule	4,7	4,8	4,9	6,1
im Primarschulbereich gesamt	25,9	28,1	29,7	33,2

Bei rückläufigen Schülerzahlen im Betrachtungszeitraum erhöht sich die Anzahl der betreuten OGS-Schüler im Primarschulbereich. Die Teilnehmerquote im Grundschulbereich steigt im Eckjahresvergleich der Jahre 2008/09 zu 2011/12 um 8,2 Prozent. Im Förderschulsektor ist insbesondere in 2011/12 ein Anstieg zu verzeichnen. Im gesamten Primarschulbereich steigt die Teilnehmerquote im Eckjahresvergleich um 7,3 Prozent.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
38,0	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
6,1	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
33,2	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

Im Vergleich fällt insbesondere die niedrige Versorgungsquote im Förderschulbereich auf, während die Teilnehmerquote im Grundschulbereich im Bereich des Mittelwertes liegt. Die Quoten werden in Essen durch das Parallelangebot der betreuten Grundschule von acht bis eins beeinflusst. Dieses Angebot ist im Vergleich nicht erfasst und würde die Quoten im Prinzip zusätzlich erhöhen. Zukünftig steigen die Einwohnerzahlen im Grundschulalter in Essen wieder, so dass absehbar von einem weiterführenden Bedarf an OGS-Plätzen auszugehen ist.

Kinderschutzverfahren

Die GPA NRW betrachtet die örtlichen Verfahrensstandards des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe zum Kinderschutz (§ 8a SGB VIII). Sie prüft ihre Umsetzung in der praktischen Fallbearbeitung durch Einsichtnahme in ausgesuchte Fallakten. Nicht geprüft werden die Interventionsmöglichkeiten des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung. Die GPA NRW stellt nachfolgend die Anzahl der im Jahr insgesamt dokumentierten Meldungen von Kindeswohlgefährdungen dar.

Kinderschutzverfahren nach § 8a SGB VIII

	2008	2009	2010	2011	2012
Kinderschutzverfahren nach § 8a SGB VIII	800	973	1.169	1.412	1.427
davon neu in Hilfeplanverfahren übergegangen	176	214	257	310	318

Nachdem sich die Zahl der Meldungen bis 2011 im Vergleich zum Vorjahr jeweils deutlich erhöht, bleibt die Anzahl in 2012 relativ konstant. Im Eckjahresvergleich 2008/2012 steigen die Fallzahlen um rund 78 Prozent. Der Anteil der Fälle, die in ein Hilfeplanverfahren übergegangen sind, bleibt demgegenüber im Zeitvergleich mit einem Anteil von jeweils rund 22 Prozent konstant. Die Anzahl der Meldungen macht deutlich, wie wichtig einheitlich festgelegte Verfahrens- und Bearbeitungsstandards für eine rechtssichere Bearbeitung sind.

Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die Stadt Essen hat „Verfahrensstandards des Jugendamtes – Soziale Dienste – im Umgang mit Kindeswohlgefährdung“, Stand 2. Auflage 2011, formuliert³³. Die Verfahrensstandards befinden sich aktuell in der Überarbeitung. Hierbei sollen insbesondere die systematische Gefährdungseinschätzung und das Schutzkonzept noch differenzierter ausgearbeitet werden. Auch die Qualitätsentwicklung wird verstärkt fokussiert. Neben Supervision, Fortbildungen und Qualitätszirkeln soll auch eine anonyme jährliche Befragung der Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) durchgeführt werden, um Steuerungshinweise in Bezug auf Stärken und Schwächen zu geben. Darüber hinaus sollen die Standards in den Akten durch Stichproben überprüft werden. Es ist auch vorgesehen, dass die Abteilungsleitung zur „auswertenden Beratung von kritisch verlaufenden Einzelfällen“ einlädt. Ziel ist ein entsprechendes Fehlermanagement und ein Erkenntnisgewinn. Einmal pro Jahr soll ein „Jahresbericht Kinderschutz“ durch den Qualitätsbeauftragten für Kinderschutz vorgelegt werden.

Die GPA NRW gleicht nachfolgend die Verfahrensstandards der Stadt Essen mit den eigenen Anforderungen ab. Diese sind angelehnt an die gesetzlichen Regelungen.

³³ Stadt Essen, Verfahrensstandards des Jugendamtes – Soziale Dienste – im Umgang mit Kindeswohlgefährdung, 2. Auflage 2011

Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in den Verfahrensregelungen

Anforderung	erfüllt/nicht erfüllt
Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig; sie bieten keine Handlungsalternativen.	Erfüllt
Die Leistungsprozesse/Prozessschritte sind beschrieben und Verantwortlichkeiten zugeordnet.	Erfüllt
Dokumentationsstandards sind festgelegt (z.B. Meldung, Ersteinschätzung und Gefährdungs-/Risikoerschätzung).	Erfüllt
Bei Gefährdungsrisiken erfolgen ein Hausbesuch und eine Inaugenscheinnahme der Kinder.	Erfüllt
Der Hausbesuch erfolgt durch zwei Fachkräfte.	Erfüllt
Beim Hausbesuch sollte mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein.	Erfüllt
Die beim Hausbesuch gewonnenen Erkenntnisse werden nach differenzierten Einschätzungsmerkmalen zum Gefährdungsrisiko dokumentiert.	Erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden zentral erfasst.	Erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden systematisch ausgewertet und als Grundlage für die Weiterentwicklung der Verfahrensstandards genutzt (Evaluation).	Erfüllt
Die Zusammenarbeit mit Fachkräften der freien Träger der Jugendhilfe ist Gegenstand verbindlicher Handlungsanweisungen und durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgesichert.	Erfüllt
Zur wirksamen Abwendung von Gefährdungsrisiken sind Vereinbarungen mit Dritten, wie der Polizei, den Kliniken, dem sozialpsychiatrischen Dienst, Fachärzten für Kinderheilkunde und Psychiatrie zum gemeinsamen Tätigwerden vereinbart.	Erfüllt

→ Feststellung

Die Stadt Essen setzt die von der GPA NRW formulierten Verfahrensstandards vollinhaltlich um. Die Standards zum Kinderschutz sind in Essen gut ausgeprägt. Diese Standards werden durch die aktuelle Überarbeitung insbesondere bei der Qualitätsentwicklung nochmals verbessert, so dass die Stadt Essen dann, auch mit Blick auf den Workflow, im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten in NRW sehr gut aufgestellt sein wird.

Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die GPA NRW prüft die Umsetzung der Verfahrensregeln zur Kindeswohlgefährdung durch stichprobenartige Einsicht in Fallakten. Die Durchsicht der Akten konnte zu dem festgelegten Prüftermin aufgrund von organisatorischen Problemen seitens der Stadt Essen nicht erfolgen. Die GPA NRW konnte aber Einsicht in das selbstentwickelte EDV-Verfahren „JuAVE“ der Stadtverwaltung nehmen. Die Darstellung der Kindeswohlgefährdungen wurde exemplarisch anhand von vier Fällen gezeigt.

Die GPA NRW definiert grundsätzlich folgende Anforderung für die Umsetzung der Verfahrensstandards in den Fallakten:

- Im Aktenvorblatt sind wesentliche Informationen und Ereignisse dokumentiert.
- Meldung und Ersteinschätzung sind vollständig dokumentiert und von der Fall führenden Fachkraft unterzeichnet.

- Die Vorgehensweise folgt den vorgegebenen Prozessschritten und Dokumentationsstandards.
- Der Hausbesuch und die Inaugenscheinnahme des Kindes sind von zwei Fachkräften erfolgt und dokumentiert.
- Der Risikoeinschätzungsbogen ist vollständig ausgefüllt, ausgewertet und von der Fallführenden Fachkraft unterzeichnet.
- Vereinbarungen mit den Erziehungsberechtigten bei notwendigen Leistungen zur Gefahrenabwehr sind von allen Beteiligten erörtert und schriftlich bestätigt.

Durch den alleinigen Einblick in das EDV-Verfahren der Stadt Essen konnten nicht alle formulierten Kriterien erfasst werden. Beispielsweise waren die Kriterien für die Einschätzung der Meldung nicht direkt ersichtlich; in zwei Fällen konnte man nicht sofort erkennen, ob eine zweite Fachkraft am Hausbesuch teilgenommen hat und auch der Risikobogen war in zwei Fällen im EDV-Verfahren nicht ausgefüllt. Um ein vollständiges Bild zu erlangen, müssten die Fallakten hinzugezogen werden. Das ist in den einzelnen Bezirken vor Ort sicher ohne weiteres möglich; an zentraler Stelle auf Leitungsebene fehlen aber wichtige entscheidungsrelevante Einblicke.

Insofern hält es die GPA NRW für wichtig, bei der aktuellen Überarbeitung der Verfahrensstandards darauf zu achten, dass Dokumente wie z.B. die systematische Gefährdungseinschätzung oder das Schutzkonzept auch in JuAVE hinterlegt werden. Es ist zum Schutz der Mitarbeiter/innen darauf zu achten, dass zeitliche Abfolgen aus dem Programm klar ersichtlich sind, Beteiligte (z.B. zweite Fachkraft beim Hausbesuch) verbindlich benannt werden und die Hintergründe für Entscheidungen eindeutig hervorgehen. Auch das Einscannen von Unterlagen in das System würde im Prinzip eine aufwendige doppelte Aktenführung (Fallakte und das Ausfüllen in JuAVE) vermeiden. Hierdurch wäre zudem zu jeder Zeit Transparenz für alle Beteiligten gegeben.

→ **Feststellung**

Die formalen Abläufe im Kinderschutzverfahren sollten bei der internen Überarbeitung der Verfahrensstandards in Bezug auf die vorstehenden Kriterien optimiert 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 Essen
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Soziales	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern	3
Organisationsstruktur	4
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	5
Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII	7
Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	9
Zusammenfassung	10
Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen	12
Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)	15
Wohngeld	16
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	18
Gesamtbetrachtung und Potenzial des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	19
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	20
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	20
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	21
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	23
Organisation und Steuerung des BuT	23
Kennzahlen zum BuT	23
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	24
Organisation und Steuerung	26
Frühförderung	27
Integrationshilfen	30
Behindertenfahrdienst	32
Hilfe zur Pflege	35
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	35
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	36
Anlagen	37

→ Soziales

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern

Die Aufgaben der kreisfreien Kommunen in den betrachteten Aufgabenfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal und die Leistungsbezieher bzw. Fallzahlen unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Basis sind die Vollzeit-Stellen 2011 nach der tatsächlichen Besetzungssituation. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Leitung erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Leitungstätigkeiten verfälscht.

Aufgabenfeld	Aufgaben
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	Leistungsgewährung
3. und 4. Kapitel SGB XII	Leistungsgewährung Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
7. Kapitel SGB XII	Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen
	Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen
	Unterhaltsheranziehung
Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)	Heimaufsicht
Wohngeld	Leistungsgewährung
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	Leistungsgewährung

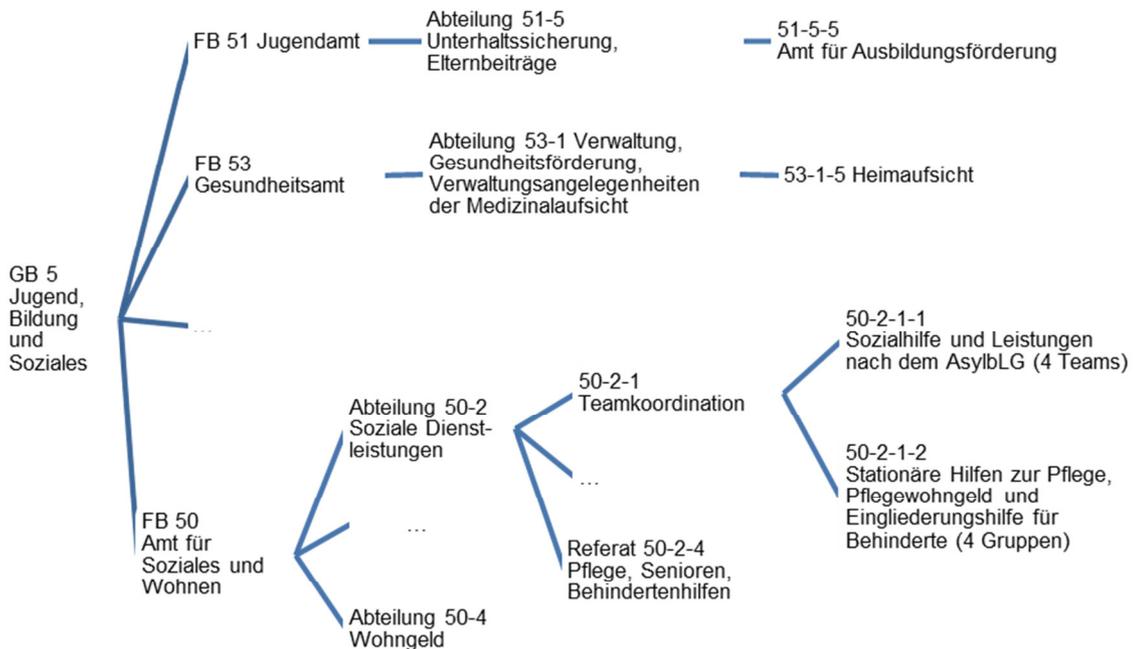
¹ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch -Sozialhilfe in der zur Zeit geltenden Fassung

Auch für die Renten-, die Betreuungs- und die Fürsorgestelle sind jeweils Daten erhoben worden. Die ermittelten Kennzahlen wurden der Stadt Essen zur Verfügung gestellt, eine Darstellung erfolgt im Bericht nicht.

Nicht allein die gesetzliche Aufgabe bestimmt den Personaleinsatz, er kann auch durch örtliche Besonderheiten, kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen und individuelle Standards geprägt sein. Bei den betrachteten Aufgaben handelt es sich teilweise um kostenintensive Leistungen. Demnach kommt der Qualität des Prozesses sowie der Steuerung und dem Controlling der Aufgabenerfüllung eine besondere Bedeutung zu.

Der Analyse Einstieg erfolgt über die Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner der entsprechenden Aufgabe. Diese einwohnerbezogene Personalquote berücksichtigt auch die Leitungsstellen. Bei den meisten Aufgaben bildet die GPA NRW anschließend Leistungskennzahlen für den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung. Hierfür verwenden wir die durchschnittlichen Jahresfallzahlen der Stadt Essen bzw. Jahresstatistiken von IT.NRW als Grundlage. Liegen die Kennzahlenwerte unter den Benchmarks, können sich Stellenpotenziale ergeben. Für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen legt die GPA NRW KGSt-Durchschnittswerte zugrunde. Weitere Kennzahlen wie zum Beispiel 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.

Organisationsstruktur



Die betrachteten Aufgabenfelder werden in Essen vom Geschäftsbereich 5 wahrgenommen. Bis auf die Leistungsgewährung nach dem BAföG (Fachbereich 51) und die Heimaufsicht nach dem WTG (Fachbereich 53) ist für die untersuchten Aufgaben der Fachbereich 50 zuständig.

Die Stadt Essen hat bis 2010 ein aufgabenkritisches Verfahren durchgeführt. Die darin enthaltenen Maßnahmen haben u. a. zur Konsequenz, dass der Fachbereich 50 abteilungsweise einer Organisationsuntersuchung unterzogen wird.

Die Aufteilung der Mischarbeitsplätze der vier Teams des Aufgabenbereiches 50-2-1-1 basiert auf Schätzwerten. Die jeweiligen Stellenanteile ermittelte die Stadt Essen 2007 für die NKF-Einführung und hat sie seitdem nicht aktualisiert. Diese Verteilung entspricht nicht mehr dem tatsächlichen Arbeitsumfang. Auch kann die Stadt Essen Anteile für die Unterhaltsheranziehung nicht herausrechnen.

→ **Feststellung**

Daher fließen die Personalkennzahlen der Stadt Essen für die Leistungsgewährung nach dem AsylbLG, für Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII sowie für Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen nicht in den interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte 2011 ein. Die Potenzialermittlung hierfür erfolgt zusammengefasst (siehe S. 10f).

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Die Stadt Essen hat 2011 rund 13 Millionen Euro an Transferaufwendungen für Asylbewerber aufgewendet. Die Transferaufwendungen erhöhten sich 2012 auf rund 14 Millionen Euro.

Transferaufwendungen nach dem AsylbLG je Leistungsbezieher in Euro

Vergleichs-jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	6.509	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	6.648	4.862	9.152	6.593	6.125	6.387	6.972	19

Nachdem seit 1997 die Zahl der Hilfebezieher rückläufig war, steigt sie seit 2010 landesweit an. Die Anzahl der Personen in Nordrhein-Westfalen, die sogenannte Regelleistungen erhalten, erhöht sich vom 31.12.2012 zum 31.12.2013 um 28 Prozent. Die Steigerungsrate für die Stadt Essen beträgt demgegenüber 13,4 Prozent². Die Leistungsdichte nimmt seit 2010 stetig zu.

Entwicklung der Fallzahlen und der Leistungsdichte* nach dem AsylbLG

Kennzahl	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher	2.054	2.041	2.123	2.230	2.456
Fälle	1.206	1.229	1.284	1.359	1.440
Leistungsdichte*	3,56	3,55	3,70	3,88	4,28

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

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

Leistungsdichte* nach dem AsylbLG

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

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

→ Feststellung

Die Stadt Essen ist belastet durch die im interkommunalen Vergleich sehr hohe Leistungsdichte und die leicht überdurchschnittlichen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher.

Beides zusammen führt zum Maximalwert von 22,74 Euro Transferaufwendungen je Einwohner in 2011. Der Mittelwert liegt bei 13,25 Euro, 75 Prozent der 21 Vergleichskommunen erreichen einen Wert unterhalb von 16,14 Euro Transferaufwendungen je Einwohner.

Die steigende Fallzahl erhöht neben der Unterbringungsproblematik auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Essen in 2011 mit 7,23 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 0,45 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt.

Die Gegenüberstellung der Leistungsdichte und der Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner gibt einen ersten Anhaltspunkt für die Bewertung des Personaleinsatzes. Von den Vergleichskommunen hat Essen eine der höchsten Leistungsdichten, also einen hohen Bevölkerungsanteil von Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen.

Auffällig ist daher die unterdurchschnittliche Personalquote von 1,34 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner in 2011. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 1,48 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner. Der für die Leistungsgewährung nach dem AsylbLG eingesetzte Stellenanteil ist damit vergleichsweise niedrig. Dies zieht wiederum überdurchschnittliche Leistungskennzahlen nach sich.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Leistungsgewährung nach dem AsylbLG 2011

Essen*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
178	42	190	102	83	101	118	19

*nicht im interkommunalen Vergleich enthalten, vgl. S. 5

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

→ Feststellung

Die Stadt Essen übertrifft diesen GPA-Benchmark auch in 2012 mit 189 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung.

Wegen der geschätzten Stellenanteile darf das Ergebnis nicht isoliert von den folgenden Stellenvergleichen betrachtet werden, da dieselben Mitarbeiter auch die Leistungen nach dem 3./4. Kap. SGB XII und die ambulante Hilfe zur Pflege bearbeiten (vgl. S. 10f).

Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII

Gegenstand der Kennzahlenbetrachtung sind die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel des SGB XII. Obwohl es bei den Hilfearten Unterschiede in der Zielrichtung und Bearbeitung gibt, hat sich die GPA NRW entschlossen, diese Hilfen gemeinsam zu untersuchen. In der Praxis stellt der Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt zumeist eine Übergangssituation bis zur Entscheidung über SGB II- oder Grundsicherungsleistungen dar. Die Anzahl der Leistungsberechtigten der Grundsicherung nach dem 4. Kapitel des SGB XII wird im Wesentlichen durch die demografische Entwicklung sowie die Höhe des Renteneinkommens bzw. des vorhandenen Vermögens beeinflusst. Diese Einflussfaktoren sind von der Kommune nicht direkt steuerbar. Besonders in den letzten Jahren sind die Fallzahlen im 4. Kapitel deutlich angestiegen. Diese Entwicklung setzt sich fort. Der Bund entlastet die Kommunen seit 2011 schrittweise bis zur vollständigen Übernahme der Netto-Geldleistungen ab 2014³. Die Sach- und vor allem die Personalaufwendungen für die Hilfestellung verbleiben bei den Kommunen.

In Essen steigen die Transferaufwendungen für die Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII kontinuierlich an. Sie beliefen sich 2009 auf rund 43, im Jahr 2011 auf mehr als 46 und in 2012 auf rund 50 Mio. Euro.

Bezogen auf einen Einwohner beträgt der Anstieg mehr als acht Prozent von 81 Euro in 2011 auf 87 Euro in 2012. In beiden Jahren liegt Essen am Mittelwert des interkommunalen Vergleiches (81 bzw. 85 Euro). Bei den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher fällt die Erhöhung moderater aus. Essen gehört 2011 noch zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher:

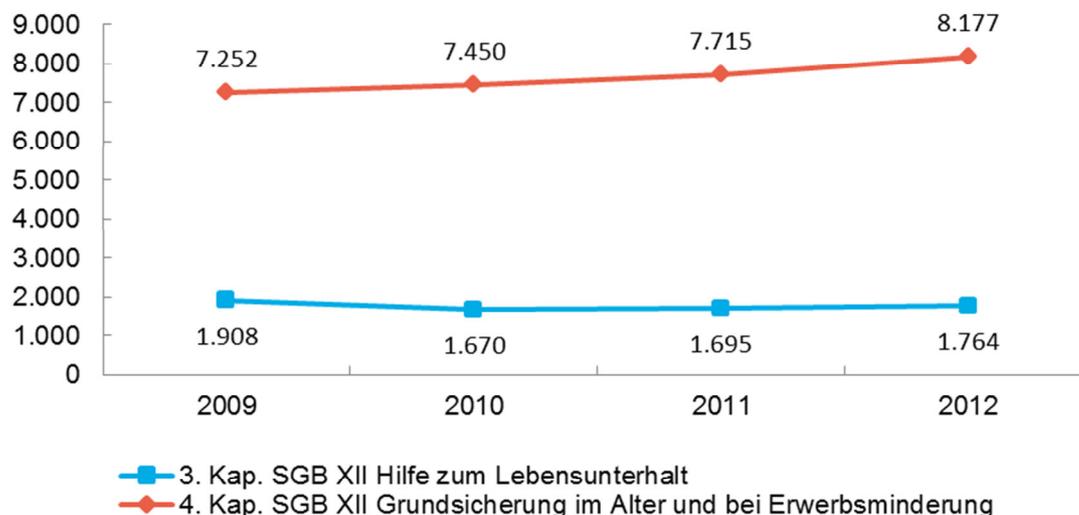
Transferaufwendungen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII je Leistungsbezieher in Euro

Vergleichsjahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	4.926	4.344	6.973	5.469	4.926	5.355	5.760	21
2012	5.035	4.555	7.177	5.367	4.843	5.115	5.803	19

Es werden die Hilfen außerhalb und innerhalb von Einrichtungen berücksichtigt.

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

Leistungsbezieher nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII



Die stark steigenden Fallzahlen der Grundsicherung nach dem 4. Kapitel des SGB XI führen nicht nur zu einer Zunahme der Transferaufwendungen, sondern auch zu einer kontinuierlich anwachsenden Leistungsdichte.

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

Vergleichs-jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3. Kapitel - Hilfe zum Lebensunterhalt								
2011	2,96	0,71	4,18	2,27	1,39	2,37	2,85	20
2012	3,07	0,78	4,41	2,47	1,61	2,47	3,19	18
4. Kapitel - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung								
2011	13,45	9,61	15,71	12,43	10,47	12,77	13,52	20
2012	14,23	10,36	17,22	13,13	11,02	13,31	14,49	18

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

Für ihren Stellenvergleich 2011 berücksichtigt die GPA NRW 37,50 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung sowie 2,55 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben.

Mit 6,98 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner in 2011 übersteigt Essen den Mittelwert der Vergleichskommunen, der bei 6,54 Vollzeit-Stellen liegt. Hier findet die überdurchschnittliche Leistungsdichte ihre Entsprechung in der Personalausstattung. Zunächst erscheint die leicht über dem Mittelwert liegende einwohnerbezogene Personalquote angemessen im Hinblick auf die hohe Leistungsdichte. Die Leistungskennzahlen liegen jedoch alle unter den jeweiligen Mittelwerten.

Gewichtete Fälle* je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Essen**	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
139	117	246	175	148	167	204	18

*Erläuterung der Gewichtung in der Anlage **nicht im interkommunalen Vergleich enthalten

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

→ Feststellung

Die Stadt Essengehört zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den geringsten Leistungskennzahlen in diesem Bereich. Auch in 2012 erreicht sie mit 147 gewichteten Fällen den Mittelwert nicht.

Ein daraus abzuleitendes Optimierungspotenzial kann nur im Zusammenhang mit den Aufgaben nach dem AsylbLG und der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen gesehen werden, die von den gleichen Mitarbeitern wahrgenommen werden (vgl. S. 10f).

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

Zum 01.07.2008 ist das Pflegeweiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Diese Entwicklung hat, wie auch die demografische Entwicklung, die Anzahl der Leistungsbezieher beeinflusst. Wie sich das neue GEPA NRW⁴ auf die Anzahl und Zusammensetzung der Leistungsbezieher sowie auf deren Fallbearbeitung auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden. Generell ist die Steuerungsmöglichkeit von kommunaler Seite in der Hilfe zur Pflege in einem größeren Maße gegeben als in den Leistungsbereichen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII.

Fallzahlen und Leistungsdichte* für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	1.007	1.163	1.199	1.181
Leistungsdichte	1,75	2,02	2,09	2,06

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12

Die Fallzahlen seit 2010 verändern sich nicht nennenswert. Die Leistungsdichte in Essen ist durchschnittlich, der Mittelwert des interkommunalen Vergleiches beträgt 1,93 Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner in 2011 bzw. 1,99 in 2012.

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.

An der Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel des SGB XII sind in der Stadt Essen unterschiedliche Organisationseinheiten beteiligt. Die Bedarfsfeststellung erfolgt nämlich für die ambulante Hilfe zur Pflege durch die Pflegefachkraft des Referates 50-2-4. Dieses ist für die Pflege- und Wohnraumberatung zuständig, die Hauptaufgabe der Pflegefachkraft ist jedoch die Unterstützung der Leistungsgewährung im Aufgabenbereich 50-2-1-1.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW hält die organisatorische Zusammenführung der Aufgaben der Hilfen zur Pflege und die Zuordnung der Pflegefachkraft zur Leistungsgewährung der Hilfe zur Pflege weiterhin für ratsam.

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Essen in 2011 mit 3,01 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 0,15 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Die quantitative Personalausstattung liegt 2011 mit 0,55 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner fast am Minimum des interkommunalen Vergleichs (0,42). Der Mittelwert beläuft sich auf 1,40 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner. Hier sticht die deutliche Diskrepanz zwischen der Leistungsdichte und der einwohnerbezogenen Personalquote hervor: Erstere liegt am Mittelwert des interkommunalen Vergleiches, letztere nahezu am Minimum.

Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Essen*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Werte
399	116	250	171	132	160	202	17

*nicht im interkommunalen Vergleich enthalten

Der GPA-Benchmark beträgt 200 Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. Die Stadt Essen erreicht eine nahezu doppelt so hohe Leistungskennzahl.

→ **Feststellung**

Die berechnete Leistungskennzahl kann tatsächlich nicht dauerhaft erreicht werden, ohne dass erhebliche Bearbeitungsmängeln zu erwarten sind. Deswegen liegt der Schluss nahe, dass die angegebenen Stellenanteile der Mischarbeitsplätze nicht mehr der tatsächlichen Arbeitsverteilung entsprechen.

Zusammenfassung

Seit Ende 2012 führt die Stadt Essen die Organisationsuntersuchung in der Abteilung 50-2 durch. In einem ersten Schritt betrachtet sie den Aufgabenbereich 50-2-1-1. Seine vier Teams sind neben der ambulanten Hilfe zur Pflege auch für die Leistungen nach dem AsylbLG und dem 3. und 4. Kapitel des SGB XII zuständig. Die Stellenvergleiche der GPA NRW dienen hier als eine Orientierungsgröße. Für die Mischarbeitsplätze des Aufgabenbereiches 50-2-1-1 in Essen errechnet die GPA NRW den Personalbedarf, der sich ergibt, wenn der Benchmark erreicht wird. Dem stellt sie die tatsächliche Personalausstattung gegenüber und summiert die Einzelergebnisse zu einem rechnerischen Stellenpotenzial.

Stellenvergleich Aufgabenbereich 50-2-1-1 für 2011 und 2012

Aufgabe	Fallzahl	Benchmark	Personalbedarf aus Benchmark	Ist-Personal	Differenz
AsylbLG	1.284	120	10,70	7,23	-3,47
HLU und GruSi	5.203*	180	28,91	37,50	8,59
ambulante HzP	1.199	200	6,00	3,01	-2,99
Rechnerisches Stellenpotenzial 2011			45,60	47,74	2,14
AsylbLG	1.359	120	11,33	7,19	-4,14
HLU und GruSi	5.488*	180	30,49	37,33	6,84
ambulante HzP	1.181	200	5,91	2,99	-2,92
Rechnerisches Stellenpotenzial 2012			47,72	47,51	-0,21

*Erläuterung der Gewichtung in der Anlage

→ **Feststellung**

Das Stellenpotenzial beträgt in 2011 insgesamt rund 2,1 Vollzeit-Stellen. Steigende Fallzahlen haben dieses Potenzial in 2012 aufgezehrt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte im Rahmen ihrer eigenen Organisationsuntersuchung die Stellenanteile für ihre Mischarbeitsplätze dezidiert ermitteln. Dadurch kann der Personalbedarf sachgerecht für die verschiedenen Aufgabenbereiche bestimmt werden. Hierbei können die Benchmarks der GPA NRW als Orientierung dienen. Die Organisationsuntersuchung sollte zeitnah abgeschlossen und zügig umgesetzt werden.

Dies erscheint umso dringender, als sich aktuell die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten unterschiedlich verändern und sich die Arbeitsschwerpunkte verschieben. Im ersten Halbjahr 2014 erhöhte sich die Fallzahl für das AsylbLG nochmals um mehr als ein Viertel auf 1.854. Lange Zeiten der Überlastung haben oftmals negative Auswirkungen auf die Arbeitsqualität und die Beschäftigten selbst. Als aktuelle Reaktion auf die Fallzahlenentwicklung verstärkt eine Vollzeitkraft der Wohngeld-Stelle den Aufgabenbereich 50-2-1-1.

Seit der letzten Prüfung ist für die wirtschaftlichen Hilfen eine weitere Funktionsebene hinzugekommen, die Teamkoordination (50-2-1). Sie soll die Abteilungsleitung 50-2 in Leitungs- und Führungsaufgaben - bezogen auf die acht Arbeitsgruppen der Bereiche 50-2-1-1 und 50-2-1-2 - entlasten und einheitliche Abläufe in diesen Bereichen koordinieren und gewährleisten. Damit entstehen Schnittstellen u. a.

- zur Rechtsstelle in 50-1-4,
- zu den Fachreferenten in 50-1-5,
- zur Altenhilfe- und Pflegeplanung und
- zum Vertragscontrolling in 50-3-V.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen hat in ihrem Amt für Soziales und Wohnen mehrere Organisationseinheiten, die die Leistungsgewährung in unterschiedlicher Form und Ausprägung unterstützen. Ihre Zuständigkeiten und Zielsetzungen sollte sie aktualisieren. Um Doppelarbeiten oder widersprüchliche Vorgaben zu vermeiden, sollten die Beteiligten Abläufe und Verfahren konkret vereinbaren.

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen

Leistungsbezieher für die Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen

Kennzahl	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher in eigener Zuständigkeit	2.947	3.060	3.160	3.187	3.128
Leistungsbezieher in Zuständigkeit des LVR	424	435	457	471	471
Pflegewohngeld für Selbstzahler*	Nicht erhoben	Nicht erhoben	959	963	919

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

Leistungsdichte* bei der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen

Vergleichs-jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	5,51	2,45	8,15	4,29	3,30	3,89	4,92	20
2012	5,55	2,44	8,24	4,37	3,35	4,18	5,00	19

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil an Personen, die stationäre Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII beziehen.

Die für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen definierten Tätigkeiten umfassen auch das Pflegewohngeld⁵. Dem Bearbeitungsaufwand eines stationären Hilfealles entspricht der Aufwand für 2,5 Fälle von Pflegewohngeld-Selbstzahlern. Auf dieser Grundlage gewichtet die GPA NRW die Anzahl der Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle. Die Unterhaltsheranziehung gehört nicht zu den Tätigkeiten, die wir für die Leistungssachbearbeitung definieren. Ihre Stellenanteile konnte die Stadt Essen nicht bereinigen. Somit enthalten die im Stellenvergleich berücksichtigten 32,10 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung auch die Unterhaltsheranziehung. Zusätzlich stellt die Stadt Essen 2,27 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben zur Verfügung.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen setzt 5,99 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner für die Leistungsgewährung incl. Unterhaltsheranziehung ein. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 4,07 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner ohne Unterhaltsheranziehung.

Gewichtete Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Werte
125	79	261	161	127	153	195	20

Erläuterung der Gewichtung in der Anlage

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

Werden die gewichteten 4.001 Leistungsbezieher in 2011 durch den Benchmark geteilt, ergeben sich rund 21 Vollzeit-Stellen. Diesen stehen tatsächlich 32 Vollzeit-Stellen gegenüber. Die Differenz von etwa 11 Vollzeit-Stellen enthält noch Stellenanteile für die Unterhaltsheranziehung. Diese Tätigkeit ist im GPA-Benchmark nicht enthalten und wird deshalb herausgerechnet. Weil die Stadt Essen hierzu keine validen Angaben machen kann, orientiert sich die GPA NRW hilfsweise an ihrem interkommunalen Stellenvergleich zur Unterhaltsheranziehung⁶.

Die GPA NRW wendet den dortigen Mittelwert von 1,08 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner auf die Einwohnerzahl der Stadt Essen an. Ohne die so ermittelten rund 6 Vollzeit-Stellen reduziert sich die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen auf 26 Vollzeit-Stellen. Die Leistungskennzahl erhöht sich dann auf 154 gewichtete Leistungsbezieher. Essen erreicht aber weiter nicht den Mittelwert und verfehlt den Benchmark deutlich.

→ **Feststellung**

Als rechnerisches Stellenpotenzial der stationären Hilfe zur Pflege verbleiben für 2011 etwa 5,0 Vollzeit-Stellen. Es reduziert sich in 2012 wegen der höheren Fallzahlen und eines um 0,5 Vollzeit-Stellen geringeren Personaleinsatzes auf rund 4,3 Vollzeit-Stellen.

Trotz der niedrigen Leistungskennzahl liegen aus dem Aufgabenbereich 50-2-1-2 Überlastungsanzeigen vor. Diese stammen vorwiegend aus der Zeit, in der die Sachbearbeitungen gleichzeitig für die stationäre Hilfe zur Pflege und die Eingliederungshilfe zuständig waren. Da letztere zunehmend umfangreicher und komplexer wird, hat die Stadt Essen die Leistungsgewährung Zug um Zug auf eine Gruppe konzentriert und dadurch die notwendige Spezialisierung erreicht. Erst seit 2014 nehmen drei Gruppen die stationäre Hilfe zur Pflege und eine weitere Gruppe die gesamte Eingliederungshilfe wahr.

Nach Aussage der Fachverwaltung bestehen aktuell keine Rückstände in der Leistungsgewährung. Allerdings ist das eingesetzte EDV-Fachverfahren dringend verbesserungsbedürftig. Zum Beispiel erstellen die Sachbearbeitungen den Großteil der Bescheide manuell, da die automati-

⁶ Vgl. Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege

sche Funktion überflüssige Schreiben erzeugt und nicht abgestellt werden kann. Solcher Zusatzaufwand und mangelhafte Prozessketten können die Qualität der Sachbearbeitung deutlich beeinträchtigen. Die Stadt Essen setzt keine Pflegefachkräfte für die pflegefachliche Bedarfsprüfung und Abrechnungskontrolle ein. Auf weitere personalwirtschaftliche Rahmenbedingungen gehen wir in der Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs näher ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte mit ihrer laufenden Organisationsuntersuchung eine effizientere Aufgabenerfüllung bei der stationären Hilfe zur Pflege erreichen. Die Beseitigung von Arbeitshemmnissen z. B. bei der EDV-Unterstützung ist eine Voraussetzung für eine Personalreduzierung.

Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege

Aufgrund der fehlenden Datenbasis ist ein Stellenvergleich für die Stadt Essen nicht möglich. Sie kann weder die Stellenanteile für die Unterhaltsheranziehung noch die Zahl der Unterhaltsberechnungsfälle oder die festgesetzten Unterhaltsforderungen in 2011 beziffern. Der folgende interkommunale Vergleich bietet der Stadt Essen eine Orientierung für ihren künftigen Personaleinsatz.

Personalkennzahlen für die Unterhaltsheranziehung im Rahmen der Hilfe zur Pflege 2011

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

→ **Feststellung**

Die im GPA-Kennzahlenset dargestellten Erträge aus Unterhaltsverpflichtungen sind interkommunal unterdurchschnittlich.

Die GPA NRW sieht den Grund hierfür in der Arbeitsorganisation. Die Beschäftigten im Aufgabenbereich 50-2-1-1 sind sowohl für die Leistungsgewährung als auch die Unterhaltsheranziehung zuständig. Dabei hat erstere sowohl für die Hilfeempfänger, als auch für den Sozialleistungsträger die höhere Priorität. Bei objektiv vorhandenem oder auch nur subjektiv empfundenem Zeitmangel wird die Unterhaltsheranziehung erfahrungsgemäß eher zurückgestellt.

In Essen ist dies umso unbefriedigender, als für die Unterhaltsheranziehung für die stationäre Hilfe zur Pflege dem Grunde nach genügend Personal eingesetzt wird. Es gibt aber bislang keine Kontrolle, wie die Aufgabe tatsächlich erfüllt wird. Dazu gehört z. B. festzustellen,

- ob die Unterhaltsheranziehung in jedem Fall zeitnah und umfassend durchgeführt wird,
- wie hoch die festgesetzten Unterhaltsforderungen im Durchschnitt je Vollzeit-Stelle und je Leistungsbezieher sind und welche Gründe es für Abweichungen gibt,

- ob es den festgesetzten Unterhaltsforderungen entsprechende Erträge und Ist-Einnahmen gibt.

→ **Empfehlung**

Die Bündelung von spezialisiertem Wissen stellt ein einheitliches Handeln sicher und entlastet die Sachbearbeitung. Wenn die Unterhaltsbearbeitung von mehreren Aufgabengebieten zusammengefasst wird, ergeben sich Synergien. Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Essen die Zentralisierung der Unterhaltsheranziehung.

Unterhaltsheranziehung für Sonstige Hilfen nach SGB XII

Hierfür gibt es in der Stadt Essen keine eigene Sachbearbeitung, sondern die Aufgabe obliegt jedem Leistungssachbearbeiter des Aufgabenbereiches 50-2-1-1 selbst.

Die Stadt Essen konnte die Stellenanteile nicht quantifizieren. Schon ohne die Unterhaltsheranziehung zu berücksichtigen, erreicht der Aufgabenbereich 50-2-1-1 seit 2012 die GPA-Benchmarks. Das legt den Schluss nahe, dass die Bearbeitungskapazitäten für die Unterhaltsheranziehung der sonstigen Hilfen zu gering sind. Auch die Verfolgung der übrigen Unterhaltsansprüche sollte die Stadt Essen einer spezialisierten Schwerpunktsachbearbeitung zuordnen.

Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)

In Nordrhein-Westfalen ist das WTG erstmals zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Mit ihm ist der Prüfauftrag der Heimaufsicht ausgeweitet worden. Die Einrichtungen sollen durch die Heimaufsicht regelmäßig überwacht und beraten werden. Zusätzlich sollen Träger und Betroffene informiert und beraten werden und Beschwerden entgegengenommen werden. Das Gesetz gilt gleichermaßen für die Bewohner in Betreuungseinrichtungen der Behindertenhilfe und der Altenhilfe.

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

In Essen ist die Heimaufsicht dem Gesundheitsamt (Fachbereich 53) zugeordnet. Ihr Personal besteht aus Verwaltungsmitarbeitern und Pflegefachkräften, die die unterschiedlichen fachlichen Aufgaben abdecken. Dieser interdisziplinäre Mix sollte auch bei einer eventuellen Personalaufstockung beibehalten werden.

Die von der GPA NRW für die Heimaufsicht definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Essen in 2011 mit 3,5 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich setzte sie 0,9 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ein. Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 9.907 Plätze in 118 zu betreuenden Einrichtungen die Bezugsgröße. Sie ändert sich für 2012 nur unerheblich.

Personalkennzahlen für die Heimaufsicht 2011

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner							
0,77	0,43	2,37	1,11	0,78	0,96	1,43	22
zu betreuende Plätze je 100.000 EW							
1.728	1.032	1.728	1.289	1.138	1.273	1.370	22
zu betreuende Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung							
34	7	48	24	17	22	31	22
zu betreuende Plätze je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung							
2.831	554	2.831	1.524	1.117	1.358	1.770	22

Aufgrund der oben angeführten anstehenden Veränderungen wird in der Heimaufsicht kein Benchmark gebildet.

Wohngeld

Als Ergebnis ihres aufgabenkritischen Verfahrens hat die Stadt Essen die Auflösung der Abteilung 50-4 als eigenständige Organisationseinheit beschlossen. Sie soll in die übrigen Abteilungen des Amtes für Soziales und Wohnen eingegliedert werden. Durch den Hierarchieabbau werden eine Abteilungsleitungsstelle und eine halbe Sekretariatsstelle entfallen. Diese Organisationsänderung ist aber noch nicht vollständig abgeschlossen.

Für die Umsetzung der Organisationsänderung sowie eine aktuelle Personalbemessung führte die Stadt Essen bis 2012 eine Organisationsuntersuchung der Wohngeld-Stelle durch. Sie ergab, dass der bestehende Personalüberhang in zwei Stufen abgebaut werden kann. In einer ersten Stufe sollte die Zahl der Sachbearbeitungen reduziert werden. Dies geschah dadurch, dass die Wohngeld-Stelle vorhandenes Personal für neue Aufgaben nach dem Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) einsetzte. In der zweiten Stufe will die Stadt Essen die Abteilung 50-4 auflösen und weiteres Personal abbauen. Letzteres ist möglich aufgrund sinkender Fallzahlen und höherer Lauf- und Bearbeitungszeiten. Diese zweite Stufe der Organisationsänderung war für das erste Quartal 2014 geplant, wurde aber von der Stadt Essen wegen der geplanten Wohngeld-Novelle in 2015 zurückgestellt und stand im September 2014 noch aus.

Die Stadt Essen setzte 2011 für die definierten Tätigkeiten 24,5 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Daneben übernahmen 2,0 Vollzeit-Stellen Leitungsaufgaben. Der Personaleinsatz verringerte sich in 2012 nur unwesentlich. Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 13.335 Wohngeld-Berechnungen die Bezugsgröße. In 2012 gehen sie auf 11.773 zurück und verringern sich 2013 nochmals auf 10.528.

→ Feststellung

In 2011 liegt die Stadt Essen mit 4,62 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner über dem Mittelwert von 4,43 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner.

Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
545	445	1.596	882	648	874	1.036	22

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

Sie entnimmt der Wohngeld-Statistik von IT.NRW die Anzahl der Wohngeld-Berechnungsfälle (sowohl Miet- als auch Lastenzuschuss). Der Anteil von 2,6 Prozent arbeitsintensiverer Lastenzuschuss-Fälle an den Wohngeld-Berechnungsfällen in Essen liegt unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen von rund vier Prozent. Diese Rahmenbedingung begünstigt eine hohe Leistungskennzahl.

Neben diesen Wohngeld-Berechnungsfällen gibt es auch noch die sog. Probe-Berechnungsfälle. Die Proberechnungen werden für die Jobcenter durchgeführt, um einen fiktiven Wohngeldanspruch zu ermitteln. Dies ist nötig um festzustellen, inwieweit ein SGB II –Anspruch besteht. Die Proberechnungen werden von den Wohngeld-Stellen der Städte unterschiedlich gezählt und erfasst. Die Wohngeld-Stelle der Stadt Essen führte in 2011 1.954 Proberechnungen für das Jobcenter durch, in 2012 waren es noch 1.434. Diese Werte sind unauffällig.

→ Feststellung

Die Stadt Essen gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Leistungskennzahlen. Sie erreicht nur rund die Hälfte des Benchmarks.

Die Stadt Essen hat den hohen Personaleinsatz bereits selbst erkannt und Maßnahmen eingeleitet, um ihn zu reduzieren. Aktuell bearbeiten die Wohngeld- Sachbearbeitungen Anträge nach dem Bildungs- und Teilhabepaket für die Empfänger von Wohngeld und Kinderzuschlag. Hierfür sieht die Stad Essen 4,5 der insgesamt 24 Vollzeit-Stellen vor (Stand März 2014). Für die Wohngeld-Stelle verbleiben damit 19,5 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung. Diese Maßnahme wirkt aber nur bis zum Jahresende, da ab 2015 das Jobcenter die vollständige BuT-Bewilligung für die ganze Stadt Essen übernehmen soll.

2013 ist der bundesweite elektronische Datenabgleich im Wohngeldbereich⁷ eingeführt worden. In NRW war der automatisierte Datenabgleich bereits eingeführt. Nun wurde er ausgeweitet auf sog. Mini-Jobs, sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten und Renten. Hierdurch ist ein Mehraufwand (Eingabe von Daten wie Geburtsort bei allen laufenden Fällen, Verarbeitung der Prüfergebnisse) entstanden. Dieser Arbeitsaufwand reduziert sich nach einem erstmaligen Abgleich wieder, wie die Erfahrungen bei der landesweiten Einführung zeigen. Es bleibt allerdings ein Mehraufwand, der ja nach vorheriger Sachverhaltsaufklärung unterschiedlich sein wird.

Das seit dem 01.01.2009 unveränderte Wohngeld verliert wegen steigender Einkommen und Mieten als vorrangige Unterstützungsleistung an Wirksamkeit. Diesem Umstand will der Gesetzgeber aktuell mit einer Wohngeldnovelle entgegentreten. Durch sie sollen nicht nur die

⁷ Automatisierter Datenabgleich nach § 33 Abs. 5 WOGG

Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten soll ausgeweitet werden.

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

Aus den 10.528 Wohngeldberechnungen des Jahres 2013 und dem aktuellen Personalbestand errechnet sich eine Leistungskennzahl von 540 Wohngeldberechnungsfällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. Für die Erreichung des GPA-Benchmarks sollten demnach nur 10 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung eingesetzt werden.

→ **Feststellung**

Es besteht derzeit ein rechnerisches Stellenpotenzial von 9,5 Vollzeit-Stellen. Das zeigt, dass die bisherigen Optimierungsmaßnahmen der Stadt Essen nicht ausreichend sind.

Weil die letzte Wohngeldnovelle 2009 ihre Fallzahl nahezu verdoppelte, stellt die Stadt Essen die zweite Stufe der Organisationsänderung bis 2015 zurück. Auch soll ab dem 01. Januar 2015 die Gewährung von BuT-Leistungen aus einer Hand unter Federführung des FB 56 erfolgen. Der Fachbereich 50 nutzt den derzeitigen Personalüberhang der Abteilung 50-4, um Engpässe aufgrund der aktuellen Flüchtlingssituation aufzufangen. Je eine Vollzeitkraft ist befristet umgesetzt

- zum Aufgabenbereich 50-2-1-1 Sozialhilfe und Leistungen nach dem AsylbLG und
- ins Sachgebiet 50-3-1-2 Wohnungsvermittlungsagentur, um Flüchtlinge in Wohnraum zu vermitteln.

Das reduziert das oben ausgewiesene Stellenpotenzial. Es verbleiben aber immer noch 7,5 Vollzeit-Stellen, das ist mehr als ein Drittel der vorhandenen Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte spätestens bis Ende 2015 den Personaleinsatz für die Wohngeld-Gewährung den Fallzahlen anpassen und die Aufgabe den übrigen wirtschaftlichen Hilfen organisatorisch angliedern.

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die Ämter für Ausbildungsförderung sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. In Essen ist das Amt für Ausbildungsförderung Teil der Abteilung 51-5 Unterhaltsicherung und Elternbeiträge des Jugendamtes (FB 51).

Die von der GPA NRW für die Leistungssachbearbeitung nach dem BAföG definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Essen 2011 mit 4,27 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich setzte sie 0,5 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ein.

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen gehört 2011 mit 0,83 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit dem niedrigsten einwohnerbezogenen Personaleinsatz.

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

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 1.585 Anträge nach der BAföG-Statistik von IT.NRW die Bezugsgröße. In 2012 steigt die Antragszahl auf 1.662. Dabei berücksichtigt die GPA NRW nur die Neu- und Wiederholungsanträge, nicht die sogenannten Änderungseingaben, auf die eine Berechnung folgt. Der Anteil der Neuanträge ist in Essen durchschnittlich mit 49 Prozent.

Anträge je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
371	239	685	354	291	330	372	20

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

→ Feststellung

Die Stadt Essen erreicht in 2012 mit 389 Anträgen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung den GPA-Benchmark. Ein Stellenpotenzial ist hieraus nicht erkennbar.

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 Vermögensfreibeträge werden angehoben. Mit den Änderungen werden die Antragszahlen im BAföG vermutlich steigen.

Gesamtbetrachtung und Potenzial des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabefeldern

Die Stellenausstattung der Stadt Essen entspricht in einigen untersuchten Bereichen den GPA NRW Benchmarks, teilweise werden sie auch übertroffen. Die Gründe, warum die von der GPA NRW gesetzten Benchmarks nicht erreicht werden, können neben ineffizienten Arbeitsabläufen auch unzulängliche personalwirtschaftliche Rahmenbedingungen sein. Hierzu gehören z. B. der Krankenstand, die Altersstruktur und das Qualifikationsniveau der Beschäftigten sowie die Fluktuation.

Tendenziell und statistisch belegt nimmt die Leistungsfähigkeit der Belegschaften mit zunehmendem Alter und häufigerer Krankheit ab. Die entsprechende Statistik der Stadt Essen zeigt, dass der Fachbereich 50 einen höheren Krankenstand als die Gesamtverwaltung hat. Dazu kommt das hohe Durchschnittsalter der Beschäftigten im Fachbereich 50. Nur rund acht Prozent der Belegschaft sind jünger als 41 Jahre (Stand September 2014), dagegen sind mehr als zehn Prozent über 60 Jahre alt. Der demografische Wandel wird in Essen in der Haupt- und Personalverwaltung zentral behandelt. Sie erstellte vor einigen Jahren eine Altersfluktuationsanalyse für die Zeit bis 2015. Für die Fachverwaltung ergaben sich hieraus bislang keine konkreten Maßnahmen. Die Probleme, die sich aus der starken Altersfluktuation ergeben, werden in Essen dadurch verstärkt, dass die Wiederbesetzungsverfahren oftmals sehr langwierig sind.

Hohe Krankenstände, ein hohes Durchschnittsalter und eine starke Altersfluktuation finden sich in mehreren Sozialverwaltungen der kreisfreien Städte. Die GPA NRW quantifiziert in dieser Prüfung nicht, inwieweit die Stadt Essen dadurch besonders belastet ist.

Das Qualifikationsniveau der im Prüfgebiet Soziales betrachteten Aufgaben in der Stadt Essen ist vergleichsweise hoch. Sie setzt nahezu vollständig Beamte des gehobenen Dienstes oder entsprechend qualifizierte Angestellte ein. Damit gibt die Vergütungsstruktur keinen Anlass, von der Erreichung der GPA-Benchmarks abzusehen.

Die Organisationsprozesse im Fachbereich 50 sind teilweise langwierig. Sie werden daher durch aktuelle Entwicklungen oder haushaltsrechtliche Vorgaben überholt. Eine vorausschauende Personalplanung ist so kaum möglich.

Lediglich in den Bereichen Hilfe zur Pflege und Wohngeld ergeben sich für die Stadt Essen zum Zeitpunkt September 2014 aus den empirischen Vergleichen Potenziale von zusammen ca. 11,8 Vollzeit-Stellen. Diese bedeuten ein monetäres Volumen von rund 619.000 Euro pro Jahr⁸. Das Potenzial wird teilweise realisiert, indem die Stadt Essen Personalumsetzungen vornimmt. Damit reagiert sie auf die steigenden Fallzahlen im Aufgabenbereich 50-2-1-1 (AsylbLG und Grundsicherung nach dem 4. Kapitel SGB XII).

Wie in fast allen Kommunen wird auch in Essen die Personalgewinnung und –entwicklung zunehmend wichtiger, aber auch schwieriger. Es besteht eine Konkurrenz um geeignete Nachwuchskräfte, sowohl mit anderen Dienstherrn, als auch innerhalb der eigenen Verwaltung. Die Anforderungen an das Personal steigen qualitativ und quantitativ. Für die Stadt Essen ist die Personalgewinnung durch die Haushaltsvorgaben eingeschränkt. Externe Ausschreibungen für Verwaltungskräfte finden nicht statt. Damit muss der Fachbereich 50 notwendiges Fachpersonal aus dem vorhandenen Bestand rekrutieren. Er sollte das aufgezeigte Potenzial nutzen, um steigende Fallzahlen und Aufgabenzuwächse in anderen Aufgabenfeldern aufzufangen.

Produktbereich 05 Soziale Leistungen

Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner

Der Produktbereich 05 Soziale Leistungen der kreisfreien Städte unterscheidet sich stark aufgrund unterschiedlicher Organisationsstrukturen, Grade der Ausgliederung von Aufgaben und politischer Ausrichtungen. Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Er wird auf der Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse des Teilergebnisplanes zum Produktbereich 05 ermittelt.

Fehlbetrag der Sozialen Leistungen in Euro

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
absolut	308.202.354	310.351.304	305.793.719	302.399.352

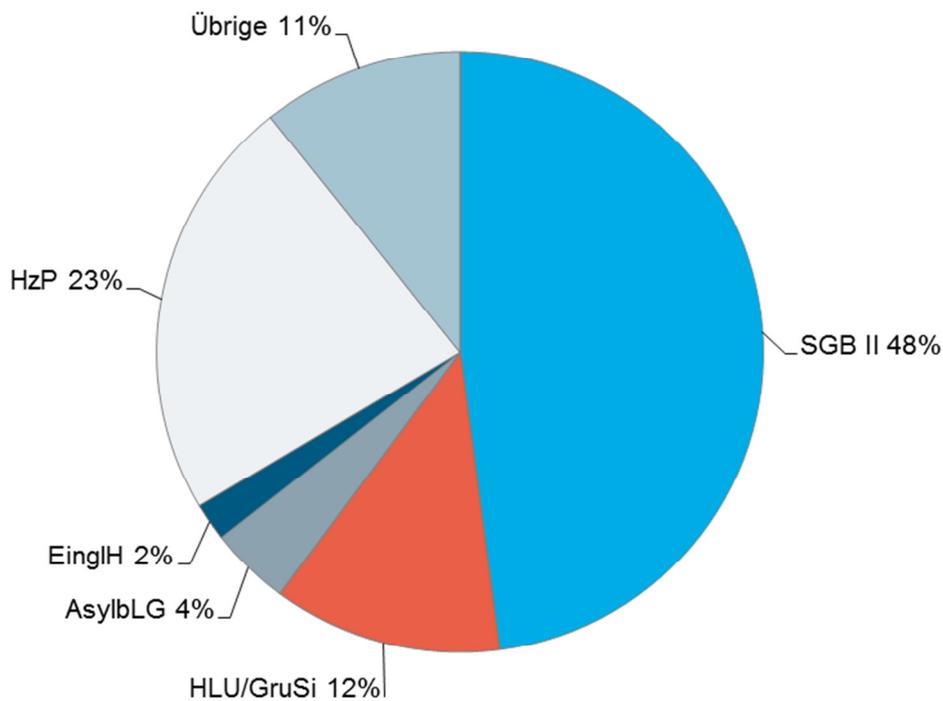
⁸ KGSt-Durchschnittswert 2011 je Vollzeit-Stelle für die jeweilige Aufgabe in der Stadt Essen

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
je Einwohner	535	540	533	526

Finanzdaten Fachbereich 50, Einwohnerzahlen nach IT.NRW

Seit 2010 reduziert sich der Fehlbetrag trotz teilweise steigender Fallzahlen durch die Übernahme von Transferleistungen durch den Bund.

Verteilung des Fehlbetrages 2012 Sozialen Leistungen auf einzelne Hilfearten



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

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II⁹ sieht eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig, § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGBII. Kommunale Träger sind für die in § 6

⁹ Sozialgesetzbuch Zweites Buch –Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

Abs. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen zuständig. Hier liegt der Schwerpunkt bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Abweichend hiervon können kommunale Träger auch als Träger der Leistungen nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGBII zugelassen werden. Diese sogenannten Optionskommunen nehmen dann alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. In NRW sind das 18 zugelassene kommunale Träger, darunter die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Mülheim an der Ruhr, Münster, Solingen und Wuppertal.

Die Stadt Essen ist seit 2012 Optionskommune. Der Wechsel in der Trägerschaft war mit einem hohen Aufwand verbunden. Er bringt auch einen Bruch in den Zeitreihenvergleich der Essener Kennzahlen mit sich. Denn die Jahre 2011 und 2012 sind wegen der Verschiebung der Zuständigkeiten auch hinsichtlich der Abrechnung ein Sonderfall. Das ist bei den folgenden Kennzahlen zu beachten.

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

SGB II-Quote in Prozent

Vergleichs-jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	17,8	8,5	21,4	14,8	13,3	14,6	16,7	22
2012	18,5	8,4	21,6	14,9	13,2	15,1	17,1	20

→ Feststellung

Einer der höchsten Anteile an SGB II-Beziehern belastet die Stadt Essen.

Grundsicherung für Arbeitssuchende- kommunale Leistungen

Vergleichs-jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Euro								
2011	2.501	2.011	2.656	2.324	2.175	2.346	2.468	22
2012	2.570	2.028	2.666	2.357	2.226	2.378	2.481	20
Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro								
2011	2.390	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22
2012	2.463	1.987	2.583	2.281	2.156	2.308	2.399	20

→ Feststellung

Essen gehört 2011 und 2012 zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher.

Die einmaligen Leistungen und die kommunalen Eingliederungsleistungen gem. § 16a SGB II wurden bis 2011 vom Fachbereich 50 bewirtschaftet. Ihr Anteil an den gesamten kommunalen Transferaufwendungen ist vergleichsweise hoch. In Essen fließen von den kommunalen Transferaufwendungen 2011 und 2012 rund 96 Prozent für Unterkunft und Heizung. Der Mittelwert für diese Quote beträgt knapp 97 Prozent.

Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

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

Organisation und Steuerung des BuT

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

Die BuT-Bearbeitung in Essen ist organisatorischen Änderungen unterworfen. Bis Ende 2014 bearbeiten noch das Jobcenter und der Fachbereich 50 BuT-Anträge. Sie haben dafür unterschiedliche Organisationsformen gewählt. Im Jobcenter bewilligt eine zentrale Stelle die BuT-Leistung für alle Hilfeempfänger. Die Anträge können dezentral sowohl dort, als auch beim jeweils zuständigen Leistungssachbearbeiter gestellt werden. Für den Fachbereich 50 gibt es eine dezentrale Zuständigkeit beim jeweiligen Leistungssachbearbeiter der Wohngeld-Stelle bzw. des Aufgabenbereiches 50-2-1-1. Die Stadt Essen plant eine weitgehende Zentralisierung. Ab dem 01.01.2015 soll die Gewährung von BuT-Leistungen aus einer Hand unter Federführung des Fachbereiches 56 - Jobcenter erfolgen. Derzeit wird in verschiedenen Arbeitsgruppen der Übergang vorbereitet (Abstimmung Verfahrensweisen, Technik, Personal, Finanzen, etc.).

Die Stadt Essen initiiert keine neuen Maßnahmen für das BuT, sondern setzt auf bestehende Projekte wie z. B. die Stadtranderholung Ferienspatz. Sie übernimmt die hierfür zu leistenden Eigenanteile der BuT-Berechtigten aus BuT-Mitteln. Über das seit 2009 bestehende Bildungsbüro ergibt sich eine enge Kooperation mit den Schulen gerade bei Maßnahmen der Lernförderung. Seit August 2012 hat die Stadt Essen den sogenannten Globalantrag eingeführt. Nachdem dieser einmalig in einem vereinfachten Verfahren gestellt ist, können unterschiedliche in Frage kommende BuT-Leistungen bewilligt werden.

Kennzahlen zum BuT

Das Vergleichsjahr für das BuT ist das Jahr 2012, da in 2011 Schwierigkeiten in der Einführung und Umsetzung bestanden. In Essen begann die BuT-Bearbeitung teilweise schleppend, so lagen dem JobCenter Essen im April 2012 fast unbearbeitete 15.000 Anträge vor. Die Stadt Essen erreicht 2012 eine Ausschöpfungsquote¹⁰ von etwa 75 Prozent der Bundesmittel und lag damit über dem Landesdurchschnitt. In 2013 verausgabte die Stadt Essen mit 10,2 Mio. Euro mehr für das BuT, als sie an Bundesmitteln für 2013 erhielt. Trotz einer zwischenzeitlich veränderten Abrechnung besteht weiterhin die Gefahr einer Unterdeckung. Die Stadt Essen hat u. a.

¹⁰ Verhältnis der verausgabten Mittel zu den vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzmitteln i. H. v. 5,4 % der KdU

deshalb ihre Richtlinie zur Lernförderung modifiziert. Gegebenenfalls werden weitere Einschränkungen in der Bewilligung notwendig werden.

Ordentliche Aufwendungen nach dem BuT je Bewilligung in Euro 2012

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
136	87	234	133	93	114	170	19

Neben den leicht überdurchschnittlichen Aufwendungen je Bewilligung hat Essen in 2012 auch eine überdurchschnittliche Leistungsdichte von 428 Bewilligungen je 1.000 Einwohner unter 25 Jahren. Der Mittelwert der Vergleichskommune beträgt 311.

Die freien Träger stellten Schulsozialarbeiter ein. Es handelte sich um rd. 80 Stellen, die bis einschließlich 2013 aus BuT-Mitteln finanziert waren. Sie stellten die Schnittstelle zwischen den bereits vorhandenen Strukturen in der Schule und der bewilligenden Behörde dar. Auch aufgrund ihrer Beratung steigerte sich die Antragszahl bei der Lernförderung von 2011 nach 2012 um rund 80 Prozent.

Für die Schulsozialarbeit wendete die Stadt Essen in 2012 fast fünf Mio. Euro BuT-Mittel auf. Das sind 47 Euro je Einwohner unter 21 Jahre auf. Damit gehört die Stadt Essen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen.

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 für alle ambulanten Eingliederungshilfeleistungen zuständig, die keine Wohnhilfen darstellen. Für die Leistungen zum Wohnen in ambulanter und stationärer Form sowie für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind die beiden Landschaftsverbände zuständig. Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen nehmen einen immer größeren Umfang im städtischen Haushalt ein, auch weil die Zahl der Menschen mit Behinderungen gestiegen ist¹¹. Die kreisfreien Städte erbringen seit Jahren einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der gesetzlich geregelten Eingliederungshilfeleistungen. Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Das sind beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit der Ratifizierung in 2009 geltendes Bundesrecht ist, oder die Neuformulierung wesentlicher Teile des SGB XII.

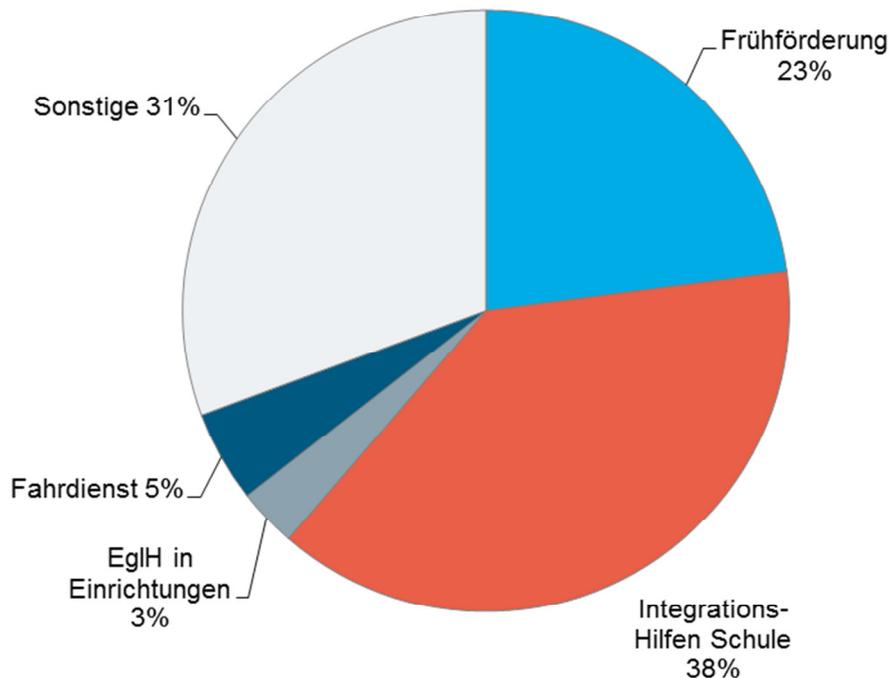
Entwicklung der Transferaufwendungen der Eingliederungshilfe in Euro

Transferaufwendungen	2009	2010	2011	2012
absolut	5.636.696	5.480.922	5.338.702	5.618.753
absolut ohne Behindertenfahrdienst	5.382.610	5.224.786	5.078.132	5.342.435

¹¹ s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

Die kreisfreien Städte sind unterschiedliche Wege gegangen, um einen Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe zu begrenzen. Die Transferaufwendungen der Stadt Essen betragen 2008 noch gut 5,8 Mio. Euro. Bis 2011 sinken sie sogar kontinuierlich. Die Hauptursache hierfür ist die Entwicklung bei der Frühförderung. Sie ist auch maßgeblich für den erneuten Anstieg in 2012 verantwortlich.

Verteilung der Transferaufwendungen der Eingliederungshilfe auf einzelne Hilfearten 2012



Der Schwerpunkte der Transferaufwendungen liegen in Essen bei der Frühförderung von Kindern bis zum Schuleintritt und den Integrationshilfen zur Ermöglichung des Schulbesuchs. Weil dies bei den meisten Kommunen so ist, betrachtet die GPA NRW diese Hilfearten im Folgenden detaillierter. Die Transferaufwendungen für die übrigen Hilfen betreffen in Essen u. a. behinderte Kinder in Pflegefamilien, die Teilhabe am Arbeitsleben, den Behindertensport, die Integrationshelfer für Freizeit sowie die Substitution bei Drogenabhängigkeit. Da der Behindertenfahrdienst sehr unterschiedlich organisiert wird und zum Teil freiwillige Anteile enthält, werden die folgenden Kennzahlen ohne den Behindertenfahrdienst dargestellt

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe je Einwohner in Euro

Vergleichs-jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	8,86	3,41	27,06	10,26	7,35	8,87	10,26	20
2012	9,30	3,25	28,47	11,21	8,00	9,30	11,78	19

Die Transferaufwendungen für die Eingliederungshilfe insgesamt lassen sich nicht ins Verhältnis setzen zu einem Leistungsbezieher. Ein Grund ist die Heterogenität der einzelnen Hilfearten z. B. hinsichtlich der Dauer oder der Intensität. Dies führt zu ganz unterschiedlichen Zählweisen von Fällen – zwischen den Hilfearten, aber auch zwischen den Vergleichskommunen. Damit ist der Bezug auf den Leistungsbezieher nur bei einzelnen Hilfearten für die Kommune bedingt möglich. Er lässt sich somit nicht interkommunal vergleichen. Aus den genannten Gründen verzichtet die GPA NRW auch darauf, die Leistungsdichte insgesamt darzustellen.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Essen hat die Leistungsgewährung nach und nach auf eine Gruppe des Aufgabenbereiches 50-2-1-2 zentralisiert.

Deren Sachbearbeiter spezialisieren sich jeweils auf Helfefelder wie u. a.:

- die Finanzierung integrativer Tageseinrichtungen für Kinder und Integrationshelfer für den Besuch von Tageseinrichtungen für Kinder,
- die Integrationshelfer zur Ermöglichung des Schulbesuchs,
- die Integrations-Hilfen für den Freizeitbereich (Integrationshelfer und Fahrtkosten zum Behindertensport),
- Therapien (z. B. Frühförderung, Heilpädagogik, Autismus-Therapie) oder
- behinderte Kinder in Pflegefamilien.

→ Feststellung

Die Spezialisierung in der Sachbearbeitung erleichtert die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in der Eingliederungshilfe.

Der Abschluss und die Überwachung von Leistungsvereinbarungen nach § 75 SGB XII obliegt dem Fachreferat 50-3 V in der Abteilung 50-3. Daneben ist auch die Abteilung 50-5, das Versorgungsamt für die Städte Mülheim an der Ruhr, Essen, Oberhausen, für Teile des Behindertenfahrdienstes zuständig. Und schließlich berät und unterstützt auch das Referat 50-2-4 Hilfesuchende und übernimmt Außendienstarbeiten wie Hausbesuche u. ä.

Die Eingliederungshilfe ist im Fachbereich 50 – ähnlich wie die Hilfe zur Pflege – über mehrere Organisationseinheiten verteilt. Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Essen in 2011 im Aufgabenbereich 50-2-1-2 mit 4,72 Vollzeit-Stellen, für die Leitungsaufgaben setzte sie 0,39 Vollzeit-Stellen ein.

Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner 2011

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,89	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,31	22

Auch hier ist die abweichende Zählweise von Hilfeempfängern bei den unterschiedlichen Hilfearten der Grund, weshalb die GPA NRW keine Leistungskennzahl bildet. Die einwohnerbezogene Personalquote ist unauffällig.

Frühförderung

Frühförderung meint alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um eine drohende Behinderung zu vermeiden oder eine bestehende Behinderung durch gezielte Förder- und Behandlungsmaßnahmen auszugleichen oder zu mildern. Die Frühförderung umfasst Leistungen zur medizinischen Rehabilitation und heilpädagogische Leistungen für Kinder vom Säuglingsalter an bis zum Schuleintritt. Leistungen der Frühförderung werden vor allem in (interdisziplinären) Frühförderstellen, freien heilpädagogischen Praxen und Sozialpädiatrischen Zentren erbracht.

Im Rahmen der Eingliederungshilfe werden heilpädagogische Maßnahmen im Vorschulalter gewährt¹². Eine frühestmögliche Förderung kann weitere Maßnahmen der Eingliederungshilfe vermeiden oder den Hilfebedarf verringern bzw. verzögern. Eine finanzielle Beteiligung der Eltern für Maßnahmen der Frühförderung sieht das Gesetz nicht vor.

Entwicklung der Frühförderung im Rahmen der Eingliederungshilfe

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	417	318	270	311
Leistungsdichte*	14,83	11,37	9,71	11,11
Transferaufwendungen in Euro				
absolut	1.960.267	1.491.610	1.041.742	1.288.697
je Einwohner unter 6 Jahre	69,72	53,33	37,47	46,03
je Leistungsbezieher	4.701	4.691	3.858	4.144

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner bis 6 Jahre am 31.12.

Die Transferaufwendungen für die Frühförderung machen in Essen 2012 fast ein Viertel des Gesamttransfers der Eingliederungshilfe aus. Ein interkommunaler Vergleich der Leistungsdichte scheitert an den unterschiedlichen Zählweisen und Definitionen von Leistungsbeziehern in den Vergleichskommunen. Tendenziell hat Essen ein unterdurchschnittliches Fallaufkommen in der Frühförderung. Das ist umso erstaunlicher, als die Stadt Essen unter die Frühförderung

¹² § 54 Abs. 1 SGB XII in Verbindung mit § 55 Abs. 2 Nr. 2 SGB IX

auch Integrationshelfer für den Besuch einer Kindertageseinrichtung subsumiert. Von diesen rund 70 Leistungsbeziehern im Jahresdurchschnitt fällt ein knappes Drittel in die Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR). Dieses Drittel wird daher in den Kennzahlen der GPA NRW nicht berücksichtigt. Warum ausgerechnet in Essen diese Hilfeform so ausgeprägt ist, konnte im Rahmen dieser Prüfung nicht benannt werden. Hierbei spielen eine Rolle

- die unterschiedlichen Förder- und Finanzierungssysteme der Landschaftsverbände,
- das örtliche Angebot an Kindertageseinrichtungen für Kinder mit Behinderung und
- die Anbieter von Integrations- Assistenzen, die in Essen traditionell viele Leistungsrechte mobilisieren.

Eine mögliche Erklärung mag auch in der Anwendung des § 10 Abs. 4 SGB VIII liegen, der die Sozialhilfe von der Jugendhilfe abgrenzt. Hierfür ist es notwendig, die Art der Behinderung (körperlich, geistig oder seelisch) festzustellen. Dies ist bei Kleinkindern oft noch nicht eindeutig möglich.

Die Fallzahlen bei den Integrationshilfen für den Besuch von Kindertageseinrichtungen nahmen in der Vergangenheit stark zu. Deshalb hat die Stadt Essen seit 2010 ein festes Verfahren etabliert, um den Hilfebedarf zu ermitteln. Für einen Antrag brauchen Eltern Stellungnahmen des behandelnden Arztes und der Kindertageseinrichtung. Das Gesundheitsamt entscheidet danach, ob eine Behinderung i. S. des § 53 SGB XII vorliegt und die beantragte Integrationshilfe notwendig ist. Um den Bedarf und den Hilfeumfang festzulegen, wird jeder Einzelfall vor Beginn des Kindergartenjahres beraten. An dieser Hilfeplankonferenz nehmen in der Regel teil

- die Eltern,
- die Kindertageseinrichtung,
- die Fachberatung ihres jeweiligen Trägers,
- die heilpädagogische Fachkraft des Jugendamtes und
- Vertreter des Fachbereiches 50.

→ **Feststellung**

Trotz des relativ hohen Aufwands hat die Stadt Essen mit diesem Verfahren gute Erfahrungen gemacht, sowohl unter fachlicher, als auch unter haushaltswirtschaftlicher Betrachtung.

Auch die Förder- und Behandlungspläne für die sogenannten Komplexleistungen in interdisziplinären Frühförderstellen (IFF) werden von heilpädagogischen Fachkräften des Jugendamtes fachlich geprüft. Essen hat derzeit nur eine IFF, die voll ausgelastet ist. Die begrenzte Kapazität vor Ort reguliert bislang den Zugang. Die Stadt Essen sollte diese Situation nutzen, um das Verfahren zur Zugangssteuerung und ihre Einflussmöglichkeiten weiter zu optimieren.

Anträge auf sogenannte solitäre Frühförderung werden bislang fachlich nur vom Gesundheitsamt begutachtet. Den konkreten heilpädagogischen Bedarf legt in der Regel der Leistungsanbieter fest, indem er für den Antrag einen Förderplan erstellt. Eine Inaugenscheinnahme des Kindes erfolgt in aller Regel nicht.

→ **Empfehlung**

Der Fachbereich 50 sollte die Bedarfsfeststellung auch für die solitäre Frühförderung durch eigene Fachkräfte vornehmen.

Transferaufwendungen der Frühförderung je Einwohner unter 6 Jahre in Euro

Vergleichs-jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	37,47	4,33	174,68	65,22	35,05	64,58	93,29	22
2012	46,03	6,20	171,16	70,47	43,65	67,80	95,51	20

→ **Feststellung**

Unterdurchschnittliche Fallzahlen führen zu einer unterdurchschnittlichen Positionierung im interkommunalen Vergleich der einwohnerbezogenen Transferaufwendungen.

Transferaufwendungen der Frühförderung je Leistungsbezieher in Euro

Vergleichs-jahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	3.858	783	5.121	2.865	1.789	2.652	3.896	20
2012	4.144	1.208	5.629	2.982	1.825	2.556	4.198	19

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen hat nicht mit allen Leistungsanbietern Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen gem. § 75 SGB XII abgeschlossen.

Es gibt nur in manchen Fällen über die Vergütungsvereinbarung hinaus auch Qualitäts- oder Prüfungsvereinbarungen. Der FB 50 konnte nicht darlegen, dass eine wirksame Kontrolle besteht, wie die Hilfe tatsächlich erbracht wird. Beispielsweise war unklar, ob die geleisteten Fachstunden auch von den Leistungsbeziehern bzw. deren Eltern quittiert werden. Für solitäre heilpädagogische Maßnahmen gibt es keine Anforderungen an die Diagnostik, die die Frühförderstellen durchführen. Hier ist nach Auffassung der GPA NRW die Verzahnung zwischen Vertragsmanagement, fachlicher und wirtschaftlicher Bedarfsermittlung und Abrechnung der Hilfen verbesserungswürdig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte mit allen Leistungsanbietern Leistungs-, Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen gem. § 75 SGB XII abschließen, die auch fachbereichsübergreifend angewendet werden können.

Auf die Transferaufwendungen wirkt sich auch aus, ob Frühförderung als solitäre heilpädagogische Maßnahme oder als sogenannte Komplexleistung erbracht wird. Komplexleistung bedeutet, dass pädagogische und medizinisch-therapeutische Fachkräfte interdisziplinär zusammenarbeiten und die Maßnahme gemeinsam durchführen. Je nach dem unterscheiden sich das Abrechnungsverfahren und der Anteil der zu tragenden Aufwendungen für die Eingliederungshilfe. Dies schränkt – ebenso wie die unterschiedliche Ermittlung der Fallzahlen – die Ver-

gleichbarkeit der Transferaufwendungen je Leistungsbezieher ein. Dazu kommt eine unterschiedliche Leistungsintensität durch die bewilligten Fördereinheiten je Woche oder die zeitlichen Bestandteile einer Fördereinheit. In Essen kommen die bei der Frühförderung erfassten Fälle der Integrationsassistenz in der Kindertageseinrichtung hinzu. Ihre Transferaufwendungen pro Leistungsbezieher sind mit 6.900 Euro in 2011 bzw. 4.900 Euro in 2012 höher als die durchschnittlichen Transferaufwendungen der Frühförderung in Essen.

Integrationshilfen

Bei den Hilfen zur angemessenen Schul- und Ausbildung ist die bedeutendste Leistung der Eingliederungshilfe die Integrationshilfe¹³. Integrationshelfer sollen den schulpflichtigen Kindern mit einer Behinderung den Schulbesuch ermöglichen und/oder erleichtern. Die Fallzahlen und die Aufwendungen sind in den letzten Jahren bei allen kreisfreien Städten stark angestiegen. Gründe hierfür liegen in den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention¹⁴. Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz NRW wurde zum Schuljahr 2014/2015 der gemeinsame Unterricht von Menschen mit und ohne Behinderung als Regelfall im Schulgesetz verankert. Danach sollen vermehrt Kinder mit einer Behinderung in Regelschulen beschult werden (Inklusion). Hierdurch werden weitere Fallzahlensteigerungen erwartet.

Genau wie bei der Frühförderung werden die Eltern an den Kosten der Integrationshilfen nicht beteiligt. Inzwischen hat das Land die Konnexität anerkannt. Es zahlt spätestens zum 1. Februar 2015 einen Belastungsausgleich für Schulträgeraufgaben in Höhe von 25 Millionen Euro jährlich an die Kommunen und Kreise. Daneben übernimmt es eine Inklusionspauschale in Höhe von 10 Millionen Euro¹⁵. Diese soll der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nichtlehrendes Personal der Kommunen dienen. Die Mittel dürfen nicht für die Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35 a SGB VIII und § 54 SGB XII verwendet werden.

Entwicklung der Integrationshilfen für Schüler

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	147	163	169	186
Transferaufwendungen in Euro				
absolut	1.751.365	1.937.872	2.166.156	2.154.499
je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre	21,70	24,35	27,72	27,98

Die Transferaufwendungen der Stadt Essen für Integrationshilfen für Schüler erhöhten sich von 2009 nach 2012 um rund 23 Prozent. Die Zahl der Leistungsbezieher stieg im selben Zeitraum

¹³ § 54 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII

¹⁴ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

¹⁵ siehe dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für schulische Inklusion vom 9. Juli 2014

um mehr als 26 Prozent bei einem gleichzeitigen Rückgang dieser Bevölkerungsgruppe um 3,5 Prozent. Bei dieser Hilfeart muss die Stadt Essen mit erheblichen weiteren Zunahmen rechnen.

In Essen werden die Anträge auf Integrationshilfe häufig formlos über die Schulen gestellt. Die Zusammenführung der notwendigen Antragsunterlagen obliegt dem Aufgabenbereich 50-2-1-2. Danach prüft das Gesundheitsamt, ob eine Behinderung nach § 53 SGB XII oder nach § 35a SGBVIII vorliegt. Hiernach richtet sich die Zuständigkeit des Sozial- bzw. Jugendamtes. Für schwierige oder strittige Fälle gibt es eine Clearingkonferenz. Die Fachbereiche sind über die Fälle der Schulassistenten des jeweils anderen Fachbereiches nicht informiert.

Der FB 50 prüft bislang nicht den konkreten Hilfeumfang z. B. anhand des Stunden- oder Raumplanes. Auch arbeitet er wenig mit den Schulen zusammen an der Optimierung der Hilfen. Er begründet dies mit seiner personellen Situation. Regelmäßig wird die Eingliederungshilfe dem Antrag entsprechend bewilligt für ein Schuljahr. Die Stadt Essen macht daher die Erfahrung, dass über 30 Prozent des bewilligten Stundenvolumen seit Jahren nicht in Anspruch genommen wird. Hier sieht die GPA NRW eine Steuerungsmöglichkeit für die Stadt Essen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte eine regelmäßige Hilfekonferenz für die Bewilligung von Integrationshilfen im Schulbereich einrichten nach dem Vorbild ihrer Integrationshilfen in Kindertageseinrichtungen.

An einer solchen Konferenz sollten teilnehmen die FB 50, 53 und möglicherweise 51 sowie die Schulaufsicht und die betroffene Schule. Die Eltern oder Träger können hinzugezogen werden. Dieser Kreis kann dann auch beurteilen, wo es möglich und sinnvoll ist, dass ein Integrationshelfer für mehrere Fälle eingesetzt wird. Dies geschieht, indem er entweder die Schüler gemeinsam betreut oder den Einsatz an einer Schule so gestalten kann, dass seine Anwesenheitszeit optimal ausgenutzt wird. Die konkrete Umsetzung sollte bei der einzelnen Schule liegen.

Transferaufwendungen der Integrationshilfen je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro

Vergleichsjahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	27,72	5,81	71,00	26,11	11,14	25,50	31,03	20
2012	27,98	7,06	74,12	30,45	15,44	26,69	38,81	19

Eine auf den Leistungsbezieher bezogene Kennzahl kann hier wegen der differierenden Datenbasis nicht gebildet werden.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren¹⁶. Die kreisfreien Städte haben den Behindertenfahrdienst hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und des Personenkreises sehr unterschiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzliche und freiwillige Leistung. Deshalb war und ist die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes häufig Bestandteil von Haushaltskonsolidierungen.

In Essen sind mehrere Organisationseinheiten mit dem Behindertenfahrdienst beschäftigt. Die Abteilung 50-5 Versorgungsamt koordiniert die Hilfen und Angebote für Behinderte. Für Verträge und Vereinbarungen ist das Fachreferat 50-3 V zuständig. Anträge auf die Übernahme von Fahrtkosten werden vom Aufgabenbereich 50-2-1-1, für Hilfeempfänger in Alten- und Pflegeheimen vom Aufgabenbereich 50-2-1-2 bearbeitet. Hierzu wird ein verkürzter Sozialhilfeantrag aufgenommen. Es gibt zwei Arten der Leistungsgewährung. Zum einen die nachträgliche durch den zuständigen Leistungssachbearbeiter in Abteilung 50-2, zum anderen die direkte Abrechnung des Leistungsanbieters mit dem FB 50, die mittlerweile im Versorgungsamt 50-5 angesiedelt ist. Der Internetauftritt der Stadt Essen verweist unter „Behindertenfahrdienst“ auf die Abteilung 50-2.

→ Empfehlung

Die Stadt Essen sollte die Leistungsgewährung für den Behindertenfahrdienst bündeln.

Transferaufwendungen für den Behindertenfahrdienst in Euro

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
absolut*	254.085	256.136	260.570	276.318
je Einwohner	0,44	0,45	0,45	0,48

*davon 230.000 Euro pro Jahr pauschaler Betriebskostenzuschuss an gemeinnützigen Träger

Seit Ende der 70er Jahre ist das Deutsche Rote Kreuz (DRK) Kooperationspartner der Stadt Essen für den Behindertenfahrdienst. Es erhält als institutionelle Förderung eine Pauschale von 230.000 Euro im Jahr. Damit soll ihm die Vorhaltung eines leistungsfähigen Fahrdienstes für alle schwerbehinderten Menschen mit einer außergewöhnlichen Gehbehinderung ermöglicht werden. Dieses Angebot geht weit über die Pflichtleistungen für den Personenkreis der Eingliederungshilfe hinaus.

→ Feststellung

Der überwiegende Teil der Transferaufwendungen für den Behindertenfahrdienst ist eine freiwillige Leistung der Stadt Essen. Eine öffentliche Ausschreibung der Leistungen für den Behindertenfahrdienst erfolgte seit mehr als zwanzig Jahren nicht, so dass kein Wettbewerb stattfinden konnte.

¹⁶ s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

Die Stadt Essen hat die Kooperationsvereinbarung mit dem DRK zum Behindertenfahrdienst mit Wirkung zum 31. Dezember 2014 gekündigt. Die bisherige pauschale Förderung soll vollständig entfallen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW unterstützt die Überlegungen der Stadt Essen, die freiwilligen Transferleistungen für den Behindertenfahrdienst zu streichen.

Neben der Haushaltskonsolidierung spricht auch dafür, dass so das Nachrangprinzip der Sozialhilfe besser gewahrt wird. Denn unabhängig von ihrem finanziellen Leistungsvermögen profitierten auch die sogenannten „Selbstzahler“ von den subventionierten Vergütungssätzen. Auch die Krankenversicherungen rechneten die von ihnen zu zahlenden Fahrten möglicherweise danach ab.

Eine künftige Gewährung von freiwilligen Leistungen für den Behindertenfahrdienst wirft auch wettbewerbsrechtliche Fragen auf. Ohne eine konkrete und angemessene Gegenleistung könnte ein solcher Transfer eine Beihilfe darstellen. Hierfür wären strenge Voraussetzungen zu beachten. Tritt die Stadt Essen selbst als Auftraggeber auf, sollte sie mindestens ein Interessenbekundungsverfahren oder sogar ein förmliches Ausschreibungsverfahren durchführen. Der EU Schwellenwert für die Auftragsvergabe liegt bei 200.000 Euro.

Die Fachverwaltung der Stadt Essen überlegt derzeit, den Behindertenfahrdienst zunächst in einem offenen Wettbewerb zu organisieren. Die Nutzer sollen unter verschiedenen Anbietern frei wählen können. Dabei sind ihre persönlichen Qualitätsansprüche für die Auftragsvergabe entscheidend. Die Stadt Essen sollte in diesem Fall ein Beschwerdemanagement einrichten. Die Erkenntnisse hieraus geben ihr Argumente für künftige Entscheidungen zum Behindertenfahrdienst.

Transferaufwendungen für den Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro

Vergleichsjahr	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	0,45	0,03	2,29	0,62	0,28	0,45	0,74	21
2012	0,48	0,06	2,78	0,62	0,27	0,41	0,79	19

Die Extremwerte belegen, wie unterschiedlich die Kommunen den Behindertenfahrdienst ausgestalten. Es gibt große Unterschiede beim Kreis der Leistungsbezieher und beim Einkommenseinsatz. Auch wird die Inanspruchnahme unterschiedlich dokumentiert und gezählt, so kann beispielweise eine Kommune nur die Anzahl der Fahrten, eine andere nur die Zahl der berechtigten Personen nennen. Dies verhindert einen interkommunalen Vergleich bezogen auf Leistungsbezieher.

Die Stadt Essen gewährt neben dem pauschalen Betriebskostenzuschuss an das DRK Mobilitätshilfen nach dem SGB XII, indem sie konkrete Fahrtkosten erstattet. Hierfür sieht eine interne Richtlinie des FB 50 bestimmte Vergütungssätze vor, die von Zeit zu Zeit angepasst werden. Diesen Sätzen liegt keine genaue betriebswirtschaftliche Kalkulation zugrunde. Sie unterschreiten die örtlichen Taxitarife deutlich, so dass sie nicht kostendeckend erscheinen. Diese Situation hat sich seit 2011 etwas geändert, weil das DRK durch den Wegfall des Zivildienstes Kapa-

zitätsengpässe hatte. In diesen Fällen erstattet der FB 50 auch die über die vereinbarten Sätze hinausgehenden Fahrtkosten Dritter. Eine konkrete Regelung hierzu fehlt jedoch, die Anerkennung erfolgt sozusagen freihändig.

→ **Feststellung**

Die Regelungen der Stadt Essen zur Inanspruchnahme des Behindertenfahrdienstes sind weit gefasst.

Voraussetzung ist nur der Besitz eines Schwerbehindertenausweises mit dem Merkmal a G (außergewöhnliche Gehbehinderung). Die Eingangsvoraussetzung für die Eingliederungshilfe nach § 53 Abs. 1 SGB XII¹⁷, nämlich dass durch die Behinderung die Teilhabefähigkeit eingeschränkt ist, prüft die Stadt Essen nicht im Einzelfall. Vielmehr geht sie summarisch davon aus, dass dies bei einem Schwerbehindertenmerkmal a G immer der Fall ist. Auch muss die berechnete Person in Essen nicht dauerhaft auf einen Rollstuhl angewiesen sein. Die Einkommensgrenze nach § 85 SGB XII ist nur für die Fälle maßgeblich, in denen auch die Fahrtkosten von der Eingliederungshilfe übernommen werden sollen. Für die Berechtigung zur Inanspruchnahme des vergünstigten Behindertenfahrdienstes spielt das Einkommen derzeit keine Rolle.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte bei der Neuregelung des Behindertenfahrdienstes die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von subventionierten Leistungen stringenter fassen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen beurteilt die sozialhilferechtliche Angemessenheit für Mobilitätshilfen nach dem 6. Kapitel des SGB XII großzügig.

So ist der Leistungsumfang räumlich nicht beschränkt auf das Stadtgebiet, sondern umfasst auch alle angrenzenden Kommunen. Damit will die Stadt Essen Nutzern, die am Stadtrand wohnen, entgegenkommen. Tatsächlich ist damit aber auch eine Fahrt von Gelsenkirchen nach Ratingen abgedeckt. Die meisten Vergleichskommunen übernehmen nur Fahrten innerhalb ihrer Stadtgrenzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte den von ihr finanzierten Behindertenfahrdienst auf das Stadtgebiet oder alternativ auf einen Radius von z. B. maximal 20 km begrenzen.

Derzeit kann der subventionierte Behindertenfahrdienst für Fahrten in allen Bereichen des täglichen Lebens genutzt werden. Eine Prüfung der Notwendigkeit erfolgt in aller Regel nicht. So bezuschusst die Stadt Essen z. B. auch die Fahrten zu Ärzten, für die keine ärztliche Verordnung vorliegt und die daher von der Krankenversicherung nicht gezahlt werden.

¹⁷ Personen, die durch eine Behinderung im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 des Neunten Buches wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt oder von einer solchen wesentlichen Behinderung bedroht sind, erhalten Leistungen der Eingliederungshilfe, wenn und solange nach der Besonderheit des Einzelfalles, insbesondere nach Art oder Schwere der Behinderung, Aussicht besteht, dass die Aufgabe der Eingliederungshilfe erfüllt werden kann. Personen mit einer anderen körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung können Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten.

Als Bewilligungs-Obergrenze für Mobilitätshilfen nach dem 6. Kapitel SGB XII sieht die Stadt Essen 500 Euro je Monat und Leistungsberechtigtem vor. Auch diese Vorgabe ist im Vergleich der kreisfreien Städte äußerst großzügig. Sie wird nach Aussage des zuständigen Sachbearbeiters auch nur selten erreicht, so dass eine Absenkung kaum Auswirkungen auf die Leistungsberechtigten haben wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte auch einen angemessenen Eigenanteil für die Nutzer des Behindertenfahrdienstes in Erwägung ziehen, die unter der sozialhilferechtlichen Einkommensgrenze liegen.

Sofern Forderungen aus der die UN-Behindertenrechtskonvention im Widerspruch zu den sozialhilferechtlichen Regelungen stehen, sollte die Stadt Essen auch aus haushaltspolitischen Erwägungen nicht ohne zwingende rechtliche Erfordernisse über ihre Pflichten nach dem SGB hinausgehen.

Hilfe zur Pflege

Das GPA-Kennzahlenset stellt steuerrelevante Kennzahlen aus den von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfeldern dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die Gegenstand vorangegangener Prüfungen waren. Dort finden sich auch Kennzahlen aus dem Produktbereich 05 Soziale Leistungen zur Hilfe zur Pflege.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

Die GPA NRW hat in ihrem letzten Prüfbericht empfohlen, die Aufgaben Planung, Pflegeberatung, individuelle Leistungssteuerung, wirtschaftliche Hilfgewährung und Qualitätssicherung in der Leistungsorganisation zusammenzuführen und ergebnisorientiert (ambulant vor stationär) auszurichten.

In Essen wird die Hilfe zur Pflege weiterhin von unterschiedlichen Bereichen bearbeitet. So gibt es u. a.

- die Leistungsgewährung in der Abteilung 50-2,
- die Pflegesatzverhandlungen in der Abteilung 50-3,
- die Pflegeberatung im Seniorenreferat der Abteilung 50-2,
- die Sozialplanung im Stab des Fachbereiches 50,
- die (seit 2011 vakante) Seniorenplanung ebenfalls dort und
- die Heimaufsicht im Fachbereich 53.

Die Stadt Essen hat die Empfehlung, die Fachbereiche 50 und 53 organisatorisch zusammenzuführen, geprüft und sich dagegen entschieden.

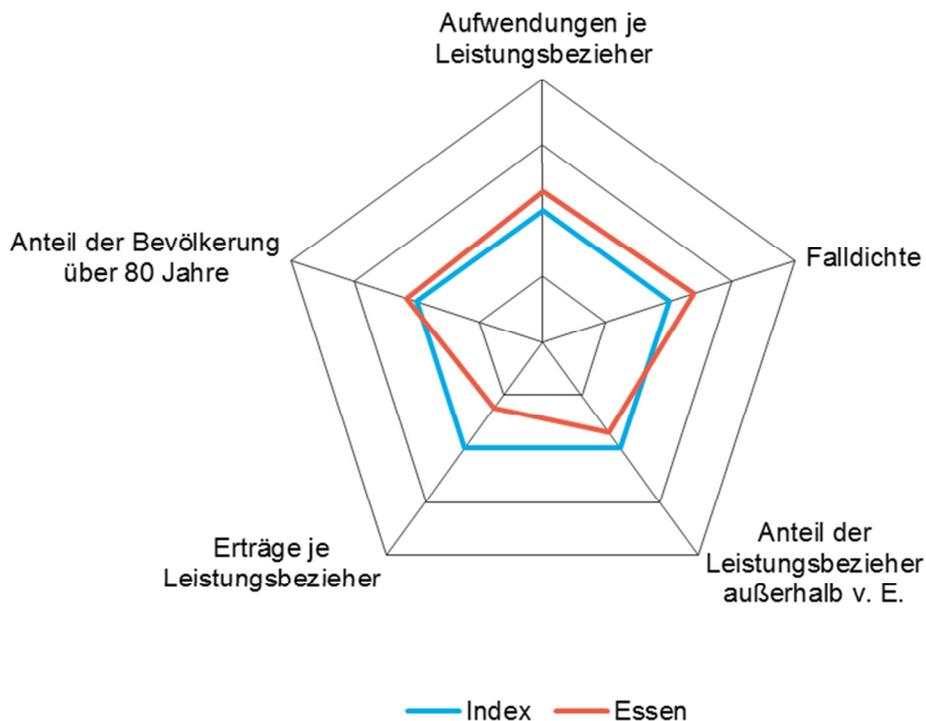
Ebenfalls hat die GPA NRW empfohlen, die Hilfeplanung und pflegerische Bedarfsprüfung durch angemessene Stellenanteile für Pflegefachkräfte auszubauen. Dies hat die Stadt Essen unter Hinweis auf die Haushaltskonsolidierung nicht umgesetzt. Andere Städte machen gute Erfahrungen mit Pflegefachkräften, die den pflegerischen Bedarf feststellen und die Abrechnungen der Leistungserbringer fachlich prüfen. Dadurch erreichen sie in vielen Fällen sogar einen wirtschaftlichen Erfolg durch reduzierte Transferaufwendungen. Der Einsatz der Pflegefachkräfte bedingt, dass deren Aufgaben genau beschrieben sind. Die Beschreibung sollte die Wahrnehmung von Kontrollfunktionen (z .B. durch Überprüfung der Abrechnungen) enthalten. Durch eine entsprechende Gegenüberstellung von beantragten, bewilligten und abgerechneten Leistungen kann die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes nachgehalten werden.

Bereits im letzten Bericht empfahl die GPA NRW die spezialisierte Verfolgung von Unterhaltsansprüchen. Sie wird weiterhin in der Sachbearbeitung mit abgedeckt, es erfolgte bislang keine Spezialisierung. Im Rahmen der Organisationsuntersuchung der Abteilung 50-2 sollte dieses Thema noch einmal aufgenommen werden. Hierzu verweisen wir auf unsere Ausführungen auf Seite 14f.

Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege

Die folgende Grafik macht deutlich, welche Faktoren die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege beeinflussen und sich auf die Aufgabenerledigung auswirken. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Es werden die Kennzahlen 2012 dargestellt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der kreisfreien Städte.

Wirkungszusammenhänge Hilfe zur Pflege 2011



Anlagen

Gewichtung 3. und 4. Kapitel SGB XII

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2011

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	637	1,0	637
4. Kapitel SGB XII	6.523	0,7	4.566
Gesamt	7.160		5.203

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

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	656	1,0	656
4. Kapitel SGB XII	6.903	0,7	4.832
Gesamt	7.559		5.488

Gewichtung stationäre Pflege

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege in eigener Zuständigkeit	3.160	1,0	3.160
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR	457	1,0	457
Pflegewohnngeld für Selbstzahler	959	0,4	384
Gesamt	4.576		4.001

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2012

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege in eigener Zuständigkeit	3.187	1,0	3.187
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR	471	1,0	471
Pflegewohnngeld für Selbstzahler	963	0,4	385
Gesamt	4.621		4.043

→ 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 Essen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Schulsekretariate	3
Organisation und Steuerung	5
Schülerbeförderung	7
Organisation und Steuerung	8
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	11

→ Schulen und Sport

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen und Sport umfasst in Essen die Handlungsfelder

- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Die Prüfung in Essen erfolgt ohne die Themen, die einen Bezug zur Gebäudewirtschaft haben:

- Flächen von Schulgebäuden und Schulsporthallen,
- Bewirtschaftung,
- Portfoliomanagement und
- Lebenszykluskosten.

Zu diesen Themen findet eine separate Beratung durch die Task Force Stärkungspakt Stadtfinanzen der GPA NRW statt.

Ziel der GPA NRW ist es in der Überörtlichen Prüfung, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Basis hierzu sind interkommunale Kennzahlenvergleiche. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- die demografische Entwicklung,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auch auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Essen hat 2011 insgesamt 107,33 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten eingesetzt. Diese verursachten Personalaufwendungen von 4,34 Mio. Euro. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen je Stelle anhand der KGSt-

Durchschnittswerte¹. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten. Die mit den Beschäftigten jeweils arbeitsvertraglich festgelegten Arbeitszeiten sind höchst unterschiedlich. Sie bewegen sich zwischen wenigen Wochenstunden über Halbtagsstellen bis zu regulären Vollzeit-Stellen.

**Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011
(alle Schulformen außer Berufskollegs)**

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
59	55	103	73	67	72	76	22

Essen erreicht bei allen Schulformen, die in dieser Kennzahl zusammen gefasst sind, gute Werte, besonders bei Grund- und Hauptschulen. Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 der Anlage dieses Teilberichts zu entnehmen.

Wegen der Besonderheiten der Schulform rechnen wir die Berufskollegs nicht in diese Gesamtkennzahl ein. Durch die unterschiedlichen Bildungsgänge (zum Beispiel in Teilzeit und Vollzeit) und die große Anzahl der Schüler wären Besonderheiten anderer Schulformen in einer Gesamtkennzahl nicht mehr erkennbar. Wir stellen die Berufskollegs nachfolgend deshalb gesondert dar:

**Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011
(nur Berufskollegs)**

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
55	35	73	51	46	51	57	20

In unserem Vergleich hängen die Personalaufwendungen je Schüler von zwei Faktoren ab: Wie viele Vollzeit-Stellen gibt es je Schüler und wie hoch ist die Vergütung je Stelle. Die Kennzahl Schüler je Vollzeitstelle dient dabei als Indikator für die Auslastung der Schulsekretariate:

**Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariat 2011
(alle Schulformen außer Berufskollegs)**

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
665	428	778	602	548	605	659	22

¹ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/11)

Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariat 2011 (nur Berufskollegs)

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
797	597	1.234	887	758	840	988	21

Essen erreicht in den meisten Schulformen gute Werte und eine hohe Auslastung. Ausnahmen sind die Hauptschulen und Berufskollegs. Dort müssen die Sekretariatskräfte nur vergleichsweise wenige Schüler betreuen.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) zugeordnet. Zurzeit erhalten die Beschäftigten meist noch die Entgeltgruppe 6, da sie eine entsprechende Besitzstandswahrung aus dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) haben.

Qualitatives Stellenniveau 2011

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Essen Vollzeit-Stellen	Essen Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	0	0	1
E 8	25,46	24	7
E 6	36,72	34	55
E 5	4,94	5	32
E 3	40,21	37	6
Summe	107,33	100	100

Die Bandbreite der Entgeltgruppen ist bei der Stadt Essen höher als in den meisten anderen Kommunen. Es gibt weniger Stellen in mittleren, dafür mehr in niedrigen und höheren Stufen. Dadurch bestehen zwar entsprechende Möglichkeiten bei der Personalentwicklung. Doch nur elf von 22 Städten haben überhaupt Stellen in den Entgeltgruppen E8 oder E9 eingerichtet. In den restlichen Kommunen gibt es keine so hohe Vergütung in Schulsekretariaten.

Oft wird diese Vergütung mit Leitungs- und Koordinierungsfunktionen innerhalb der Sekretariate begründet. In Essen wird die Vergütung an den übertragenen Aufgaben festgemacht. So stellt Essen die Beschäftigten in Entgeltgruppe E 3 als Schreibkräfte ein. Sie sind überwiegend mit typischen Schreib-, Vervielfältigungs- und Registrartätigkeiten betraut. Nur zu 35 Prozent ihrer Stelle nehmen sie überhaupt schulspezifische Tätigkeiten wahr. Sie werden an Grund- und Hauptschulen ausschließlich eingesetzt. An Gesamtschulen ist jede zweite Stelle eine in Entgeltgruppe 3 und an Gymnasien jede zehnte. Die Stellen in Entgeltgruppe E 8 findet man nur an Gymnasien und Gesamtschulen. Sie haben gar keine Schreib-, Vervielfältigungs- und Registra-

turtätigkeiten zur Aufgabe, sondern werden als Sachbearbeiter für Verwaltungsangelegenheiten eingestellt.

→ **Empfehlung**

Vor dem Hintergrund des interkommunalen Vergleichs sollte die Stadt Essen prüfen, ob die Eingruppierung nach Entgeltgruppe E 8 im bisherigen Umfang beibehalten wird.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Essen verwendet für jede Schulform einen festen Stundensockel, der mit einem Faktor entsprechend der Anzahl der Schüler weiter erhöht wird. Für muttersprachlichen Unterricht und Ganztagsangebote gibt es weitere Zuschläge.

Einmal jährlich errechnet die Stadt Essen so die benötigten Stunden und passt die Besetzung der Sekretariate entsprechend an. Deshalb kann es vorkommen, dass eine Kraft bis zu drei Schulen betreut.

→ **Feststellung**

Das Verfahren zur Stellenbemessung ist zwar pauschal, aber sachgerecht.

Eine Änderung der Arbeitszeit wird nur im Einvernehmen mit den Betroffenen oder bei einem personellen Wechsel vorgenommen. Anpassungen können dabei zu Umsetzungen zu anderen Schulen führen. Nach den Erfahrungen der Schulverwaltung gelingt es auch in Essen meistens, einvernehmliche Lösungen zu finden.

Die meisten Vergleichsstädte arbeiten dagegen mit flexibleren Arbeitsverträgen, die der Kommune eine Anpassung der Stundenzahl bei Bedarfsänderungen ermöglichen. Zum Beispiel werden neue Arbeitsverträge grundsätzlich mit einem garantierten Stundensockel im Umfang der halben Wochenarbeitszeit geschlossen. Darüber hinaus werden befristet für ein Jahr, genau die Stunden als Arbeitszeit vereinbart, die sich am jeweiligen Schulstandort jährlich auf Basis der tatsächlichen Schülerzahlen als Bedarf errechnen. So können Stunden-Soll und Stunden-Ist aktuell angepasst werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte eine flexiblere Vertragsgestaltung für die Sekretariatskräfte anstreben, um die Arbeitszeiten zeitnah an den tatsächlichen Bedarf anpassen zu können.

In der Zukunft wird es voraussichtlich mehr Inklusion an den Schulen geben. Die Stadt Essen sollte deshalb prüfen, ob und wie sie dies bei der Bemessung der Stellen berücksichtigt. Bislang gibt es keine entsprechenden Ansätze.

Hilfreich können die Ausführungen des KGSt-Berichtes 14/2014 zur Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten sein. Dort werden auch deutlich differenziertere Möglichkeiten zur Stellenbemessung vorgestellt, als Essen sie bislang verwendet. Mit dem im Bericht beschriebenen detaillierten Aufgabenkatalog und mittleren Bearbeitungszeiten könnte die Stadt Essen die individuellen Besonderheiten an den jeweiligen Schulstandorten stärker berücksichtigen.

Zugleich gibt es auch gegenläufige Trends, die zu geringeren Bemessung führen werden. Wegen der Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit sowie der allgemeinen demografischen Entwicklung der Schülerzahlen bleiben auch künftig jährliche Anpassungen erforderlich.

Der KGSt-Bericht kann im Übrigen auch wertvolle Anregungen zur Aktualisierung der Stellenbeschreibungen liefern.

Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen im städtischen Haushalt. Deshalb prüft die GPA NRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Stadt Essen hat im Jahr 2011 insgesamt rund 7,8 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Davon entfallen 92 Prozent auf den Schulweg. Der Rest auf Fahrten zu Sportstätten und zu Sonderveranstaltungen.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	105	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	637	219	1.611	608	508	551	631	18
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	15,1	4,0	44,9	19,2	14,4	15,4	23,1	18

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 der Anlage dieses Teilberichts zu entnehmen.

Bei Grund- und Gesamtschulen sowie bei den Berufskollegs erreicht Essen gute Werte. Bei Haupt- und Förderschulen liegen diese hingegen schlechter und deutlich über dem Mittelwert.

Besonders auffällig ist die Schülerbeförderung auf dem Schulweg an den Förderschulen. Sie ist 14 Prozent teurer als im interkommunalen Durchschnitt. Dies liegt daran, dass die Stadt Essen in diesem Bereich viel Spezialverkehr einsetzt:

Ausgesuchte Kennzahlen zur Schülerbeförderung 2011 (Förderschulen)

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	1.023	257	1.563	721	538	669	877	19
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	47,0	12,5	70,5	43,8	34,5	47,0	52,6	17
Anteil der mit Spezialverkehr beförderten Schüler an der Zahl der beförderten Schüler	72,0	28,9	80,8	56,3	51,3	59,7	64,3	15

In Essen haben zwar nur durchschnittlich viele Kinder an Förderschulen einen Anspruch auf Schülerbeförderung. Doch werden diese überdurchschnittlich häufig mit Spezialverkehr befördert. Dieser ist prinzipiell teurer und wird von anderen Kommunen nicht in diesem Umfang durchgeführt.

→ Empfehlung

Die Stadt Essen sollte prüfen, wo die Gründe für die Auffälligkeit bei der Schülerbeförderung im interkommunalen Vergleich liegen und ihre bisherige Praxis kritisch hinterfragen.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Essen nutzt für die Schülerbeförderung ganz überwiegend den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Ein Schülerspezialverkehr wird in Essen nach Auskunft der Verwaltung nur eingesetzt, wenn eine Inanspruchnahme des ÖPNV nicht möglich, nicht zumutbar oder dies die wirtschaftlichere Alternative ist. Für beide Bereiche hat die Stadt Essen das operative Geschäft an ihr Verkehrsunternehmen „Essener Verkehrs-AG (EVAG)“ abgegeben. Die Stadt Essen beschränkt sich somit auf die strategische Steuerung.

Die Beförderungskosten übernimmt die Stadt Essen nur für anspruchsberechtigte Schüler. Zusätzliche Fahrten, die nicht als Schulweg oder Unterrichtsfahrt gelten, bezahlt der Schulträger nicht. Bei der Übernahme der Fahrtkosten beachtet die Stadt Essen den Höchstbetrag². Sie gewährt keine Anreize zum Verzicht auf Fahrkarten, da dies keinen finanziellen Vorteil für den städtischen Haushalt hätte.

Schülerbeförderung im Öffentlichen Personennahverkehr

Die Schüler können ermäßigte SchokoTickets beziehen, die eine Nutzung des ÖPNV rund um die Uhr ermöglichen. Dies ist der Standard im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr. Der Schulträger bescheinigt den Interessenten für ein SchokoTicket ggf. ihre Anspruchsberechtigung. Das Ver-

² 100 Euro je Monat, § 2 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung (SchfKVO)

kehrsunternehmen erhebt dann den zutreffenden Preis direkt beim Schüler und händigt ihm das Ticket aus. Hat ein Schüler einen Anspruch auf Schülerbeförderung, zahlt er nur einen ermäßigten Eigenanteil für ein solches SchokoTicket. Er kann bis zu zwölf Euro pro Monat betragen und wird in Essen nicht an den Schulträger weiter geleitet.

Die Stadt Essen zahlt dem Verkehrsunternehmen durch vertragliche Verpflichtung für die SchokoTickets pauschale Abgeltungsbeträge. Die Pauschale soll dem Verkehrsunternehmen bestimmte Einnahmen garantieren³. Bis zur Einführung des SchokoTickets im Jahr 2002 hat der Schulträger die individuellen Ticketkosten für anspruchsberechtigte Schüler übernommen. Die Summe aller Ticketkosten wird seitdem jährlich als Pauschale an das Verkehrsunternehmen gezahlt. Die Pauschale wird dabei jährlich mit der Anzahl aller – also auch der nicht anspruchsberechtigten - Schüler und der Entwicklung der Ticketpreise indiziert. Basis für die Berechnung ist also nicht die Zahl der Anspruchsberechtigten, sondern die Summe aller Schüler im jeweiligen Schuljahr.

→ **Feststellung**

Die Stadt Essen zahlt dem Verkehrsunternehmen mehr als die tatsächlichen Ticketkosten für anspruchsberechtigte Fahrschüler im jeweiligen Schuljahr.

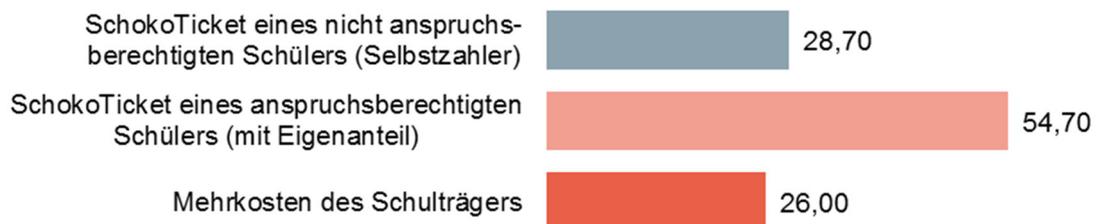
Neben dem indizierten Ticketpreis fließen die Eigenanteile ebenfalls an das Verkehrsunternehmen. Denn die Stadt hat die Eigenanteile, die monatlich durch die Schüler zu zahlen sind, an das Verkehrsunternehmen abgetreten.

→ **Feststellung**

Rechtlich ist vorgeschrieben, dass ein Schüler mit Anspruch auf Fahrtkostenerstattung bei Nutzung des SchokoTickets einen Eigenanteil trägt. Dieser Eigenanteil führt in Essen nicht zu einer Entlastung des städtischen Haushaltes.

Würde die Stadt den Anspruchsberechtigten weiterhin nur die Ticketkosten erstatten, zahlte sie jedem Schüler den üblichen Ticketpreis von monatlich 28,70 Euro. Diesen Betrag vergleicht die GPA NRW mit der getroffenen Regelung zum SchokoTicket. Die GPA NRW legt dabei die SchokoTicket-Pauschale auf die Zahl der Schüler mit Anspruch auf Schülerbeförderung um. Dazu wird der zu zahlende Eigenanteil des Schülers addiert, der an das Verkehrsunternehmen abgetreten ist. Es ergibt sich ein höherer Betrag. Die Stadt Essen bezahlt dem Verkehrsunternehmen tatsächlich monatlich 54,70 Euro für jeden anspruchsberechtigten Schüler.

Zahlungen an das Verkehrsunternehmen durch Schulträger und Schulkind für Schülerbeförderung im Öffentlichen Personennahverkehr je Schüler und Monat in Euro 2011



³ vgl. „Hinweise zum Schülerticket in Nordrhein-Westfalen“, ein gemeinsamer Runderlass vom 25.01.2001, MBl. NRW. Ausgabe 2001 Nr. 16 vom 20.03.2001 S. 402 f.

→ **Feststellung**

Das bisherige Abrechnungsverfahren führt zu einer Verringerung der jährlichen Verlustabdeckung des Verkehrsunternehmens durch die Stadt. Es erfolgt eine verdeckte Subventionierung des ÖPNV über die Abrechnung der Schülerbeförderungskosten mit dem Verkehrsunternehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte eine Modifizierung der bestehenden Vereinbarung prüfen. Sofern tatsächlich eine Subventionierung des Verkehrsunternehmens gewünscht ist, sollte dies haushaltstechnisch transparent und von den Schülerbeförderungskosten getrennt erfolgen. Das Budget des Produktbereiches der Schulträgeraufgaben erscheint hierfür sachfremd.

Schülerbeförderung im Schülerspezialverkehr

Im Jahr 2011 betraf der Schülerspezialverkehr 1.368 Schüler. Davon waren 882 Förderschüler und 231 Grundschüler. Der Rest entfällt auf die anderen Schulformen. Das Verkehrsunternehmen der Stadt Essen wickelt den Schülerspezialverkehrs in eigener Verantwortung ab. Die Stadt Essen benennt beim Verkehrsunternehmen lediglich die betreffenden Schüler und die Fahrtziele. Sie plant selbst keine Strecken und schreibt die Leistungen auch nicht aus. Beides übernimmt das Verkehrsunternehmen in eigener Verantwortung. Zwar ist das Verkehrsunternehmen auch an das Vergaberecht gebunden. Den tatsächlichen Mitteleinsatz kann die Stadt Essen aber nicht unmittelbar nachvollziehen oder beeinflussen.

Um die Schülerbeförderung zu organisieren, prüfen Schulverwaltung und Verkehrsunternehmen nach Auskunft der Verwaltung in Abstimmungsgesprächen, wie die Streckenführung sowie die Auslastung der Verkehrsmittel verbessert werden kann. Die Schulverwaltung ist hierbei jedoch nicht weisungsbefugt. Inwieweit sie den durch sie verantworteten Ressourceneinsatz hier tatsächlich steuert, wird nicht ersichtlich.

→ **Feststellung**

Der Schülerspezialverkehr wird nicht operativ durch die Stadt Essen gesteuert. Insbesondere führt sie selbst keine Ausschreibungen der Beförderungsleistungen durch. Dies ist eine Besonderheit im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte. Die Stadt lässt damit mögliche Handlungsoptionen ungenutzt und muss auf einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz ihres Verkehrsunternehmens vertrauen.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	46	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle	730	355	1.165	655	556	615	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	33.400	33.400	44.555	41.379	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	71	60	127	84	74	80	95	22
Schüler je Vollzeit-Stelle	471	309	704	520	451	526	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	33.400	33.400	46.700	42.225	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	61	43	102	62	54	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle	718	416	1.117	721	651	699	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 je Schüler in Euro	60	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle	746	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.065	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	64	51	107	72	64	70	79	21
Schüler je Vollzeit-Stelle	627	403	832	613	555	625	657	21

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.264	38.668	47.969	42.897	42.207	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	118	78	322	162	123	149	192	22
Schüler je Vollzeit-Stelle	352	136	556	295	216	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	41.467	38.934	44.130	41.967	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen je Schüler in Euro	55	35	73	51	46	51	57	20
Schüler je Vollzeit-Stelle	797	597	1.234	887	758	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	39.088	45.250	43.218	42.355	43.474	44.206	21

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	48	9	134	66	37	58	98	19
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	964	253	3.095	1.042	547	810	1.122	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	3,1	0,5	9,4	4,6	2,6	4,0	6,0	17
Hauptschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	154	35	219	129	101	123	156	19
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	649	162	1.591	537	382	457	543	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	20,9	6,1	76,0	26,0	17,8	20,9	32,7	17

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Realschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	125	23	231	119	86	125	146	19
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	572	222	1.594	501	406	437	494	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	21,2	4,4	82,7	27,2	19,2	21,3	30,8	17
Gymnasien								
Aufwendungen je Schüler in Euro	98	26	231	121	78	104	169	19
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	443	225	1.589	526	395	425	510	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	21,3	6,0	78,0	26,4	18,0	21,3	35,4	17
Gesamtschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	77	34	293	142	89	117	205	18
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	356	172	1.590	473	384	416	461	15
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	20,7	1,9	89,8	36,7	22,6	31,2	47,9	16
Förderschulen								
Aufwendungen je Schüler in Euro	1.023	257	1.563	721	538	669	877	19
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	2.079	886	3.966	1.831	1.040	1.647	2.135	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	47,0	12,5	70,5	43,8	34,5	47,0	52,6	17

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Berufskollegs								
Aufwendungen je Schüler in Euro	42	20	112	66	52	67	83	19
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	339	339	1.590	568	389	472	583	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	12,0	3,7	29,5	13,0	9,1	12,4	14,9	16

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen und -
anlagen der Stadt Essen
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	5
Kennzahlen	6
Gesamtbetrachtung der Verkehrsflächen	11
Straßenbeleuchtung	11
Energie	12
Stromverbrauch je Leuchtenstandort in kWh 2011	13
Unterhaltung	14
Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung	15

→ Verkehrsflächen und –anlagen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet die Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbeleuchtung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Straßenvermögen.

Die Untersuchung der Straßenbeleuchtung dient als Orientierung im Hinblick auf den Mitteleinsatz. Die GPA NRW hat einen Benchmark für den Stromverbrauch bezogen auf die Leuchtenstandorte definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie das Potenzial.

Verkehrsflächen

Ein vorausschauendes Verkehrsflächenmanagement ist eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche und am Bedarf ausgerichtete Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen. Daher untersucht die GPA NRW wie das Straßenvermögen in den Kommunen gesteuert wird und welche Strukturen in der jeweiligen Stadt zugrunde liegen. Danach betrachtet und analysiert sie steuerungsrelevante Kennzahlen zur Substanz- und Vermögenserhaltung. Die einbezogenen Grunddaten für die Kennzahlenermittlung sind angelehnt an die Definitionen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung.

Aufgrund der individuellen Einflussfaktoren in den Kommunen geben die interkommunalen Vergleiche eine Orientierung. Die Ausprägung der Kennzahlen und deren Wirkungszusammenhänge sind als Indikator für ggf. bestehende oder zukünftige Haushaltsrisiken geeignet.

Um eine vorsichtige Gesamteinschätzung zum Erhaltungszustand bzw. –bedarf vorzunehmen, werden die Kennzahlen in der Analyse um vergangene und zukünftige Entwicklungen ergänzt.

Abschließend stellt die GPA NRW die Verteilung der Flächen nach Schadensklassen und, soweit möglich, die Veränderung zur letzten überörtlichen Prüfung dar.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Essen erörtert wurde.

- Die Produktverantwortung und Steuerung der Verkehrsflächen liegen in Essen beim Amt für Straßen und Verkehr. Innerhalb des Amtes ist die Aufgabe auf die zwei Sachgebiete „66-2 – Planung und Bau“ sowie „66-3 -Straßenbeleuchtung und Straßenbetrieb“ aufgeteilt.

teilt. Diese Aufgabenteilung entspricht nicht der überwiegend angetroffenen Aufgabewahrnehmung bei den kreisfreien Städten in NRW.

- „Flickarbeiten“ werden durch eigenes Betriebsdienst-Personal des Sachgebiets 66-3-2, Verkehrslenkung und Regiedienst Straße, erledigt (bauliche Unterhaltung nach E EMI). Straßenbauliche Maßnahmen ab der Stufe Instandsetzung sowie die generelle Betreuung von beauftragten Straßenbauunternehmen sind Aufgabe des Sachgebiets 66-2-3, Straßenbau und Straßenerhaltung.
- Das Straßennetz wurde in 2014 noch einmal komplett in Zusammenarbeit mit dem TÜV erfasst. Eine Auswertung liegt vor und kann zur Erarbeitung für zukünftige Unterhaltungs- und Erneuerungsstrategien als Grundlage genutzt werden.
- Es sind bei weitem noch nicht alle benötigten Informationen in der Straßendatenbank vorhanden. Durchgängig fehlen die Angaben über Schichtdicken und Aufbau der Straße (werden bei Erneuerungsmaßnahmen eingepflegt). Die Querschnittsdaten sind größtenteils vorhanden oder werden bei Erneuerungsmaßnahmen eingepflegt.
- Der Bestand des Straßenkatasters korrespondiert nicht mit der Anlagenbuchhaltung. Es ist aber sichergestellt, dass Informationen hinsichtlich der Wertveränderungen (außerplanmäßige AfA, Verlängerung der Restnutzungsdauer) zeitnah zur Anlagenbuchhaltung gelangen.
- Die Straßen werden regelmäßig begangen, um der Verkehrssicherungspflicht Genüge zu tun. Umfang und Handhabung sind in einer Dienstanweisung geregelt. Die Erkenntnisse aus diesen Begehungen sind bisher nicht in das Straßenkataster eingeflossen. Gefahrenquellen werden unmittelbar durch den im Sachgebiet 66-3-2 angesiedelten Regiedienst Straße beseitigt. Umfangreiche Schäden werden an das Sachgebiet 66-2-3, Straßenbau und Straßenerhaltung, gemeldet.
- Die zukünftige Erfassung mit den GPS-gestützten Tablets bedeutet einen „Quantensprung“ für die Stadt Essen. Die Daten gehen in Echtzeit in das IT-System und können sofort in die Disposition für die Arbeitsaufträge eingearbeitet werden. Ein effektiver und wirtschaftlicher Einsatz von Mitarbeitern und Fremdfirmen wird hierdurch deutlich verbessert.
- Ein Aufbruchkataster ist vorhanden, für die Aufbruchgenehmigungen müssen Gebühren entrichtet werden. Dieses Verfahren kann als positiv und beispielhaft betrachtet werden. Der geplante Abgleich mit der verkehrsrechtlichen Genehmigung wird das Verfahren zukünftig abrunden.
- Eine Bedarfsplanung für die nachhaltige Unterhaltung und Erneuerung wird aus der alle sechs Jahre stattfindenden messtechnischen Befahrung abgeleitet. Für die Hauptverkehrsstraßen existiert eine politisch beschlossene Erhaltungsstrategie.
- Größere Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen erfolgen nur in enger Abstimmung mit den Ver- und Entsorgungsfirmen. Diese enge Koordinierung bietet eine gute Grundlage für sachgerechte Entscheidungen.

- Die Straßenbaubeitragssatzung (KAG) der Stadt Essen von 2001 schöpft die Möglichkeiten der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes nicht umfänglich aus. Die GPA NRW sieht hier prinzipiell noch Handlungsmöglichkeiten. Für die betroffenen Anlieger hat die Stadt Essen einen Flyer herausgegeben, der sehr transparent und informativ das Thema erläutert.
- Der Aufbau einer Kostenrechnung wurde bereits im letzten Prüfbericht 2008 als zwingend erforderlich angemahnt. Die Bildung von Kennzahlen zur internen Steuerung oder für interkommunale Vergleiche ist unabdingbar für eine wirtschaftliche Steuerung. Den Belangen des Fachamtes sollte entsprechende Priorität eingeräumt werden.

Strukturen

Die Stadt Essen unterhält in ihrem knapp 9.000 ha großen Stadtgebiet ca. 5,7 Mio. m² Verkehrsflächen. Dreizehn Prozent der Verkehrsfläche sind Straßenbegleitgrün. Diese Flächen werden an dieser Stelle nicht betrachtet. Informationen zu diesen Flächen sind dem Teilbericht Grünflächen zu entnehmen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich somit auf eine Verkehrsfläche von ca. fünf Mio. m².

Strukturkennzahlen 2011

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	2.727	805	3.195	1.954	1.485	2.057	2.494	22
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	29,56	20,87	47,21	32,34	28,90	30,57	34,67	22

Die Positionierung ist bei diesen Kennzahlen wesentlich durch den Einwohnerbezug geprägt. Die absolute Größe der Verkehrsfläche wie auch der Anteil an der Gesamtfläche des Stadtgebietes zeigen für Essen ebenfalls ein unterdurchschnittliches Niveau. Nur 25 Prozent der Vergleichsstädte haben je Einwohner eine kleinere Verkehrsfläche zu unterhalten. Strukturell befindet sich Essen damit in einer positiven Situation.

Auch die Verkehrsflächen als Teil des Vermögens sind im Wert zu erhalten, soweit sie als unabdingbar und erforderlich für die Aufrechterhaltung der notwendigen Infrastruktur betrachtet werden. Bei dem als notwendig erkannten Infrastrukturvermögen die notwendige bauliche Unterhaltung ebenso wie die Instandsetzung und die Erneuerung des Vermögens geboten. Hierdurch wird die Substanz erhalten und ein Werteverzehr vermieden. Kommt eine Kommune diesen Grundsätze nicht oder nicht ausreichend nach, verschlechtert sich der tatsächliche Zustand. Ferner können entsprechende Risiken für den Haushalt entstehen. Der aktuellen Finanzlage der Kommunen kann es geschuldet sein, dass kurzfristig lediglich der Verkehrssicherungspflicht nachgekommen wird. Allerdings wird dann der Unterhaltungs- und Investitionsstau in die Zukunft verschoben. Der Zeitpunkt des Abbaus ist damit ungewiss. Der finanzielle Mittelbedarf fällt in der Regel dann deutlich höher aus.

Die Bedeutung dieses Vermögens wird durch die Bilanzwerte unterstrichen. Die Verkehrsflächen sind in Essen bilanziell mit einem Wert von knapp 402 Mio. Euro ausgewiesen. Im Vergleich zu dem im Finanzbericht dargestellten Straßenvermögen hat die GPA NRW hier nur eine Teilmenge - die Straßen, Wege und Plätze – einbezogen.

Verkehrsflächenquote in Prozent 2011

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,71	3,74	27,66	15,10	10,22	15,73	18,36	20

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Straßen, Wege und Plätze) an der Bilanzsumme. Der Anteil in Essen ist im interkommunalen Vergleich eher gering und liegt unterhalb des 1. Quartils.

Bilanzwert „Straßen, Wege, Plätze“ in Euro

2008	2009	2010	2011
435.847.918	437.652.428	439.751.899	431.885.175

Die ausgewiesenen Werte beinhalten sowohl die Bilanzposition selbst als auch die die Verkehrsflächen betreffenden Anlagen im Bau. In den betrachteten vier Jahren verändert sich der Bilanzwert nur geringfügig. Dies ist im Wesentlichen auf die Schaffung neuer Verkehrsflächen (Krupp-Gürtel) zurückzuführen. Die Stadt Essen hat im Betrachtungszeitraum in etwa in der Höhe der Abschreibungen in die Verkehrsflächen investiert. Es wurden hierbei ca. 330.000 m² an neuen Verkehrsflächen geschaffen.

Kennzahlen

Die drei wesentlichen Merkmale

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition

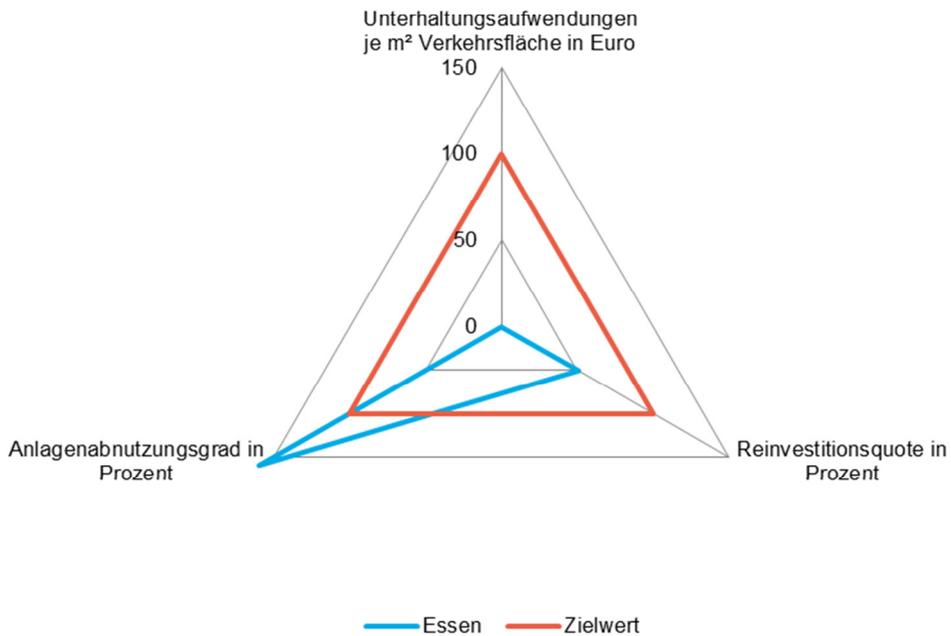
sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Essen ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

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 zugrun-

¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

de. Für die Reinvestitionsquote hat die GPA NRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Zielwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

Merkmalausprägungen 2011



Kennzahlen	Essen	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro		1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	51	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	80	50

Das hohe Alter und der damit verbundene sehr hohe Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen wirken sich negativ aus. Der Unterhaltungsaufwand ist in Essen nicht darstellbar, hierzu erfolgen an anderer Stelle im Bericht noch weitere Ausführungen. Die Reinvestitionsquote liegt mit 51 Prozent in 2011 zwar deutlich unterhalb des Zielwertes, die interkommunale Positionierung ist jedoch positiv. Die darstellbaren Faktoren deuten auf differenzierte Handlungsbedarfe für die Stadt Essen hin.

Die GPA NRW hat nachfolgend die drei wesentlichen Merkmale näher untersucht.

Anlagenabnutzungsgrad

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der Restnutzungsdauer zur Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Essen hat für die Verkehrsflächen eine Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren festgelegt. Für die Eröffnungsbilanz hat sie die Straßenabschnitte nach dem Knoten-Kanten-Modell erfasst. Die Stadt Essen hat unter Berücksichtigung der tatsächlichen Baujahre der zugehörigen Kanäle eine rechnerische Restnutzungsdauer der Straßenabschnitte ermittelt und bei der Bewertung zu Grunde gelegt. Die Nebenanlagen (z.B. Gehwege, Parkstreifen) wurden in vier Schadensklassen eingeteilt und daraus die entsprechende Restnutzungsdauer festgelegt. Aufgrund der unterschiedlich festgesetzten Restnutzungsdauern ergibt sich keine genaue durchschnittliche Restnutzungsdauer über die gesamte Verkehrsfläche. Zum Stichtag 31.12.2011 wurde von der Verwaltung eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von ca. 12 Jahren genannt.

Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Prozent 2011

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
80,00	8,94	80,00	52,44	45,50	49,10	68,89	17

Der interkommunale Vergleich zeigt eine erhebliche Spannbreite bei den jeweiligen Anlagenabnutzungsgraden. Dies deutet darauf hin, dass die Städte zum einen über ein unterschiedlich beschaffenes Straßennetz verfügen, mehr aber noch in der Tatsache, dass bei der Bewertung der Anlagen unterschiedliche Wege gewählt wurden.

Bereits in der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die Straßenunterhaltung – damals noch im kamerale Rechnungswesen – untersucht. Dabei hat sie auch die Schadensklassenverteilung in den Blick genommen. Mit der Zustandsklassenverteilung aus 2007 sind weder der aktuelle Anlagenabnutzungsgrad noch die Restnutzungsdauer der Stadt Essen in Einklang zu bringen. Nach dieser Auswertung benötigten 35 Prozent des übergeordneten Straßennetzes einen erhöhten Unterhaltungsaufwand und acht Prozent einen Erneuerungsbedarf. Beim untergeordneten Straßennetz stellte sich die Situation etwas negativer dar. Hier waren ca. 24 Prozent der Verkehrsflächen Erneuerungsbedürftig.

Die Stadt Essen hat ihre Verkehrsflächen in 2014 noch einmal komplett erfasst. Eine Auswertung liegt inzwischen vor, muss aber noch analysiert werden.

→ Empfehlung

Zur sachgerechten Beurteilung des Straßennetzes sollte die aktuelle Erfassung des Straßenzustandes kurzfristig analysiert werden.

Unterhaltung

Die Straßenunterhaltung beinhaltet alle Maßnahmen, die notwendig sind um die befestigten Verkehrsflächen zu warten, zu pflegen und dauerhaft instand zu halten. Die Instandhaltung oder bauliche Unterhaltung bezeichnet Maßnahmen kleineren Umfangs. Kurz nach dem Auftreten

eines begrenzten Schadens wird dieser in der Regel mit geringem Aufwand durch die Mitarbeiter des Bauhofes beseitigt

Unter Instandsetzung werden hingegen bauliche Maßnahmen verstanden, die der Substanzerhaltung oder Verbesserung von Oberflächeneigenschaften dienen. Sie werden auf zusammenhängenden Flächen, in der Regel in Fahrstreifenbreite bis zu einer Dicke von vier cm ausgeführt. Diese nachhaltige Unterhaltung der Verkehrsflächen erfolgt in Essen über Fremdvergaben.

Mit der hier vorgenommenen Definition der Unterhaltung lässt sich ein Bezug auf die Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) herstellen.

Unterhaltungsaufwendungen je m² in Euro 2011

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,32	1,13	0,57	0,44	0,54	0,61	16

Die Aufwendungen der Stadt Essen können nicht dargestellt werden. Weder die Leistungen des Bauhofes noch externe Leistungen lassen sich den hier definierten Verkehrsflächen zuordnen. Alle Aufwendungen fließen bei der Stadt Essen in ein Buchungskonto, indem neben den Verkehrsflächen, der Straßenbeleuchtung und den Lichtzeichenanlagen auch alle Brücken und Ingenieurbauwerke enthalten sind. Sachgerechte Zuordnungen der Aufwendungen für die einzelnen Produkte sind nicht möglich.

→ **Feststellung**

Die fehlende Kostenrechnung wurde bereits in der letzten überörtlichen Prüfung 2008 angesprochen und auf die Notwendigkeiten hingewiesen. Ohne dieses Instrument und die daraus gewonnen Erkenntnisse ist eine sachgerechte Steuerung nicht möglich

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte die Installation einer Kostenrechnung im Amt für Straßen und Verkehr kurzfristig umsetzen.

Der Aufbau einer Kostenrechnung wird als zwingend erforderlich angesehen. Die Bildung von Kennzahlen zur internen Steuerung oder für interkommunale Vergleiche ist unabdingbar für eine wirtschaftliche Steuerung. Den Belangen des Fachamtes sollte hierbei entsprechende Priorität eingeräumt werden, ohne hierdurch jedoch doppelten Buchungsaufwand zu erzeugen. Im Rahmen der Prüfung hat die GPA NRW dem Amt bereits Städte benannt, die in diesem Bereich gut aufgestellt sind.

Grundsätzlich sind für die Straßenunterhaltung folgende Leitsätze von Bedeutung:

- „Flickarbeiten“ sollten auf die absolute Verkehrssicherungspflicht beschränkt werden,
- die nachhaltige Unterhaltung (Deckenerneuerungen) ist zu priorisieren.

Die Aufgabenerledigung der Straßenunterhaltung ist in Essen zwar in einem Amt angesiedelt aber auf zwei Sachgebiete verteilt. Hierdurch entstehen zusätzliche Schnittstellen, die für eine sachgerechte Aufgabenerledigung nicht zielführend sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte prüfen, inwieweit die Aufgabenerledigung der Straßenunterhaltung in einem Sachgebiet zusammengefasst werden kann.

Reinvestitionen

Unter Reinvestition versteht die GPA NRW hier Maßnahmen, die investiv veranschlagt und für Anliegerbeiträge nach § 8 KAG (Kommunalabgabengesetz) erhoben werden.

Die Daten der Stadt Essen sind nicht in die Datenbank und die Auswertung im interkommunalen Vergleich eingeflossen. Eine Validierung der Daten erfolgte erst nach Schließung der Datenbank für eine einheitliche Darstellung in allen Berichten.

Reinvestitionen und Abschreibungen in Euro 2011

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche	1,28	0,82	2,96	2,05	1,50	2,25	2,52	20
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen		1,86	36,69	14,33	4,29	6,94	26,98	13
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche		0,04	0,77	0,30	0,08	0,17	0,56	13

Die Abschreibungen liegen in den betrachteten Jahren 2008 bis 2011 auf einem gleichbleibenden Niveau von rund 20 bis 21 Mio. Euro jährlich. Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten bewegt sich Essen damit auf einem unterdurchschnittlichen Niveau, bedingt durch die gewählten Abschreibungszeiträume. Weitere Ausführungen zu den Auswirkungen der Bewertungssystematik finden sich auch im Finanzbericht.

Für einen vollständigen Werterhalt der Verkehrsflächen ist grundsätzlich eine Quote von 100 Prozent bei den Reinvestitionen rechnerisch erforderlich. Allerdings zeigt der nachfolgende Vergleich, dass von diesem Idealwert die kreisfreien Städte in NRW sehr weit entfernt liegen. Die Stadt Essen hat im Mittel der letzten Jahre eine Quote von 50,54 Prozent erreicht. Im interkommunalen Vergleich bewegt sich Essen damit allerdings an der Spitze der kreisfreien Städte in NRW. Auch bei den Reinvestitionen je m² tendiert Essen mit 0,65 Euro zum Maximum.

Die Reinvestitionsquote und insbesondere der anzustrebende Zielwert sind dabei selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Betrachtung von sieben Jahren ist im Hinblick auf die festgesetzte Nutzungsdauer von 60 Jahren dabei nur ein vergleichsweise kleinerer Ausschnitt. Gleichwohl zeigt er Tendenzen und Indikatoren über mögliche zukünftige Entwicklungen und entsprechend notwendige Maßnahmen auf.

→ **Feststellung**

Für die Stadt Essen kann festgestellt werden, dass von 2008 bis 2014 die Reinvestitionen zwischen acht und 13 Mio. betragen haben. Die Stadt Essen hat damit, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten, sachgerecht in die Infrastruktur investiert.

Gesamtbetrachtung der Verkehrsflächen

- Der Anteil des Verkehrsflächenvermögens an der Bilanzsumme der Stadt Essen ist, im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten gering.
- Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen bildet mit 80 Prozent im interkommunalen Vergleich den Maximalwert ab.
- Die Unterhaltungsaufwendungen können, aufgrund der fehlenden Kostenrechnung im Amt für Straßen und Verkehr, nicht dargestellt werden.
- Reinvestitionen wurden in den letzten sieben Jahren noch nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt. Im interkommunalen Vergleich hebt sich Essen jedoch positiv von den Vergleichsstädten ab und hat im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten umfangreiche Maßnahmen umgesetzt.
- Überlegungen, die Aufgaben der Straßenunterhaltung in einem Sachgebiet zu konzentrieren hält die GPA NRW für sinnvoll.
- Die GPA NRW sieht prinzipiell noch Handlungsmöglichkeiten bei der Anpassung der Straßenbaubeitragssatzung (KAG) an die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes.

Straßenbeleuchtung

Im Bereich der Verkehrsanlagen betrachtet die GPA NRW die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung. Diese setzen sich zusammen aus den Unterhaltungs- und Energieaufwendungen, den Abschreibungen sowie den Personalaufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter. Mit der Darstellung verschiedener Kennzahlen in der Zeitreihe und im interkommunalen Vergleich soll eine Standortbestimmung gegeben werden. Bei der Kennzahl „Stromverbrauch je Leuchtenstandort“ setzt die GPA einen Benchmark und weißt ggfls. ein Potenzial aus.

- Die Straßenbeleuchtung befindet sich im Eigentum der Stadt Essen. Die Steuerung und Produktverantwortung liegt beim Amt für Straßen und Verkehr im Sachgebiet Straßenbeleuchtung und Straßenbetrieb.
- Die Leistungen für den Betrieb und die Unterhaltung der Beleuchtungsanlagen werden durch den Bauhof erbracht. Mastauswechselungen und die Installation von Neuanlagen erfolgen über Fremdvergaben.

→ Feststellung

Finanzdaten zu der Straßenbeleuchtung konnten von der Stadt Essen nicht geliefert werden

Die vorhandene Buchungssystematik eröffnet keine Möglichkeiten, den Aufwand für die Unterhaltung und den Betrieb der Beleuchtungseinrichtung entsprechend der Definition der GPA NRW zu ermitteln. Ungeachtet dessen, werden in diesem Berichtsteil Kennzahlen dargestellt, die näherungsweise (Prozentuale Aufteilung auf die enthaltenen Produkte anhand von Erfahrungswerten) ermittelt wurden. Einen Eingang in die Datenbank der GPA NRW erfolgte für diese Kennzahlen nicht.

Zu verwenden sind die Angaben aus dem Beleuchtungskataster. Hier sind alle Standorte detailliert erfasst. Alle erforderlichen Informationen werden in Echtzeit erfasst und gepflegt. Es können somit jederzeit sachgerechte Entscheidungen über jeden einzelnen Standort getroffen werden.

→ **Feststellung**

Das Beleuchtungskataster der Stadt Essen ist in Bezug auf die Aktualität und den Informationsgehalt beispielhaft.

Aufwendungen Straßenbeleuchtung in Euro 2011

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort		98	281	177	153	171	202	19
Aufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche		297	984	534	396	493	613	19

Zur groben Einschätzung der Positionierung für Essen, ist eine Auswertung der gesamten Aufwendungen aus der Finanzsoftware erstellt worden. Hierin enthalten sind auch die Lichtzechenanlagen und andere Bestandteile der Straße. Der anteilige Aufwand für die Straßenbeleuchtung wurde prozentual herausgerechnet. Je Leuchtenstandort ergibt sich für Essen eine Kennzahl von ca. 140 Euro und je 1.000 m² Verkehrsfläche von ca. 408 Euro. Zu berücksichtigen ist hierbei noch, dass die Abschreibungen hierin noch nicht enthalten sind. Diese betragen bei den Vergleichskommunen zwischen 27 und 135 Euro je Leuchtenstandort.

Leuchtenstandorte je 1.000 m² Verkehrsfläche 2011

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,02	2,18	4,15	3,01	2,54	3,05	3,41	20

Die Leuchtdichte bei der Stadt Essen ist unauffällig. Dennoch sollten Überlegungen angestellt werden, an welchen Stellen dauerhaft auf eine Beleuchtung verzichtet werden kann. Viele Kommunen haben inzwischen erkannt, dass durch den Rückbau nicht zwingend erforderlicher Beleuchtung der größte Spareffekt zu erzielen ist. Autobahnzubringer, freie Strecken und Bereiche ohne direkte Fußgängerbeziehungen bieten sich hierfür an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Essen sollte ihr Beleuchtungskataster auf Außerbetriebnahmen und Rückbau nach den vorgenannten Aspekten überprüfen.

Energie

Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Stromverbrauch und den Energiepreis bestimmt.

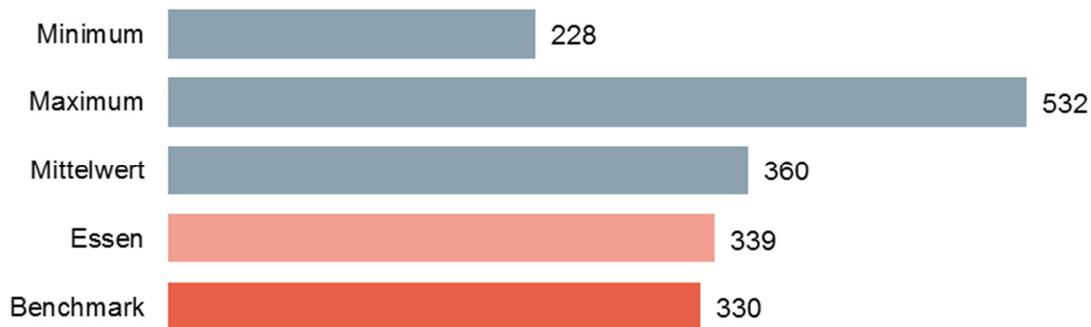
Energieaufwendungen in Euro 2011

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Energieaufwendungen je Leuchtenstandort	54,94	46,72	92,30	64,84	55,98	62,93	70,56	18
Energieaufwendungen je kWh	0,16	0,11	0,24	0,18	0,16	0,17	0,20	18
Energieaufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche	161	123	241	188	162	196	204	18

Die Energieaufwendungen für den Stromeinkauf liegen geringfügig unter dem Mittelwert. Durch den nachfolgend dargestellten Stromverbrauch in der Nähe zum GPA-Benchmark, ergibt sich bei den Aufwendungen eine positive Positionierung.

Von 2001 nach 2013 hat ein Anstieg beim Stromeinkauf von 0,06 Euro je kWh stattgefunden.

Stromverbrauch je Leuchtenstandort in kWh 2011



Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
339	228	532	360	321	342	383	20

- Durch die Positionierung am GPA-Benchmark ergibt sich lediglich noch eine rechnerische Differenz von 450.000 kWh oder ca. 70.000 Euro.
- Die Ermittlung des Stromverbrauches erfolgt nur teilweise über Zähler. Im Wesentlichen erfolgt eine theoretische Berechnung über Betriebsstunden und Leistungswerte.
- Veränderungen in der Zeitreihe lassen sich nicht darstellen. Es erfolgt erst seit 2011 eine periodengerechte Abrechnung des Stromverbrauchs.
- Die Stadt Essen hat bereits rechtzeitig begonnen, ineffiziente Quecksilberdampflampen (HQL) durch energiesparende Natriumhochdrucklampen (Nah) zu ersetzen. Es wurden insgesamt bisher ca. 20.000 Standorte umgerüstet. Ein genereller Umstieg, wie in vielen Kommunen begonnen, auf LED ist daher nicht wirtschaftlich darstellbar. LED-Lampen

werden aktuell nur bei beitragspflichtigen Neuanlagen installiert. Der Anteil der Quecksilberdampf-Lampen liegt aktuell bei unter einem Prozent.

- Bei anstehenden Erneuerungsmaßnahmen findet grundsätzlich immer eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung statt. Es wird im Einzelfall über den Einsatz von LED oder Nah-Technik entschieden.
- Eine weitere Möglichkeit den Stromverbrauch zu reduzieren liegt in der Absenkung bzw. Abschaltung von Leuchten in den Nachtstunden. In Essen sind davon bisher lediglich ca. 1.000 Standorte betroffen.

Unterhaltung

Die Unterhaltungsaufwendungen setzen sich zusammen aus:

- Aufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter
- Aufwendungen der Fremdfirma (Wartung, Reparatur, Teilerneuerung)
- Abschreibungen

Die Berücksichtigung der Abschreibungen ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob die Kommunen für die Beleuchtung das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung gewählt haben.

Wie bereits erwähnt, ist die Stadt Essen nicht in der Lage, den Unterhaltungsaufwand für die Straßenbeleuchtung separat darzustellen.

Sachgerechte Entscheidungen können nur auf der Basis valider Datengrundlagen getroffen werden. Um Doppelaufwand bei den Buchungsvorgängen zu vermeiden, muss die Kostenrechnung mit der Finanzsoftware kompatibel sein.

→ Empfehlung

Für eine wirtschaftliche Steuerung ist die Auswertung von Kennzahlen unerlässlich. Hierzu ist es erforderlich eine Kostenrechnung, gegliedert in Kostenarten- und Kostenträger im Amt für Straßen und Verkehr aufzubauen.

Dies gilt nicht ausschließlich für den Bereich der Straßenbeleuchtung, sondern sollte konsequent eine Kostentrennung für alle Bestandteile der Verkehrsflächen beinhalten. Für die Straßenbeleuchtung und die Lichtzeichenanlagen sind dazu gesonderte Produkte bzw. Kostenstellen in der Kostenrechnung zu installieren. Bei dem großen Grad der Eigenerledigung in Essen ist ein besonderes Augenmerk auf eine sachgerechte Vollkostenverrechnung der Bauhofmitarbeiter und der Fahrzeuge und Maschinen zu legen.

Unterhaltungsaufwendungen in Euro 2011

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort		44	211	111	78	108	141	17
Unterhaltungsaufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche		148	762	340	200	313	422	17

Die für die Stadt Essen dargestellten Unterhaltungsaufwendungen ergeben sich aus der eingangs geschilderten prozentualen Aufteilung der Gesamtaufwendungen für Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen und andere Bestandteile der Straße. Je Leuchtenstandort erzielt Essen danach eine Kennzahl von 85 Euro und je 1.000 m² Verkehrsfläche von 248 Euro. Die Werte sind deutlich unterdurchschnittlich und spiegeln nicht den geschilderten Standard der Leistungserbringung wieder.

Nach Aussage der Verwaltung erfolgen die Unterhaltung und die Störungsbeseitigung der Straßenbeleuchtung und der Lichtzeichenanlagen mit einem Fahrzeug in vollkontinuierlicher Wechselschicht (7 Tage/24 Stunden). Hierbei handelt sich jedoch nicht um einen Bereitschaftsdienst, sondern mit dem Fahrzeug werden außerhalb der Noteinsätze kontinuierlich Entstörungs-, Wartungs- und Kontrollaufgaben abgearbeitet. Bei der Erledigung dieser Aufgaben durch den Tagdienst könnte ansonsten ein Fahrzeugmehrbedarf entstehen. Der in Essen vorhandene hohe Standard konnte in keiner der Vergleichskommunen festgestellt werden. Allein die hierbei anfallenden Nachtzuschläge lassen diese Positionierung, unterhalb des Mittelwertes, als nicht realistisch erscheinen. Überstunden fallen allerdings keine an.

→ Empfehlung

Der Unterhaltungsstandard der Stadt Essen sollte unter wirtschaftlichen Aspekten auf den Prüfstand gestellt werden.

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Straßenbeleuchtung in Essen befindet sich im Eigentum der Stadt. Sie dort vom Sachgebiet Straßenbeleuchtung und Straßenbetrieb gesteuert und betrieben.
- Der finanzielle Aufwand ist weder für den Energieeinkauf noch die Unterhaltung von der Stadt Essen exakt ermittelbar. Eine entsprechende Kostenrechnung, die diese Transparenz herstellt, sollte nach Auffassung der GPA NRW dringend aufgestellt werden. Hierbei sollten sowohl finanztechnische wie auch fachliche Belange berücksichtigt werden.
- Ohne die Bildung von Finanz- und Leistungskennzahlen ist weder ein sachgerechter Vergleich mit anderen Kommunen noch eine wirtschaftliche Steuerung des Produktes „Straßenbeleuchtung“ möglich.

- Die Stadt Essen hat frühzeitig begonnen, von HQL- auf NaH-Leuchtmitteltechnik bei der Straßenbeleuchtung umzustellen und somit den Stromverbrauch auf ein gutes Niveau abgesenkt. In den vergangenen Jahren sind keine weiteren Maßnahmen mehr erkennbar, diese Situation noch weiter zu verbessern.
- LED wird als neue Technik bisher nur bei Neuanlagen eingesetzt. Die Entscheidung welche Technik bei Erneuerungen eingesetzt wird, wird jeweils einer gesonderten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen.
- Das Straßenbeleuchtungskataster der Stadt Essen zeigt einen hohen Grad an Vollständigkeit und aktueller Bestandspflege auf. Es bildet eine sehr gute Basis für Erneuerungsentscheidungen und ist interkommunal als beispielhaft zu bewerten.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Essen mit dem Index 3.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt Essen
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	5
Park- und Gartenanlagen	6
Strukturen	7
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	10
Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	13
Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	15

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind.

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotop, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Für die drei Nutzungsformen ermittelt die GPA NRW jeweils anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ Potenziale.

Diese Benchmarks basieren auf einer minimalen aber ausreichenden Ausstattung und Pflege der betrachteten Bereiche. Da die Benchmarks Konsolidierungsmöglichkeiten beziffern sollen, ist der Fokus bewusst auf größtenteils extensive Pflege gerichtet. Einige Kommunen erreichen diese Werte mit einer gezielten Steuerung. Auch Richtwerte der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) wurden für die Ermittlung dieser Benchmarks berücksichtigt.

Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Essen ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3 ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	18	6		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	12	4		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	5	2	2	1
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	16	6	6	4
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	18	6	6	6
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	27	9	9	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	27	9	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	27	9	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	18	6	6	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	18	6	6	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	21	6	6	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	18	6	6	6

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Ermittelter Wert	252	84	84	84
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	90	90	90	90

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Ein positives Ergebnis in Form von 90 Prozent beim Erfüllungsgrad konnte bei allen drei Produkten festgestellt werden. Bei diesem überdurchschnittlichen Abschneiden sieht die GPA NRW nur noch sehr geringe Handlungsmöglichkeiten.
- Die Aufgabe der Grünflächenpflege ist in Essen zentral bei der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Grün und Gruga Essen (GGE) angesiedelt.
- „Freiraum schafft Stadtraum“ ist ein Handlungskonzept, aus dem die wesentlichen Planungsgrundlagen für die aktuelle Freiflächenentwicklung innerhalb der Stadt Essen abgeleitet werden. Mit dem Handlungsprogramm „Essen. Neue Wege zum Wasser“ ist die Umsetzung durchgängiger Wege- und Grünverbindungen zwischen den großen Freiräumen im Ruhrtal und dem Rhein-Herne-Kanal geplant. Mit der Fachplanung zur Spielflächenentwicklung wird dem demografischen Wandel Rechnung getragen.
- Die Stadt Essen hat 2013 an einer Internetbefragung der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) teilgenommen. Diese Ergebnisse wurden ausgewertet und der Politik zur Kenntnis gegeben.
- Zielvorgaben der Verwaltungsführung erfolgen über verschiedene Handlungspapiere (Kinderfreundliche Stadt, Bürgerfreundliche Beteiligung, etc.) sowie Einsparvorgaben im Rahmen der Mittelbereitstellung.
- Operative Ziele sind durchgängig definiert und werden durch ein integriertes Managementsystem (BSC = Balanced Scorecard) und das Risikomanagement nachgehalten.
- Eine sinnvoll und transparent aufgebaute Kostenrechnung lässt eine Analyse der einzelnen Kosten zu. Die Erkenntnisse dienen der Betriebsleitung zur wirtschaftlichen Steuerung und dienen als Grundlage für make-or-by-Entscheidungen.
- Über Quartals- und Jahresberichte erfolgt eine regelmäßige Unterrichtung der Verwaltungsführung und der Politik.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen¹ dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen

¹ Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	2.726	805	3.195	1.948	1.489	2.044	2.478	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	-5	-15	12	-4	-8	-5	-1	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	367	313	1.242	584	404	489	672	23
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	169	107	873	337	196	288	411	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	46,1	34,1	71,5	54,2	48,3	54,9	61,7	23
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner	59	37	153	87	64	79	108	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	16,0	4,3	34,2	16,3	13,2	16,1	19,3	21

Die Stadt Essen gehört zu den NRW-Städten mit der größten Bevölkerungsdichte. Die Erholungs- und Grünfläche je Einwohner tendiert zum Minimum, der prozentuale Anteil an der Gemeindefläche befindet sich beim Mittelwert.

Kommunales Grün wird von der Stadt Essen je Einwohner nur in unterdurchschnittlichem Umfang vorgehalten. Beim Anteil an der Gemeindefläche liegt Essen beim Mittelwert. Bei der finanziellen Belastung für die Grünflächenunterhaltung sind, zumindest über die Fläche, keine strukturellen Nachteile für die Stadt Essen zu erkennen.

Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Strukturen

Die Stadt Essen pflegt und unterhält zurzeit 817 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von ca. 5.600.000 m². Der Gruga Park mit seinen 650.000 m² ist, aufgrund seiner Sonderstellung und besonderen Bedeutung und der damit verbundenen höheren Aufwendungen, bei allen Kennzahlen nicht berücksichtigt worden.

Größere einheitlich angelegte Flächen sind durch zusammenhängende Arbeitsabläufe sowie optimierte Rüst- und Fahrzeiten wirtschaftlicher zu pflegen und zu unterhalten und bieten einen besseren Naherholungswert. In Essen ist eher eine andere Situation feststellbar. Die durchschnittliche Größe der Anlagen liegt deutlich unter dem Mittelwert. 64 Prozent der Parkanlagen haben eine Größe von weniger als 5.000 m². Lediglich vier Prozent der Anlagen haben eine Größe von mehr als fünf Hektar.

Die Flächenarten der Essener Parkanlagen sind detailliert erfasst. Über alle Parkanlagen gesehen ergibt sich folgende Flächenverteilung:

- 29 Prozent Rasenflächen
- 18 Prozent Gehölzflächen
- 0,02 Prozent Wechselbepflanzung
- 36 Prozent Sukzessionsflächen
- 13 Prozent Wege und Plätze
- 4 Prozent Wasserflächen

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	9,81	4,92	25,26	12,48	9,81	11,37	14,29	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	6.882	5.301	64.874	17.840	8.185	11.337	20.746	22

Lediglich 25 Prozent der Vergleichskommunen stellen ihren Bewohnern weniger Fläche an Parkanlagen zur Verfügung. Deutlich negative Einflüsse in Bezug auf eine wirtschaftliche Bearbeitung bestehen in der Kleinteiligkeit der Anlagen. In der durchschnittlichen Größe wird dies besonders deutlich.

Ein Freizeit- und Erholungswert von Park- und Gartenanlagen ist grundsätzlich bei jeder Art von Anlage für die Einwohner erreichbar. Eine Ausstattung mit aufwendig zu pflegenden Flächen ist hierbei nicht notwendig. Rasen- und Wiesenflächen für den Aufenthalt sowie als Sport- und Spielfläche sollten vorhanden sein. Ebenso Bäume als Schattenspende und grüne Lunge einer Stadt.

Grünflächen gehören aber auch immer mehr zu den weichen Standortfaktoren einer Kommune. Diese machen die Attraktivität einer Stadt für Bewohner, Investoren und Firmen aus. Diese Faktoren sollten sowohl bei der strategischen Ausrichtung als auch bei der Definition der Pflegestandards entsprechende Berücksichtigung finden.

Die Stadt Essen hat sich hier eindeutig positioniert und den Gruga Park in Bezug auf Ausstattung und Standard deutlich über die anderen Parkanlagen herausgehoben. In diesem Zusammenhang hat sich die Stadt Essen für den Titel der „Europäischen Grünen Hauptstadt 2017“ (European Green Capital 2017) beworben und den Titel am 18.06.2015 in Bristol gewonnen.“

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

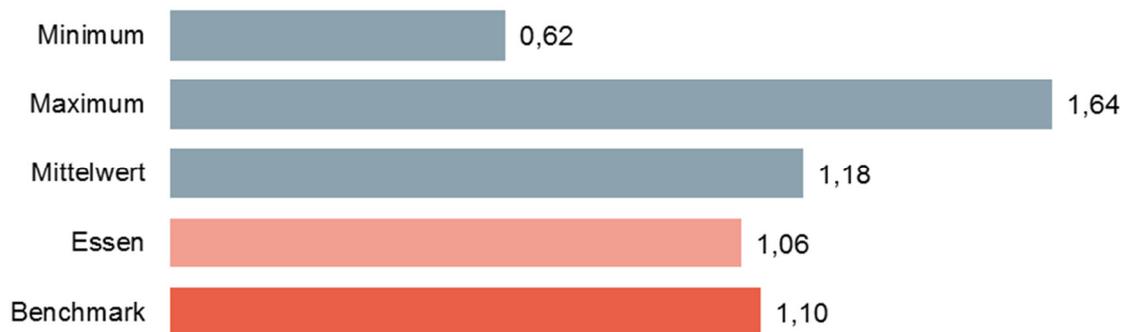
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen
- die Abschreibungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2011



Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,06	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

Trotz der Kleinteiligkeit der Anlagen und der damit einhergehenden aufwendigeren Bearbeitung, kann die Stadt Essen ein positives Ergebnis erzielen. Die Positionierung unterhalb des Bench-

marks in 2011 kann für 2012 allerdings nicht mehr gehalten werden. Die Kennzahl hat sich hier auf 1,13 Euro je m² geringfügig erhöht. Diese Erhöhung ist komplett auf zusätzliche Aufwendungen bei der Baumpflege zurück zu führen. Allgemeine Kürzungen des Budgets für die zukünftigen Jahre sind vorgesehen. Grundsätzlich ist jedoch, nach Aussage von GGE davon auszugehen, dass eine Positionierung um den Benchmark auch zukünftig gegeben sein wird. Alter, Umwelteinflüsse und Krankheiten werden die Aufwendungen für die Bäume zukünftig weiter erhöhen. Diese Mehraufwendungen werden nur, nach Aussage von GGE, durch eine schrittweise Abstufung der Pflegeklassen bei den Grünanlagen aufgefangen werden können. Diese Reduzierungen beim Pflegeaufwand werden teilweise deutliche Auswirkungen in der Nutzbarkeit der Anlagen nach sich ziehen. Auch im optischen Eindruck der betroffenen Anlagen werden sich diese Einsparungen widerspiegeln.

Für eine tiefere Analyse ist die Auswertung von Leistungskennzahlen notwendig. Der Aufbau der Kostenrechnung von GGE ist jedoch im Bereich der Parkanlagen nach anderen Steuerungskriterien aufgebaut, als die Datenabfrage der GPA NRW. Es konnten daher nicht alle für die Prüfung angeforderten Daten geliefert werden.

Personalfuktuationen haben auch bei GGE dazu geführt, dass Leistungen fremd vergeben werden müssen. Gute Erfahrungen wurden bisher damit gemacht, leicht zu kontrollierende Tätigkeiten (Rasenmähen) zu vergeben und höherwertige Tätigkeiten (Gehölzpflege, Baumpflege) in Eigenleistung zu erbringen. In Bezug auf die Rasenpflege werden zukünftig weitere Flächen durch Fremdfirmen gepflegt werden.

Alle Argumente, die einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung dienen, sollten ergebnisoffen diskutiert werden. Hierzu gehören insbesondere

- Aufgabe von Kleinstanlagen. Essen hat die größte Anzahl von Parkanlagen aller kreisfreien Städte in NRW.
- Es besteht ein Benutzerzwang beim Fahrzeug- und Maschinenpark der Essener Entsorgungsbetriebe.

Aufwendungen Müllbeseitigung je m² Park- und Gartenanlage in Euro

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,38	0,01	0,38	0,10	0,04	0,06	0,12	14

Die Aufwendungen für die Müllbeseitigung unterliegen keinen Schwankungen. Dieses Niveau wird in allen drei betrachteten Jahren (2010 - 2012) erzielt. Positiv ist festzustellen, dass diese Aufwendungen sachgerecht dem Gebührenhaushalt Abfall angelastet werden. Die Leistungen werden von den Entsorgungsbetrieben Essen (EBE) erbracht.

→ Empfehlung

Zur Entlastung der Gebührenzahler sollten der Standard und die Handlungsweise bei der Müllbeseitigung in den Parkanlagen auf den Prüfstand gestellt werden.

Die Aufwendungen heben sich ganz deutlich von den Vergleichskommunen ab. Eine sachgerechte Begründung ist nicht zu erkennen.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Wie bereits im Prüfbericht 2008 festgestellt, erfolgt die Steuerung der Grünflächenunterhaltung auf einem hohen betriebswirtschaftlichen Niveau – was sich unter anderem in dem hohen Erfüllungsgrad beim Grünflächenmanagement widerspiegelt.
- In Bezug auf den GPA-Benchmark ist in 2011 kein Potenzial vorhanden. In 2012 ist der Aufwand leicht über dem Benchmark gestiegen. Ein Potenzial lässt sich, aufgrund der sehr großen Anzahl an unwirtschaftlich zu pflegenden kleinen Parkanlagen nicht unmittelbar ableiten.
- Mit der ab 2012 vorgesehenen schrittweisen Abstufung der Pflegeklassen bei den Grünflächen werden entsprechende Auswirkungen im Erscheinungsbild und den Nutzungsmöglichkeiten nicht zu vermeiden sein.
- Der interkommunal höchste Aufwand bei der Müllbeseitigung sollte analysiert und auf ein vertretbares Niveau gesenkt werden.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Essen mit dem Index 4.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Die Stadt Essen hat in 2011 insgesamt 453 Spielanlagen mit einer Fläche von 1.159.878 m² unterhalten. Auf dieser Fläche waren 2.798 Spielgeräte installiert.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m ² je EW unter 18 Jahre	13,28	6,50	19,91	12,32	8,41	13,25	13,73	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	5,19	2,92	9,97	5,72	4,68	5,36	6,63	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	2,41	1,85	10,71	4,28	3,03	4,01	4,79	16
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	2.560	1.222	2.965	2.143	1.914	2.140	2.454	21

Nach der Prognose der Bevölkerungsentwicklung von IT-NRW wird für Essen ein Rückgang der Einwohner unter 18 Jahren von ca. 3 Prozent vorausgesagt. Essen schneidet damit noch recht positiv im Vergleich der kreisfreien Städte ab. Für 75 Prozent der kreisfreien Städte in NRW wird ein teilweise deutlich größerer Rückgang dieser Altersgruppe prognostiziert. Die demografische Entwicklung erzeugt jedoch auch für Essen Handlungspotenziale.

Zur Optimierung der Spielplatzgesamtsituation, insbesondere unter der angespannten Haushaltslage, wurde 2013 eine qualifizierte Spiel- und Bewegungsraumanalyse erstellt.

Ziel der Analyse war es u. a., Informationen zu Überschneidungen von Einzugsbereichen von Spielplätzen zu bekommen. Aufgrund der sich daraus ergebenden Mehrfachversorgung sollten Anlagen ausgesucht werden, die nicht mehr zwingend benötigt werden. In enger Abstimmung mit den Bezirksvertretungen, den Kinderbeauftragten und den Spielplatzpaten wurden insgesamt 45 Spielanlagen ausgewählt. Diese aktuell nicht mehr benötigten Spielplatzflächen werden mit geringem Aufwand zu einfachen Grünflächen zurückgeführt. Damit bleiben die Flächen als öffentliche Grünflächen, auf denen auch einfache Spiel- und Bewegungsaktivitäten stattfinden können, erhalten. Bei geänderten Bevölkerungs- bzw. Finanzentwicklungen soll die Option bestehen bleiben, die Flächen bei Bedarf als attraktive Spielplätze wieder aktivieren zu können.

Durch die Umnutzung der 45 Spielanlagen werden Mittel frei, die zur sachgerechteren Unterhaltung und Erneuerung von Spielgeräten auf den verbleibenden Anlagen genutzt werden sollen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt prinzipiell den Rückbau von Spielplätzen als Schritt in die richtige Richtung.

→ **Empfehlung**

Ob tatsächlich alle rückgebauten Spielplatzflächen als Reserve vorgehalten werden müssen oder ob auch die Veräußerung als Bauland in Betracht zu ziehen ist, sollte ergebnisoffen geprüft werden.

Die Stadt Essen konnte 2013 auf ein 20 Jahre erfolgreiches Konzept bei der Patenschaft von Spielplätzen zurückblicken. Bei den öffentlichen Spielplätzen ist inzwischen eine „Paten-Quote“ von 50 Prozent erreicht worden. Das Konzept wird durch großes bürgerschaftliches Engagement und eine gute Zusammenarbeit vom Familien- und Kinderbüro, GGE und den Bezirksbeauftragten getragen. Ein regelmäßiger Informationsfluss findet über den seit 2005 erscheinenden Info-Brief „Patenpost“ mit aktuellen Themen rund um das Spielen statt.

→ **Feststellung**

Das Spielplatzpatenkonzept der Stadt Essen beinhaltet sehr viele positive Ansätze. Es kann als gutes kommunales Beispiel dienen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

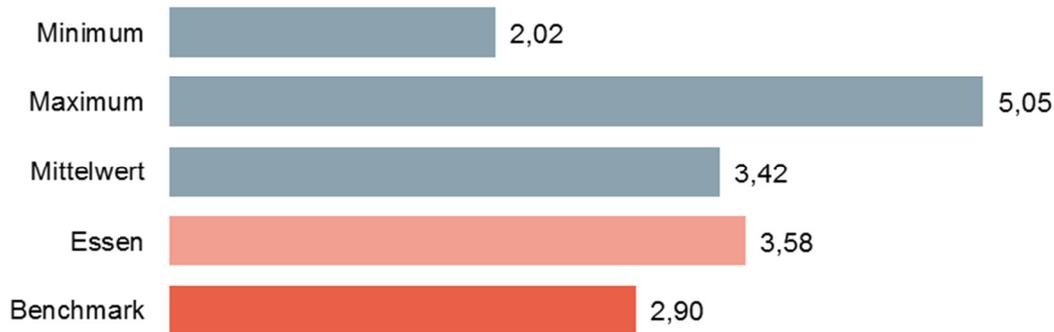
Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie

- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplatz je m² in Euro 2011



Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,58	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

In Bezug auf den GPA Benchmark stellt sich für Essen eine rechnerische Differenz von 0,65 Euro je m² bzw. 750.000 Euro auf alle Spielanlagen bezogen dar. Um den eingetretenen Unterhaltungs- und Erneuerungsstau bei den Spielgeräten abzarbeiten kann, lt. Aussage von GGE, das vorhandene Budget in absehbarer Zeit nicht gekürzt werden.

Für eine weitergehende Analyse ist die Auswertung von Kennzahlen über Einzelleistungen notwendig. GGE konnte die angeforderten Daten für alle Kennzahlen liefern. Die erforderliche Anzahl valider Vergleichsdatensätze aus den übrigen kreisfreien Städten konnte aber nicht erhoben werden. Der entsprechende Vergleich kann daher nur punktuell dargestellt werden.

Leistungskennzahlen 2011 in Euro

Kennzahl	Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze gesamt je m²	2,57	1,92	4,21	2,89	2,42	2,75	3,38	18
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät	263	116	663	342	199	321	444	12

Für die Stadt Essen stellt sich bei den weiteren – hier nicht dargestellten - Leistungskennzahlen ein differenziertes Bild dar. Bei der Grünflächenpflege und der Müllbeseitigung belegt Essen den Maximalwert. Bei den Kennzahlen zur Unterhaltung und Wartung der Spielgeräte ist eine

Tendenz zum Minimum feststellbar. Die Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte sind hingegen wieder überdurchschnittlich.

→ **Empfehlung**

Auch wenn eine sachgerechte Refinanzierung der Müllaufwendungen durch den Gebührenaushalt gegeben ist, sollten diese sehr hohen Aufwendungen, zur Entlastung der Gebührenzahler, auf den Prüfstand gestellt werden.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Durch den Rückbau von 45 Spielplätzen ist der überdurchschnittlichen Positionierung im interkommunalen Vergleich bereits Rechnung getragen.
- Nach Abbau des Unterhaltungs- und Erneuerungsstaus sollte das Budget, in Bezug auf eine Orientierung an den GPA Benchmark, erneut auf den Prüfstand.
- Das Spielplatzpatenkonzept mit dem integrierten Anregungs- und Beschwerdemanagement ist interkommunal beispielhaft.
- Wie bei den Park- und Gartenanlagen erfolgt auch bei den Spielplätzen die Steuerung auf einem hohen betriebswirtschaftlichen Niveau.
- Zur Entlastung der Gebührenzahler sollten die sehr hohen Aufwendungen zur Müllbeseitigung hinterfragt werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Essen mit dem Index 3.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Die Stadt Essen hat eine Fläche von ca. 2.305.000 m² an Straßenbegleitgrün. Auf dieser Fläche stehen ca. 59.300 Straßenbäume.

Strukturkennzahlen 2011

Kennzahl	Es- sen	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	An- zahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün in m ² je Einwohner	4,02	1,54	8,65	4,24	3,11	4,02	5,02	19
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	11,97	4,85	30,46	12,34	7,32	11,97	14,05	19
Anzahl der Bäume je 1.000 m ² Straßenbegleitgrün	25,71	3,88	54,91	28,73	18,11	25,71	39,60	19

Die Fläche je Einwohner und ihr Anteil an der Verkehrsfläche liegen in Essen unauffällig beim Mittelwert. Auch bei der Anzahl der Straßenbäume kann in Bezug auf die Begleitgrünfläche keine Auffälligkeiten erkannt werden. Aus dieser strukturellen Situation bilden sich für Essen keine Nachteile ab, die prinzipiell zu finanziellen Mehraufwendungen führen.

Beim Straßenbegleitgrün ist GGE als Dienstleister für das Tiefbauamt tätig.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

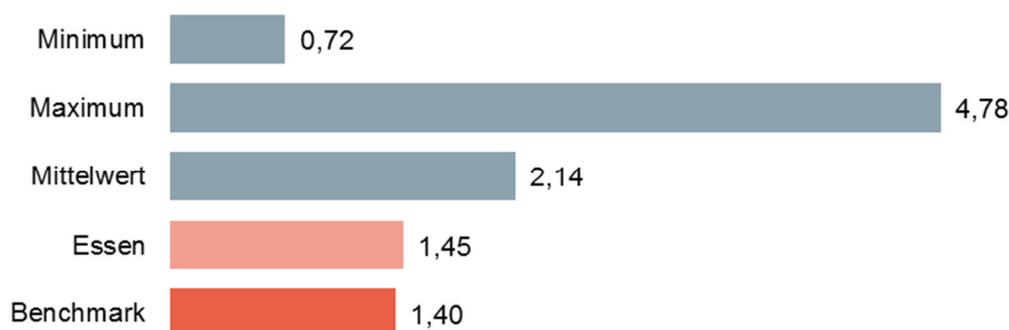
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrün gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2011



Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,45	0,72	4,78	2,14	1,27	1,89	2,86	23

In 2011 ergibt sich für Essen eine rechnerische Differenz von 115.000 Euro zum GPA-Benchmark. In 2012 hat sich die Kennzahl deutlich auf 1,88 Euro je m² erhöht. Die Differenz zum Benchmark ist damit auf 1,1 Mio. Euro angewachsen.

Die Straßenbäume sind erfahrungsgemäß ein kostenintensiver Faktor bei den Pflegeaufwendungen, insbesondere wenn sie schon älter sind. Die Anzahl der Bäume ist in Essen durchschnittlich und wirkt sich somit nicht zwingend belastend auf die Kennzahl aus. Auffällig für Essen ist jedoch die große Anzahl an alten Platanen. Die Platane ist grundsätzlich als Straßenbaum geeignet. Allerdings wirkt sich hier seit einigen Jahren ein verstärkt auftretender Pilzbefall (Massaria) negativ aus. Dieser erfordert einen erhöhten Aufwand in der Kontrolle und der Abarbeitung baumpflegerischer Maßnahmen zur Erhaltung der Verkehrssicherheit.

Aufwendungen Bäume Straßenbegleitgrün je Baum in Euro 2011

Essen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
21,31	4,36	63,20	26,54	15,87	23,74	34,12	12

Bereits in 2011 haben einige der Vergleichskommunen bereits deutlich höhere Aufwendungen bei der Baumpflege erbracht..

Aufwendungen Bäume in Euro

	2010	2011	2012
Aufwendungen Bäume Straßenbegleitgrün je Baum	18,83	21,31	39,51
Aufwendungen Kontrolle Bäume je Baum	3,58	4,26	5,60

Beide Kennzahlen belegen eine deutliche Steigerung der erforderlichen Aufwendungen im Zeitverlauf. Nach Aussage von GGE ist in absehbarer Zeit auch nicht mit einem Rückgang der Aufwendungen zu rechnen. Hinzu kommen die Schäden, die in Essen durch den Sturm ELA 2014 entstanden sind (u.a. Kronenschäden). Die hierdurch entstandenen Lücken bieten andererseits auch Möglichkeiten für eine Verjüngung des Baumbestandes. Bei der Neuanpflanzung können aktuelle Erkenntnisse in Bezug auf geeignete Baumarten für diese sensiblen Bereiche berücksichtigt werden. Ein Sonderprogramm sieht hier die Bereitstellung von insgesamt 700.000 Euro bis 2019 für neue Straßenbäume vor.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Sowohl die Fläche an Straßenbegleitgrün je Einwohner wie auch der Baumbestand sind in Essen unterdurchschnittlich.

- Die rechnerische Differenz zum GPA-Benchmark ist in 2012 auf über eine Mio. Euro gestiegen. Bei den noch anstehenden Problemlagen und Aufgaben wird dieses rechnerische Potenzial kurzfristig nicht zu generieren sein.
- Besondere Probleme hat die Stadt Essen mit der Vielzahl an alten Platanen und dem Risiko der Massariakrankheit. Sowohl der Kontrollaufwand wie auch die Pflegearbeiten müssen deutlich intensiver durchgeführt werden.
- Der Sturm ELA hat teilweise neue Situationen geschaffen die, neben den sehr umfangreichen Aufräumarbeiten und Mehraufwand durch Kronenschäden, auch Ansätze für eine Neuausrichtung bei der Gestaltung des Verkehrsraumes durch Straßenbäume bietet.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Essen 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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
	Punktzahl gesamt				84	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					90

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
	Punktzahl gesamt				84	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					90

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement - Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	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?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	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				84	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					90

→ 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