

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Leverkusen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Leverkusen	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Leverkusen	10
Strukturelle Situation	10
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	12
→ Zur Prüfung der Stadt Leverkusen	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 Leverkusen 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 Leverkusen

Managementübersicht

Die Stadt Leverkusen befindet sich seit Beginn der 90iger Jahre in einer schwierigen Haushaltslage. Mit wenigen Ausnahmen sind seit diesem Zeitpunkt jährliche Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen. Auch die Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) im

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Jahr 2008 führte zu keiner Änderung der haushaltswirtschaftlichen Situation. Aufgrund des negativen Abschlusses des Jahres 2008 und der erheblichen Defizite in der Haushaltsplanung der nächsten Jahre musste erneut ein Haushaltssanierungskonzept aufgestellt werden. Da ein Haushaltsausgleich aber innerhalb von fünf Jahren nicht dargestellt werden konnte, war das Konzept seither nicht genehmigungsfähig. In den Folgejahren wurden die jährlichen Defizite höher, so dass der Stadt Leverkusen die Überschuldung drohte. Mit der Teilnahme an der 2. Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen hat die Stadt Leverkusen ab 2012 eine neue Chance erhalten, den städtischen Haushalt auszugleichen und damit ihre Gestaltungsspielräume wiederzuerlangen. Hierzu wird in den nächsten Jahren ein strikter Konsolidierungskurs erforderlich sein, der sich im jährlich fortzuschreibenden Haushaltssanierungsplan dokumentiert. Danach soll ein ausgeglichener Haushalt im Jahr 2018 erreicht werden. Dazu tragen die jährlichen Konsolidierungshilfen des Landes von insgesamt ca. 73 Mio. Euro maßgeblich bei. Die Höhe der jährlichen Landeshilfen wird ab 2019 abgeschmolzen, sodass der Haushalt 2021 ohne Landeshilfen ausgeglichen sein muss.

Gekennzeichnet ist die Haushaltssituation der Stadt Leverkusen durch eine hohe Schwankungsanfälligkeit insbesondere bei den großen Ertragspositionen wie der Gewerbesteuer. Dies führt zu besonders hohen Unsicherheiten bei der Haushaltsplanung. Exemplarisch verdeutlicht dies die Netto-Steuerquote². Sie liegt in Leverkusen zwischen 36 und 62 Prozent. In den Vergleichsjahren 2008 bis 2012 musste nur eine kreisfreie Stadt in NRW mit höheren Schwankungen planen. Aber auch die Entwicklung des Aufwandsdeckungsgrades macht die Schwankungsanfälligkeit des Leverkusener Haushaltes deutlich. Die Deckungsgrade bewegen sich zwischen 79 und 102 Prozent. Dies entspricht einer Schwankungsbreite von 23 Prozentpunkten. Keine der Vergleichsstädte weist hier eine höhere Schwankungsanfälligkeit auf, als die Stadt Leverkusen.

Der Einbruch bei der Gewerbesteuer in 2014 (Planergebnis ca. 78 Mio. Euro, Ist-Ergebnis ca. 25 Mio. Euro) zeigt, wie schnell sich positive Trends und Entwicklungen umkehren können. Allein aus dieser Erfahrung heraus ist die weitere und vorsorgliche Entwicklung neuer Konsolidierungsmaßnahmen für die Stadt Leverkusen dringend angeraten. Dies zeigen auch die Berechnungen der GPA NRW zum strukturellen Defizit. Dieses liegt in der Stadt Leverkusen mit -46,3 Mio. Euro 10,8 Mio. Euro über dem tatsächlichen Ergebnis des Jahres 2014. Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist.

Der aktuelle Haushaltssanierungsplan 2015 enthält 19 Maßnahmen mit einem kumulierten Einsparvolumen bis 2021 von ca. 269 Mio. Euro. Von diesem Volumen wurden ca. 35,7 Mio. Euro bereits realisiert oder befinden sich in der Umsetzung. Die höchsten Konsolidierungsmaßnahmen sind sowohl auf der Ertrags- wie auch auf der Aufwandsseite erst ab 2018 geplant. So werden in 2018 alle Realsteuerhebesätze deutlich erhöht. Mehrerträge von über 33 Mio. Euro jährlich sind ab 2018 geplant.

Die städtischen Beteiligungen werden ab 2019 verstärkt in die Konsolidierung einbezogen. Durch weitere Ausschüttungen und Sonderausschüttungen sollen in 2020 und 2021 insgesamt elf Mio. Euro generiert werden. Diesbezüglich ist es Aufgabe der Stadt, die Machbarkeit der

² = Steuererträge abzüglich Gewerbesteuerumlage, abzüglich Finanzbeteiligung Fond Deutsche Einheit, dividiert durch die ordentlichen Erträge, abzüglich Gewerbesteuerumlage, abzüglich Fonds Deutsche Einheit

vereinbarten Ausschüttungen mit den Beteiligungen, insbesondere der Wohnungsbaugesellschaft Leverkusen (WGL), regelmäßig zu überprüfen. Sofern sich Risiken bei der Umsetzung zeigen, ist unverzüglich durch die Erarbeitung / Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen gegenzusteuern.

Weiterhin plant die Stadt in den Jahren 2019 bis 2021 Erträge aus Grundstückveräußerungen im Rahmen des städtebaulichen Projektes „Neue Bahnstadt Opladen“ (nbso) in Höhe von insgesamt ca. zehn Mio. Euro.

Grundsätzlich sind die Planungen der Stadt Leverkusen bei den Ertrags- und Aufwandspositionen solide und nachvollziehbar. Sie setzen allerdings die vollständige Umsetzung der geplanten Konsolidierungsmaßnahmen voraus. Zudem unterliegen einige Ertragspositionen erheblichen allgemeinen Planungsrisiken. Dies haben der Oberbürgermeister und der Kämmerer der Stadt Leverkusen in ihren Haushaltsreden 2013 und 2014 ähnlich gesehen. Beispielhaft hat die GPA NRW im „Risikoszenario“ aufgezeigt, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten. Allein bei Betrachtung der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, den Schlüsselzuweisungen und den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen hat die GPA NRW ein Risiko von insgesamt 25,3 Mio. Euro ermittelt. Aufgrund der retrospektiven Betrachtung der Entwicklung der Jahre 2008 bis 2014 hält die GPA NRW auch in der Zukunft eine ähnliche Entwicklung mit ähnlichen Schwankungen für möglich.

Risikovorsorge und größere Anstrengungen bei der Haushaltskonsolidierung zeigen sich auch im kommunalen Steuerungstrend. Bei der Ermittlung des kommunalen Steuerungstrends bleiben die stark schwankenden und von den Kommunen in der Regel nur eingeschränkt beeinflussbaren Faktoren unberücksichtigt.

Der Steuerungstrend zeigt auf, ob es einer Kommune gelungen ist, aufgrund eigener Entscheidungen einen positiven Trend einzuleiten. Die Ergebnisse der letzten Jahre und die Planungen bis 2021 zeigen für Leverkusen allerdings, dass die Jahresergebnisse in allen Jahren unterhalb des Basisjahres 2008 liegen. Ein positiver Trend ist nicht zu erkennen. So lag das letzte Ist-Ergebnis im Jahr 2014 ca. 28,5 Mio. Euro unter dem des Jahres 2008. Auch das letzte Planergebnis des Jahres 2021, welches auch das letzte Jahr innerhalb der Laufzeit des Stärkungspaktes darstellt, ist mit -38,5 Mio. Euro deutlich schlechter als das des Jahres 2008. Es ist der Stadt Leverkusen also nicht gelungen, die allgemeinen Kostensteigerungen, welche nur teilweise von der Stadt beeinflusst werden können, durch Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Prüffeld Öffentliche Sicherheit und Ordnung konnte die GPA NRW im Einwohnermeldewesen aufzeigen. Der empirische Vergleich von Leistungswerten für 2011 und 2012 hat gezeigt, dass gemessen am GPA-Benchmark noch ein Stellenpotenzial vorhanden ist. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass in diesem publikumsintensiven Aufgabenbereich die Fallzahlen bzw. die Publikumsströme sehr schwankend verlaufen. Hier kann eine Optimierung in der Steuerung des Personaleinsatzes für eine gleichmäßigere Arbeitsauslastung sorgen. Zu dem gleichen Ziel führen die Flexibilisierung der Arbeitseinsätze im Front- und Backoffice sowie eine stärkere Terminvergabe. Die Arbeitszeiten wurden während dieser Prüfung bereits stärker auf die Öffnungszeiten des Bürgeramtes abgestimmt. Dies ist ebenso posi-

tiv zu bewerten wie die Zentralität des Bürgeramtes Leverkusen und die unterdurchschnittlichen Öffnungszeiten.

Das Analyseergebnis im Personenstandswesen deutete zunächst auf ein Stellenpotenzial hin. Durch Stelleneinsparungen wurde aber bereits in 2012 annähernd der GPA-Benchmark bei der Leistungskennzahl erreicht. Begünstigend wirken sich dabei die vorhandenen Strukturen wie z. B. eine geringere Anzahl von Trauorten und Trauungen außerhalb der regulären Öffnungszeiten aus. Beides liegt erfreulicherweise unter dem interkommunalen Durchschnitt. Optimierungsmöglichkeiten sieht die GPA NRW noch in der verstärkten Ausrichtung der Personalausstattung am Fallvolumen und den notwendigen Bearbeitungszeiten. Die Steuerung sollte über entsprechende Kennzahlen erfolgen, zu denen die Kennzahlen aus dieser Prüfung ein erster Einstieg sein können. Trotz später Einrichtung des elektronischen Personenstandsregisters hat das Standesamt Leverkusen mittlerweile die Altfälle ab 2009 überführt und zudem mit der systematischen Nacherfassung des Geburtenregisters begonnen. Hierdurch werden zukünftig Nachhaltigkeitseffekte und Synergien bei den Prozessen für die Registerfortschreibung erzielt.

Für die Leverkusener Kfz-Zulassung konnte die GPA NRW bezogen auf 2012 noch Stellenpotenzial aufzeigen, wenngleich bereits Stellenanteile eingespart wurden. Trotz verschiedener Maßnahmen zur Geschäftsprozessoptimierung (z.B. Zentralisierung, Reduzierung der Öffnungszeiten, Publikumssteuerung), sind weitere Optimierungen wie beispielsweise die Einführung der elektronischen Akte mittelfristig möglich. Synergieeffekte entstehen auch durch eine gemeinsame Aufgabenerledigung der Bereiche Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen. Hier konnte die GPA NRW im Rahmen dieser Prüfrunde feststellen, dass Städte, die diese Aufgabenerledigung miteinander verbinden, in beiden Bereichen gute Positionierungen bei den Leistungskennzahlen erreichen. Dies gilt für die Stadt Leverkusen insbesondere deshalb, da im Führerscheinwesen ebenfalls noch Potenziale zu einer Stellenreduzierung und Ansätze zur Prozessoptimierung erkennbar sind.

Jugend- und Schulamt sind in der Stadt Leverkusen räumlich, organisatorisch und fachlich gut vernetzt. Durch die Zuordnung beider Ämter zum selben Dezernat und die räumliche Zusammenführung in einem Gebäude schafft die Stadt Leverkusen gute Grundvoraussetzungen für eine enge inhaltliche und organisatorische Zusammenarbeit. Beim

- Offenen Ganztage,
- der Schulsozialarbeit,
- der Thematik „Übergang Schule – Beruf“,
- in den sozialräumlichen Gremien und
- in der Jugendhilfeplanung

arbeiten Jugendhilfe und Schule intensiv zusammen. Die Jugendhilfeplanung und die Schulentwicklungsplanung sollen künftig zusammengeführt werden. Hierfür ist eine Projektgruppe eingerichtet worden. Zudem soll das Thema „Inklusion“ zukünftig stärker zwischen den Akteuren vernetzt werden. Aktuell wird der Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Leverkusen fortgeschrieben, er soll der Politik noch in 2015 vorgelegt werden.

Bedingt durch die vorgefundene Haushaltssystematik in Leverkusen konnte die GPA NRW die für eine vergleichende Betrachtung notwendige Datenbasis nicht durchgängig schaffen. Grund ist, dass auch der Anteil der Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen an den ordentlichen Aufwendungen bei der Kennzahlenbildung zu berücksichtigen ist. Leverkusen würde aber kennzahlenmäßig überproportional belastet, wenn die vorhandene intensive Verrechnungssystematik vollständige Berücksichtigung finden würde. In Absprache mit der Verwaltung hat die GPA NRW daher bei der Kindertagesbetreuung und der Kinder- und Jugendarbeit die internen Leistungsverrechnungen mit einem Durchschnittswert angesetzt. Die Vergleichszahlen können der Stadt Leverkusen auf die Weise zumindest als interne Standortbestimmung dienen.

Ein positives Gesamtbild konnte die GPA NRW für die Kinder- und Jugendarbeit in Leverkusen feststellen. Unter Berücksichtigung des vergleichsweise geringen Mitteleinsatzes und der strategischen Ausrichtung ist der Bereich der Kinder- und Jugendarbeit gut aufgestellt.

Die gute Steuerung und Organisation bei der Tagesbetreuung für Kinder wurde bereits bei der letzten Prüfung durch die GPA NRW hervorgehoben. Sie hat sich auch in dieser Prüfung bestätigt. Positiv für den städtischen Haushalt ist, dass der Fehlbetrag bezogen auf 2011 deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert lag. Hierfür waren seinerzeit u.a. eine deutlich unterdurchschnittliche U-3-Versorgungsquote und die überdurchschnittlich hohe Elternbeitragsquote ursächlich. Bis zum Jahr 2014 hat sich allerdings die Versorgungsquote im Vergleich zu 2011 nahezu vervierfacht. Die freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger sind aufgrund des sehr hohen Anteils städtischer Betreuungsplätze niedrig gehalten.

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

Im Prüfbereich Soziales hat die GPA NRW leistungsbezogene Personalkennzahlen erhoben und analysiert. Auf der Basis von Benchmarks wurde die angemessene Stellenausstattung empirisch für 2011 ermittelt und auf die aktuellen Verhältnisse fortgeschrieben. Hierbei hat sich gezeigt, dass die Stellenausstattung der Stadt Leverkusen in einigen Bereichen bereits den GPA Benchmarks entspricht. Die verbleibenden Potenziale in anderen Bereichen sind hingegen nur noch geringfügig vorhanden. Lediglich im Wohngeld-Bereich ergibt sich ein deutlicheres Stellenpotenzial von ca. 4,5 Vollzeit-Stellen für 2012. Dies deutet aus Sicht der GPA NRW auf Optimierungsmöglichkeiten hin.

Bei den Eingliederungshilfen haben die kreisfreien Städte u.a. durch Fallzahl- und Aufwandssteigerungen sehr starke Mehrbelastungen zu verkraften. Allein von 2011 nach 2012 steigen die gesamten Transferaufwendungen für die Stadt Leverkusen um ca. 400.000 Euro auf ca. 1,6 Mio. Euro an. Einwohnerbezogen liegen diese Aufwendungen allerdings noch deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert. Auch der personelle Ressourceneinsatz ist leicht unterdurchschnittlich ausgeprägt in Leverkusen. Begünstigend wirkt sich hier die Spezialisierung bzw. zentrale Bearbeitung aus. Diese erleichtert aus Sicht der GPA NRW auch die Einzelfall- wie

auch die Gesamtsteuerung der Eingliederungshilfen. Ansatzpunkte für Verbesserungen in der Steuerungsleistung sieht die GPA NRW allerdings in der Entwicklung detaillierter Kennzahlen für die einzelnen Hilfearten.

Größter Posten bei den Transferleistungen für Eingliederungshilfen sind die Integrationshilfen mit ca. 0,9 Mio. Euro in 2012. 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. Der Bereich des Behindertenfahrdienstes macht nur einen minimalen Anteil an den Transferaufwendungen der Eingliederungshilfen aus. Dennoch zeigte sich im Rahmen der Prüfung, dass die Aufwendungen je Leistungsbezieher allein von 2011 nach 2012 um ca. 150 Prozent angestiegen sind. Wegen fehlender Controllingberichte konnten die Ursachen für diesen Anstieg bisher nicht aufgezeigt werden. Hier empfiehlt die GPA NRW ein entsprechendes Vertragscontrolling für die Leistungen des Behindertenfahrdienstes einzurichten, das einige Städte schon erfolgreich eingeführt haben.

Bei der Hilfe zur Pflege hat die GPA NRW im Rahmen dieser Prüfung lediglich die steuerungsrelevanten Kennzahlen für das GPA-Kennzahlenset erhoben und mit denen aus der vorangegangenen Prüfung verglichen. Bei den Erträgen waren in der letzten Prüfung die Intensivierung der Unterhaltsverfolgung sowie die Einrichtung eines Einnahmemanagements als Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt worden. Hier sieht die GPA NRW auch weiterhin noch Handlungsbedarf. Bei den ambulanten Hilfen wies die Stadt Leverkusen in der letzten Prüfung im interkommunalen Vergleich mit rund 15 Prozent noch den niedrigsten Anteil aus. Aktuell liegt der Mittelwert der ambulanten Quote bei 32 Prozent. Die Stadt Leverkusen konnte ihren Anteil bis 2012 bereits auf 20 Prozent ausbauen. Dies gelang unter anderem durch die Umsetzung des in der letzten Prüfung empfohlenen Einsatzes von Pflegefachkräften. Auch die ergänzenden Leistungen zur Förderung des Verbleibs in der eigenen Häuslichkeit wurden ausgebaut. Diese Zielsetzung sollte die Stadt Leverkusen unbedingt weiter verfolgen.

Die fortlaufenden Veränderungen der bestehenden Schullandschaft wie z.B. durch die Inklusion und die Zuwanderungsbewegungen sind neben der allgemeinen demographischen Entwicklung die Hauptgründe, die Schulentwicklungsplanung regelmäßig fortzuschreiben. Der Schulentwicklungsplan der Stadt Leverkusen 2014 – 2020 soll im Laufe des Jahres 2015 beschlossen werden. Die Bedeutung dieses Themas wird durch die massiven haushaltsmäßigen Auswirkungen deutlich, insbesondere wenn Flächen bzw. Gebäude nicht mehr genutzt werden. Die GPA NRW hat für das Vergleichsjahr 2011 für alle Schulformen den Flächenbedarf auf Basis der jeweiligen Schülerzahlen ermittelt. Der so ermittelte Bedarf wird dem GPA-Benchmark, der auch Besonderheiten wie z.B. den Anteil des OGS- und des Ganztagsbetriebes berücksichtigt, gegenübergestellt. Danach ergaben sich für die Stadt Leverkusen bei allen Schulformen deutliche Flächenüberhänge. Die Stadt hat in den Jahren nach 2011 den Handlungsbedarf teilweise bereits erkannt und konkrete Maßnahmen beschlossen. Durch die Schließung von Grund- und Hauptschulstandorten sowie die Gründung der ersten Sekundarschule in Leverkusen zum Schuljahr 2015/2016 konnte ein Teil des vorhandenen Potenzial abgebaut werden. In einer Szenariobetrachtung zum Jahr 2019 konnte die GPA NRW aber aufzeigen, dass das Flächenpotenzial weiterhin in einer Größenordnung von ca. 2,5 Mio. Euro fortbesteht. Schwerpunktartig errechnen sich diese für die Realschulen, die Gesamtschulen und die Gymnasien. Gründe sind u.a. die weiter rückläufigen Schülerzahlen und z.B. die Umstellung bei den Gymnasien auf G8. Die Szenariobetrachtungen machen deutlich, dass für die Stadt Leverkusen mittel- bis langfristig

weitere und deutliche Handlungsmöglichkeiten mit entsprechenden Flächenpotenzialen gegeben sind. Die vorgenannten Aussagen und Empfehlungen zur Flächensituation stehen selbstverständlich unter dem Vorbehalt, dass die aktuelle Flüchtlingssituation es vor Ort erfordern kann, einzelne Schulgebäude oder Turn- und Sporthallen zunächst als Unterkünfte zu nutzen.

Die Personalaufwendungen im Bereich der Schulsekretariate an den Leverkusener Schulen erreichen interkommunal ein durchschnittliches Niveau über alle Schulformen hinweg. Bei den Grundschulen und an Berufskollegs werden besonders gute Leistungswerte erreicht, in Bezug der zu betreuenden Schüler. Im Hinblick auf die Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung begrüßt die GPA NRW, dass die Stadt Leverkusen in ihren Schulsekretariaten auf Eingruppierungen höher als E 6 verzichtet. Ebenso positiv konnte festgestellt werden, dass die Stadt eine flexible Vertragsgestaltung dazu nutzt, die Stellenausstattung und die Arbeitszeiten zeitnah an den tatsächlichen Bedarf anzupassen. Abgerundet werden die guten Prüfungsergebnisse in diesem Bereich durch das neue Stellenbemessungssystem der Stadt Leverkusen. Hierdurch wird u.a. an den weiterführenden Schulen eine verbesserte Auslastung der Kräfte erreicht.

Die Aufwendungen je beförderten Schüler bewegen sich in der Stadt Leverkusen insgesamt auf einem geringen Niveau. Bei der Beförderung im ÖPNV ist der vom Schüler zu leistende Eigenanteil an das Verkehrsunternehmen abgetreten. Damit führt dieser Eigenanteil nicht zu einer Entlastung des städtischen Haushaltes. Hier sollte die Stadt Leverkusen eine Modifizierung der bestehenden Vereinbarung prüfen.

Einen Schülerspezialverkehr hat die Stadt Leverkusen nur für die Grund- und Förderschulen eingerichtet. Die Dienstleistung werden alle zwei bis drei Jahre ausgeschrieben. Im Themenfeld Schülerspezialverkehr ist aus den Kennzahlenwerten und der geschilderten Vorgehensweise direkt kein Handlungsbedarf für Leverkusen abzuleiten.

Mit der Aufgabenübertragung der Verkehrsflächen auf die Technischen Betriebe Leverkusen AöR (TBL) hat die Stadt Leverkusen, neben der Verkehrssicherungspflicht, auch viele Steuerungsmöglichkeiten aus der Hand gegeben. Der Unterhaltungsaufwand für die Verkehrsflächen war für das Vergleichsjahr 2011 nicht valide ermittelbar. Tendenziell lag der Mitteleinsatz der Stadt Leverkusen jedoch über dem Durchschnitt der kreisfreien Städte.

Trotz einer Restnutzungsdauer von ca. 21 Jahren sind die in der Vergangenheit getätigten Reinvestitionen in die Verkehrsflächen zu gering, um einen dauerhaften Werterhalt zu gewährleisten. In Kenntnis der finanziellen Situation der Stadt ist dies nachvollziehbar. Die bisherige Handhabung kann aber langfristig nicht ohne Risiken für den städtischen Haushalt und den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen bleiben. Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW auf der Basis valider Daten ein mittel- bis langfristiges Unterhaltungs- und Erneuerungskonzept in Abstimmung mit der mittelfristigen Finanzplanung aufzustellen.

Eigentümerin der Straßenbeleuchtungsanlagen ist in Leverkusen weiterhin die Stadt. Dort wird die Steuerung und Produktverantwortung wahrgenommen. Alle operativen Aufgaben werden von der Energieversorgung Leverkusen GmbH & Co. KG (EVL) durchgeführt. Im Rahmen der Prüfung sind die langjährigen Bemühungen der Akteure deutlich geworden, den Energieverbrauch und Unterhaltungsaufwand signifikant zu senken. Durch die frühzeitige Umrüstung auf energiesparende Leuchtmittel wird inzwischen das GPA-Benchmarkniveau erreicht. Insgesamt

ist der Stadt Leverkusen eine gute Steuerung beim Betrieb und der Erneuerung der Straßenbeleuchtung zu bescheinigen.

Die Fläche der städtischen Park- und Gartenanlagen ist in der Stadt Leverkusen vergleichsweise gering. Strukturell befinden sich die Anlagen von der Größe her aber in einem ausreichend großen Zuschnitt, der eine wirtschaftliche Pflege zulässt. Positiv bzw. aufwandsmindernd wirkt sich ein verhältnismäßig geringer Anteil von pflegeintensiven Flächen wie Beete und Wechselbepflanzung aus. Zum GPA-Benchmark beim Pflegeaufwand bestand in 2011 noch eine rechnerische Differenz von ca. 200.000 Euro. Allerdings muss hierbei berücksichtigt werden, dass Leverkusen zu dem Drittel der kreisfreien Städte in NRW gehört, die ihre Anlagen einzeln bilanzieren und nicht im Festwertverfahren. Eine weitergehende Untersuchung einzelner Wirtschaftlichkeitskennzahlen konnte im Rahmen dieser Prüfung nicht durchgeführt werden. Hierzu fehlte es an einer differenzierten Erfassung der Leistungswerte in einer Kostenrechnung. In diesem Bereich sollte die Stadt Leverkusen zukünftig ein Handlungsfeld anlegen, damit eine wirtschaftliche Steuerung erfolgen und sachgerechte Entscheidungen getroffen werden können.

Strukturelle Auffälligkeiten sind auch bei den Spiel- und Bolzplätzen in Leverkusen zu finden. Bei einer durchschnittlichen Anzahl an Spielplätzen liegt die Fläche je Anlage auf dem interkommunalen Minimalwert. Eine wirtschaftliche Unterhaltung dieser Anlagen ist nur schwer möglich. Dies belegt auch der interkommunale Vergleich, in dem die Stadt Leverkusen den Höchstwert erreicht. Klare Empfehlung der GPA-NRW ist es daher, das bestehende Angebot zu reduzieren und den Focus auf größere und attraktivere Anlagen zu legen. Wie bei den Park- und Gartenanlagen waren aber auch für diesen Bereich keine näheren bzw. validen Leistungskennzahlen für Leverkusen zu erheben.

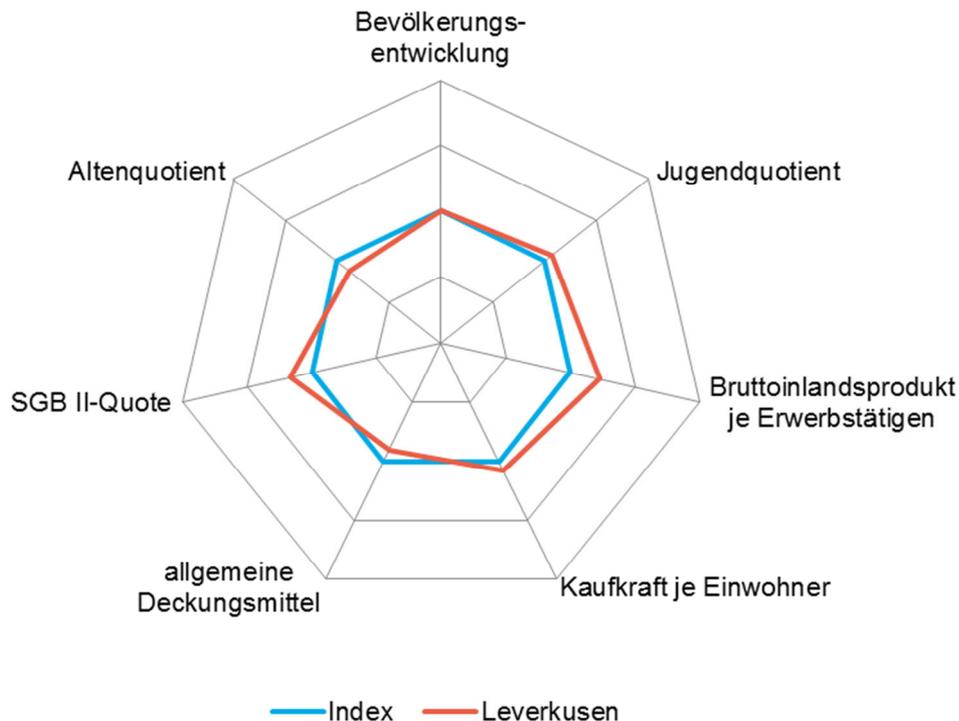
Im Bereich des Straßenbegleitgrüns konnte die GPA NRW ein deutliches Potenzial von über 1,5 Mio. Euro bezogen auf den GPA-Benchmark aufzeigen. Hier sind es allerdings keine strukturellen Nachteile oder Besonderheiten, die prinzipiell einer wirtschaftlichen Unterhaltung entgegenstehen. Vielmehr sind es die gesetzten Standards (z.B. Baumpflege, Pflanzbeete mit Bodendecker) die die Stadt Leverkusen auf den Prüfstand stellen sollte. Parallel hierzu empfiehlt die GPA NRW auch für den Bereich des Straßenbegleitgrüns über eine Kostenrechnung zunächst die Kostentreiber zu identifizieren und die wirtschaftliche Steuerung dieser Aufgabe zu verbessern.

Ausgangslage der Stadt Leverkusen

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Leverkusen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein

zugänglichen Datenquellen ermittelt³. 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.

Bei den aufgezeigten Strukturmerkmalen überwiegen für die Stadt Leverkusen die entlastenden Merkmale. So ist die SGB II-Quote auf einem vergleichsweise geringeren interkommunalen Niveau und entfaltet damit prinzipiell eine entlastende Wirkung auf den städtischen Haushalt. Positive Auswirkungen auf die Stadt und den städtischen Haushalt haben auch das höhere Bruttoinlandsprodukt. Hier weisen nur zwei kreisfreie Städte in NRW eine noch höhere städtische Wirtschaftskraft auf als Leverkusen. Die überdurchschnittliche Kaufkraft (nur fünf kreisfreie Städte in NRW liegen höher) und ein höherer Jugendquotient (nur vier kreisfreie Städte in NRW weisen einen höheren auf) wirken ebenfalls positiv bzw. prinzipiell entlastend. Der Jugendquotient drückt das Verhältnis der Kinder- und Jugendgeneration (unter 20 Jahre), die sich überwiegend in der Bildungs- und Ausbildungsphase befindet, zur mittleren Generation (20 bis unter 65 Jahre), die überwiegend im Erwerbsleben steht, aus. Eine breite Basis bei der jüngeren Bevölkerung stellt zukünftig auch z.B. eine ausreichend hohe Zahl erwerbstätiger Menschen sicher. Als Folge werden die sozialen Sicherungssysteme gestärkt, gleichzeitig aber auch die wirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit in einer Kommune positiv beeinflusst.

³ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Belastende Merkmale hingegen stellen für die Stadt Leverkusen der weiter steigende Altenquotient und die zunächst vergleichsweise unterdurchschnittlichen allgemeinen Deckungsmittel dar. Der Altenquotient beschreibt das Verhältnis der älteren Generation ab 65 Jahre, die überwiegen aus dem Erwerbsleben ausgeschieden ist, zur mittleren Generation. Hierbei weist die Stadt Leverkusen die vierthöchste Quote aller kreisfreien Städte in NRW aus, d.h. der Anteil der älteren Generation ist hier vergleichsweise hoch.

Für die haushaltswirtschaftliche Entwicklung von Bedeutung ist die Höhe und Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel (z.B. Steuereinnahmen, Erträge, Schlüsselzuweisung). Im Zeitverlauf bis 2014 entwickeln sie sich schwankend. Im interkommunalen Vergleich mit allen kreisfreien Städten in NRW liegen sie auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Nur zwei kreisfreie Städte weisen hier bezogen auf 2012 eine noch niedrige Quote auf als Leverkusen. Vergleicht man allerdings die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel ausschließlich innerhalb der kreisfreien Städte bis 200.000 Einwohner, zeigt sich, dass Leverkusen - mit Ausnahme des Jahres 2008 - immer über mehr allgemeine Deckungsmittel verfügt hat als die übrigen „kleinen“ kreisfreien Städte.

Einen starken Einfluss auf die einzelnen Strukturmerkmale wird die zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Leverkusen haben. Zunächst gingen die Prognosen bis 2030 von einer leichten Zunahme der Bevölkerung aus, einer im Vergleich zum Landestrend (Minus ein Prozent) bereits positiven Situation. Zwischenzeitlich gehen die aktuellen Prognosen von IT NRW sogar von einer deutlichen und stetigen Zunahme der Einwohnerzahl bis 2040 aus, in einer Größenordnung von rund 7,3 Prozent zwischen 2013 und 2040. Gründe für diese sehr positive Entwicklung dürften insbesondere bei den Zugewinnen aus den „Wanderungs- und Zuwanderungsbewegungen“ liegen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

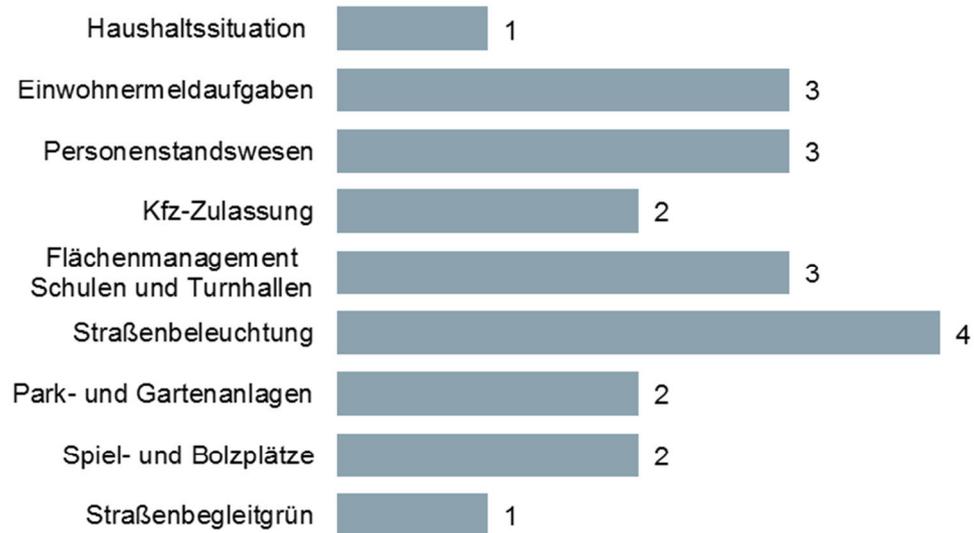
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Leverkusen

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Leverkusen wurde von 2012 bis 2014 durchgeführt.

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

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

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

Geprüft haben:

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

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

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

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

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

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Leverkusen 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. Dezember 2015

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Olaf Schwickardi

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt
Leverkusen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	5
Gesamt Betrachtung der Haushaltssituation	15
Haushaltswirtschaftliche Risiken	18
Risikoszenario	18
Haushaltssituation	19
Kommunaler Steuerungstrend	19
Beiträge	23
Steuern	24
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	24
Vermögenslage	24
Schulden- und Finanzlage	31
Ertragslage	38

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

Haushaltssituation

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

Haushaltsausgleich

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

Rechtliche Haushaltssituation

Der Haushalt der Stadt Leverkusen ist seit Beginn der 90iger Jahre von strukturellen Defiziten (kameraler Art) geprägt. Seit dieser Zeit ist die Stadt verpflichtet, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen. Die Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) im Jahr 2008 führte zu keiner grundlegend anderen Situation. Zwar konnte das Jahr mit einem moderaten Defizit abgeschlossen werden, jedoch musste aufgrund der Ergebnisse in der mittelfristigen Finanzplanung und dem daraus resultierenden Verzehr des Eigenkapitals erneut ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden. Da ein ausgeglichener Haushalt aber nicht innerhalb von fünf Jahren dargestellt werden konnte, war das Konzept nicht genehmigungsfähig.

Die Verwerfungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 wirkten sich auch in Leverkusen dramatisch aus. Das Jahresdefizit erhöhte sich von 4,4 Mio. Euro in 2008 auf ca. 108 Mio. Euro. Dies führte zu diesem frühen Zeitpunkt zu einem vollständigen Verzehr der Ausgleichsrücklage.

Da die Stadt Leverkusen von Überschuldung bedroht war, beantragte sie nach § 4 des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) Konsolidierungshilfen im Wege der freiwilligen Teilnahme. Der Antrag wurde am 29. Mai 2012 durch die Bezirksregierung Köln genehmigt.

Voraussetzung für die Teilnahme am Stärkungspakt ist unter anderem, dass für das Jahr 2018 ein ausgeglichener Haushalt dargestellt und ein entsprechender Haushaltssanierungsplan aufgestellt wird.

Die Überschuldung konnte bislang vermieden werden. Sie ist auch im erweiterten Planungszeitraum bis 2021 nicht absehbar.

Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die geprüften Jahresabschlüsse bis einschließlich 2014 vor. Weiterhin wurden die Gesamtabschlüsse bis 2012 zwischenzeitlich aufgestellt und bis einschließlich 2011 bereits durch ein Wirtschaftsprüfungsinstitut geprüft.

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnis		-4.379	-107.626	-45.681	-16.518	-19.519	-36.105	-57.001
Höhe der allgemeinen Rücklage	478.605	477.949	386.718	435.653	402.583	383.013	346.783	291.221
Höhe der Ausgleichsrücklage	95.029	95.029	90.649	0	0	0	0	0
Eigenkapital	573.633	572.977	477.367	435.653	402.583	383.013	346.783	291.221

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-72.918	-25.160	-43.898	231	512	856	501
Höhe der allgemeinen Rücklage	218.303	193.143	149.245	149.476	149.988	150.843	151.344
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital	218.303	193.143	149.245	149.476	149.988	150.843	151.344

Bis einschließlich des Haushaltsjahres 2017 sind die Jahresergebnisse defizitär. In der Höhe schwanken die Defizite erheblich. Sie reduzieren kontinuierlich das Eigenkapital. Aufgrund der Regelungen des Stärkungspaktgesetzes muss die Stadt Leverkusen in 2018 ein ausgeglichenes Jahresergebnis erzielen. Währenddessen sie für 2017 noch ein Defizit von ca. 44 Mio. Euro prognostiziert, geht sie ab 2018 von einem geringen jährlichen Überschuss aus. In den dann folgenden Jahren ist ein stetiger, aber sehr langsamer Aufbau des Eigenkapitals geplant. Eine Überschuldung ist nach den aktuellen Planungen nicht vorgesehen.

Interkommunaler Vergleich der Jahresergebnisse 2008 bis 2012 je Einwohner in Euro

Jahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2008	-27	-660	107	-222	-371	-136	-46	18
2009	-670	-757	-126	-421	-558	-422	-265	22
2010	-284	-903	114	-390	-524	-355	-217	21
2011	-102	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20
2012	-121	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19
2013	-223	kein interkommunaler Vergleich möglich*)						
2014	-353	kein interkommunaler Vergleich möglich*)						

*) für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht hinreichend genug Vergleichswerte vor

Das jährliche Defizit, welches in 2009 den höchsten Stand hatte, hat sich im Betrachtungszeitraum deutlich reduziert. In den Jahren 2013 und 2014 konnte sich dieser Trend nicht fortsetzen. Als Gründe für diese Entwicklung können insbesondere die erneut eingebrochenen Gewerbesteuererträge sowie die gestiegenen Transferaufwendungen genannt werden.

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 sie durch die Durchschnittswerte der Jahre 2008 bis 2014. Zusätzlich werden positive wie negative Sondereffekte sowie die Konsolidierungshilfe bereinigt².

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 nach dem Stärkungspaktgesetz wird nur Übergangsweise gezahlt und stärkt damit nicht nachhaltig die strukturelle Situation. Sie muss bis 2021 durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen ersetzt werden.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2014

Leverkusen	
Jahresergebnis	-57.001
Bereinigungen Gewerbesteuer, Landschaftsumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe	147.348
Bereinigungen Sondereffekte	908
= bereinigtes Jahresergebnis	-205.257
Hinzurechnungen Mittelwerte Gewerbesteuer, Landschaftsumlage und Finanzausgleich	158.982
= strukturelles Ergebnis	-46.275

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

² Eine Aufstellung der berücksichtigten Sondereffekte wurde der Kämmerei übergeben.

Bei der vorstehenden Berechnung wurde im Jahr 2014 als Sondereffekt die ertragswirksame Auflösung von Sonderposten in Höhe von 907.776 Euro im Rahmen des Infrastrukturprojektes „Neue Bahnstadt Opladen“ (nbso) berücksichtigt.

Auch in den vorangegangenen Jahren wurden Bereinigungen bei den Erträgen und den Aufwendungen vorgenommen. Diese Bereinigungen fließen in die weiter unten dargestellte Gegenüberstellung des strukturellen Ergebnisses 2014 und des Planergebnisses 2021 ein.

Folgende Sondereffekte wurden berücksichtigt:

- Erträge aus der Veräußerung von unbeweglichen Vermögensgegenständen
- Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen
- Außerplanmäßige Abschreibungen auf Brücken
- Außerplanmäßige Abschreibungen bei Gebäuden
- Einzelwertberichtigung auf Forderungen aus Gewerbesteuer
- Wertminderungen bei Grundstücken aufgrund von Grundbuchbereinigungen
- Berichtigung von Festwerten
- Verzicht auf Forderungen gegenüber KulturStadtLev (KSL)
- Verzicht auf Forderungen gegenüber dem Sportpark Leverkusen (SPL)
- Minderaufwendungen aufgrund der Softwareumstellung zur Berechnung der Pensionsrückstellungen

Bei der Analyse des strukturellen Ergebnisses der Stadt Leverkusen fällt auf, dass das strukturelle Ergebnis besser als das tatsächliche Ergebnis des Jahres 2014 ist. Das heißt, dass die strukturelle Lücke kleiner ist als das jahresbezogene Defizit. Dieser Umstand ist eine Folge des dramatischen Einbruchs der Gewerbesteuer im Jahr 2014. Die tatsächlichen Erträge lagen mit ca. 25,4 Mio. Euro ca. 52 Mio. Euro unter dem Jahresergebnis 2013 und 57,1 Mio. Euro unter dem Mittelwert der Jahre 2008 bis 2014. Bei der Mehrzahl der von der GPA NRW geprüften kreisfreien Städte liegt das strukturelle Ergebnis teilweise deutlich unter dem tatsächlichen Jahresergebnis.

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen weist für das Jahr 2014 ein strukturelles Ergebnis von -46,2 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 11,1 Mio. Euro. Mit dieser Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf -35,1 Mio. Euro.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 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 Leverkusen ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Als freiwillige Teilnehmerin der zweiten Stufe des Stärkungspaktes hat die Stadt Leverkusen einen Planungshorizont bis 2021. Nach den aktuellen Planungen soll entsprechend den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes 2018 erstmals ein ausgeglichenes Jahresergebnis erwirtschaftet werden. Dieses Ziel ist nur mit einem strikten Sparwillen und unter Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten erreichbar.

Der am 01. Juli 2015 genehmigte Haushaltssanierungsplan 2015 beinhaltet 19 Maßnahmen mit einem Einsparvolumen in Höhe von ca. 269 Mio. Euro.

Beispielhaft werden hier folgende Maßnahmen genannt:

- Anhebung der Grundsteuer A
- Anhebung der Grundsteuer B
- Anhebung der Gewerbesteuer
- Einführung einer Spielgerätesteuer sowie deren Anhebung
- Einbeziehung der städtischen Beteiligungen am Konsolidierungsprozess durch:
 - Ausschüttungen und Sonderausschüttungen
 - Reduzierung der Entgelte für IT-Dienstleistungen

Von diesen Maßnahmen wurden bereits einige umgesetzt. Andere sind schon beschlossen und werden in den zukünftigen Haushaltsjahren zur Konsolidierung des Haushalts beitragen.

Die städtischen Beteiligungen sollen zukünftig stärker in den Konsolidierungsprozess einbezogen werden. Dementsprechend werden im Haushaltssanierungsplan fünf Maßnahmen aufgeführt. Diese beinhalten die Verpflichtung, Gewinne an die Stadt auszuschütten. Die geplanten

Erträge sind mit 260.000 Euro aktuell noch verhältnismäßig gering. Für das Jahr 2018 werden Erträge von 600.000 Euro erwartet. Sie sollen bis zum Jahr 2021 auf 10,4 Mio. Euro steigen. Insbesondere soll die Wohnungsgesellschaft Leverkusen GmbH (WGL) durch Ausschüttungen beziehungsweise Sonderausschüttungen in Höhe von insgesamt elf Mio. Euro dazu beitragen, einen ausgeglichenen Haushalt sicherstellen.

Die Gewerbesteuererträge sind im Laufe des Jahres 2014 dramatisch eingebrochen. Sie blieben mit nur 25,4 Mio. Euro deutlich hinter den Erwartungen in Höhe von ca. 77 Mio. Euro zurück. Da sich diese Entwicklung erst im 3. Quartal abzeichnete, musste die fristgerechte Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2015 kurzfristig verschoben werden.

Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2015 plant die Stadt Leverkusen im Jahr 2021 einen Überschuss von ca. 500.000 Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2014 bedeutet das eine geplante Verbesserung von 46,8 Mio. Euro.

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

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

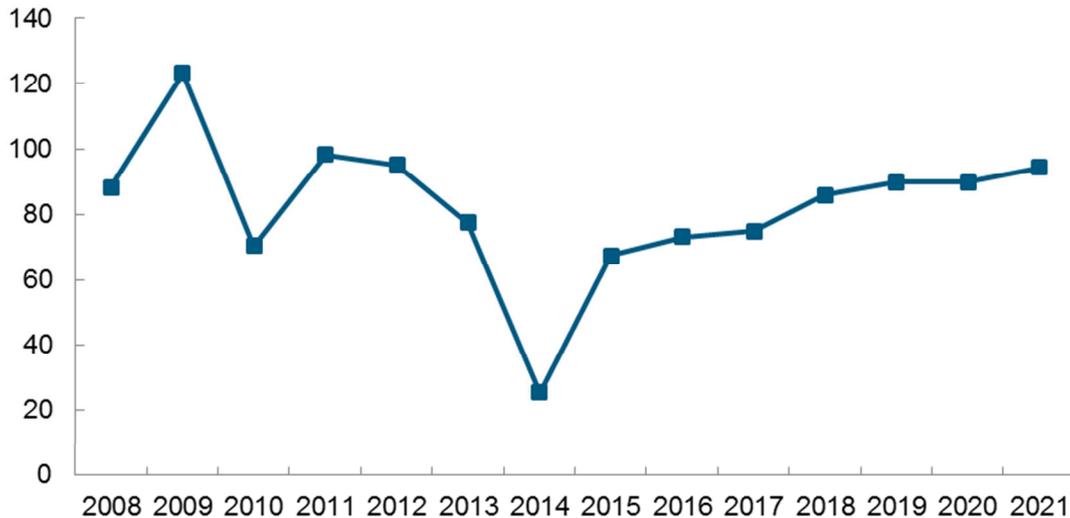
	Strukturelles Ergebnis *)	Planergebnis 2021	Differenz	Differenz in Prozent	jährl. Änderung in Prozent
Erträge					
Gewerbesteuern	82.553	94.300	11.747	14,2	1,9
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	74.351	104.771	30.420	40,9	5,0
Ausgleichsleistungen	6.563	8.714	2.151	32,8	4,1
Schlüsselzuweisungen	42.703	61.000	18.297	42,8	5,2
Aufwendungen					
Personalaufwand	110.266 **)	123.632	13.366	12,1	1,6
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	78.270 **)	90.063	11.793	15,1	2,0
Abschreibungen	32.391 **)	36.000	3.609	11,1	1,5
Steuerbeteiligungen	11.549	6.336	-5.213	-45,1	-8,2
Allgemeine Umlagen	35.640	46.644	11.004	30,9	3,9

*) Mittelwert der Ist-Ergebnisse 2008 bis 2014

***) Ist-Ergebnis 2014

Gewerbesteuer

Entwicklung der Gewerbesteuer in Mio. Euro



Bis 2014 wurden die Ist-Ergebnisse berücksichtigt.

Die Stadt Leverkusen hatte für das Jahr 2014 Erträge aus der Gewerbesteuer in Höhe von ca. 73,8 Mio. Euro eingeplant. Dieses Planergebnis war gegenüber dem Ist-Ergebnis des Jahres 2013 in Höhe von ca. 77,5 Mio. Euro bereits reduziert worden. Tatsächlich konnten nur 25,4 Mio. Euro vereinnahmt werden. Die Tendenz bei der Gewerbesteuer ist somit seit 2011 stark negativ. Dennoch erwartet die Stadt Leverkusen für das Jahr 2015 Erträge aus der Gewerbe-steuer in Höhe von 67,4 Mio. Euro. Sie begründet diese positive Erwartung unter anderem mit den Erkenntnissen, die sie aus Gesprächen mit den großen Gewerbesteuerzahlern gewonnen hat. Für das Jahr 2016 erwartet die Stadt eine weitere Ertragssteigerung in Höhe von 8,6 Prozent. Während die Stadt für das Jahr 2016 über die Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses hinausgeht, bleibt sie mit ihren Erwartungen für 2017 dahinter zurück. Die Planungen für 2016 erscheinen auch aufgrund des Referenzzeitraumes gerechtfertigt, weil im zweiten Halbjahr 2014 erheblich weniger Gewerbesteuer vereinnahmt wurde. Für das Jahr 2018 ist eine Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes um 31 Prozentpunkte vorgesehen. Zusätzlich zu den Mehrerträgen aufgrund der Anhebung des Hebesatzes geht die Stadt von einer linearen Steigerung in Höhe von ca. acht Prozent aus. Damit geht sie auch in 2018 über die Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses hinaus. Für die folgenden Jahre 2019 bis 2021 erwartet sie eine durchschnittliche Steigerung der Gewerbesteuererträge von 3,2 Prozent jährlich.

Die Planwerte sind insoweit nachvollziehbar.

Die Gewerbesteuer unterliegt jedoch immer dem allgemeinen Risiko, dass auch nicht vorher-sehbare Rückgänge eintreten können. Hierzu hat der Kämmerer der Stadt in seiner Rede zur Einbringung des Haushaltes 2015 am 01. Dezember 2014 dargelegt, dass es in Bezug auf die Entwicklung der Gewerbesteuer in Leverkusen „so etwas wie eine Normalität gar nicht gibt“. Die Entwicklung der zurückliegenden Jahre weist erhebliche Schwankungen auf (siehe auch Aus-

führungen zur „Nettosteuerquote“ weiter unten im Bericht). Insgesamt kann aber eine sinkende Tendenz der Erträge beobachtet werden. Während die Gewerbesteuererträge aller Gemeinden Deutschlands vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2013 um ca. 69 Prozent gestiegen sind³, sind die Erträge in Leverkusen im gleichen Zeitraum um ca. 23 Prozent gesunken. Diesbezüglich kann auch auf die im Jahresabschluss 2014 gemachte Aussage:“ Die großen Steuerzahler der Vergangenheit werden nie wieder den Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens leisten, den die Generationen vor uns gewohnt waren“⁴ hingewiesen werden.

Rückgänge können durch die allgemeine Wirtschafts- und Finanzlage oder durch die spezielle Ertragslage von Leverkusener Unternehmen verursacht werden. Auch die Wahrnehmung legaler steuerrechtlicher Gestaltungsspielräume der Unternehmen ist ein zunehmender Unsicherheitsfaktor bei der Planung der Gewerbesteuererträge. Der Eintritt solcher Risiken kann naturgemäß nicht vorhergesagt und damit auch nicht bei den Haushaltsplanungen berücksichtigt werden. Aufgrund der Abhängigkeit der Stadt von wenigen großen Gewerbesteuerzahlern und der erheblichen Schwankungen der Erträge ist diese Planung in Leverkusen noch schwieriger als in anderen Städten.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Stadt Leverkusen hat für das Jahr 2021 Erträge in Höhe von 104,8 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Mittelwert 2008 bis 2014 von 74,4 Mio. Euro entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 5,0 Prozent. Dieser hohe Wert ist auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- In den Mittelwert fließen auch die ertragsschwächeren Jahre 2009 bis 2011 ein. Die Stadt schreibt ihre Planwerte auf Grundlage des vergleichsweise ertragsstarken Jahres 2013 fort.
- Für das Jahr 2016 plant die Stadt eine Steigerung von 4,8 Prozent ein. Dies entspricht den Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses.
- Für die Jahre 2017 und 2018 geht die Stadt von einer Steigerung in Höhe von 5,0 Prozent aus. Damit liegt sie leicht über den Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses.
- Für den Zeitraum von 2019 bis 2021 wird eine Steigerungsrate von 1,6 bzw. 1,5 Prozent berücksichtigt.

→ Feststellung

Den Planwerten der Stadt Leverkusen liegen das letzte Ist-Ergebnis sowie die Steigerungsraten nach dem Orientierungsdatenerlass zugrunde. Sie sind insoweit nachvollziehbar und nicht unangemessen optimistisch ermittelt.

³ Quelle: Statistisches Bundesamt; Deutscher Städtetag, Oktober 2014, ID 39405

⁴ Siehe Jahresabschluss 2014, Seite 177

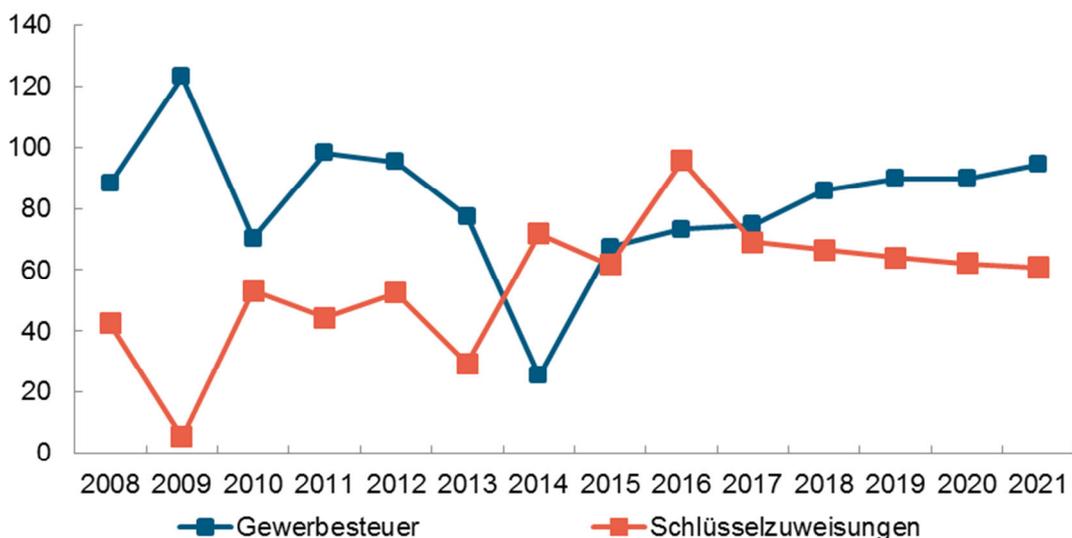
Die Vergangenheit zeigt, dass sie entsprechenden Schwankungen unterworfen sind. Seit 2010 sind die Erträge zwar kontinuierlich gestiegen. 2009 und 2010 waren jedoch erhebliche Rückgänge zu verzeichnen.

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

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



Bis 2014 Berücksichtigung von Ist-Werten.

Die Stadt Leverkusen hat für das Jahr 2021 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 61 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Mittelwert 2008 bis 2014 von 42,7 Mio. Euro entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 5,2 Prozent. Werden die bereits festgesetzten Zuweisungen für 2015 in den Mittelwert einbezogen, reduziert sich die jährliche Steigerungsrate auf 4,4 Prozent.

Die Stadt Leverkusen geht bei ihren Planungen von folgenden Annahmen aus:

- Für 2015 berücksichtigt sie die bereits festgesetzten Schlüsselzuweisungen.
- Für 2016 veranschlagt die Stadt Leverkusen Erträge in Höhe von 95,6 Mio. Euro. In diesen Ansatz sind die Auswirkungen der gesunkenen Gewerbesteuererträge im Referenzzeitraum eingeflossen. Dieser Ansatz liegt unterhalb des Ergebnisses der „Arbeitskreis-Rechnung GfG 2016“.

- In den folgenden Jahren bis 2021 geht die Stadt Leverkusen von deutlich sinkenden Erträgen aus den Schlüsselzuweisungen aus. Bezogen auf das Planergebnis 2016 wird ein Rückgang von ca. 36 Prozent prognostiziert. Die Zuweisungen liegen damit auf dem Niveau von 2015.

Der geplante sprunghafte Anstieg der Schlüsselzuweisungen ab 2016 ist angesichts des starken Rückgangs der Gewerbesteuer im Jahr 2014 nachvollziehbar und deckt sich mit den Berechnungen „Arbeitskreis-Rechnung GfG 2016“. Ein besonderes Risiko ist nicht erkennbar.

Dennoch gibt die GPA NRW folgendes zu bedenken:

Obwohl die Planerträge von 2016 bis 2021 deutlich sinken, liegen sie noch immer auf dem Niveau des Jahres 2015. In diesem Jahr liegen die Erträge noch ca. 16 Mio. Euro über dem langjährigen Mittelwert der Jahre 2008 bis 2015. Auch wenn aktuell keine Hinweise für ein Sinken der Schlüsselzuweisungen erkennbar sind, besteht ein allgemeines Planungsrisiko.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen sind im Eckjahresvergleich 2008 zu 2014 von 95,6 Millionen Euro auf 110,3 Millionen Euro gestiegen. Der Aufwand des Jahres 2013 wurde durch die Umstellung auf ein neues EDV-System zur Berechnung der Pensionsrückstellungen einmalig in Höhe von 11,4 Mio. Euro entlastet. Dementsprechend ist die Steigerungsrate des Jahres 2014 zum Vorjahr deutlich höher ausgefallen. Bei dieser Entlastung handelt es sich um einen Einmaleffekt.

Die Stadt Leverkusen hat für das Jahr 2021 Personalaufwendungen in Höhe von 123,6 Mio. Euro eingeplant. Den Planwerten liegen folgende wesentliche Annahmen zugrunde:

- Das Ergebnis 2014 liegt deutlich über dem des Jahres 2013. Diese Steigerung ergibt aufgrund des hohen Tarifabschlusses sowie des oben erläuterten einmaligen Sondereffekts in 2013.
- Für 2015 wird eine Aufwandssteigerung von zwei Prozent eingeplant. Bezogen auf das tatsächliche Ergebnis 2014 beträgt die Steigerung 6,2 Prozent.
- Ab 2016 kalkuliert die Stadt Steigerungsraten von 1,0 Prozent. Sie bleibt damit im Rahmen der Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses.

Die Stadt Leverkusen geht für die Zeit von 2014 bis 2021 von durchschnittlichen jährlichen Personalaufwandssteigerungen in Höhe von ca. 1,7 Prozent aus. Bezogen auf das Jahr 2015 liegt die durchschnittliche Steigerungsrate bei nur noch 0,9 Prozent. Allein die zu erwartenden Tarifsteigerungen werden voraussichtlich über diesen Steigerungsraten liegen. Weiterhin ist damit zu rechnen, dass auch zukünftig zusätzliches Personal für neu hinzukommende Aufgaben benötigt wird. Die Stadt kann ihr Konsolidierungsziel nur erreichen, wenn sie kontinuierlich Stellen abbaut. Die Entwicklung der Stellen von 2008 bis 2014 zeigt jedoch, dass die Anzahl der tatsächlich besetzten Stellen von 1.621 auf 1.714 Stellen angestiegen ist. Dieser Stellenzuwachs ist zumindest teilweise durch geänderte Rahmenbedingungen begründbar. So war die Schaffung neuer Stellen aufgrund zusätzlicher Aufgaben erforderlich. Beispielhaft sind hier 120 zusätzliche Stellen im Bereich der Kindertagesstätten sowie 20 Stellen bei der Berufsfeuerwehr zu

nennen. Dieser Stellenzuwachs konnte von der Stadt Leverkusen nicht beeinflusst werden, obwohl sie nur den Mindeststandard umgesetzt hat.

Um auch diesen zusätzlichen Stellenzuwachs zu kompensieren, ist es erforderlich, gemeinsam mit den politischen Gremien Standards bei der Leistungserbringung in allen Teilen der Verwaltung zu überprüfen und falls möglich zu reduzieren. Hierzu wird auch auf die Ergebnisse der Stellenvergleiche im Rahmen des Teilberichtes Öffentliche Sicherheit und Ordnung verwiesen.

Die Stadt Leverkusen hat im Rahmen des erstellten Haushaltssanierungsplans auch ein Personalkonzept erstellt. Dies sieht kumulierte Gesamteinsparungen von ca. 55,1 Mio. Euro bis 2021 vor.

Zur Umsetzung des Konzeptes besteht noch konkreter Handlungsbedarf.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen betragen im ersten NKF-Jahr 2008 ca. 114,4 Mio. Euro. Seit dieser Zeit sind sie auf 78,3 Mio. Euro gesunken. Für die Jahre 2015 und 2016 prognostiziert die Stadt Leverkusen einen Anstieg auf 103,5 beziehungsweise 104,8 Mio. Euro. Diese sprunghaften Aufwandssteigerungen sind Teil der Infrastrukturmaßnahme „Neue Bahnstadt Opladen“ (nbso). Im Rahmen dieses Projektes müssen für die erforderliche Gleisverlegung an die Deutsche Bahn AG umfangreiche Entschädigungen geleistet werden. Diese betragen im Jahr 2015 11,5 Mio. Euro und im Jahr 2016 15,3 Mio. Euro. Für 2017 und 2018 sind noch Entschädigungen in Höhe von 2,2 beziehungsweise 0,6 Mio. Euro geplant. Die Jahre 2015 bis 2017 sind somit nicht repräsentativ. Die Aufwendungen sinken ab 2018 wieder deutlich auf 90,1 Mio. Euro in 2021. Nach Abschluss der Maßnahme im Jahr 2018 kalkuliert die Stadt Leverkusen mit Steigerungsraten unterhalb eines Prozents.

Die Stadt plant somit, die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen auf dem Niveau von 2009 zu halten. Alle Kostensteigerungen sollen durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. Diese Absicht ist sehr ambitioniert. Allerdings zeigt die auch weiter unten dargestellte Entwicklung der Aufwendungen in den zurückliegenden sechs Jahren, dass die Stadt bislang in der Lage war, die Höhe der Aufwendungen zu reduzieren.

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 Leverkusen geht in ihren Planungen davon aus, dass die Umlage nach dem Jahr 2019 entfällt. Sie plant daher ab dem Jahr 2020 mit einer um ca. sechs Mio. Euro geringeren Gewerbsteuerumlage. Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage ab 2020 kann diese

Planung nachvollzogen werden. Dennoch besteht hier ein Planungsrisiko. Die Stadt muss daher bei einer etwaigen Fortführung der aktuellen Finanzierungsregelung sofort reagieren und Kompensationsmaßnahmen ergreifen.

Zinsaufwand

Die Stadt Leverkusen hat für ihre Liquiditätskredite im Jahr 2014 einen durchschnittlichen Zinssatz von 1,04 Prozent ermittelt.

In absoluten Zahlen sind dies ca. 2,4 Millionen Euro. Sofern sich der Zinssatz um nur 0,5 Prozentpunkte erhöht, entstehen für die Stadt Mehrbelastungen von ca. 1,1 Millionen Euro. Die Stadt Leverkusen hat für ca. 43 Prozent (Stand 31. Dezember 2014) ihrer Liquiditätskredite Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit zwischen einem und fünf Jahren getroffen.

In ihren Planungen geht die Stadt von einem weiterhin konstanten Zinsaufwand für Liquiditätskredite in Höhe von 3,5 Mio. Euro aus. Diese Planungen würden somit eine Zinssteigerung von ca. 0,5 Prozent abdecken. Inwieweit der kalkulierte Aufwand ausreichen wird, hängt aber nicht nur vom Zinsniveau sondern auch von der Höhe der Liquiditätskredite ab. Die Stadt Leverkusen plant zwar ab 2018 einen positiven Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ein, ob dieser aber für einen spürbaren Abbau der Liquiditätskredite ausreicht, bleibt abzuwarten.

→ Feststellung

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

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF Kennzahlenset im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Leverkusen*)
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	82,9	101,0	94,9	96,2 (89,0)
Eigenkapitalquote 1	-29,5	66,2	15,0	26,2 (20,4)
Eigenkapitalquote 2	-12,7	80,2	34,7	45,3 (40,8)
Fehlbetragsquote	1,1	92,9	23,2	4,8 (16,4)
Infrastrukturquote	19,9	48,4	31,2	30,7 (31,1)
Abschreibungsintensität	3,9	9,8	6,7	7,1 (6,7)
Drittfinanzierungsquote	30,6	75,2	46,8	49,9 (54,5)
Investitionsquote	25,3	478,4	91,5	44,9 (63,4)
Anlagendeckungsgrad II	17,7	93,4	65,9	77,8 (71,6)
Liquidität 2. Grades	4,9	109,1	20,8	12,1 (15,3)
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	47	18.743	2.464	18.743 (neg. Ergebnis)
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,5	36,6	20,0	13,2 (13,7)
Zinslastquote	0,8	5,9	3,5	3,3 (2,7)
Netto-Steuerquote	22,8	57,9	38,7	49,3 (36,4)
Zuwendungsquote	9,5	66,4	29,4	22,1 (30,8)
Personalintensität	15,9	25,1	20,4	22,9 (22,7)
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,0	26,5	17,1	19,0 (16,1)
Transferaufwandsquote	27,4	56,1	40,0	27,4 (32,0)

*) in Klammern ist der Wert für das Jahr 2014 angegeben

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Leverkusen*)
Jahresergebnis je Einwohner	-603	-25	-219	-121 (-353)
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-546	84	-82	0 (-261)
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.542	2.201	1.736	1.665 (1.406)

*) in Klammern ist der Wert für das Jahr 2014 angegeben

Bei einigen der oben dargestellten Kennzahlen sind geringfügige Abweichungen zu den Berechnungen der Stadt Leverkusen vorhanden. Diese sind hauptsächlich auf Rundungsdifferenzen zurück zu führen. Eine Beeinträchtigung der Aussagekraft der Kennzahlen liegt aber nicht vor. Bei den im NKF-Kennzahlenset aufgeführten Kennzahlen handelt es sich teilweise um Quotenkennzahlen. Die alleinige Betrachtung von Quotenkennzahlen wird 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 Leverkusen in einer angespannten Haushaltssituation. Aufgrund der eingebrochenen Gewerbesteuererinnahmen hatte der Kämmerer der Stadt am 16. Juni 2014 eine Haushaltssperre erlassen. Trotz der schwierigen Haushaltssituation lag der Aufwandsdeckungsgrad 2012 mit annähernd 96 Prozent am Mittelwert des interkommunalen Vergleichs. In 2014 ging er aufgrund der weggebrochenen Gewerbesteuererträge auf ca. 89 Prozent zurück. Bei der Wertung dieser Kennzahl ist zu beachten, dass die Stadt Leverkusen 2014 ca. elf Mio. Euro aus dem Stärkungspakt erhalten hat.

Die Aufwandsdeckungsgrade der Stadt Leverkusen schwanken im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2014 zwischen 102 und 79 Prozent. Während in Leverkusen die Werte um 22 Prozentpunkte schwanken liegen bei den Vergleichsstädten deutlich geringere Schwankungen vor. In den Jahren, für die interkommunale Vergleichsdaten vorliegen (2008 bis 2012), lagen im Mittel nur Schwankungen von 13 Punkten vor. Keine der Vergleichsstädte weist eine höhere Schwankunganfälligkeit auf als die Stadt Leverkusen.

Auch die Netto-Steuerquote ist erheblichen Schwankungen unterworfen. Hier beträgt die Spannweite zwischen der höchsten und der niedrigsten Quote der Jahre 2008 bis 2014 26 Prozentpunkte. In den Jahren für die interkommunale Vergleichsdaten vorliegen (2008 bis 2012) muss nur eine Stadt mit höheren Schwankungen planen.

Dies verdeutlicht die nur schwer planbare Haushaltssituation der Stadt Leverkusen.

Die jährlichen Defizite werden auch durch die kontinuierlich negativen Finanzergebnisse verursacht. Grund dafür ist der zu erbringende Zinsaufwand. Weitere Ausführungen zur Zinslastquote und den Belastungen der Einwohner Leverkusens 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 neun und 32 Prozent.

Die hohen jährlichen Defizite (insbesondere 2009, 2010 und 2014) führen zu einem kontinuierlichen Eigenkapitalverzehr. So hat sich die Eigenkapitalquote 1 von 35 Prozent auf 20 Prozent in 2014 reduziert.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Seit Beginn der 1990iger Jahre strukturelle Haushaltsprobleme,
- hohe jährliche Defizite,
- Haushaltsausgleich für 2018 geplant
- kontinuierlicher Eigenkapitalverzehr,
- Überschuldung bislang abgewehrt,
- steigende Liquiditätskredite,
- hohe Anlagenabnutzungsgrade im Gebäudebestand,
- geringe Investitionen führen langfristig zu einem Vermögensverzehr.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Gewerbesteuer	Haushaltsplanung
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	Haushaltsplanung
Schlüsselzuweisungen	Haushaltsplanung
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	Haushaltsausgleich
Zinsrisiko	Haushaltsplanung

Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Der Kämmerer der Stadt Leverkusen hat bei der Einbringung des Haushaltes 2014 in den Rat der Stadt sehr deutlich darauf hingewiesen, dass bei den großen Ertragspositionen aber auch bei vielen Aufwandspositionen Risiken bestehen, auf die die Stadt Leverkusen selbst keinen oder nur sehr geringen Einfluss hat. Der Oberbürgermeister der Stadt weist in seiner Rede zur Einbringung des Haushaltsplanentwurfs 2015 am 01. Dezember 2014 darauf hin, dass es sich bei dem Entwurf um einen Haushalt handelt, der „auf Kante genäht ist“. Auch hier wird in knappen Worten deutlich, wie Risiko behaftet die Haushaltssituation ist.

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

Planergebnisse und fiktives Risikoszenario 2021 in Millionen Euro

Position und Erläuterung des fiktiven Szenarios	Planergebnis 2021	Risiko-szenario 2021	Auswirkung auf Jahres-ergebnis
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern - Berechnungsbasis: Mittelwert 2008 bis 2014 - alle weiteren von der Stadt geplanten Steigerungsraten werden übernommen	104,7	94,7	- 10,0
Schlüsselzuweisungen - Berechnungsbasis: Mittelwert 2008 bis 2016*) - der Mittelwert wird für den gesamten Prognosezeitraum unverändert berücksichtigt - die Stadt plant in allen Jahren mit negativen Veränderungen zwischen 28 und zwei Prozent	61,0	51,7	- 9,3
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen - Die Aufwendungen der Jahre 2015 bis 2017 fließen aufgrund der Besonderheiten nbsso unverändert in die Betrachtung ein. - Ab 2018 wird eine jährliche Aufwandssteigerung von 1,0 Prozent unterstellt	90,0	96,2	- 6,2

*) für 2016 wurde die Zuweisung in Höhe der ersten Modelrechnung des „Arbeitskreis-Berechnung GfG“ einbezogen. Dieser liegt bei ca. 105 Mio. Euro.

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

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

Haushaltssituation

Kommunaler Steuerungstrend

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

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

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

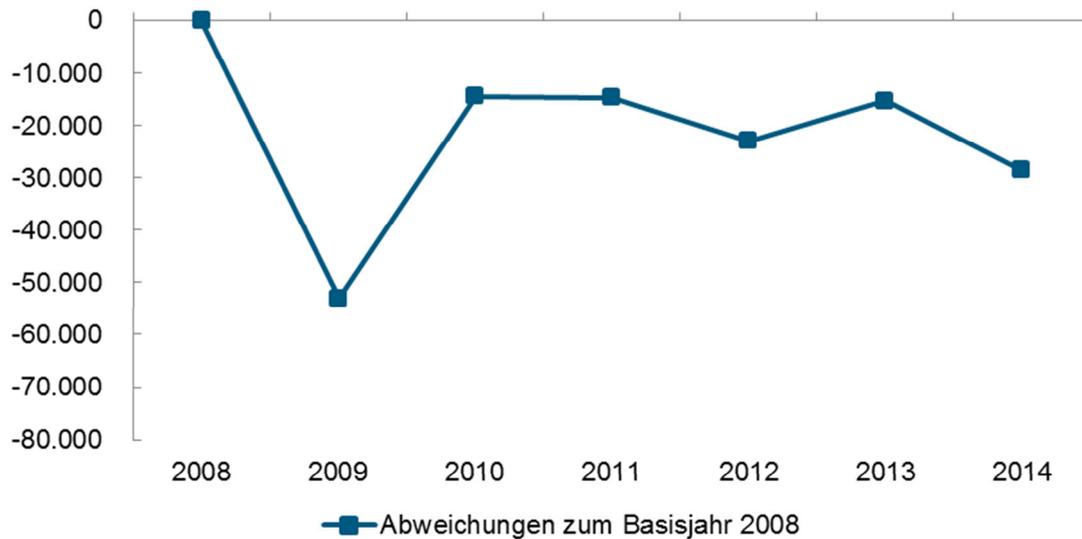
Entwicklung des bereinigten Jahresergebnisses und Abweichungen in Euro zum Basisjahr 2008 in Tausend Euro

Haushaltsjahr	Bereinigtes Jahresergebnis	Abweichung zum Basisjahr
2008	-176.766	0
2009	-229.823	-53.058
2010	-191.194	-14.428
2011	-191.456	-14.690
2012	-199.659	-22.893
2013	-192.030	-15.264
2014	-205.257	-28.491
2015	-252.253	-75.487
2016	-246.511	-69.745
2017	-243.080	-66.314
2018	-215.876	-39.110
2019	-213.561	-36.795
2020	-214.652	-37.886
2021	-215.304	-38.538

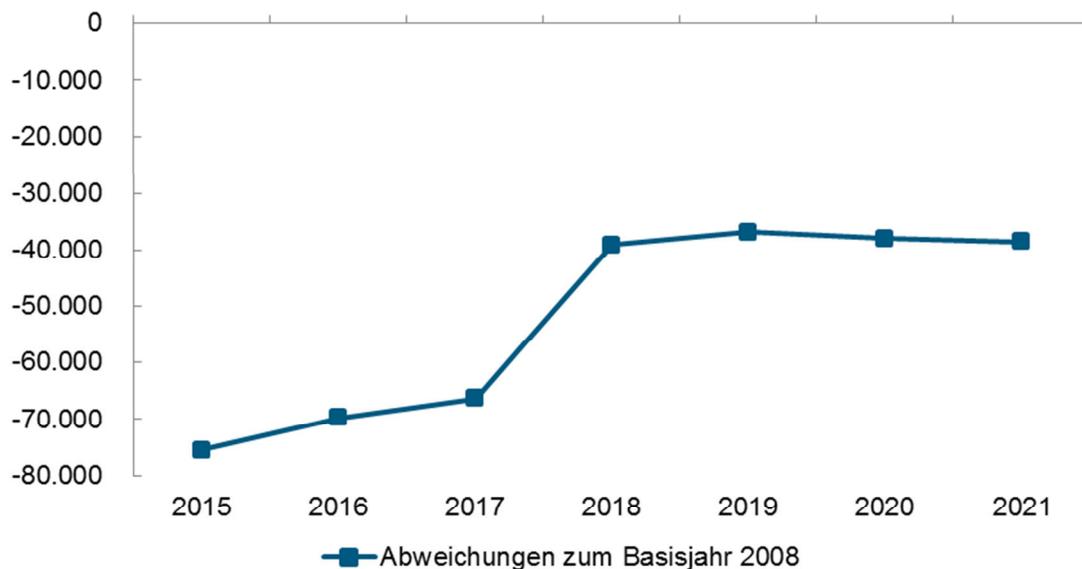
Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2008 wird in der Zeitreihe mit den Ist-Werten bis 2014 und den Planwerten bis 2021 als kommunaler Steuerungstrend in den folgenden Grafiken dargestellt.⁵

⁵ Auf die Herleitung des Steuerungstrends wird verzichtet. Der Kämmerer wurde die zu Grunde liegende Berechnung zur Verfügung gestellt.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (IST)



Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (Plan)



Die bereinigten Jahresergebnisse bis 2014 zeigen, dass die Ergebnisse in allen Jahren unterhalb dessen des Basisjahres 2008 liegen. Es ist der Stadt Leverkusen ohne Berücksichtigung der stark schwankenden und zum großen Teil nicht beeinflussbaren Faktoren nicht gelungen, einen positiven Trend einzuleiten. Die allgemeinen Kostensteigerungen konnten nicht durch Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden. Die bislang umgesetzten, beziehungsweise geplanten Konsolidierungsmaßnahmen reichen hierzu noch nicht aus. Die Stadt Leverkusen hat vorgetragen, dass das Haushaltsjahr 2008 ausgesprochen gut verlaufen ist. Insofern sei es

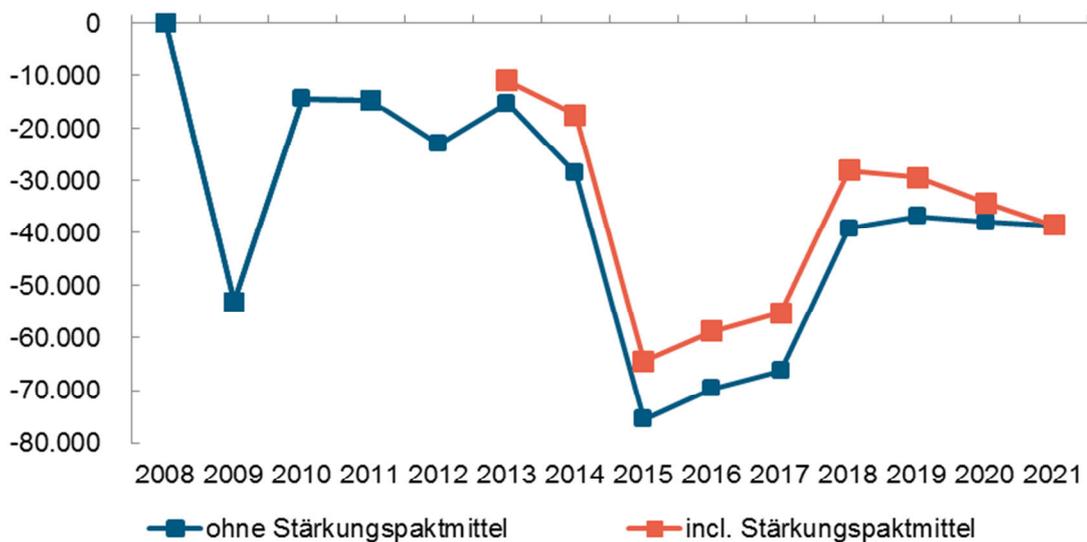
nicht verwunderlich, wenn die guten Ergebnisse nicht noch weiter verbessert werden konnten. Sie hält das Jahr 2008 als Basisjahr für eine derartige Betrachtung als wenig geeignet.

Die geplanten Jahresergebnisse weisen zwar einen positiven Trend auf, jedoch liegen sie alle unterhalb des bereinigten Ergebnisses 2008. Die Planjahre 2015 und 2016 werden erheblich durch die gestiegenen Sach- und Dienstleistungsaufwendungen aufgrund der Entschädigungszahlungen im Rahmen des Projektes nbso beeinträchtigt. Weiterhin plant die Stadt mit steigenden Transferaufwendungen in Höhe von ca. 31 Mio. Euro. Auch der Personalaufwand soll von 2014 nach 2021 um ca. 13,4 Mio. Euro steigen. Diese steigenden Aufwendungen können auf Basis der bisherigen Planungen nicht durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden.

Die Stadt Leverkusen muss als freiwillige Teilnehmerin des Stärkungspaktes in 2018 ein ausgeglichenes Jahresergebnis erzielen. In diesem Jahr beläuft sich das bereinigte Jahresergebnis noch auf – 215,8 Mio. Euro. Ein tatsächlich ausgeglichenes Ergebnis ist somit zum großen Teil von nicht beeinflussbaren Erträgen abhängig. Hier sind insbesondere die Einnahmen aus der Gewerbesteuer und dem kommunalen Finanzausgleich zu nennen.

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

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Stärkungspaktmittel wurden erstmals im Jahr 2012 ausgezahlt. Seit diesem Jahr verlaufen die beiden Linien annähernd parallel. Erst im Jahr 2019, in dem erstmals die Stärkungspaktmittel wieder abgeschmolzen werden, nähern sich diese beiden Linien wieder an. Hier wird deutlich, wie die gesetzten Haushaltsziele von den Stärkungspaktmittel abhängig sind.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen⁶. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge in Tausend Euro	736	745	796	926	968	970	911
Abschreibungen auf das Straßennetz in Tausend Euro	14.745	14.751	14.802	14.894	15.276	14.995	15.174
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	5	5	5	6	6	6	6

Mit diesen Werten liegt die Quote im interkommunalen Vergleich deutlich unter den Mittelwerten. Diese liegen zwischen 18 und 21 Prozent. Das heißt, dass die Stadt Leverkusen erheblich weniger Straßen unter finanzieller Beteiligung der Anwohner ausgebaut hat als die Vergleichsstädte. Nach Bekunden der Stadt wurde in früheren Jahren aufgrund der guten Haushaltslage häufig auf die Erhebung der Beiträge verzichtet.

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

Die Erschließungsbeitragssatzung wurde letztmalig am 25. Mai 1987 überarbeitet.

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

Vorauszahlungsinstrumente sowie die Möglichkeit der Ablösung sind in der Beitragssatzung vorhanden. Vorauszahlungen werden aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwands von den Beitragspflichtigen nur zurückhaltend angefordert. Vielmehr werden häufig Ablösevereinbarungen getroffen. Hierdurch wird sowohl der angespannten Liquiditätslage der Stadt als auch der Rechtssicherheit Rechnung getragen. Die Stadt Leverkusen ist bestrebt, fertig gestellte Maßnahmen zeitnah abzurechnen. Die im Jahresabschluss 2014 als „noch nicht abgerechnet“ aufgeführten Maßnahmen beziehen sich zum größten Teil auf Maßnahmen aus den Jahren 2013 und 2014. Vier der aufgeführten Maßnahmen wurden bereits 2012 fertig gestellt. Die zu erwartenden Einzahlungen sind für 2015 in einer Höhe von ca. 270.000 Euro geplant. Alle Maßnahmen werden nach Angaben der Stadt innerhalb der gesetzlichen Verjährungsfristen abgerechnet.

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

Die KAG-Satzung ist vom 20. Dezember 2010 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. Größtenteils liegen sie im mittleren Bereich der empfohlenen Beitragshöhe. Lediglich bei der Abrechnung von Beleuchtungseinrichtungen, Entwässerungsanlagen und Grünanlagen werden teilweise niedrige Beitragssätze angewendet.

Die durchgeführten Maßnahmen werden im Fachbereich 66 Tiefbau abgerechnet. Die Planung der Maßnahmen erfolgt ebenfalls in diesem Fachbereich. Somit ist die frühzeitige Berücksichtigung der abrechnungsrelevanten Tatbestände gegeben. Die Ausführung der Maßnahmen wird durch die TBL übernommen. Sofern während der Ausführung Veränderungen der durchzuführenden Maßnahmen erforderlich werden, wird auch diesbezüglich die abrechnende Abteilung in den Prozess einbezogen. Die vorstehenden Aussagen gelten auch für Kanalbaumaßnahmen. Lediglich die Planung der Maßnahmen erfolgt nicht im Fachbereich 66 sondern auch in den TBL.

Steuern

Die Stadt Leverkusen hat den Hebesatz der Grundsteuer B letztmalig im Jahr 2015 geringfügig auf 592 Prozentpunkte angehoben. Der Gewerbesteuerhebesatz wurde 2014 angehoben. Die geltenden Hebesätze können als moderat bezeichnet werden. Insbesondere beim Vergleich der „Stärkungspaktkommunen“ positioniert sich Leverkusen im Bereich der niedrigsten Hebesätze. Die Stadt weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in den direkten Nachbarstädten deutlich niedrigere Hebesätze angewendet werden. Insbesondere der Gewerbesteuerhebesatz liegt um bis zu 190 Punkte unterhalb des in Leverkusen angewendeten Hebesatzes. Bei einer weiteren Erhöhung dieses Hebesatzes befürchtet die Stadt, dass weitere Gewerbesteuerzahler abwandern.

Da der ausgeglichene Haushalt 2018 nur dargestellt werden kann, wenn auch die Erträge entsprechend steigen, hat die Stadt Leverkusen in ihrem Haushaltssanierungsplan bereits weitere Steuererhöhungen beschlossen. So wird ab 2018 die Grundsteuer A auf 405, die Grundsteuer B auf 810 und die Gewerbesteuer auf 506 Hebesatzpunkte angehoben.

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 Mio. Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagevermögen	1.530	1.499	1.465	1.428	1.419	1.397	1.360	1.343
Umlaufvermögen	84	72	82	99	42	41	32	50
Aktive Rechnungsabgrenzung	4	6	5	8	21	25	32	33
Bilanzsumme	1.619	1.577	1.553	1.535	1.483	1.463	1.424	1.426
Anlagenintensität in Prozent	95	95	94	93	96	95	96	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 Wichtigkeit für die Erbringung der kommunalen Dienstleistungen. Gleichzeitig verursacht das Anlagevermögen auch hohe Aufwendungen zum Beispiel für Abschreibung und Unterhaltung.

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

Sachanlagen in Mio. Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	172,8	170,4	165,5	161,7	164,1	163,9	157,4	163,0
Kinder- und Jugendeinrichtungen	31,1	30,4	29,6	28,8	28,7	29,1	26,6	27,7
Schulen	295,2	286,2	279,3	270,0	280,0	273,3	266,6	259,0
sonstige Bauten*)	48,1	46,0	41,1	40,5	39,5	38,2	38,9	37,7
Infrastrukturvermögen	515,5	499,6	485,9	471,4	457,9	449,7	442,6	443,4
davon Straßenvermögen**)	503,0	487,6	474,4	461,7	448,6	440,0	432,5	433,0
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
sonstige Sachanlagen	20,1	25,3	32,9	36,3	35,8	37,0	48,4	40,5
Summe Sachanlagen	1.082,7	1.057,8	1.034,3	1.008,8	1.006,0	991,1	980,5	971,3

*) = Wohnbauten, sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude sowie Bauten auf fremdem Grund und Boden

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

Die Bilanzsumme ist im Betrachtungszeitraum um ca. 193 Mio. Euro oder zwölf Prozent gesunken. Dieser Umstand ist insbesondere den Wertminderungen des Anlagevermögens zuzuschreiben. Hier sind die Wertminderungen bei den Schulgebäuden (minus 36 Mio. Euro), den Straßen (minus 73,7 Mio. Euro) und den Ausleihungen an verbundene Unternehmen (minus 79,6 Mio. Euro) von besonderer Bedeutung. Eine Wertsteigerung ist bei den geleisteten Anzahlungen und den Anlagen im Bau (plus 19,1 Mio. Euro), den Beteiligungen (plus 12,1 Mio. Euro), den Forderungen (plus 9,1 Mio. Euro) sowie den aktiven Rechnungsabgrenzungsposten (plus 28,1 Mio. Euro) eingetreten.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012 *

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Leverkusen
unbebaute Grundstücke	55	3.611	983	1.014 (1.008)
Kinder- und Jugendeinrichtungen	5	229	131	180 (171)
Schulen	3	1.901	1.362	1.690 (1.602)
sonstige Bauten**	5	2.276	739	236 (233)
Abwasservermögen	0	2.440	753	5 (5)
Straßenvermögen***	1.588	4.945	2.710	2.729 (2.678)
Finanzanlagen	1.492	5.789	3.191	2.506 (2.296)

* in Klammern ist der Wert für das Jahr 2014 angegeben

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

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

Die vorstehende Tabelle belegt, dass die Stadt Leverkusen mit Ausnahme der sonstigen Bauten und der Finanzanlagen auf den Einwohner bezogen unter dem Mittelwert liegende Vermögenswerte aufweist. Insbesondere das Schulvermögen und die unbebauten Grundstücke liegen über dem Mittelwert.

Das Abwasservermögen wurde in die Technischen Betriebe Leverkusen AöR (TBL) ausgegliedert. In der städtischen Bilanz werden lediglich einige Hausanschlüsse etc. nachgewiesen.

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 (GND) in Jahren - Auszug aus der NKF-Rahmentabelle

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle		GND Leverkusen	Durchschnittl. Restnutzungsdauer (RND) Leverkusen*)	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Kindergärten	40	80	70	21	70
Schulgebäude	40	80	80	20	75
Geschäftsgebäude	40	80	80	16	80
Straßen **)	30	60	50	20	60

*) zum 31.12.2014

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

Bei der Festlegung der Nutzungsdauern innerhalb des vom Innenministerium NRW vorgegebenen Rahmens haben die Kommunen einen großen Spielraum. Die Stadt Leverkusen hat sich bei den Gebäuden auf lange und beim Straßenvermögen auf mittlere Nutzungsdauern festgelegt. Die Anlagenabnutzungsgrade sind teilweise sehr hoch.

Kinder- und Jugendeinrichtungen

Die Stadt Leverkusen hat in den letzten Jahren neue Kindertagesstätten errichtet oder vorhandene erweitert. Der Anlagenabnutzungsgrad ist aus diesem Grunde niedriger als bei den anderen Gebäuden. Weiterhin werden neu errichtete Kinder- und Jugendeinrichtungen bei der WGL bilanziert.

Schulgebäude

Der Anteil der Schulgebäude am Anlagevermögen beträgt ca. 19 Prozent. Die Schulgebäude stellen somit einen erheblichen Anteil am Vermögen dar.

In die nachfolgenden Betrachtungen wurden 143 Gebäude / Gebäudeteile einbezogen. Nicht berücksichtigt wurden Garagen, Turnhallen, Hausmeister- und Dienstwohnungen, Lagergebäude und Pausenhofüberdachungen. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der verbliebenen Gebäude beträgt noch ca. 25 Jahre. In den nächsten zehn Jahren werden 23 Gebäude / Gebäudeteile das Ende ihrer planmäßigen Nutzung erreicht haben. Auch wenn es möglich ist, abgeschriebene Gebäude weiter zu nutzen, so ist doch ein erhöhter Aufwand für Unterhaltung und Bewirtschaftung zu befürchten.

Gerade im Bereich der Schulentwicklungsplanung ist die demografische Entwicklung von besonderer Bedeutung. Die Stadt Leverkusen hat aufgrund dieser Entwicklung bereits Grundschulen geschlossen beziehungsweise die Schließung weiterer Schulstandorte beschlossen.

Zurückgehende Schülerzahlen eröffnen die Möglichkeit, sich von alten, unwirtschaftlichen Schulgebäuden zu trennen. Erforderliche Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen kön-

nen auf die Gebäude beschränkt werden, die auch langfristig für die Beschulung der Leverkusener Schülerinnen und Schüler erforderlich sind.

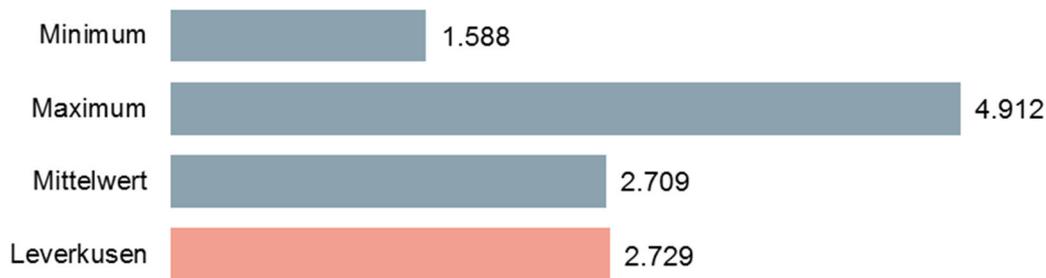
Weitere Informationen können auch dem Berichtsteil „Schulen und Sport“ entnommen werden.

Straßen

Der Anteil des Straßenvermögens am Anlagevermögen beträgt in Leverkusen aktuell ca. 19 Prozent.

Auf den Einwohner bezogen ergibt sich folgendes Bild:

Straßenvermögen 2012 in Euro je Einwohner



Die wertmäßige Betrachtung zeigt, dass die Stadt Leverkusen kein besonders hohes Straßenvermögen besitzt.

Der Anlagenabnutzungsgrad beträgt ca. 60 Prozent. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer liegt bei 20 Jahren.

Der Umfang des Straßenvermögens drückt sich in der Kennzahl „Verkehrsflächen je Einwohner“ aus. Leverkusen stellt 38,14 m² je Einwohner Verkehrsflächen zur Verfügung. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 32,34 m². Es liegen Vergleichsdaten für 22 kreisfreie Städte vor. Von diesen haben nur vier Städte umfangreichere Verkehrsflächen.

Der Wert des Straßenvermögens wird zum einen durch den Umfang der Verkehrsfläche und zum anderen durch den Wert der einzelnen Straßen begründet. Insbesondere der hohe Abnutzungsgrad der Straßen ist in Leverkusen für den, in Anbetracht des großen Umfangs der Verkehrsflächen, relativ niedrigen Vermögenswert verantwortlich.

Im Anlagevermögen „Straßen“ sind aktuell keine Straßen nur mit einem Erinnerungswert von einem Euro bilanziert. Von den ca. 9.000 Straßen / Straßenabschnitten werden innerhalb der nächsten zehn Jahre lediglich 154 das Ende ihrer planmäßigen Nutzungsdauer erreicht haben. Weitere Ausführungen zum Straßenvermögen, den erforderlichen Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen können dem Berichtsteil „Verkehrsflächen und -anlagen“ entnommen werden.

Investitionen

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

Investitionsverlauf

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	19.233	30.725	39.616	53.312	23.565	39.226	33.104
davon: Zuschreibungen	8.356	2.160	3.365	344	362	382	0
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro							
Abgänge AV	19.237	32.790	45.454	24.940	19.836	45.846	19.911
+ Abschreibungen AV	31.733	31.858	31.859	36.840	32.695	33.043	32.326
= Werteverzehr AV gesamt	50.970	64.648	77.313	61.780	52.531	78.889	52.237
Investitionsquote in Prozent	38	48	51	86	45	50	63

Die Investitionen sind im Betrachtungszeitraum deutlich gestiegen.

Dies zeigen Investitionsquoten, welche von 38 auf 63 Prozent gestiegen sind. Der gemittelte Wert liegt in diesem Zeitraum bei 54 Prozent. Das Jahr 2011 stellt hinsichtlich der Bruttoinvestitionen von ca. 53 Mio. Euro eine Ausnahme dar. Die in diesem Jahr erfolgten Zugänge wurden unter anderem verursacht durch Nachaktivierungen beim Schulvermögen, Umsetzung von Maßnahmen des Konjunkturpaketes II, Investitionen in das Straßennetz, Investitionen im Rahmen des Städtebauprojektes nbso sowie durch eine Erhöhung der Ausleihung an Sondervermögen.

Die vorstehenden Quoten werden durch Investitionen in das Finanzanlagenvermögen beeinflusst. Sofern die Veränderungen in dieser Vermögensart unberücksichtigt bleiben, liegen die Investitionsquoten zwischen 27 und 95 Prozent. Der sich dann ergebende Mittelwert beträgt 58 Prozent.

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

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent 2008 bis 2014*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	13	48	32	175	97	41	68	68
Kinder- und Jugendeinrichtungen	3	8	5	87	122	2	38	38
Schulen	12	32	6	201	32	33	53	53
sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	3	3	58	50	21	128	44	44
Infrastrukturvermögen	2	20	21	41	29	52	27	27
davon Straßenvermögen	2	20	23	41	25	49	27	27
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	0	221	56	0	47	72	66	66
sonstige Sachanlagen	81	88	126	92	59	163	101	101
Finanzanlagen	61	45	62	67	32	12	47	47
Investitionsquote gesamt	38	48	51	86	45	50	53	53

* Die Anlagen im Bau sind bereits berücksichtigt. Die Daten wurden den jährlichen Anlagespiegeln entnommen.

Bei den Kinder und Jugendeinrichtungen sowie sind in den Jahren 2011 und 2012 erhebliche Investitionen unter anderem zur Verwirklichung des Anspruches auf einen Betreuungsplatz erfolgt.

Finanzanlagen

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

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anteile an verbundenen Unternehmen	173.734	173.734	173.759	174.460	174.460	174.460	174.460	174.460
Beteiligungen	24.550	24.727	28.104	28.343	28.949	28.894	28.894	28.894
Sondervermögen	41.485	41.485	41.485	41.485	41.485	41.788	41.788	41.788
Wertpapiere des Anlagevermögens	5.196	6.822	6.822	6.822	6.822	6.822	6.822	6.822
Ausleihungen	201.518	193.885	180.515	167.924	161.034	153.251	126.837	119.243
Summe Finanzanlagen	446.483	440.652	430.685	419.034	412.749	405.216	378.802	371.208
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	2.768	2.732	2.682	2.606	2.561	2.506	2.343	2.296

Die Finanzanlagen haben sich im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2014 kontinuierlich reduziert. Diese Entwicklung ist ausschließlich auf den Rückgang der Ausleihungen zurück zu führen. Die Stadt hat an die TBL ein Darlehen ausgegeben, welches kontinuierlich (ca. 7,8 Mio. Euro in 2013) getilgt wird. Weiterhin wurde eine Forderung gegenüber dem SPL in Höhe von 7,3 Mio. Euro aufgrund mangelnder Werthaltigkeit ausgebucht.

Auf den Einwohner bezogen betragen die Finanzanlagen im Jahr 2012 2.506 Euro. Sie liegen damit deutlich unter dem Mittelwert im interkommunalen Vergleich. Dieser liegt bei 3.191 Euro.

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

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

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

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	6.716	-72.573	-25.902	4.628	39	-33.393	-42.149
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	8.072	10.512	11.713	-3.140	1.943	4.362	-1.997
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	14.788	-62.062	-14.190	1.489	1.982	-29.030	-44.146
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-14.242	120.478	42.986	-60.800	2.226	7.048	62.305
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	546	58.416	28.796	-59.312	4.208	-21.982	18.159
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-27.068	-30.468	32.051	59.407	-725	1.214	-19.476
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-6.081	4.103	-1.441	-821	-2.269	1.292	-11.943
= Liquide Mittel	-32.603	32.051	59.407	-725	1.214	-19.476	-13.260

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

	2015	2016	2017	2018
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-52.260	5.780	-10.702	27.647
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-11.222	-11.717	-11.728	-6.919
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-63.483	-5.938	-22.430	20.728
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	4.150	4.145	3.954	4.505
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-59.333	-1.793	-18.476	25.233
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	0	0	0
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-59.333	-1.793	-18.476	25.233

Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit sind größtenteils negativ. Aufgrund dieser Unterfinanzierung sind die Liquiditätskredite von 2008 bis 2014 von ca. 139 Mio. Euro auf ca. 246 Mio. Euro gestiegen (= ca.77 Prozent). In die vorstehenden Ergebnisse sind ab dem Jahr 2012 auch Zahlungen aus dem Stärkungspaktgesetz eingeflossen. Während in 2012 und 2013 ca. 2,7 bzw. 4,3 Mio. Euro vereinnahmt werden konnten, sind dies in den Folgejahren bis 2018 ca. elf Mio. Euro jährlich. Trotz dieser Einzahlungen sind auch die Planwerte der Jahre 2015 und 2017 negativ. Aber nicht nur die negativen Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit belasten die Finanzsituation, sondern auch die ab 2014 durchgängig negativen Salden aus der Investitionstätigkeit.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner im interkommunalen Vergleich in Euro

Jahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2008	42	-689	190	-120	-261	-62	39	17
2009	-452	-588	44	-270	-392	-266	-144	22
2010	-161	-660	58	-245	-348	-230	-69	21
2011	29	-627	29	-160	-206	-132	-55	20
2012	0	-546	84	-82	-115	-91	42	19

Die Ergebnisse der Stadt Leverkusen liegen mit Ausnahme des Jahres 2009 über den Mittelwerten.

Verbindlichkeiten

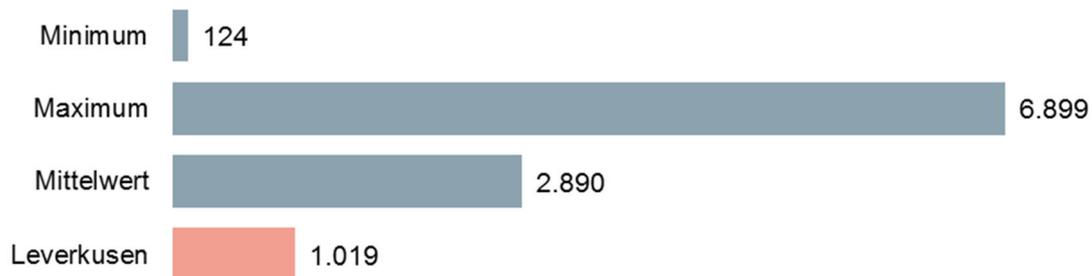
Die Verbindlichkeiten gehören wie die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenausgleich wirtschaftlich zu den Schulden. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:

Schuldenübersicht Kernhaushalt in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	268.370	254.041	240.401	226.702	221.082	210.028	196.202	182.264
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	139.013	123.688	185.023	226.015	163.636	164.308	185.788	246.275
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	26.807	26.402	24.533	24.018	22.477	21.910	21.233	20.617
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	13.678	6.508	10.869	7.594	10.009	6.060	7.283	7.871
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	-50	55	581	91	9	768	617	3.253
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. erhaltene Anzahlungen)	12.603	12.590	20.694	24.176	19.511	19.500	22.175	18.117
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	-10	418	2.511	500	617	0	0	0
Verbindlichkeiten gesamt	460.411	423.702	484.611	509.096	437.342	422.573	433.297	478.398
Rückstellungen	267.608	269.608	290.367	298.493	322.044	336.066	313.975	319.538
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	529	947	292	438	1.314	1.698	1.476	1.145
Schulden gesamt	728.548	694.257	775.270	808.027	760.700	760.337	748.748	799.081
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	2.854	2.638	3.014	3.158	2.705	2.613	2.680	2.958

Die Investitionskredite konnten erfreulicherweise im Betrachtungszeitraum um ca. 86 Mio. Euro reduziert werden. Anders stellt sich die Situation bei den Liquiditätskrediten dar. Sie sind zwischen 2008 und 2014 kontinuierlich um ca. 77 Prozent auf ca. 246,3 Mio. Euro gestiegen.

Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich



Inklusive der Investitionskredite belaufen sich die Verbindlichkeiten in Leverkusen auf 2.958 Euro je Einwohner. In dieser Kennzahl sind die Verbindlichkeiten der Beteiligungen nicht enthalten. Die gesamten Verbindlichkeiten des Konzerns Stadt Leverkusen werden erst im Gesamtabschluss deutlich. Die Stadt Leverkusen hat hierzu in ihrem Gesamtabschlussbericht 2012 folgende Zahlen veröffentlicht:

Gesamtrückstellungen gem. Gesamtabschluss 2012 der Stadt Leverkusen v. 23. Juli 2014 in Euro

	2011	2012
Pensionsrückstellungen	275.194.032	282.679.224
Rückstellungen Deponien und Altlasten	9.732.840	17.000
Instandhaltungsrückstellungen	10.698.738	12.892.905
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	48.295.585	63.443.738
Summe der Rückstellungen	343.921.195	359.032.867

Gesamtverschuldung gem. Gesamtabschluss 2012 der Stadt Leverkusen v. 23. Juli 2014 in Euro

	2011	2012**
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	558.500.897	545.919.793
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	165.796.004	167.810.504
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	22.498.790	21.909.844
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	34.119.837	26.969.817
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen		
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	25.608.942	26.152.320
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)		
Verbindlichkeiten gesamt	806.524.470	788.762.281
Rückstellungen	343.921.195	359.032.867
Sonderposten für den Gebührenaussgleich		
Schulden gesamt	1.150.445.665	1.147.795.145

Die vorstehenden Tabellen zeigen auf, dass ein großer Teil des Handelns der Stadt Leverkusen in den Beteiligungen beziehungsweise Sondervermögen erfolgt. Bei Berücksichtigung der Ausgliederungen erhöht sich die Verschuldung je Einwohner auf 6.994 Euro in 2011 und auf 7.098 Euro im Jahr 2012. Sofern nur die Verbindlichkeiten auf den Einwohner bezogen werden, betragen diese 4.860 Euro beziehungsweise 4.878 Euro. Weitere Informationen können dem Gesamtbericht der Stadt und dem Prüfbericht „Gesamtabschluss und Beteiligungen“ der GPA NRW 2013 entnommen werden.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagendeckungsgrad 2	86	87	82	80	79	78	74	72
Liquidität 2. Grades	44	63	35	36	14	12	12	15
Dynamischer Verschuldungsgrad		93	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	159	18.743	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11	7	13	16	13	13	15	14
Zinslastquote		5,6	4,2	5,3	4,7	3,3	2,9	2,7

Der Anlagendeckungsgrad 2 ist im Betrachtungszeitraum auf 72 Prozent gesunken. Idealerweise sollte der Anlagendeckungsgrad 2 mindestens 100 Prozent betragen.

Die Kennzahlen „Liquidität 2. Grades“ zeigt auf, inwieweit die Stadt Leverkusen in der Lage ist, ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten durch kurzfristig zur Verfügung stehende Mittel zu decken. Die Kennzahl ist im Betrachtungszeitraum deutlich auf nur noch zwölf Prozent gesunken. Diese Entwicklung ist ebenfalls eine Bestätigung der schlechten 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. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass nur eine kreisfreie Stadt all ihre kurzfristigen Forderungen durch kurzfristige Mittel decken kann. Der Mittelwert liegt mit 21 Prozent zwar erheblich unter dem Idealwert, aber noch immer deutlich höher als in Leverkusen.

Seit dem Jahr 2008 ist die kurzfristige Verbindlichkeitsquote um ca. vier Prozentpunkte gestiegen. Auch wenn dieser Anstieg grundsätzlich nicht positiv bewertet werden kann, ist doch zu vermerken, dass eine Vielzahl kreisfreier Städte deutlich höhere Steigerungsraten verzeichnen.

Die Zinslastquote, welche den Anteil der Finanzaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen misst, ist von 2008 bis 2014 um 2,9 Prozentpunkte gesunken. Dies entspricht in absoluten Zahlen einer Aufwandsreduzierung von ca. 10,5 Mio. Euro. Da sich die Schulden der Stadt im gleichen Zeitraum insgesamt aber nicht reduziert haben, ist dieses positive Ergebnis vornehmlich der Entwicklung des allgemeinen Zinsniveaus an den Finanzmärkten geschuldet.

Bei der Wertung der Zinslastquote darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es sich hierbei um das Verhältnis der Zinsbelastungen zu den ordentlichen Aufwendungen handelt. Da die ordentlichen Aufwendungen um ca. 15 Prozent gestiegen sind, hat sich der Anteil der Finanzaufwendungen aus diesem Grunde ebenfalls reduziert.

Die von den Einwohnern der Stadt zu tragenden Zinslasten sind je Einwohner seit dem Jahr 2008 von 130 Euro auf 123 Euro im Jahr 2012 gesunken. Dieser Wert liegt im interkommunalen Vergleich trotz der positiven Entwicklung über dem Mittelwert von 109 Euro.

Hier wird deutlich, wie sehr die Stadt bisher 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.

Wie sich aus dem Verbindlichkeitspiegel ergibt, hat die Stadt Leverkusen ca. 43 Prozent der Liquiditätskredite mit einer Laufzeit zwischen einem und fünf Jahren aufgenommen.

→ **Feststellung**

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

Rückstellungen

Entwicklung der Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	216.469	215.871	238.559	245.223	273.323	281.131	269.774	279.648
Rückstellungen Deponien und Altlasten	16.238	16.217	16.086	15.934	9.733	17	0	2.760
Instandhaltungsrückstellungen	18.558	16.141	14.492	14.239	9.871	11.701	8.542	5.511
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	16.343	21.379	21.229	23.097	29.117	43.216	35.659	31.619
Summe der Rückstellungen	267.608	269.608	290.367	298.493	322.044	336.066	313.975	319.538

Die Rückstellungen sind im Betrachtungszeitraum (2008 bis 2014) um insgesamt ca. 52 Mio. Euro gestiegen. Während die Rückstellungen für Deponien und Altlasten sowie für Instandhaltungen erheblich gesunken sind, sind die Pensionsrückstellungen um 63 Mio. Euro gestiegen. Durch Umstellung des EDV-Verfahrens zur Berechnung der Pensionsrückstellungen konnten im Jahr 2013 die Rückstellungen deutlich reduziert werden. Dies ist allerdings ein einmaliger Effekt. Zukünftig muss mit weiter steigenden Pensionsrückstellungen gerechnet werden.

Eigenkapital

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital	573.633	572.977	477.367	435.653	402.583	383.013	346.783	291.221
Eigenkapitalquoten in Prozent								
Eigenkapitalquote 1	35	36	31	28	27	26	24	20
Eigenkapitalquote 2	54	54	49	46	46	45	44	41
Eigenkapital in Euro je Einwohner								
Eigenkapital 1	3.556	3.568	2.969	2.703	2.490	2.369	2.145	1.801
Eigenkapital 2	5.379	5.351	4.687	4.361	4.236	4.099	3.892	3.597

Aufgrund der hohen Defizite hat die Stadt Leverkusen ihr Eigenkapital im Betrachtungszeitraum um ca. 282 Mio. Euro abgebaut. Der Eigenkapitalverzehr schreitet somit weiter fort. Erst in 2018 rechnet die Stadt mit einem positiven Jahresergebnis und einem langsamen Aufbau von Eigenkapital.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent im interkommunalen Vergleich

Jahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
EB 2008	35,4	-12,2	43,3	26,6	21,0	28,5	35,2	18
2008	36,3	-15,9	67,9	28,4	21,2	29,8	37,2	22
2009	30,7	-19,5	67,7	24,6	16,4	24,7	32,5	22
2010	28,4	-25,4	67,7	20,3	10,3	21,1	29,4	21
2011	27,2	-27,8	66,7	16,8	6,4	16,7	27,2	20
2012	26,2	-29,5	66,2	15,0	3,2	13,3	26,1	19
2013	24,4	kein interkommunaler Vergleich möglich*)						
2014	20,4	kein interkommunaler Vergleich möglich*)						

*) für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht hinreichend genug Vergleichswerte vor

Eigenkapitalquote 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich

Jahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
EB 2008	53,6	7,2	64,9	47,1	40,4	51,2	54,8	18
2008	54,5	2,0	82,9	48,0	37,5	51,7	56,0	22
2009	48,5	-1,7	82,4	44,3	34,7	47,5	51,7	22
2010	45,8	-7,8	82,1	39,7	30,9	44,9	47,0	21
2011	46,2	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20
2012	45,3	-12,7	80,2	34,7	23,5	35,1	45,9	19
2013	44,2	kein interkommunaler Vergleich möglich*)						
2014	40,8	kein interkommunaler Vergleich möglich*)						

*) für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht hinreichend genug Vergleichswerte vor

Die Eigenkapitalquoten der Stadt Leverkusen liegen im interkommunalen Vergleich deutlich über dem Mittelwert.

Auch die Betrachtung des Eigenkapitals je Einwohner untermauert die vorstehende Aussage. Während in Leverkusen das Eigenkapital 1 je Einwohner 2.376 Euro beträgt, liegt der Mittelwert mit 1.893 Euro deutlich darunter. Soweit nur die Stärkungspaktkommunen miteinander verglichen werden, stellt sich die Positionierung noch positiver dar. Bei diesem Vergleich beträgt der Mittelwert nur 533 Euro. Lediglich eine Stadt verfügt über noch höheres Eigenkapital.

Die ab 2018 geplanten geringen Überschüsse sollen zu einem stetigen aber sehr langsamen Aufbau des Eigenkapitals führen. Die Zahlen verdeutlichen, dass der erhebliche Eigenkapitalverzehr der letzten sieben Jahre auch innerhalb der nächsten Generationen – bei unveränderten Rahmenbedingungen - nicht wieder aufgebaut werden kann.

→ **Feststellung**

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

Ertragslage

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

Erträge in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Steuern und ähnliche Abgaben	210.520	239.347	187.053	221.780	226.637	211.060	163.760
- davon Gewerbesteuer	88.157	123.187	70.337	98.162	95.115	77.483	25.428
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	77.394	48.329	103.913	100.213	98.590	75.693	133.001
Sonstige Transfererträge	2.951	2.811	2.670	2.917	3.229	2.989	3.196
Öffentlich-rechtliche Leistungs-entgelte	67.281	38.269	40.297	40.783	39.757	40.674	42.480
Privatrechtliche Leistungs-entgelte	3.168	2.714	3.039	2.913	4.111	5.039	6.606
Kostenerstattungen und Kos-tenumlagen	22.676	22.124	20.512	17.290	33.437	40.999	43.129
Sonstige ordentliche Erträge	42.951	25.574	22.093	43.992	39.640	40.144	38.766
Aktiviert Eigenleistungen	156	157	103	836	352	307	406
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	427.096	379.326	379.679	430.723	445.753	416.905	431.343
Finanzerträge	11.830	10.854	13.402	15.576	12.126	9.493	7.691

Die Erträge unterliegen im Betrachtungszeitraum deutlichen Schwankungen. Im Eckjahresvergleich sind sie auf dem annähernd gleichen Niveau verblieben.

Bis zum Jahr 2012 sind die Erträge je Einwohner um ca. 4,5 Prozent gestiegen. Bis zu diesem Jahr liegen interkommunale Vergleichsdaten vor. Die mittlere Ertragssteigerung liegt bei den 15 Vergleichsstädten bei 14,9 Prozent. Abgesehen von einer Stadt die Ertragseinbußen zu verzeichnen hat, hat Leverkusen die niedrigste Steigerungsquote vorzuweisen. Bei der Wertung dieser Erkenntnis muss berücksichtigt werden, dass im Jahr 2012 bereits Stärkungspaktmittel vereinnahmt werden konnten.

Die Ertragsschwankungen sind in Leverkusen sehr stark durch die bereits oben dargestellten deutlichen Schwankungen bei den Erträgen der Gewerbesteuer verursacht.

Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Realsteuern	118.421	153.857	101.038	133.143	131.488	112.467	62.986
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	76.500	69.639	66.625	72.186	75.056	78.187	82.268
sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Erträge	1.556	1.923	1.907	2.801	3.117	3.152	3.125
Ausgleichsleistungen	5.627	6.185	6.461	6.513	7.061	6.981	6.900
Schlüsselzuweisungen	42.422	5.284	53.090	44.368	52.497	29.394	71.866
Summe der allgemeinen Deckungsmittel	244.526	236.889	229.121	259.011	269.219	230.180	227.361
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.516	1.475	1.425	1.607	1.665	1.423	1.405

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich

Jahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte	Differenz zum Mittelwert
2008	1.516	1.423	2.009	1.643	17	-127
2009	1.475	1.253	2.127	1.496	21	-21
2010	1.425	1.225	2.282	1.535	20	-109
2011	1.607	1.315	2.201	1.628	20	-22
2012	1.665	1.542	2.201	1.736	19	-71
2013	1.423	kein interkommunaler Vergleich möglich*)				
2014	1.405	kein interkommunaler Vergleich möglich*)				

*) für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht hinreichend genug Vergleichswerte vor

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

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

Jahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte	Differenz zum Mittelwert
2008	1.516	1.423	1.711	1.542	7	-26
2009	1.475	1.253	1.514	1.399	8	76
2010	1.425	1.225	1.480	1.377	8	48
2011	1.607	1.315	1.690	1.492	8	115
2012	1.665	1.576	1.792	1.655	7	10
2013	1.423	kein interkommunaler Vergleich möglich*)				
2014	1.405	kein interkommunaler Vergleich möglich*)				

*) für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht hinreichend genug Vergleichswerte vor

Bei diesem Vergleich zeigt sich, dass Leverkusen mit Ausnahme des Jahres 2008 immer über mehr allgemeine Deckungsmittel, als der Durchschnitt der „kleinen kreisfreien Städte“.

→ **Feststellung**

Wie bei den meisten kreisfreien Städten mit weniger als 200.000 Einwohnern liegen die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Leverkusen unterhalb des Mittelwertes aller kreisfreien Städte. Weiterhin ist für die Stadt Leverkusen eine deutlich sinkende Entwicklung festzustellen.

Aufwendungen

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

Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Personalaufwendungen	95.578	98.765	100.132	95.436	106.128	101.442	110.266
Versorgungsaufwendungen	20.286	22.108	7.662	14.306	11.288	598	12.203
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	114.473	90.080	91.572	96.488	88.094	75.371	78.270
Bilanzielle Abschreibungen	31.733	31.858	31.949	37.392	34.311	33.153	32.391
Transferaufwendungen	87.745	86.211	93.199	104.346	126.967	144.642	154.990
Sonstige ordentliche Aufwendungen	70.148	148.981	93.085	94.383	96.812	98.615	96.596
Ordentliche Aufwendungen	419.963	478.003	417.599	442.350	463.598	453.821	484.717
Zinsen und sonstige Finanz-	23.541	20.057	21.968	20.799	15.291	12.992	13.014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
aufwendungen							

Personalaufwendungen / Versorgungsaufwendungen

Die Personalaufwendungen sind im Betrachtungszeitraum (2008 bis 2014) um ca. 15 Prozent gestiegen. Das Jahr 2013 stellt eine Sondersituation dar, weil in diesem Jahr ein Sondereffekt aufgrund der Neuberechnung der Pensionsrückstellungen eingetreten ist. Weitere Angaben zu den Personalaufwendungen wurden bereits oben unter dem Abschnitt Haushaltsplanung dargestellt.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen betragen im Jahr 2009 noch ca. 90 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2014 konnten sie auf 78,3 Mio. Euro reduziert werden. Diese Entwicklung ist unter anderem auf eine Umstellung der Buchung der Erstattungen der Betriebskosten für den Betrieb der Kindertagesstätten an die freien Träger zurückzuführen. Seit dem Jahr 2012 werden diese Erstattungen nicht mehr bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sondern bei den Transferaufwendungen gebucht. Aus diesem Grunde sind die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen in 2012 um ca. 14,6 Mio. Euro entlastet worden.

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind in der Zeit von 2009 bis 2014 um ca. zwölf Mio. Euro gesunken. Unter Berücksichtigung des vorstehend dargestellten Sondereffektes ist es somit der Stadt Leverkusen gelungen, die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen in den letzten sechs Jahren auf annähernd unverändertem Niveau zu halten.

Bilanzielle Abschreibungen

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

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

Kennzahlen zu Abschreibungen auf Anlagevermögen und Drittfinanzierungsquote

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Beträge in Tausend Euro							
Ordentliche Aufwendungen	419.963	478.003	417.599	442.350	463.598	453.821	484.717
Abschreibungen auf Anlagevermögen	31.733	31.858	31.859	36.840	32.695	33.043	32.326
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	12.852	13.506	17.707	15.361	16.302	16.177	17.606
Netto-Ergebnisbelastung	18.880	18.352	14.152	21.480	16.393	16.866	15.841

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Abschreibungsintensität in Prozent	7,6	6,7	7,6	8,3	7,1	7,3	6,7
Drittfinanzierungsquote in Prozent	41	42	56	42	50	49	55

Die Abschreibungen sind in 2011 um ca. fünf Mio. Euro gestiegen. Dieser Anstieg ist insbesondere durch die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen für die Brücke Bismarckstraße und die damit verbundenen außerplanmäßigen Abschreibungen verbunden. In den Folgejahren reduzieren sich die Aufwendungen wieder auf das vorherige Niveau. Insgesamt ist dieses Niveau allerdings durch den gestiegenen Wert des Anlagevermögens ebenfalls gestiegen. So wurden in 2011 ca. 40 Mio. Euro in das Anlagevermögen investiert.

Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ ist im Zeitverlauf trotz der höheren Abschreibungsbeiträge deutlich sinkend. Dies ist eine Folge der erheblich gestiegenen ordentlichen Aufwendungen.

Beim interkommunalen Vergleich der Drittfinanzierungsquote liegt die Stadt Leverkusen im Bereich des Mittelwertes. Im Jahr 2010 sind durch die Auflösung von Sonderposten (insbesondere durch den Verkauf des Hochwasserschutzes Hitdorf an die TBL) Mehrerträge entstanden. Hierbei handelt es sich um einen Einmaleffekt.

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Diese Aufwendungen sind im Eckjahresvergleich um ca. 10,5 Mio. Euro oder 45 Prozent gesunken. Die Verbesserung ist seit 2008 auf die deutlichen Zinssenkungen am Kapitalmarkt zurück zu führen. Ein Schuldenabbau hat - wie bereits dargestellt - nicht stattgefunden.

Auf das bestehende Risiko durch eine Erhöhung des Zinsniveaus wurde bereits hingewiesen.

Zuschussbedarf im Produktbereich Kultur

Die Stadt Leverkusen hat im Jahr 2001 die eigenbetriebsähnliche Einrichtung KulturStadtLev (KSL) gegründet.

„Der Zweck der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung ist die Verwaltung, Unterhaltung und der wirtschaftliche Betrieb aller der KSL zugeordneten kulturellen Einrichtungen. Hierzu zählen die Teilbetriebe FORUM, Stadtbibliothek, Museum Morsbroich, Volkshochschule, Stadtarchiv und Musikschule, das dem Teilbetrieb FORUM zugeordnete Sachgebiet Kulturbüro mit Jugendkunstgruppen sowie die Serviceeinheit Büro Betriebsleitung und die damit verbundene Förde-

rung der Allgemeinheit unter anderem auf den Gebieten der Kunst, Kultur, Erziehung sowie der Volks- und Berufsbildung.“⁷

Die Ergebnisse im Produktbereich 04 werden üblicherweise durch Personal- und Transferaufwendungen geprägt. In Leverkusen überwiegen aufgrund der Auslagerung der Aufgabe in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung die Transferaufwendungen deutlich. Die Stadt gewährte in 2014 einen Zuschuss in Höhe von ca. 8,6 Mio. Euro.

Die Jahresergebnisse schwanken im Betrachtungszeitraum zwischen 16,6 Mio. Euro im Jahr 2010 und 8,6 Mio. Euro in 2012. Bis zum Jahr 2014 stieg der Zuschussbedarf wieder auf 9,3 Mio. Euro. Der hohe Zuschussbedarf des Jahres 2010 wurde erheblich durch den Verzicht auf die Rückzahlung einer an die KSL gegebenen Ausleihung beeinflusst. Während Ende 2010 noch Ausleihungen von 7.6 Mio. Euro bilanziert wurden, betrug ihr Wert Ende 2012 nur noch 2,6 Mio. Euro. Daraus ergibt sich auf den Einwohner bezogen ein jährlicher Zuschuss zwischen 103 und 53 Euro. Im interkommunalen Vergleich betrachtet liegt dieser Zuschuss deutlich unter dem Mittelwert. Dieser beträgt für das Jahr 2012 87 Euro. Der Zuschuss der Stadt Leverkusen liegt in diesem Jahr bei 53 Euro. Vier kreisfreie Städte haben einen niedrigeren Zuschussbedarf.

Zuschussbedarf im Produktbereich Sportförderung

Die Stadt Leverkusen weist in Ihren Haushaltsunterlagen bis zum Jahr 2012 nur wenig Haushaltsmittel für den Produktbereich 08 aus. Die Aufgabe der Sportförderung wird in Leverkusen in der 1995 gegründeten eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Sportpark Leverkusen (SPL) wahrgenommen. Die SPL hat sich bislang hauptsächlich durch Ausschüttungen und Dividenden der Energieversorgung Leverkusen GmbH & Co.KG (EVL), der Informationsverarbeitung Leverkusen GmbH (ivl), der RWE AG sowie der RWE Holding AG finanziert. Diese betragen im Jahr 2012 ca. 6,05 Mio. Euro und in 2013 ca. 4,99 Mio. Euro. In 2013 verzichtete die Stadt bereits auf die Einziehung von Forderungen gegenüber der SPL in Höhe von 7,4 Mio. Euro. Aufgrund der geänderten wirtschaftlichen Situation der vorgenannten Beteiligungen ist ab dem Jahr 2015 erstmalig eine Verlustabdeckung für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung in Höhe von 2,5 Mio. Euro in städtischen Haushalt ausgewiesen.

Der durch die Sportförderung verursachte Zuschussbedarf ist somit aus dem Haushalt der Stadt nicht direkt ersichtlich. Wenn aber unterstellt wird, dass die Ausschüttungen und Dividenden, die der SPL zugeflossen sind, sonst dem städtischen Haushalt zugeführt worden wären (ohne Berücksichtigung möglicher steuerlicher Verpflichtungen), wird der Bereich der Sportförderung mit ca. 40 Euro je Einwohner in 2012 (interkommunaler Mittelwert 34 Euro) und ca. 80 Euro in 2013 bezuschusst. Der interkommunale Mittelwert beträgt lediglich 34 Euro. Bei den kleineren kreisfreien Städten (unter 200.000 Einwohner) liegt er bei 19 Euro je Einwohner.

⁷ Quelle: Beteiligungsbericht 2014 der Stadt Leverkusen, Seite 228

Die Stadt Leverkusen sollte daher, insbesondere unter Berücksichtigung der zukünftig weiter steigenden Verlustabdeckungen, das Angebot und die Standards der Sportförderung kritisch untersuchen und den finanziellen Möglichkeiten der Stadt anpassen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Leverkusen, das Angebot und die Standards im Bereich der Sportförderung mit dem Ziel der Aufwandsreduzierung vorbehaltlos zu untersuchen.

→ 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 Leverkusen im Jahr
2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	11
Personenstandswesen	11
Gesamtbetrachtung	18
Kfz-Zulassung	18
Gesamtbetrachtung	23
Führerscheinwesen	24
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	27
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	31

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Leverkusen mit 17,09 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. 2012 stieg die Personalausstattung auf 17,58 Vollzeit-Stellen an. Zusätzlich bildeten in beiden Vergleichsjahren 1,25 Vollzeit-Stellen den Overhead.

In dem Vergleichsjahr 2011 berücksichtigte die GPA NRW 888.361 Euro Personalaufwendungen und 323.827 Euro Erträge. Die Bezugsgröße für den Kennzahlenvergleich 2011 waren 39.938 gewichtete Fälle. Diese gingen im Jahr 2012 auf 38.718 Fälle zurück.

Personalaufwendungen Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2011

Kennzahl	Leverkussen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro	22,24	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22
Personalaufwandsdeckungsgrad Einwohnermeldeaufgaben in Prozent	36,5	26,7	54,2	37,3	33,8	35,6	41,3	21

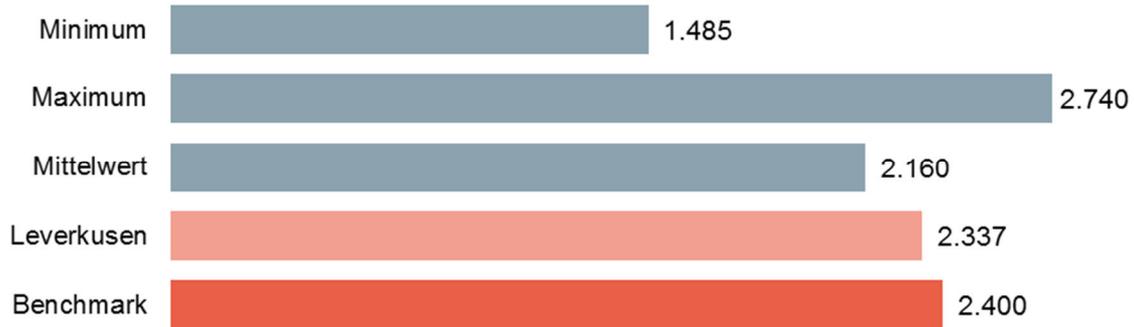
Bei den betrachteten Personalaufwendungen sind der Stellenanteil für Overhead und Sachbearbeitung sowie die Stellenwertigkeit entscheidend.

Der Anteil der Overheadstellen an den Gesamtstellen beträgt in Leverkusen rund sieben Prozent. Der Mittelwert liegt bei neun Prozent. Daher beeinflusst der Overheadanteil die Personalaufwendungen positiv.

Mit 48.437 Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegt die Stadt Leverkusen über dem Mittelwert von 47.710 Euro. Eine Überprüfung der Stellenbewertung war nicht Bestandteil dieser überörtlichen Prüfung. Die Bewertung der Stellen hängt von den jeweils zugeordneten Aufgaben und dem zeitlichen Anteil der Aufgaben ab. Die meisten Kommunen bewerten die Sachbearbeitung wie in Leverkusen in den Entgeltgruppen 8 bzw. Besoldungsstufe A8. Damit ist die Bewertung der Sachbearbeiter im Bürgeramt unauffällig.

Die folgende Leistungskennzahl betrachtet die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes auf der Sachbearbeitungsebene.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2011



Vergleichsjahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.337	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	2.203	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

Die Leistungskennzahl sinkt im Jahr 2012 aufgrund des Stellenanstiegs bei gleichzeitig rückläufigen Fallzahlen.

→ Feststellung

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von 0,5 Vollzeit-Stellen und monetär in Höhe von 25.000 Euro. Für das Jahr 2012 erhöht sich das Potenzial auf 1,5 Vollzeit-Stellen und rund 75.000 Euro.

Es bestanden keine Arbeitsrückstände oder Belastungen durch nicht genommenen Urlaub bzw. Überstunden.

Insgesamt ist die Fallintensität in Leverkusen mit anderen kreisfreien Städten vergleichbar und hebt sich nicht von den anderen Städten ab. Die Antragszahlen für die Einwohnermeldeaufgaben unterliegen insbesondere bei den beantragten Ausweisdokumenten regelmäßigen Schwankungen. Wie in allen Vergleichskommunen sinken die Fallzahlen für die beantragten Personalausweise ab dem Jahr 2010 deutlich ab. So verringern sich die in Leverkusen beantragten Personalausweise im Eckvergleich 2010 und 2012 um rund 3.400 Anträge.

Der interkommunale Vergleich über zwei Jahre stellt somit lediglich eine Momentaufnahme dar. Insbesondere die mittelfristigen Auswirkungen von Fallschwankungen bei den Ausweisdokumenten können so nicht dargestellt werden. Auch ersetzt dieser Vergleich keine analytische Personalbemessung. Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW, die Kennzahlen in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz stärker über das Fallvolumen zu steuern. Bisher bildet die Stadt Leverkusen vorrangig Kennzahlen zur Darstellung der Bürgerorientierung (z.B. Wartezeiten) und der Fallentwicklung. Fallbezogene Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes (z.B. obige Leistungskennzahl) fehlen bisher. Auch erfolgte bisher keine Personalbemessung oder eine Ermittlung von mittleren Bearbeitungszeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte die Personalausstattung im Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben reduzieren und an den jeweils zu bearbeitenden Fallvolumen orientieren.

Das Potenzial weist auf Handlungsmöglichkeiten hin. Zunächst ist festzustellen, dass die Stadt Leverkusen mit einem zentralen Bürgerbüro keinen erhöhten Standard aufweist. Die Bürger können die klassischen Aufgaben des Meldeamtes dort wahrnehmen. Damit hat Leverkusen gute Voraussetzungen, um die Auslastung im Bürgerbüro bedarfsgerecht zu steuern. Andere Städte mit vielen Nebenstellen haben hier ein höheres Planungsrisiko. Sie müssen für die Personalbesetzung die Kundenströme für mehrere Standorte möglichst sicher abschätzen.

Nach der Prüfungssystematik sollten die Stellenanteile für die Kfz-Zulassung aus dem Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben bereinigt und andererseits die Stellenanteile der Bußgeldstelle hinzugezogen werden. Dieses konnte in Leverkusen nicht erfolgen, da die Stellenanteile für beide Aufgaben nicht bekannt waren bzw. nicht ermittelt werden konnten. Nach unseren Erfahrungen sind die jeweiligen Stellenanteile jeweils gering und werden sich fast ausgleichen.

Für den Bereich der Kfz-Zulassung erfolgt - wie in anderen Städten - im Bürgeramt eine Änderung von Name/Anschrift in den Fahrzeugpapieren. Das Bürgerbüro hat keinen Zugriff auf das Zulassungsregister, so dass nach Bearbeitung eine manuelle Info an die Zulassungsbehörde erfolgt. Diese tragen die geänderte Anschrift in das System ein. Hierdurch entstehen Doppelarbeiten.

Das Bürgeramt bearbeitet die Verwarnungsverfahren eigenständig. Die Bußgeldverfahren hingegen gibt das Bürgeramt an die zentrale Bußgeldstelle ab. Die zugrundeliegenden Sachverhalte der Bußgeldverfahren wegen fehlender Ausweise oder Verletzung der Meldepflicht sind einfach gelagert. Die Sachbearbeiter sind durch das vorangegangene Verwarnungsverfahren in der Regel bereits im Fall involviert. Eine Weiterbearbeitung durch das Bürgeramt kann daher wirtschaftlich sein. Die Übergabe des Falls an die Bußgeldstelle sollte kritisch geprüft werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte prüfen, ob die Mitteilung von geänderten Namen und Anschriften an die Kfz-Zulassung entfallen und stattdessen direkt in der Kfz-Software erfolgen könnte. Der Mehraufwand durch die Weiterleitung der Bußgeldverfahren an die zentrale Bußgeldstelle sollte überprüft werden.

Die Stadt Leverkusen hat im Bürgeramt unterdurchschnittliche Öffnungszeiten. Leverkusen hatte in den Vergleichsjahren 2011 und 2012 mit 32 Wochenöffnungsstunden die geringsten Öffnungszeiten. Der Mittelwert liegt bei 39 Stunden bzw. der Median bei 38 Stunden. Ab 2013 werden jeden Montag und Mittwoch jeweils am Nachmittag zusätzlich Anträge nach vorheriger Terminvereinbarung bearbeitet. Damit erhöht sich die Wochenöffnungszeit auf 36 Stunden.

Neben den zwei Nachmittagen kann der Bürger auch während der sonstigen Öffnungszeiten Termine buchen, um Wartezeiten zu vermeiden.

Die Stadt Leverkusen hält für die Bearbeitung der Terminkunden gesonderte Schalter zur Verfügung. Wenn Terminkunden nicht kommen, entstehen bei diesen Beschäftigten unerwartet Zeiten, in denen jedoch keine anderen Kunden aus der Warteschlange angenommen werden. Falls die Bearbeitung der Terminkunden an einem Schalter zeitlich länger dauert, werden die Folgetermine manuell zu einem anderen Schalter geleitet.

Andere Städte haben ebenfalls gute Erfahrungen mit der Terminvergabe gemacht. Die Stadt Leverkusen sollte allerdings darauf achten, dass kein personeller Mehraufwand durch die Koordinierung von Terminen entsteht. Daher sollte die Stadt Leverkusen hier eine Ursachenanalyse durchführen. Hierbei wäre zu überlegen:

- Terminkunden könnten über die Aufrufanlage den jeweils nächsten freien Schalter zugewiesen bekommen. Hierdurch entstehen nach Erfahrung der anderen Städte zwar im Einzelfall minimale Wartezeiten für den Terminkunden, andererseits sind alle Schalter jeweils in der durchgängigen Bearbeitung und damit effektiver.
- Die Stadt Leverkusen kann die Besucherströme durch die Termine während der allgemeinen Öffnungszeiten bewusster steuern. So wäre es möglich, dass nur Terminvereinbarungen zu Randzeiten freigeschaltet werden. In Zeiten mit einem ohnehin starken Besucherandrang werden ausschließlich Spontankunden angenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte Besucherströme und Öffnungszeiten aufeinander abstimmen. Die Verwaltung sollte die Terminvergabe besser in die Prozessabläufe integrieren.

Aktuell erfassen die Beschäftigten bei jedem Kunden die Wartezeit, Alter, Stadtteil und das genommene Verkehrsmittel. Hieraus möchte Leverkusen die Besucherströme sowie weitere Rahmenbedingungen zu der Erreichbarkeit des Bürgeramtes (ÖPNV usw.) auswerten. Ziel ist die Bildung bedarfsgerechter Öffnungszeiten.

Die Wartezeiten werden in Leverkusen durch die Aufrufanlage erhoben und ausgewertet. Die durchschnittlichen Wartezeiten stiegen im Jahr 2012 von 25 auf 30 Minuten an. Die Wartezeiten werden nicht von allen Städten und zudem unterschiedlich erhoben. Die durchschnittlichen Wartezeiten lagen bei rd. 13 Minuten (14 Vergleichsstädte). Ab dem Jahr 2013 stiegen die Wartezeiten nochmals an, so dass die Stadt Leverkusen folgende Maßnahmen beschlossen hat:

- stärkere Eingrenzung der flexiblen Arbeitszeiten,
- Verbesserung der technischen Unterstützung (Unterschriften-Pad, Prüfung alternative Fachanwendung, Prozessverbesserungen),
- verstärkte Möglichkeit der Terminvergabe und Ausweitung der Öffnungszeiten durch zwei Nachmittage mit Terminvergabe und
- Schließung der Ausgabe von Wartemarken an dem langen Donnerstag ab 17.00 Uhr, wenn die Bearbeitung der dann schon wartenden Bürger voraussichtlich länger als 18:30 Uhr dauern würde.

→ **Feststellung**

Die von der Verwaltung getroffenen und geplanten Maßnahmen sind geeignet, die Organisation und Arbeitsabläufe zu verbessern und die Wartezeiten zu reduzieren.

Steuerung der Arbeitsauslastung

Das Einwohnermeldewesen ist geprägt durch Tätigkeiten, die spontan bei Erscheinen der Bürger zu erledigen sind. Fehlt zu den nachgefragten Zeiten das Personal, entstehen Wartezeiten

für den Bürger. Wenn das Personal nicht ausgelastet wird, entstehen wiederum unnötige Vorhaltekosten.

Die gleichmäßige Arbeitsauslastung ist Ziel eines wirtschaftlich geführten Bürgeramtes. Dieses wird in Leverkusen durch folgende Rahmenbedingungen erschwert:

- In den Vergleichsjahren gab es für die im Bürgerbüro Beschäftigten noch keine Einschränkungen der flexiblen Arbeitszeiten. Dies führte dazu, dass die Beschäftigten die flexiblen Arbeitszeiten voll ausschöpfen konnten und nicht an den Öffnungszeiten ausrichten mussten. Andere Städten haben die Arbeitszeiten durch Vereinbarungen oder Schichtpläne eingegrenzt und an den Öffnungszeiten angepasst. Mittlerweile wurden die Arbeitszeiten im Bürgeramt Leverkusen ebenfalls eingeschränkt. Der jetzt frühestmögliche Arbeitsbeginn und die Öffnung des Bürgeramtes liegen jedoch immer noch eine Stunde auseinander, so dass die Rüstzeiten für die im Frontoffice eingesetzten Kräfte in diesem Fall sehr hoch sind.
- Es bestehen keine Vorgaben für die Anzahl von Mindest- und Höchstbesetzungen der Schalter zu den verschiedenen Tageszeiten. Die Stadt Leverkusen sollte die Besetzung der Schalterplätze konsequent an den Besucherströmen ausrichten. Die Verwaltung sollte Vorgaben zu zeitlichen Mindest- und Höchstbesetzungen entwickeln.
- Es gibt nur begrenzt Tätigkeiten, die nach dem Kundenkontakt oder unabhängig von Bürgerkontakten im Einwohnermeldewesen erfolgen können. Diese Arbeiten könnten die Beschäftigten zu Zeiten erledigen, wenn keine Kundenkontakte bestehen. Allerdings ist die Organisation in Leverkusen derzeit so aufgestellt, dass diese Tätigkeiten vorrangig durch gesonderte Kräfte im Hintergrund bearbeitet werden. Es besteht hier ein Team von fünf Personen, wovon nur zwei Beschäftigte im Bedarfsfall beim Schalterdienst eingesetzt werden.

Somit ist die Auslastung für alle im Frontoffice tätigen Beschäftigten aus Sicht der GPA NRW schwierig. Hierdurch entstehen vermeidbare Vorhaltekosten. Für die Stadt Leverkusen ergeben sich folgende Handlungsmöglichkeiten, die Auslastung des Personals im Einwohnermeldebereich besser zu steuern:

- Das Personal im Frontoffice ist ausschließlich zu den erforderlichen Einsatzzeiten im Einsatz. Ein Faktor für Vor- und Nachbereitungszeiten müsste hinzuzugerechnet werden. Hierzu müssten die Öffnungszeiten, die tageszeitabhängige Besetzung der Schalterplätze und der quantitative Personaleinsatz konsequent an den Besucherströmen ausgerichtet werden.
- Die Stadt Leverkusen verstärkt die Terminvergabe, so dass hierdurch die Besucherströme gleichmäßiger gestaltet und Zeiten ohne Kundenkontakte vermieden werden. Der Personaleinsatz richtet sich dann an dem bestehenden Terminkorridor, der von der Stadt auch individuell (Randzeiten und Urlaubszeiten) gesteuert werden kann.
- Die Kräfte aus dem Hintergrund werden grundsätzlich auch im Frontoffice für die Bearbeitung von Kundenanträgen eingesetzt. Die Bearbeitung der Hintergrundtätigkeiten erfolgt flexibel durch alle Beschäftigten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte die gleichmäßige Auslastung des Personals stärker steuern. Die Organisation mit reinen Hintergrund-Arbeitsplätzen sollte kritisch überprüft werden.

Ein erhöhter Krankenstand führte ab 2013 zu längeren Wartezeiten, da durch Abwesenheiten weniger Schalter gleichzeitig geöffnet werden konnten. Ein umfassender Vergleich der Krankenquote erfolgte im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung nicht. Im Rahmen der Prüfung wurden lediglich Langzeiterkrankungen mit einer Dauer von über sechs Monaten bereinigt, umso eine zu starke Verzerrung der Leistungskennzahlen zu verhindern.

In Leverkusen erfolgen bedarfsgerechte Fortbildungen und regelmäßige Dienstbesprechungen. Es besteht kein zentrales Instrument für die Dokumentation von Regelungen, Abläufen, Fallkonstellationen usw. Alle Beschäftigten legen sich diese Informationen selbständig ab. Andere Städte haben gute Erfahrungen gemacht, indem sie diese zentralisiert vorhalten. Leverkusen richtet ein solches Wissenstool aktuell im Führerschweinwesen ein. Sofern alle Daten aktuell und bedarfsgerecht dort aufbereitet sind, fördert ein solches Instrument die schnelle Einarbeitung in ein Aufgabengebiet und die selbständige Bearbeitung. Regelmäßig sollten sich zeitaufwendige Rückfragen bei Vorgesetzten zu der Fallbearbeitung dadurch reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung sollte die Instrumente des Wissensmanagement und der Qualifizierung bedarfsgerecht gestalten. Die Einrichtung einer prozessorientierten Wissensdatenbank kann hierfür ein gutes Instrument zur Qualifizierung, Qualitätssicherung und eigenverantwortlichen Fallbearbeitung sein.

Zudem bestehen folgende Handlungsmöglichkeiten bzw. Unterschiede in der Aufgabenerledigung zu den anderen Städten:

- In Leverkusen sind technische Verbesserungen geplant, um die Prozesse im Aufgabebereich zu optimieren und damit die Bearbeitungszeiten zu reduzieren. Konkret möchte Leverkusen Unterschriften-Pad anschaffen. Durch die Anschaffungen entstehen Kosten, so dass sie durch Einsparungen mindestens kompensiert werden sollten.

In Leverkusen erfolgt aktuell eine Prüfung, ob eine andere Fachanwendung sinnvoll ist. In diesem Zusammenhang werden auch Fragen zur elektronischen Akte in die Überlegung mit einbezogen. Bei beiden Aspekten sollte die Verwaltung verstärkt darauf achten, dass hierdurch Verbesserungen in den Prozessen erfolgen und hierdurch Personalreduzierungen umgesetzt werden können.

- Durch eine verstärkte Nutzung der elektronischen Melderegisterauskünfte kann die manuelle Bearbeitung reduziert werden. Das ab 2014 vorgeschriebene Meldeportal sollte die bisher manuell bearbeiteten Melderegisterauskünfte deutlich verringern, da alle Behörden in NRW über dieses Portal die Meldungen selber elektronisch suchen können. Zudem bleibt abzuwarten, inwieweit auch private Nutzer in Zukunft verstärkte elektronische Melderegisterauskünfte nutzen.
- Der vorausgefüllte Meldeschein kann aus technischen Gründen von Leverkusen noch nicht genutzt werden. Andere Städte haben hiermit bereits positive Erfahrungen gemacht.

- Leverkusen führt eigene örtliche Ermittlungen zur Überprüfung von Meldepflichten durch. Andere Städte erteilen dem allgemeinen Ordnungsdienst entsprechende Aufträge. In Leverkusen ist dies ein Stellenanteil von rd. vier Wochenstunden und damit 0,1 Vollzeit-Stellen.
- Durch die im Rahmen e-government zu schaffende Möglichkeit von elektronischen Anträgen können persönliche Besuche in Bürgerämtern entbehrlich oder verkürzt werden. Die Bürger können unabhängig von Ort und Öffnungszeiten die Behördengänge virtuell erledigen. Es ist noch ungewiss, inwieweit die Einwohner diese Möglichkeit nutzen oder weiterhin persönlich in das Bürgerbüro kommen. Die Kommunen können dies nur insoweit steuern, indem sie die Angebote schaffen und hierüber aktiv informieren.

So kann sich z.B. die Anzahl der zu bearbeitenden Führungszeugnisse durch die geplante online-Bestellung beim Bundesamt für Justiz reduzieren. Rückläufige Fallzahlen bedeuten in diesem Fall eine personelle Zeitersparnis, haben aber auch reduzierte Erträge zur Folge.

- Die Stadt Leverkusen bietet bei Bestellung des Reisepasses an, gegen die Zahlung von zwei Euro den Bürger anzurufen bzw. eine SMS zu senden, wenn der Reisepass abholbereit ist. Sofern eine technische Möglichkeit einer eigenständigen Abfrage im Internet möglich wäre, könnten die Zeitanteile entfallen.
- Die manuellen Nachrichten der Standesämter erfolgen ab 2014 elektronisch über die Schnittstelle „xpersonenstand“. Das eigene Standesamt war bereits vorher über eine gesonderte Schnittstelle zur Fachanwendung „Autista“ mit dem Meldeprogramm verbunden.

Wie unten im Bericht unter „Personenstandswesen“ festgestellt, heiraten viele Brautpaare in umliegenden Kommunen. Damit kann Leverkusen von „xpersonenstand“ profitieren, da diese Nachrichten nicht mehr manuell in das Meldeprogramm übertragen werden müssen. Die elektronischen Standesamts-Benachrichtigungen können direkt in die Fachanwendung übernommen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte Möglichkeiten zur Prozessverbesserungen konsequent nutzen. Die Veränderungen im Personalbedarf durch automatisierte Verfahren und elektronische Anträge sollte die Verwaltung nachhalten und umsetzen.

Leverkusen schreibt alle Bürger drei Monate vor Ablauf der Ausweise an. Dies ist ein Service, den nicht alle Städte durchführen. In Leverkusen erfolgt anschließend eine Auswertung von Personen mit abgelaufenen Ausweisen, die dann in einem 2. Schritt erinnert werden und in einem 3. Schritt mit Ordnungsverfügung und Androhung eines Zwangsgeldes zur Antragstellung aufgefordert werden. Diese Prozessschritte erfordern teilweise noch manuelle Auswertungen und Anschreiben. Derzeit untersucht die Stadt, ob eine bessere technische Unterstützung mit einer stärkeren Automatisierung möglich ist.

Die Fallintensität „Anträge vorläufige Personalausweise je 100.000 Einwohner“ ist ein Indikator zur Überprüfung der Wirksamkeit dieser Maßnahme. Leverkusen liegt zwar noch im Bereich des 1. Quartil. Andere Städte mit Erinnerungsschreiben erreichen eine noch niedrigere Quote. Die Stadt Leverkusen sollte auch die Wirksamkeit der Maßnahmen in die Überprüfung des Prozesses mit einbeziehen.

Vorläufige Personalausweise je 100.000 Einwohner

Ver-gleichs-jahr	Lever-kusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl der Werte
2011	1.181	746	2.440	1.377	1.181	1.328	1.594	21
2012	1.099	768	2.390	1.336	1.106	1.292	1.458	22

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Leverkusen weist im Jahr 2011 unterdurchschnittliche Personalaufwendungen je Fall auf,
- sie erreicht bei der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ einen Wert, der noch auf Optimierungspotenziale hinweist.
- Die Stadt Leverkusen verfügt über ein zentrales Bürgeramt und unterdurchschnittliche Öffnungszeiten.
- Die Steuerung des Personaleinsatzes mit einer gleichmäßigen Arbeitsauslastung kann verbessert werden. Die Arbeitszeiten wurden während des Prüfzeitraums stärker an die Öffnungszeiten des Bürgeramtes gebunden, weitere Optimierungen sind möglich. Eine gleichmäßigere Arbeitsauslastung durch die Flexibilisierung der Arbeitseinsätze im Front- und Backoffice sowie eine stärkere Terminvergabe bieten weitere Verbesserungsmöglichkeiten.
- Schließlich ergeben sich durch die technische Entwicklungen Veränderungsmöglichkeiten. Während der Anteil an elektronisch zu verarbeitenden Fällen steigt, entfällt beispielsweise durch Einrichtung des Meldeportals ab 2014 ein Großteil der bisher manuell bearbeiteten behördlichen Melderegisterauskünfte. Dies ermöglicht weitere Stellenpotenziale.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Leverkusen mit dem Index 3.

Personenstandswesen

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Leverkusen mit 8,99 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 reduzierte sich die Sachbearbeitung auf 8,41 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 2011 1,05 und im Jahr 2012 1,00 Vollzeit-Stellen den Overhead.

In dem Vergleich werden 515.009 Euro Personalaufwendungen und 233.411 Euro Erträge für das Jahr 2011 berücksichtigt. Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 2.154 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. Im Jahr 2012 sank die Fallzahl auf 2.140.

Personalaufwendungen Personenstandswesen 2011

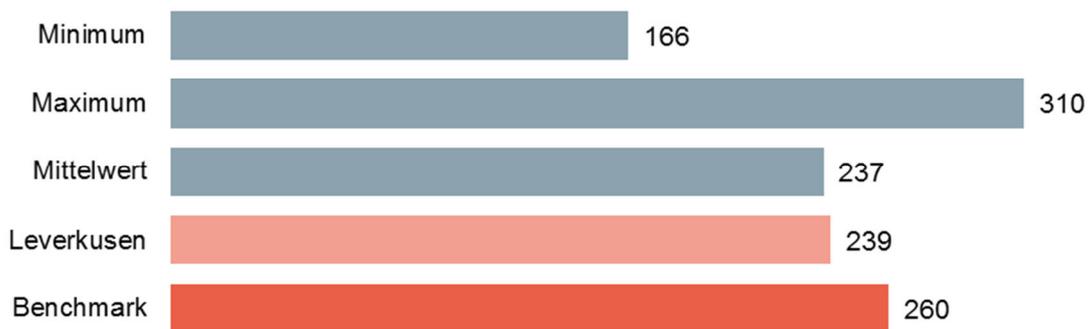
Kennzahl	Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro	239	199	373	252	225	242	258	22
Personalaufwendungsdeckungsgrad Personenstandswesen in Prozent	45,3	28,2	56,7	42,3	37,7	41,4	46,0	21

Der Anteil an Overheadstellen sowie die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stellen liegen unter dem Durchschnitt und beeinflussen die Personalaufwendungen positiv. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 51.275 Euro deutlich unter dem Mittelwert in Höhe von 53.318 Euro und nahe dem Minimum von 51.175 Euro. .

In Kombination mit durchschnittlichen Erträgen weist Leverkusen einen vergleichsweise guten Personalaufwandsdeckungsgrad auf.

Die folgende Leistungskennzahl betrachtet die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes auf der Sachbearbeitungsebene.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011



Vergleichsjahr	Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	239	166	310	237	217	235	260	22
2012	254	191	300	245	229	248	270	22

→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von 0,7 Vollzeit-Stellen und monetär in Höhe von 35.000 Euro. Für das Jahr 2012 sinkt das Potenzial auf 0,2 Vollzeit-Stellen und 10.000 Euro.

Durch die Stellenreduzierung im Jahr 2012 erreichte Leverkusen fast den Benchmark. Da die Stelle zwischenzeitlich wiederbesetzt wurde, erhöht sich das Potenzial wieder.

Die Personalausstattung im Personenstandswesen wird bisher nicht durch Leistungskennzahlen oder Personalbemessungen gesteuert.

Die Geburtsbeurkundungen mit Ausländerbeteiligung verursachen im Vergleich zu anderen Geburten einen höheren Arbeitsaufwand. Die Stadt Leverkusen konnte die Daten nicht mit einem vertretbaren Zeitaufwand erheben, da sie manuell gezählt werden müssen. Daher kann nicht überprüft werden, ob in Leverkusen eine besondere Belastungssituation vorliegt, die das Stellenpotenzial verändern würde. Im Vergleich der Städte, die diese Zahlen liefern konnten, hat sich unter Mitberücksichtigung eines Zusatzfaktors für diese Fälle in der Regel keine andere Positionierung im Vergleich ergeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte der Personalausstattung im Standesamt verstärkt am Fallvolumen und notwendigen Bearbeitungszeiten ausrichten und hierzu entsprechende Kennzahlen nutzen.

Im Personenstandswesen beeinflussen die örtlichen Rahmenbedingungen die Fallzahlen. Leverkusen hat aufgrund der bestehenden Geburtskliniken mit angeschlossener Kinderklinik vergleichsweise hohe Fallzahlen bei den beurkundeten Geburten.

Bei den Trauungen erreicht Leverkusen bei den beurkundeten Eheschließungen/ Lebenspartnerschaften einen sehr geringen Wert bei der Fallintensität. Die nähere Betrachtung zeigt, dass sich wenige auswärtige Brautpaare in Leverkusen trauen lassen. Andererseits hat Leverkusen viele Fälle, bei denen das Standesamt Leverkusen lediglich das Anmeldeverfahren durchführt und es zu keiner Trauung kommt oder das Paar in einer anderen Kommune heiratet.

Bei den Sterbefällen gibt es keine deutlichen Unterschiede in der Fallintensität, wobei Leverkusen hier weniger Fälle als die anderen Kommunen hat.

Die Stadt Leverkusen hatte in den Vergleichsjahren noch kein elektronisches Personenstandsregister (nachfolgend ePR genannt). Andere Kommunen hatten dies bereits bzw. haben dies in den Vergleichsjahren eingerichtet. Die Zeiten für die Einführung des elektronischen Personenstandsregisters und die Überführung der Fälle ab 2009 hat Leverkusen erst ab Ende 2013 aufwenden müssen, so dass die anderen Städte im Betrachtungszeitraum mit diesen Zeitanteilen höher belastet waren.

Andererseits hat die Stadt Leverkusen in der kurzen Zeit bis Mitte 2014 bereits alle Fälle ab 2009 in das ePR überführt. Zudem ist Leverkusen bereits neben der anlassbezogenen auch mit der systematischen Nacherfassung des Geburtenregisters ab dem Jahrgang 1980 angefangen.

Elektronisch erfasste Erstbeurkundungen sind für alle Sachbearbeiter direkt verfügbar und erleichtern die Bearbeitung von Folgebeurkundungen, Hinweisen und Urkundenausstellungen.

Damit entfällt die manuelle Fortschreibung der in der Vergangenheit geführten Papierregister und kann durch die Nutzung des elektronischen Mitteilungsverkehrs „xpersonenstand“ zukünftig medienbruchfrei erfolgen.

Die anlassbezogene Nacherfassung der Altregister ist in den Standesämtern mittlerweile üblich. Hier werden betroffene Erstbeurkundungen im Rahmen der anfallenden Fallbearbeitung (z.B. Hinweise, Folgebeurkundungen) nacherfasst. Die systematische Nacherfassung ist bei den kreisfreien Städten noch nicht der Regelfall. Durch die systematische Nacherfassung der Geburten werden alle Altfälle lückenlos elektronisch erfasst. Hierbei liegt die höhere Priorität auf dem Geburtenregister, da hier vermehrt personenstandsmäßige Veränderungen zu erwarten sind (z.B. Heiraten, Geburten, Adoptionen, Namensänderungen).

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen hat trotz später Einrichtung des elektronischen Personenstandsregisters mittlerweile die Altfälle ab 2009 überführt und zudem mit der systematischen Nacherfassung des Geburtenregisters angefangen.

Die Nacherfassung der Personenstandsregister ist bisher nicht verpflichtend, so dass insbesondere auch die systematische Nacherfassung entfallen könnte. Sie ist aber Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit zukunftsfähige Prozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann die Produktivität im Standesamt erhöht werden.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte weiterhin die anlassbezogene Nacherfassung durchführen. Sofern ohne eine personelle Mehrausstattung möglich, kann sie auch weiter die Geburtenregister ab 1980 systematisch nacherfassen. Der Umfang der jährlich erfolgten Nacherfassungen sollte nachgehalten werden.

Das Standesamt Leverkusen hat mit 24 Stunden geringere Öffnungszeiten als der Durchschnitt. Der Mittelwert liegt bei 27,6 Stunden und der Median bei 26 Stunden.

Die Anmeldungen zur Eheschließung erfolgen ausschließlich mit Terminvereinbarungen. Auch besondere Beurkundungen (z.B. Adoption) werden regelmäßig mit Terminen bearbeitet. Damit arbeitet das Eheschließungs-Team überwiegend mit Terminen und hat wenige Spontankunden.

Während des Prüfzeitraumes war das Standesamt am Dienstagvormittag geschlossen, so dass die Geburtsbeurkundungen bearbeitet werden konnten. Mittlerweile ist diese Regelung aufgehoben worden. Die Geburten werden auf die Woche verteilt bearbeitet und Kunden können an allen Tagen vorsprechen.

Für die Geburten und Urkunden besteht ab 2013 die Möglichkeit, sich elektronisch oder telefonisch einen Termin während der Öffnungszeiten geben zu lassen. Allerdings bestehen derzeit praktische Umsetzungsschwierigkeiten in der Koordination dieser Terminkunden. Es wird ein gesonderter Arbeitsplatz für diese Terminkunden besetzt. Die dafür abgestellte Person nimmt

15 Minuten vor dem vereinbarten Termin keine Bürger aus der allgemeinen Warteschlange an. So entstehen jeweils kleine Zeitfenster, die für die Bearbeitung der wartenden Kunden fehlen und andererseits mit entsprechenden Aufgaben aufgefüllt werden müssen.

→ **Empfehlung**

Die Koordination der Terminkunden sollte verbessert werden.

Die Standesämter sind bei der Aufgabenverteilung unterschiedlich organisiert. Leverkusen hat die Sachbearbeitung in zwei Gruppen aufgeteilt. Eine Gruppe führt die Eheschließungen und Pflege des Eheregisters durch. Die andere Gruppe beurkundet die Geburten und Sterbefälle, betreut die beiden Register und führt die Urkundenstelle.

Andere Städte haben den Personaleinsatz flexibilisiert, umso besser auf Kundenströme und Saisonschwankungen reagieren zu können. Ab 2014 hat Leverkusen zumindest für die Nacherfassung der Geburtenregister die starke Abgrenzung aufgehoben, da auch Sachbearbeiter des „Ehe-Teams“ Nacherfassungen durchführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte zunächst die erforderlichen Zeitanteile und Besucherströme der beiden Bearbeitergruppen überprüfen. Anschließend sollte sie prüfen, ob eine Flexibilisierung des Personaleinsatzes sinnvoll ist, um die Kundenströme ohne Wartezeiten bearbeiten zu können.

Auch mit Blick auf die Größe der Organisationseinheit kann die stärkere Flexibilisierung sinnvoll sein. Durch Fluktuationen und längere Abwesenheitszeiten wäre somit die Aufgabenerledigung leichter sicherzustellen.

Die Durchführung von Trauungen nimmt einen großen Zeitanteil in den Standesämtern ein. Auch die angebotenen Trauorte, Trautermin und Dauer der Trauungen sind sehr unterschiedlich.

Mit fünf Trauorten liegt Leverkusen unter dem Durchschnitt von neun. Entscheidender als das Angebot ist jedoch die Inanspruchnahme der Trauorte. Von 624 beurkundeten Trauungen im Jahr 2012 waren 192 Ambientetrauungen, die an verschiedenen Trauorten außerhalb des Standesamts stattfanden. Sie sind zudem mit einem höheren Zeitaufwand verbunden, der durch Aufwandsentschädigungen abgeholt wird. Der Anteil an Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten ist in Leverkusen ebenfalls gering. Im Jahr 2012 wurden lediglich 104 Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten durchgeführt.

Insgesamt erreicht Leverkusen damit einen geringeren Anteil an auswärtigen Trauungen und Trauungen außerhalb von Öffnungszeiten. Dies ist begünstigend für den Personaleinsatz, da andere Standesämter höhere Zeitanteile für auswärtige Trauungen oder Wochenendtrauungen aufbringen als die Stadt Leverkusen.

Kommt ein Kind in einem Leverkusener Krankenhaus zur Welt, wickeln die Kliniken die Formalitäten der Anzeige nach § 20 Personenstandsgesetz mit dem Standesamt ab. Im Anschluss an diese Anzeige müssen die Eltern in Leverkusen persönlich im Standesamt vorsprechen, ggf. noch Unterlagen vorlegen und die Urkunden abholen.

Die Eltern fragen häufig telefonisch vor persönlicher Vorsprache nach, ob die Geburtsurkunde schon abgeholt werden können. Auch rufen die Standesbeamten die Eltern im Bedarfsfall an, wenn die Unterlagen fertig sind. Dies bindet entsprechende Zeitkapazitäten, die andere Standesämter nicht benötigen.

In anderen Städten bestehen Dienste im Krankenhaus bzw. durch städtisches Personal, die alle für die Beurkundung benötigten Unterlagen der Eltern einsammeln und zum Standesamt bringen. Die Urkunden werden nach ihrer Erstellung auch wieder vom Krankenhausdienst abgeholt, so dass die Eltern nicht persönlich im Standesamt erscheinen müssen. Nur im Falle einer Auslandsbeteiligung ist ein persönlicher Kontakt häufig notwendig.

Daher empfiehlt die GPA NRW eine Kontaktaufnahme mit den ansässigen Geburtskliniken, um Prozessänderungen erwirken zu können. Andere Städte haben zudem gute Erfahrungen gemacht, wenn Informationsmaterialien des Standesamtes über die Krankenhäuser an die Eltern übergeben wurden. So würden werdende Eltern bereits bei Besichtigung der Geburtsstationen über die später erforderlichen Unterlagen informiert und könnten alle Unterlagen direkt vorlegen.

→ **Feststellung**

Im Bereich der Geburten profitiert Leverkusen nicht so umfassend von dem Geburtenservice der Krankenhäuser wie andere Vergleichsstädte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte die Beurkundungen für Geburten optimieren. Zumindest bei Geburten ohne besondere Prüfungen von ausländischen Urkunden sollten persönliche Vorsprachen verzichtbar werden.

Hierfür müssten die Krankenhäuser zeitnah die Unterlagen im Rahmen eines Geburtenservice vorlegen und die Beurkundung während des Krankenhausaufenthaltes der Mutter erfolgen.

Die Stadt Leverkusen bietet Stammbücher zum Verkauf an. Die Auswahl der Bücher erfolgt im Laufe der Anmeldung. Andere Städte haben den Verkauf von Stammbüchern eingestellt oder verkürzen die Auswahlzeit durch das Aufstellen einer Vitrine im Wartebereich. Der Gewinn ist in Leverkusen noch so gering, dass kein Betrieb gewerblicher Art angemeldet wurde. Der jährliche Gewinn liegt bei rd. 2.000 Euro. Hiervon sind die Personalaufwendungen für den Beschaffungsvorgang, das Aussuchen durch die Brautleute und Organisation des Bereithaltens am Trautag abzuziehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen kann den Verkauf von Stammbüchern einstellen, da dies eine freiwillige Aufgabe ist, die keine Überschüsse erwirtschaftet und der Verkauf auch durch den örtlichen Einzelhandel sichergestellt werden könnte.

Jeder Sachbearbeiter hat eine eigene Handkasse. Da die Fachanwendung „Autista“ bisher nicht über eine Schnittstelle zum Kassensystem verfügt, muss der Sachbearbeiter die Einnahmen in jedem Fall in das Kassensystem buchen. Zusätzlich gibt jeder Standesbeamte in Leverkusen die Daten in Autista ein, um eine Quittung zu generieren. Damit werden die Daten in zwei Systeme eingegeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte die Doppelarbeiten im Bereich der Gebühreneinnahmen kritisch betrachten. Die Generierung einer Quittung in „Autista“ könnte entfallen, wenn eine Quittung aus dem Kassensprogramm möglich ist. Sofern eine Schnittstelle zwischen „Autista“ und der Gebührenkasse geschaffen werden könnte, würde zudem die Überprüfung zwischen erbrachter Dienstleistung und den Erträgen im Sinne der Korruptionsprävention verbessert.

Die Urkundenbestellung erfolgt in Leverkusen persönlich, telefonisch oder elektronisch. Bei der telefonischen oder elektronischen Bestellung erfolgte nicht wie in anderen Städten ein Gebühreneinzug durch Lastschriftverfahren. Die Stadt Leverkusen erstellt mit Versendung der Urkunde eine Rechnung.

In Leverkusen erfolgte in den Vergleichsjahren keine sofortige Buchung des Ertrages. Vielmehr wurde nur nach einem tatsächlichen Zahlungseingang eine entsprechende Ertragsbuchung durchgeführt. Dies führte dazu, dass die Zahlungsabwicklung die ausstehenden Gebühren nicht anmahnen und einziehen konnte. Hierfür wäre ein manueller Abgleich aller Urkundenbestellung und eine nachträgliche Forderungsbuchung notwendig gewesen, die jedoch nicht erfolgte.

Dieses Vorgehen widerspricht dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Buchführung. Ausstehende Forderungen sind mit Entstehen zu buchen und der Zahlungseingang von der Zahlungsabwicklung zu überwachen. Das Verfahren wurde während des Prüfzeitraums umgestellt, so dass nach Angabe der Verwaltung nun alle Urkundenbestellungen ordnungsgemäß gebucht werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen hat in der Vergangenheit bei den Gebühren für Urkunden nicht alle Fälle ordnungsgemäß als Forderung gebucht bzw. die Einzahlungen kontrolliert. Das Verfahren wurde während des Prüfzeitraumes umgestellt.

Weitere Entwicklungen im Personenstandswesen haben Auswirkungen auf die Prozesse und den Personalbedarf:

- Im Personenstandswesen wird ab 2014 mit der Schnittstelle „xpersonenstand“ der elektronische Datenaustausch zwischen Standesämtern, Meldeämtern und anderen Stellen verstärkt. Die Daten werden elektronisch versandt. Somit entfällt der Papierausdruck und Zeitanteile für den Versand. Als Empfänger kann Leverkusen die Daten im Idealfall direkt in dem jeweiligen Programm (z.B. Autista bzw. elektronisches Personenstandsregister, Melderegister) automatisiert weiterverarbeiten.
- Perspektivisch werden sich Arbeitserleichterungen ergeben, wenn auch Bestatter und Krankenhäuser entsprechende Tools zur elektronischen Datenübersendung nutzen.
- Die mit dem Testamentsregister noch wahrgenommenen Aufgaben entfallen mittelfristig. Das Testamentsregister wird zukünftig zentral in Berlin geführt.
- Die fallbezogene Steuerung im Personenstandswesen erfordert derzeit noch einige manuelle Fallerhebungen. Eine stärkere Nutzbarkeit des Fachverfahrens für Auswertungen (Fallzahlen mit Ausländerbeteiligung/Migrationshintergrund) könnte das Fachcontrolling mit bedarfsgerechten Auswertungen verbessern und beschleunigen.

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

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die leistungsbezogenen Kennzahlen im Handlungsfeld Personenstandswesen zeigen ein Optimierungspotenzial.
- Das Standesamt und die Bürger können im Bereich der Geburtsbeurkundungen durch einen stärkeren Geburtenservice der Krankenhäuser profitieren.
- Die Stadt Leverkusen setzt erst ab 2014 Personal für die anlassbezogene und systematische Nacherfassung ein. Nacherfassungen ermöglichen Leverkusen mittel- bis langfristig Prozessoptimierungen bei den Fortschreibungen.
- Die Stadt Leverkusen kann die Flexibilisierung in der Sachbearbeitung verstärken.
- Weitere Handlungsmöglichkeiten ergeben sich durch die verstärkte elektronische Kommunikation zwischen Behörden und der elektronischen Verarbeitung von Fällen. Auch weitere Anhaltspunkte zu Prozessverbesserungen waren im Rahmen der überörtlichen Prüfung erkennbar. Bei Abgabe des Testamentsregisters kann das Personal weiter reduziert werden.

→ KIWI-Bewertung

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

Kfz-Zulassung

Die für die Kfz-Zulassung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Leverkusen mit 13,23 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Die Sachbearbeitung reduzierte sich im Jahr 2013 geringfügig auf 13,03 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 0,95 Vollzeit-Stellen den Overhead. Dieser stieg im Jahr 2012 auf 1,00 Vollzeit-Stellen an.

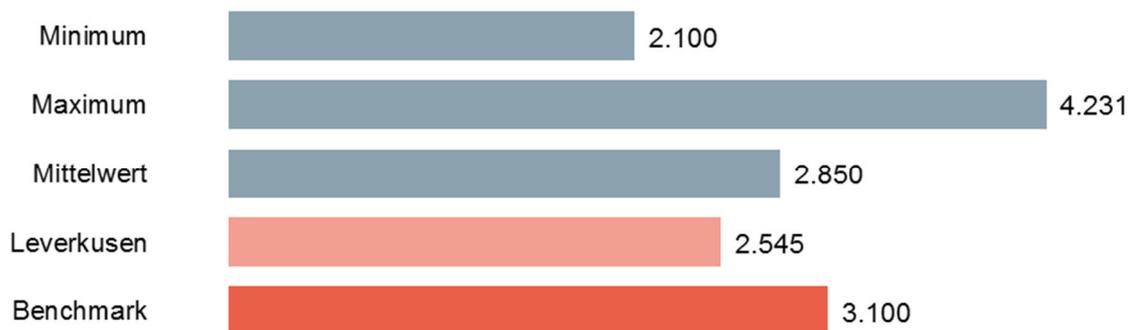
Für das Vergleichsjahr 2011 werden 621.791 Euro Personalaufwendungen und 1.314.550 Euro Erträge berücksichtigt. Für 2011 werden 33.686 Fälle berücksichtigt. Die Fallzahlen steigen im Jahr 2012 auf 35.056 Fälle an. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt.

Personalaufwendungen Kfz-Zulassung 2011

Kennzahl	Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Kfz-Zulassung in Euro	18,46	11,88	23,67	18,10	16,22	17,99	19,24	21
Personalaufwandsdeckungsgrad Kfz-Zulassung in Prozent	211	155	315	205	169	203	218	18

Der Overheadanteil liegt mit 6,7 Prozent unter dem Mittelwert von 7,1 Prozent. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle bilden mit 43.837 Euro das Minimum. Beide Faktoren beeinflussen die Personalaufwendungen positiv, so dass die erhöhten Personalaufwendungen je Fall durch einen höheren Personaleinsatz in der Sachbearbeitung verursacht werden.

Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung 2011



Vergleichsjahr	Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.545	2.100	4.231	2.850	2.599	2.773	3.128	21
2012	2.690	2.204	4.320	2.921	2.695	2.958	3.099	20

→ Feststellung

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von 2,4 Vollzeit-Stellen und monetär in Höhe von 120.000 Euro. Für das Jahr 2012 reduziert sich das Potenzial auf 1,7 Vollzeit-Stellen und 85.000 Euro.

Die Stadt Leverkusen hat ab dem Jahr 2012 eine halbe Stelle dauerhaft reduziert.

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

Die überörtliche Prüfung ersetzt keine individuelle Prüfung der Aufbau –und Ablauforganisation. Im Rahmen der Prüfung wurden durch standardisierte Interviews Teilaspekte betrachtet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen arbeitet in der Kfz-Zulassung mit Papierakten. Andere Städte haben bereits eine elektronische Akte.

Hierdurch entsteht ein erheblicher Arbeitsaufwand für alle Schalter-Sachbearbeiter, da nach den Öffnungszeiten die Unterlagen sortiert und abgelegt werden müssen. Dies beträgt pro geöffneten Schalter ca. 30 bis 45 Minuten pro Arbeitstag. Auch das Vernichten der Unterlagen nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist oder Recherchen von Altfällen ist mit einem entsprechend hohen Arbeitsaufwand verbunden.

Andere Städte scannen sämtliche für die Kfz-Zulassung relevanten Unterlagen während der Antragsbearbeitung ein und arbeiten mit einer elektronischen Akte. Dieses Verfahren hat zudem den Vorteil, dass die so archivierten Daten deutlich schneller für weitere Nutzungen zur Verfügung stehen. Die Einrichtung eines Dokumentenmanagementsystems ist geplant, wobei der Zeitpunkt noch unklar ist.

→ **Empfehlung**

Die Einführung einer elektronischen Akte kann die Prozesse in der Kfz-Zulassung verbessern und sollte im Ergebnis zu Personaleinsparungen führen.

Die Kfz-Zulassung ist in Leverkusen zentral organisiert. Lediglich die Änderung von Name/ Anschrift in den Kfz-Papieren übernimmt auch das Bürgeramt. Der Stellenanteil konnte vom Bürgeramt nicht ermittelt werden und wäre dem o.a. Potenzial hinzuzurechnen. Hier verweist die GPA NRW auf die obigen Ausführungen hinsichtlich der anfallenden Doppelarbeiten bei der Fallbearbeitung. Der Stellenanteil für die in der Kfz-Zulassung wahrgenommene Aufgabe Bewohnerparkausweise wurde bereinigt.

Zur Verbesserung der Arbeitseffizienz ist die Flexibilisierung des Personaleinsatzes durch eine stärkere Zusammenarbeit mit der Führerscheinstelle möglich. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW feststellen können, dass Städte, die die Aufgaben der KFZ-Zulassung und des Führerscheinwesens miteinander verbunden haben, in beiden Bereichen günstige Positionierungen bei Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen erzielen.

Leverkusen hat die Kfz-Zulassung und die Führerscheinstelle in zwei Abteilungen. Bisher besteht kein flexibler Personaleinsatz zwischen diesen Bereichen.

Einige Städte haben den Personaleinsatz für die Kundenanträge für beide Bereiche zu einer Einheitssachbearbeitung zusammengefasst. Andere Städte sind so vorgegangen, dass im Rahmen von Personalentwicklungsmaßnahmen einzelne Personen in beiden Bereichen eingesetzt werden. Wenn Leverkusen eine stärkere Zusammenfassung der beiden Bereiche anstrebt, könnten auch andere Modelle erarbeitet werden. So wäre auch denkbar, dass die Flexibilisierung in einem ersten Schritt nur durch die Beschäftigten der Zulassungsstelle erfolgt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte mit einem flexiblen Personaleinsatz zwischen Kfz-Zulassung und Führerscheinstelle zukünftig besser auf Vertretungsfälle und bedarfsgerechter auf Besucherströme reagieren.

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen hat sehr geringe Öffnungszeiten. Die Kfz-Zulassung hat den Personaleinsatz sehr stark flexibilisiert, so dass bedarfsgerecht alle Beschäftigten den Schalterdienst für die Kundensachbearbeitung übernehmen können.

Die Wochenöffnungszeit bildet mit 24 Stunden das Minimum bei den kreisfreien Städten. Der Mittelwert liegt bei rd. 34 Stunden. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass alle während der Öffnungszeiten eintreffenden Kunden am Kundenshalter noch bedient werden. Faktisch lagen die Zeiten für die Kundenbetreuung somit über 24 Stunden, wobei auch andere Städte so verfahren.

Inwieweit sich diese Öffnungszeiten auf die durchschnittlichen Wartezeiten auswirken, kann in Leverkusen nicht beurteilt werden. Die Aufrufanlage ermöglicht keine Auswertung der Wartezeiten.

Neben der Kundenbearbeitung verbleiben noch Zeitanteile für Rüstzeiten usw. bei den Sachbearbeitern. Allerdings ist die Spanne zwischen Öffnungszeiten und Wochenarbeitszeit zumindest bei Vollzeitkräften auffällig hoch. Dies fängt Leverkusen ab, indem der Personaleinsatz zwischen Frontoffice und Backoffice sehr flexibel gestaltet wird. Alle Sachbearbeiter der Zulassungsstelle können im Schalterdienst eingesetzt werden.

Während der Öffnungszeiten sind in der Regel alle Sachbearbeiter im Schalterdienst eingeteilt. Lediglich ein Platz wird für den Telefon- und Postdienst eingesetzt. Die Teilzeitkräfte sind vorrangig im Publikumsverkehr eingesetzt. Die Vollzeitkräfte übernehmen zusätzlich Aufgaben im Hintergrund, die sie nach den Öffnungszeiten bearbeiten. So werden die Maßnahmen wegen fehlender Versicherung, Mängel an Fahrzeugen oder Steuerrückständen durch Personen bearbeitet, die auch im Schalterdienst eingesetzt sind.

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich deutet darauf hin, dass freie Zeitkapazitäten bestehen und die Hintergrundarbeiten für eine Personalauslastung nicht ausreichen. Sofern die elektronische Akte eingerichtet wird, entfallen wesentliche Arbeitszeiten außerhalb der Öffnungszeiten, so dass Leverkusen spätestens dann Personalreduzierungen umsetzen sollte.

→ **Empfehlung**

Die benötigten Bearbeitungszeiten und der Personalbedarf sollten systematisch und analytisch überprüft werden. Spätestens nach Einführung der elektronischen Akte sollte die Stadt Leverkusen den Personalbestand in der Kfz-Zulassung reduzieren.

Seit Mitte 2013 bietet Leverkusen die Möglichkeit der Terminvereinbarung während der üblichen Öffnungszeiten. Allerdings war zunächst keine automatische Einbindung dieser Termine in die Aufrufanlage vorgesehen. Daher wurde ein gesonderter Schalter genutzt, so dass je nach Bearbeitungszeit kurzfristige Freiräume oder zeitliche Rückstände entstanden. Wenn zeitliche Probleme bei dem Terminalschalter auftraten, wurden nachfolgende Terminkunden manuell zu anderen Schaltern umgeleitet. Leverkusen investierte damit in die Organisation von Terminen entsprechende Zeitanteile. Diese Zeiten der Termin- und Schalterkoordination oder nicht effektiv nutzbaren Pufferzeiten fehlten jedoch bei der Kundensachbearbeitung.

Mittlerweile werden die vergebenen Termine in das Aufrufsystem eingebunden, so dass der Terminkunde an den nächsten zur Verfügung stehenden Schalter geleitet wird. Allerdings müssen die Online-Termine noch manuell in die Aufrufanlage eingepflegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Organisation der Terminkontakte sollte nach Ablauf der Einführungsphase evaluiert werden.

Zudem ergaben sich folgende Besonderheiten oder Auffälligkeiten im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten:

- Es gibt keinen gesonderten Schalter für Händler und Zulassungsdienste. Diese reihen sich mit den ca. 100 bis 150 täglichen Besuchern (einschließlich Abmeldungen) in die Warteschlange ein.

Händler und Zulassungsdienste haben in der Regel mehrere Anträge, so dass die Bearbeitungszeiten entsprechend lange dauern und die Schalter blockieren. Die Vergleichsstädte haben gute Erfahrungen mit einem gesonderten Schalter gemacht. In Leverkusen besteht nach Einschätzung der Verwaltung dieser Bedarf nicht. Mit einem ortsansässigen Großkunden wurden individuelle Vereinbarungen getroffen, so dass hier die Bearbeitung auch außerhalb der Öffnungszeiten erfolgt.

- Neben den Schaltern für die Antragsbearbeitung gibt es in Leverkusen noch einen Infoschalter sowie einen kombinierten Ausgabeschalter/Schnellschalter. Beim Schnellschalter können Abmeldungen bearbeitet werden. Andere Städte bearbeiten zudem Kurzzeitkennzeichen an einem solchen Schnellschalter.
- Bürger können in Leverkusen über das Internet Wunschkennzeichen reservieren. Da die Vorbestellung im Internet die Bearbeitungszeiten am Schalter verkürzt, sollte die Stadt Leverkusen den Anteil der reservierten Wunschkennzeichen stetig erhöhen.

Bereits bei verbindlicher Terminvereinbarung könnte ein gesonderter Hinweis auf die Online-Reservierung erfolgen. Auch könnte Leverkusen die Anzahl der Vorschläge begrenzen, die dem Bürger am Schalter gemacht werden.

- Die Zulassungsbehörde darf ein Fahrzeug, dessen Halter Kfz-Steuerschulden oder Gebührenrückstände bei der Kfz-Zulassung hat, nur zulassen, wenn diese Rückstände beglichen werden. Erst ab 2014 konnten auch die niedergeschlagenen Forderungen direkt in die Fachsoftware eingespielt werden, so dass die manuelle Überprüfung entfiel.

Im Bereich der Kfz-Zulassung besteht noch kein Ziel- und Kennzahlensystem. Eine Überprüfung der Personalausstattung im Hinblick auf das bearbeitete Fallvolumen erfolgte bisher nicht. Die Aufnahme von leistungsbezogenen Wirtschaftlichkeitskennzahlen würde die Dokumentations- und Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik verbessern.

Die Ermittlung von Bearbeitungszeiten ist auch im Hinblick auf die eingerichtete Terminvereinbarung sinnvoll. Sie wird für die Steuerung notwendig, sofern Leverkusen Zeiten mit ausschließlicher Terminvergabe einrichtet oder die Anzahl an Terminen erhöht. Die Taktung der Termine hängt von den jeweiligen Bearbeitungszeiten ab. Bei zu gering angesetzten Bearbeitungszeiten drohen Wartezeiten trotz Terminvergabe und ein hoher Arbeitsdruck für die Beschäftigten. Bei zu hoch kalkulierten Bearbeitungszeiten entstehen unproduktive Pufferzeiten.

→ **Empfehlung**

Leverkusen sollte die Personalausstattung stärker an den zu bearbeitenden Fallzahlen ausrichten. Die Verwaltung sollte hierzu neben Kennzahlen zur Bürgerorientierung auch fallbezogene Personalkennzahlen erheben und sich hierbei am GPA-Benchmark orientieren.

Zukünftig können Fahrzeuge über ein Internet-Portal des KBA mithilfe von Sicherheitscodes abgemeldet werden. Diese Sicherheitscodes auf den Prüfplaketten der Kennzeichen sowie in den Zulassungspapieren werden erst ab Januar 2015 bei den Zulassungen vergeben, so dass das Online-Verfahren für Außerbetriebsetzungen erst mittelfristig in größerem Umfang genutzt werden kann. Zunächst müssen die Zulassungsbehörden das Zulassungsverfahren umstrukturieren, um die fahrzeugbezogenen Sicherheitscodes bei der Zulassung zu vergeben. Weitere Online-Verfahren werden vom Gesetzgeber schrittweise geprüft und eingeführt. Daher ist mit weiteren umfangreichen Prozessänderungen für die Zulassungsbehörde zu rechnen.

→ **Feststellung**

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

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Leverkusen hat im Verhältnis zu den Fallzahlen einen erhöhten Personaleinsatz in der KFZ Zulassung. Im Jahr 2012 verbessert sich die Leistungskennzahl aufgrund einer Personalreduzierung bei gleichzeitig steigenden Fallzahlen.
- Die Stadt Leverkusen weist keine erhöhten Standards hinsichtlich Nebenstellen und Öffnungszeiten auf, da eine zentrale Zulassungsstelle besteht. Das Angebot von Terminen ist ein Bürgerservice, der in der Abwicklung noch Verbesserungsmöglichkeiten zeigt.
- Die Kfz-Zulassung kann u.a. durch die Einführung der elektronischen Akte Personalreduzierungen umsetzen. Bisher weist Leverkusen hohe Zeitanteile für die Sortierung und Ablage der Papierunterlagen auf, die andere Städte nicht mehr benötigen.
- Hinsichtlich der Organisationsstruktur ist eine stärkere Zusammenarbeit mit der Führerscheinstelle möglich.
- Die Erhebung von leistungsbezogenen Kennzahlen kann die Steuerung der Kfz-Zulassung verbessern und ergänzen, auch als Dokumentations- und Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Führerscheinwesen

Die für das Führerscheinwesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Leverkusen mit 5,50 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Die Personalausstattung sank im Jahr 2012 auf 5,30 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 0,99 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Im Vergleichsjahr 2011 werden 328.332 Euro Personalaufwendungen und 334.022 Euro Erträge berücksichtigt. Für 2011 werden 7.426 Fälle berücksichtigt. Im Jahr 2012 stiegen die Fallzahlen auf 7.767 Fälle. Die erteilten Fahrerlaubnisse für begleitetes Fahren mit 17 Jahren wurden doppelt gewichtet, im Übrigen wurde auf eine Gewichtung verzichtet.

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

Personalaufwendungen Führerscheinwesen 2011

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

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen mit 50.590 Euro im Bereich des Mittelwertes von 50.363 Euro je Vollzeit-Stelle. Die Stadt Leverkusen hat mit 15,3 Prozent den höchsten Overheadanteil.

→ Empfehlung

Die Stadt Leverkusen sollte die Stellenanteile für den Overhead reduzieren.

Von der Sachbearbeitung sind in beiden Jahren 1,38 Vollzeit-Stellen für Aufgaben zur Überprüfung der Kraftfahreignung u.a. (nachfolgend OV-Sachbearbeitung² genannt) zugeordnet worden. Nicht alle Städte konnten diese Stellenanteile gesondert ausweisen. Da keine fallbezogene Kennzahl möglich war, wird zur Einschätzung die Personalintensität abgebildet.

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

Vergleichsjahr	Leverkussen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl
2011	0,86	0,64	1,50	0,93	18
2012	0,85	0,64	1,50	0,95	18

² Die Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung für OV-Verfahren sind wie folgt definiert worden: Entzug der Fahrerlaubnis wegen Nichteignung, Überprüfung Kraftfahreignung, Verfahren Wiedererteilung nach Entzug Fahrerlaubnis, Versagung der Wiedererteilung Fahrerlaubnis und Auswertung Strafverfahren, "gelbe" Karte oder ähnliche Projekte. Klageverfahren. Nicht enthalten in dieser Sonderbetrachtung sind hier die Anteile für die Verfahren „Führerschein auf Probe“ und „Mehrfachtätersystem“.

Bei den Fallzahlen für die Überprüfung der Kraftfahreignung wurden lediglich die Entzüge und Wiedererteilungen von Fahrerlaubnissen verglichen. Die Stadt Leverkusen hat in beiden Vergleichsjahren weniger Fahrerlaubnisse entzogen als der Durchschnitt. Die Fallintensität der Wiedererteilung war durchschnittlich. Somit sind die Fallzahlen unter Berücksichtigung der Personalausstattung unauffällig.

Nicht jede Überprüfung der Kraftfahreignung führt zu einem Entzug der Fahrerlaubnis. Daher wären die Fallzahlen zu den Verfahren zur Überprüfungen der Kraftfahreignung wie Anzahl der bearbeiteten Meldungen von Hinweisen, Anordnungen für ärztliche Untersuchungen und Gutachten eine relevante Bezugsgröße zur Beurteilung des Personaleinsatzes. Die Erhebung von einheitlichen Fallzahlen war hier aufgrund der Datenlage in den Städten nicht möglich.

→ **Feststellung**

Die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Maßnahmen der Kraftfahreignung wird mit vergleichsweise wenig Personal durchgeführt. Fallbezogene Leitungskennzahlen zur Einschätzung der Arbeitsbelastung und Wirksamkeit für diesen Bereich erfolgen aufgrund der Datenlage in den Vergleichskommunen nicht.

Durch längere Nichtbesetzungen ergaben sich im Jahr 2013 erhebliche Rückstände. Diese werden durch eine befristete Mehrbesetzung ab Mitte 2014 wieder zurückgeführt.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen

Vergleichsjahr	Leverkussen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (alle Stellen der Sachbearbeitung werden berücksichtigt)								
2011	1.350	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.466	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011	1.802	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	1.982	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

→ **Feststellung**

Die Personalausstattung bei den übrigen Stellen in der Sachbearbeitung ist unter Berücksichtigung der Fallzahlen erhöht.

Im Jahr 2013 ergaben sich Probleme in der Sachbearbeitung und Gewährleistung der Besetzung während der Öffnungszeiten. Hintergrund waren zahlreiche Fluktuationen sowie ein erhöhter Krankenstand mit Langzeiterkrankungen. Es erfolgte eine interne Organisationsuntersuchung mit Feststellung des Personalbedarfs. Das Gutachten lag der GPA NRW nicht vor. Die Organisationsabteilung der Stadt Leverkusen wurde über Inhalt und Systematik der Überörtlichen Prüfung in diesem Bereich informiert.

Die betrachteten Fallintensitäten im Bereich Führerscheinswesen sind nach den Erhebungen der GPA NRW insgesamt durchschnittlich. Daher war keine besondere Belastungssituation erkennbar, die einen erhöhten Personaleinsatz begründen würde.

Die Wochenöffnungszeiten liegen mit 24 Stunden unter dem Durchschnitt von 30 Stunden.

Seit Mitte 2013 gibt es auch in der Führerscheinstelle die Möglichkeit der Terminvereinbarung während der Öffnungszeiten. Die Termine werden nicht stark in Anspruch genommen. Dies kann auch daran liegen, dass in der Führerscheinstelle die Wartezeiten ohnehin gering sind. Auch hier führt die Einhaltung der Termine dazu, dass beim verantwortlichen Sachbearbeiter uneffektive geringe Pufferzeiten entstehen, da zwischen zwei Terminen keine Spontankunden angenommen und häufig keine weiteren Arbeiten effektiv erledigt werden können.

Die Verwaltung prüft gerade eine Erweiterung der bestehenden Aufrufanlage um einen Kurzzeitschalter. Damit würden Fälle mit geringen Bearbeitungszeiten gesondert an einem Schalterschalter bearbeitet werden.

Eine bessere Steuerung zwischen Personaleinsatz und Öffnungszeiten könnte durch eine gebundene Terminvergabe erfolgen. Dieses Modell hätte den Vorteil, dass die Stadt durch die freigeschalteten Termine den Umfang besser steuern kann und nur die für die Terminkunden notwendigen Sachbearbeitungs-Stellen zu diesen Zeiten anwesend sein müssen.

In der Aufgabenerledigung ergeben sich im interkommunalen Vergleich folgende Auffälligkeiten:

- Leverkusen hat keine elektronische Anbindung für die Bestellung von Führerscheinen. Andere kreisfreie Städte verfügen über eine Schnittstelle für die elektronische Bestellung bei der Bundesdruckerei (z.B. DIGANT). Leverkusen stellt manuell die Unterlagen an die Bundesdruckerei zusammen und versendet diese in Papierform. Damit wird deutlich, dass Leverkusen auch noch nicht mit einer elektronischen Akte arbeitet.

Die Einführung von DIGANT ist für das Jahr 2015 vorgesehen.

- Andere Städte haben einen digitalen Austausch mit dem TÜV für die Erteilung von Fahrerlaubnissen. Leverkusen stellt die Unterlagen manuell zusammen und versendet diese in Papierform an den TÜV. Andere Städte haben die vom TÜV benötigten Unterlagen elektronisch archiviert und versenden diese über eine Schnittstelle an den TÜV.

Das Modul TÜV-online befindet sich seit August 2014 in der Testphase. Die Einführung ist noch für das Jahr 2014 geplant.

- Leverkusen erstellt Versagungen, wenn Antragsteller die Fahrprüfungen nicht innerhalb der gesetzlichen Fristen bestanden haben. Dies führen nicht alle Städte durch. Hierdurch entsteht Leverkusen ein personeller Mehraufwand. Andererseits erhält Leverkusen dadurch auch Erträge (34 Euro je Versagung von Ersterteilungen).
- Während des Prüfzeitraums hat Leverkusen alle Bürger schriftlich benachrichtigt, wenn der bestellte Führerschein vorlag. Diese Schreiben erstellte die Verwaltung manuell.

Dieses Verfahren ist im Jahr 2013 abgesetzt worden, da die personellen Kapazitäten nicht mehr zur Verfügung standen. Aktuell werden die Führerscheine gegen Zahlung ei-

ner Gebühr versandt oder werden alternativ nach Abwarten der geschätzten Bearbeitungszeiten vom Bürger abgeholt.

Mit Einrichtung von DIGANT könnten Bürger zukünftig auf eigenen Wunsch automatisch per E-Mail benachrichtigt werden, sobald das fertige Dokument eingetroffen ist und abgeholt werden kann.

- Wie im Berichtsteil der Kfz-Zulassung ausgeführt, könnte die Flexibilisierung des Personaleinsatzes zwischen Kfz-Zulassung und Führerscheinstelle zu Personaloptimierungen auf beiden Seiten führen.
- Leverkusen hat bisher noch nicht den „Datenabgleich 2“ mit dem zentralen Führerscheinregister durchgeführt. Dieser ist für Ende 2014 vorgesehen. Hierdurch fallen Zeiten für Korrekturen und Bereinigungen im Führerscheinregister an. Andere Städte haben diese Arbeiten bereits abgeschlossen. Darüber hinaus erfordert der jährliche Datenabgleich 1 noch Zeiten in allen Führerscheinstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte bestehende Ansätze zur Prozessoptimierung und Personalreduzierung zeitnah umsetzen.

Bei der künftigen Personalausstattung sollte die Stadt Leverkusen sich an den Ergebnissen des interkommunalen Vergleichs orientieren. Leverkusen hat für alle Tätigkeiten im Führerscheinwesen mittlere Bearbeitungszeiten ermittelt und berechnet auf Basis der aktuellen Fallzahlentwicklung den Personalbedarf. Damit besteht grundsätzlich ein Kennzahlensystem zur Stellenbemessung. Die Erhebung der Bearbeitungszeiten stammt aus dem Jahr 2003 und sollte daher aktualisiert werden. Zudem sollten zukünftig Synergien durch Prozessverbesserungen durch eine Aktualisierung von Bearbeitungszeiten ebenfalls berücksichtigt werden.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten³ erledigte die Stadt Leverkusen mit 3,56 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,28 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Im Jahr 2011 berücksichtigte die GPA NRW 214.772 Euro Personalaufwendungen und 214.295 Euro Erträge. Die Bezugsgröße bei den Kennzahlen waren 4.542 gewichtete Fälle. Diese sanken im Jahr 2012 auf 4.017 Fälle.

³ ausdrücklich ausgenommen waren die Tätigkeiten nach Titel IV der Gewerbeordnung (Märkte und Veranstaltungen)

Personalaufwendungen Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2011

Bezeichnung	Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro	47	39	121	60	46	50	66	21
Personalaufwandsdeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Prozent	100	41	117	83	71	85	100	19

Der Overheadanteil liegt mit rund sieben Prozent unter dem Mittelwert von rund neun Prozent. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind mit 55.930 Euro überdurchschnittlich. Der Median liegt hier bei 53.747 Euro je Vollzeit-Stelle. Der Overheadfaktor begünstigt somit die Personalaufwendungen während die Stellenwertigkeit die Personalaufwendungen belastet.

Der Personalaufwandsdeckungsgrad zeigt, dass die Personalaufwendungen in Leverkusen durch die Erträge aus Gebühren sowie Buß- und Zwangsgelder rechnerisch gedeckt werden. Insgesamt erreicht Leverkusen hier einen überdurchschnittlichen Wert, den lediglich 25 Prozent der kreisfreien Städte erreichen.

Entscheidender Faktor ist zudem der Personaleinsatz in der Sachbearbeitung.

Die Aufgabenstruktur bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist sehr vielschichtig. Zum einen werden in standardisierten Verfahren Anträge bearbeitet. Zudem fallen noch Zeitannteile für Überwachungstätigkeiten, ordnungsbehördliche Verfahren sowie Bußgeldverfahren an. Die Intensität der Aufgabenerledigung ist hier unterschiedlich. Lediglich die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit konnten die meisten Städte gesondert ausweisen.

Die nachfolgende Leistungskennzahl enthält daher 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

Vergleichsjahr	Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten								
2011	1.276	502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012	1.128	468	1.276	1.012	862	1.119	1.192	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Schwarzarbeit								
2011	1.313	796	1.552	1.196	998	1.316	1.374	20
2012	1.161	689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

→ Feststellung

Die Personalausstattung im Gewerbe- und Gaststättenbereich ist unter Berücksichtigung der betrachteten Fallzahlen unauffällig.

Eine weitere Differenzierung der Stellenanteile für die Überwachungstätigkeiten einschließlich der ordnungsrechtlichen Verfahren und Bußgeldverfahren konnte die überwiegende Anzahl der Städte nicht benennen. Daher erfolgte in der Prüfung kein Vergleich der einzelnen Aufgabenblöcke.

Leverkusen kalkuliert 0,1 Vollzeit-Stellen für die Bekämpfung der Schwarzarbeit. Dies ist ein geringer Stellenanteil im interkommunalen Vergleich. Auch andere Städte haben für diese Aufgabe geringe Zeitanteile kalkuliert, da die Zuständigkeit überwiegend beim Hauptzollamt liegt.

Die Verwaltung schätzt den Stellenanteil für die ordnungsbehördliche Verfahren und Bußgeldverfahren auf ca. 0,5-0,6 Vollzeit-Stellen. Die Zeitanteile für ordnungsrechtliche Verfahren und Bußgeldverfahren nehmen damit insgesamt geringe Zeitanteile in Anspruch.

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

Aufgrund des Leistungswertes besteht kein erkennbarer Handlungsbedarf für die Überprüfung von erhöhten Standards in der Überwachung und dem dafür eingesetzten Personal. Vielmehr würde in Leverkusen der Fokus bei einem solchem System auf die Prüfung der Mindestvoraussetzungen einer ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung liegen. So sollte die Verwaltung beispielsweise durch Ziele in der Überwachung mit jeweiligen Schwerpunkten, einer Risikoabschätzung und Konkretisierung der Intensität die erforderlichen Mindeststandards festlegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte den bestehenden Handlungsspielraum durch eigene Ziele und Standards ausfüllen. Daran orientieren sich Prioritäten in der Arbeitserledigung und Intensitäten der Überwachungstätigkeiten.

Im Rahmen der geführten strukturierten Interviews wurden Einzelaspekte der Aufgabenerledigung und Organisation abgefragt und verglichen. Es ergaben sich aus der Auswertung keine auffälligen Besonderheiten in der Aufgabenerledigung und der Organisation.

- Es gibt eine zentrale Gebührenkasse im gleichen Gebäude, die vom Fachbereich Finanzen geführt wird. Dies bedeutet, dass keine Bareinnahmen von den Bediensteten des Gewerbeamtes angenommen werden. Der Antragsteller erhält den Gebührenbescheid und zahlt den Betrag in der Gebührenkasse ein. Danach spricht er beim Sachbearbeiter des Gewerbeamtes wieder vor und erhält die zwischenzeitlich fertig gestellte Bescheinigung oder Erlaubnis. Andere Städte haben eigene Handkassen oder Einnahmestellen in den Gewerbeämtern.
- Die Fallintensität der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren zeigen, dass die Stadt Leverkusen unterdurchschnittliche Fallzahlen aufweisen. Dies ist zusammen mit den Erträgen aus Bußgeldverfahren ein Indikator, dass in Leverkusen weniger Verstöße festgestellt bzw. seltener Rechtsverstöße durch Verwarnungen oder Bußgelder geahndet werden. Diese Praxis wurde im Interview bestätigt. Ziel sollte keine unter allen Umständen hohe Bußgeldquote sein, möglicherweise sanktionieren andere Städte die festgestellten Rechtsverstöße konsequenter.

Die Wochenöffnungszeiten liegen mit 20 Stunden unter dem Mittelwert. Da nach Angaben der Verwaltung keine wesentlichen Wartezeiten entstehen und viele Anträge nicht zwingend persönlich erfolgen müssen, sind diese Öffnungszeiten ausreichend. Die erforderlichen Zeiten für ruhige Hintergrundtätigkeiten sind damit ebenfalls sichergestellt.

In Leverkusen werden keine fallbezogenen Personalkennzahlen erhoben. Es gibt keinen Zielwert zum Personaleinsatz. Die Fallzahlen bei den Anzeigen und beantragten Erlaubnissen gingen in den letzten Jahren zurück. Damit wäre grundsätzlich von einem möglichen Rückgang der Personalausstattung auszugehen, sofern diese Zeiten nicht für andere Aufgaben wie z.B. bisher nicht ausreichend wahrgenommene Aufgaben oder stärkere Überwachungstätigkeiten erforderlich werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte den Personaleinsatz in den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten stärker steuern. Rückläufige Antragszahlen können für Personalreduzierungen genutzt werden.

Für die Anträge stellt die Stadt Leverkusen auf Ihrer Internetseite die Vordrucke als pdf-Format zur Verfügung. Weitere Formulare für die Anträge (z.B. Maklererlaubnis) sind nicht auf den Internetseiten hinterlegt. Die zur Verfügung gestellten Formulare können die Bürger handschriftlich ausfüllen und an die Stadt versenden bzw. persönlich abgeben.

Das Verfahren führt bisher zu keiner Zeitersparnis bei der Antragsaufnahme, da die Erfassung der Antragsdaten in das Gewerbeprogramm noch manuell erfolgen muss. Effizienzsteigerungen in der Antragsbearbeitung würden sich erst durch eine elektronische Übersendung der Anträge mit der Möglichkeit der Übernahme der Daten in die Fachsoftware ergeben. Dieses wird im Rahmen des e-government-Gesetzes mittelfristig von den Städten umzusetzen sein.

→ **Feststellung**

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

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	7.955	7.863	5.569	5.504
Ummeldung	0,4	10.756	10.447	4.302	4.179
Abmeldung	0,3	7.488	7.163	2.246	2.149
Personalausweis	1,0	20.782	19.756	20.782	19.756
Reisepass	0,9	7.821	7.922	7.039	7.130
Gesamt				39.938	38.718

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,4	1.933	1.882	773	753
Beurkundung Sterbefall	0,3	1.764	1.863	529	559
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	573	571	573	571
Eheschließung: nur Trauung	0,5	31	36	16	18
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	204	187	122	112
Anmeldeverfahren Eheschließung mit Ausländerbezug - Zusatzfaktor	0,9	156	141	140	127
Gesamt				2.154	2.140

Kfz-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Neu-, Wieder und Erstzulassungen	1,0	8.393	8.336	8.393	8.336
Umschreibungen	1,0	15.876	15.958	15.876	15.958
besondere Zulassungen	1,0	2.791	3.061	2.791	3.061
technische Änderungen	1,0	819	856	819	856
Änderungen Name/Anschrift	1,0	3.006	3.853	3.006	3.853
Anzahl der erteilten Erlaubnisse nach § 13 EG FGV	1,0	101	124	101	124
eingegangene Anzeigen für Versicherungs-, Steuer und Mängel	1,0	2.700	2.868	2.700	2.868
Gesamt				33.686	35.056

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse	1,0	2.229	2.382	2.229	2.382
Zusatzfaktor: begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	446	476	446	476
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	540	620	540	620
Ersatzführerschein	1,0	1.610	1.930	1.610	1.930
Umschreibungen Führerschein	1,0	109	122	109	122
internationale Führerscheine	1,0	1.067	650	1.067	650
"Führerschein auf Probe" - Anzahl der Anordnungen für ein Aufbau-seminar und Anzahl an Verwarnungen	1,0	213	257	213	257
Mehrfachtäter-Punkte-System: Anzahl der eingegangenen "Erstmaßnahmen"	1,0	319	454	319	454
Mehrfachtäter-Punkte-System: Anzahl der eingegangenen "Zweitmaßnahmen"	1,0	47	177	47	177
erteilte Personenbeförderungsscheine	1,0	94	123	94	123
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	98	2	98	2
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	654	574	654	574
Gesamt				7.426	7.767

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbeanmeldungen	1,0	1.505	1.350	1.505	1.350
Gewerbeummeldungen	1,0	518	569	518	569
Gewerbeabmeldungen	0,3	1.183	1.365	355	410
gewerberechtliche Erlaubnisse	10,0	71	48	710	480
Gaststättenerlaubnisse	12,0	73	67	876	804
Gestattungen Gaststättengesetz	2,0	289	202	578	404
Gesamt				4.542	4.017

→ 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
Leverkusen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Jugend	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	5
Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen	5
Organisation und Steuerung	5
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	7
Kinder- und Jugendarbeit	9
Organisation und Steuerung	9
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren	10
Tagesbetreuung für Kinder	12
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	13
Organisation und Steuerung	13
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	14
Wirkungszusammenhänge	15
Versorgungsquote U-3	16
Elternbeitragsquote	17
Plätze in kommunaler Trägerschaft	19
Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	20
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	22
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	23
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	23
Wirkungszusammenhänge	24
Offene Ganztagschule	25
Organisation und Steuerung	26
Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler	27
Elternbeitragsquote	27
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule	30
Kinderschutzverfahren	31
Anforderungen an die Verfahrensstandards	32
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	33

→ Jugend

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Der Prüfungsschwerpunkt liegt auf der Produktgruppe Tagesbetreuung für Kinder. 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.

In der Stadt Leverkusen gibt es eine Besonderheit: Der Anteil der Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen an den ordentlichen Aufwendungen liegt in Leverkusen im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 bei rund 22 Prozent. Der Schnitt der anderen kreisfreien Städte liegt bei sechs Prozent. Insofern ist die Stadt Leverkusen durch ihre intensive Verrechnungssystematik im Vergleich deutlich belastet.

Die GPA NRW kann die internen Leistungsbeziehungen bei der Ermittlung der Kennzahlen nicht unberücksichtigt lassen. Einige kreisfreie Städte in NRW haben Aufgaben an Dritte vergeben (z.B. EDV) und rechnen den Aufwand hierfür über Sach- und Dienstleistungen ab. Wenn sich die GPA NRW bei der Ermittlung ihrer Kennzahlen nur auf das ordentliche Ergebnis bezieht, wären diese Städte im Vergleich benachteiligt. Im Gegenzug hierzu hat die GPA NRW festgestellt, dass der Anteil der inneren Leistungsverrechnungen am ordentlichen Ergebnis bei den kreisfreien Städten fast flächendeckend bei sechs Prozent liegt.

Die Stadt Leverkusen ist hier als deutliche Ausnahme zu sehen. In erster Linie sind hiervon die Tagesbetreuung für Kinder und die Kinder- und Jugendarbeit betroffen. Bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie liegt der Anteil der inneren Leistungsverrechnungen am ordentlichen Ergebnis nur bei ca. vier Prozent. Zudem bezieht sich die GPA NRW in diesem Arbeitsfeld bei den Finanzkennzahlen auf den Transferaufwand, so dass der Bereich nicht von der Ausnahme-situation betroffen ist. Beim Offenen Ganztage musste die GPA NRW von vorneherein mit dem ordentlichen Ergebnis rechnen, weil die kreisfreien Städte überwiegend nicht in der Lage waren, eine genaue Aufteilung der Leistungsverrechnungen vorzunehmen. Allerdings stand hier auch nicht die Vergabesituation im Vordergrund.

Um der Stadt Leverkusen ein möglichst realistisches Vergleichsbild zu geben, hat die GPA NRW bei der Kindertagesbetreuung und der Kinder- und Jugendarbeit bei den internen Leistungsverrechnungen den Durchschnittswert von sechs Prozent angesetzt. Die Vergleichszahlen können der Stadt Leverkusen daher als interne Standortbestimmung dienen; werden aber nicht in die interkommunale Vergleichsdatei der GPA NRW aufgenommen. Die GPA NRW weist hierauf an den entsprechenden Stellen im Bericht jeweils noch einmal gesondert hin.

Darüber hinaus stellt die GPA NRW in den nachfolgenden Ausführungen nur Werte dar, die aufgrund ihrer individuellen Zuordnungsgrundlagen zu den einzelnen Produktgruppen in Zusammenarbeit mit der Stadt Leverkusen 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.

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.

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen

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

Kinder- und Jugendeinwohner

	2008	2009	2010	2011	2012
Einwohner gesamt	161.322	160.593	160.772	161.195	161.704
0 bis unter 3	4.203	4.130	4.086	4.049	4.093
3 bis unter 6	4.381	4.280	4.226	4.334	4.309
6 bis unter 10	5.898	5.880	5.988	5.829	5.896
0 bis unter 6	8.584	8.410	8.312	8.383	8.402
0 bis unter 21	32.996	32.491	32.204	32.045	31.884
6 bis unter 21	24.412	24.081	23.892	23.662	23.482

Im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten in NRW verringert sich die Gesamteinwohnerzahl der Stadt Leverkusen nur geringfügig und weist ab 2010 eine steigende Tendenz auf. Innerhalb der einzelnen jugendhilferelevanten Altersgruppen schwanken die Einwohnerzahlen. Die Stadt Leverkusen berücksichtigt die demografische Entwicklung im Rahmen der Jugendhilfeplanung in allen relevanten Arbeitsfeldern.

Organisation und Steuerung

Der Bereich Jugend ist dem Dezernat IV – Schulen, Kultur, Jugend und Sport - zugeordnet. Die GPA NRW spricht sich für eine intensive Vernetzung des Jugendamtes mit dem Schulamt aus. Beide Bereiche haben gleiche Zielgruppen und entsprechende Themenstellungen (z.B. Schulsozialarbeit, Offener Ganzttag, Kinderschutz, etc.).

Durch die Zuordnung von Jugendamt und Schulamt zum selben Dezernat und die räumliche Zusammenführung in einem Gebäude schafft die Stadt Leverkusen gute Grundvoraussetzungen für eine enge Zusammenarbeit. Inhaltlich werden die Bereiche gut abgestimmt. Beim Offenen Ganzttag, der Schulsozialarbeit, der Thematik „Übergang Schule – Beruf“, in den sozial-räumlichen Gremien und in der Jugendhilfeplanung arbeiten Jugendhilfe und Schule intensiv zusammen. Die Jugendhilfeplanung und die Schulentwicklungsplanung sollen künftig zusammengeführt werden. Hierfür ist eine Projektgruppe eingerichtet worden. Zudem soll das Thema „Inklusion“ zukünftig stärker vernetzt werden.

→ Feststellung

Das Jugendamt und das Schulamt sind in Leverkusen räumlich, organisatorisch und fachlich gut vernetzt.

Die GPA NRW hat die Stadt Leverkusen in ihrer letzten Prüfung in Bezug auf folgende Steuereungskriterien hin überprüft:

- Produktorientierte Leistungsorganisation
- Ziel- und kennzahlengestützte Steuerung
- Optimierter Workflow durch Anwendungsverfahren.

Die Stadt Leverkusen hat hierbei mit im Schnitt 4,5 von 5 möglichen Bewertungspunkten sehr gute Werte erzielt. Für die Weiterentwicklung eines Kennzahlensystems hat die GPA NRW dem Jugendamt die Bildung folgender Kennzahlen empfohlen:

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

Im Haushaltsplan 2015 sind für die einzelnen Produkte strategische und operative Ziele formuliert. Diese sind überwiegend allgemein gehalten (z.B. Ausbau des Betreuungsangebotes oder bedarfsgerechte Versorgung). Für die einzelnen Produkte sind Leistungs- und Mengenzahlen hinterlegt (z.B. Anzahl Personen, Maßnahmen, Einrichtungen).

→ **Feststellung**

Die Leistungs- und Mengenkennzahlen, die die Stadt Leverkusen im Haushalt abgebildet hat, geben Hinweise zu Entwicklungen innerhalb von Aufgabenfeldern, sind aber ohne konkrete Bezugsgröße wenig aussagekräftig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte die Hinweise der GPA NRW zur Bildung von Kennzahlen aus der letzten Prüfung umsetzen.

Hierzu könnten beispielsweise die Kennzahlen dieses Berichtes genutzt und entsprechend fortgeschrieben werden. Wesentliche Entwicklungen und Ergebnisse für relevante Bereiche (Hilfen zur Erziehung, Kindertageseinrichtungen) sollten in regelmäßigen Abständen (z.B. quartalsweise) fortgeschrieben werden. Hierdurch wäre fortlaufend Transparenz für die Verwaltung selbst und für die politischen Gremien gegeben. Ziele könnten konkret formuliert werden. Für eine systematisierte übergreifende Kennzahlenerhebung sind allerdings hausinterne Vorgaben von der Verwaltungsleitung erforderlich.

Im Jugendamt selbst besteht einerseits Transparenz durch die Budgetsteuerung. Darüber hinaus ermöglichen EDV-Programme wie zum Beispiel „OK KIWO⁶“ oder „OK.JUG⁷“ verschiedene Formen von Auswertungen. Die Verfahren sind über Schnittstellen miteinander verbunden. Hierdurch besteht eine vernetzte Übersicht aller Leistungen. Zusätzlich erhebt das Jugendamt interne Controllingdaten (u.a. Mengenfortschreibungen einzelner Hilfearten bei den Hilfen zur Erziehung).

⁶ EDV-Verfahren zur Kindeswohlgefährdung, komm/IT, Gesellschaft für Informationstechnik mbH

⁷ EDV-Verfahren - Kompletverfahren für den Jugendbereich, komm/IT, Gesellschaft für Informationstechnik mbH

➔ **Feststellung**

Die Budgetsteuerung und die vernetzten Anwendungsverfahren ermöglichen dem Jugendamt der Stadt Leverkusen ein zielgerichtetes und transparentes Arbeiten.

In den Beratungsunterlagen der Stadt Leverkusen zum Haushaltsplan 2015 sind keine Einsparmaßnahmen zur Haushaltssanierung für das Jugendamt ausgewiesen. Wesentliche Aufwendungen und Erträge des Fachbereiches 51 werden im Vergleich der Ansätze 2014/2015 dargestellt⁸.

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	33.753.580	37.101.345	35.992.027	42.455.602	41.616.935
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre	1.023	1.142	1.118	1.325	1.305

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2008/2012 um rund 7,9 Mio. Euro; das entspricht ca. 23 Prozent. Besonders deutlich ist die Steigerung des Fehlbetrages 2011 gegenüber dem Vorjahr von 6,5 Mio. Euro. Von der Steigerung entfallen rund 51 Prozent auf die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie und 41 Prozent auf die Tagesbetreuung für Kinder. Der Rest entfällt auf die Kinder- und Jugendarbeit. In 2012 sinkt der Fehlbetrag insbesondere durch Erträge aus Landeszuschüssen bei den Kindertageseinrichtungen. In Bezug auf die rückläufige Einwohnerzahl der unter 21-Jährigen variiert der einwohnerbezogene Fehlbetrag entsprechend.

Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

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

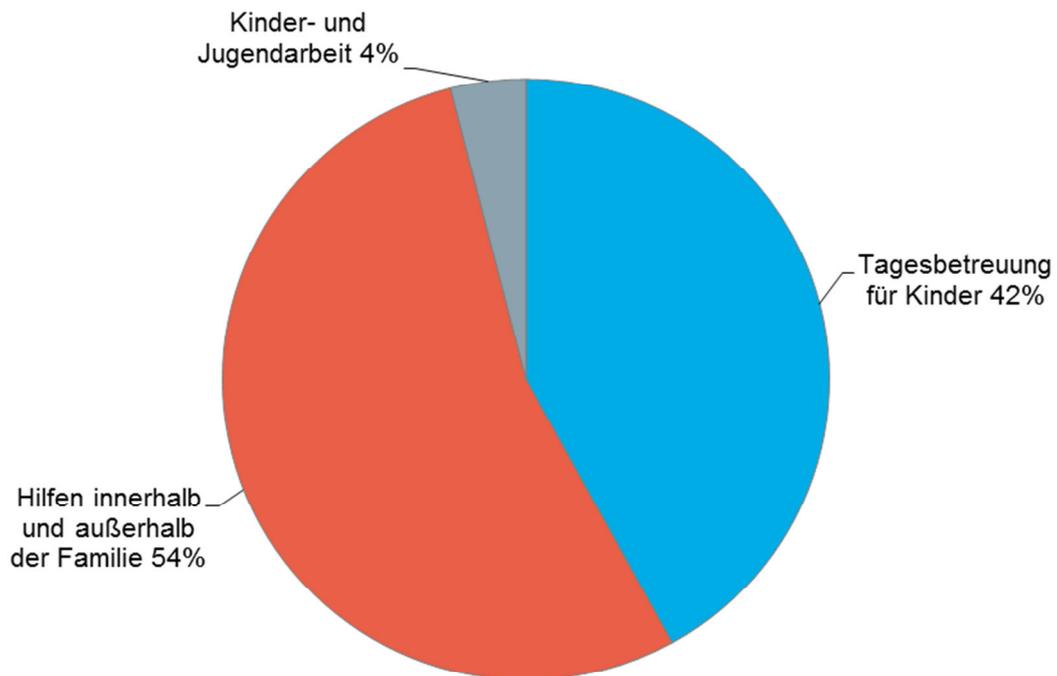
Der Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahren beträgt in Leverkusen 1.325 Euro. Er wird aufgrund der eingangs dargestellten Verrechnungssystematik nicht in die interkommunale Vergleichsdatei der GPA NRW aufgenommen.

⁸ Stadt Leverkusen, Beratungsunterlagen, Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015, Band 2, Seite 18

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Leverkusen positioniert sich - unter Berücksichtigung der Leistungsverrechnungssatzes von sechs Prozent - bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit dem niedrigsten Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren. Das ist haushaltswirtschaftlich positiv zu beurteilen.

Der Fehlbetrag teilt sich wie folgt auf die Produktgruppen auf:



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

Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011

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

Die Werte der Stadt Leverkusen werden wegen der dargestellten internen Verrechnungssystematik nicht in die Vergleichsdatei der GPA NRW aufgenommen.

Die Stadt Leverkusen positioniert sich bei der Tagesbetreuung für Kinder und bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie im Bereich des Durchschnitts. Bei der Kinder- und Jugendarbeit liegt Leverkusen mit einer weiteren kreisfreien Stadt in NRW im Minimum.

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 Jugendförderungsgesetz NRW (3. AG KJHG NRW – KJFöG) nebst Kinder- und Jugendförderplan NRW (KJFP NRW) und den hierzu erlassenen Förderrichtlinien (KJP NRW) sowie den kommunalen Kinder- und Jugendförderplänen.

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

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

Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sind auf örtlicher Ebene durch einen Kinder- und Jugendförderplan zu konkretisieren und von der Politik zu beschließen. Der aktuelle Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Leverkusen erfasst den Zeitraum von 2011 bis 2014. Er wird aktuell fortgeschrieben und soll der Politik noch in 2015 vorgelegt werden.

Organisation und Steuerung

In der Stadt Leverkusen gibt es 20 öffentlich geförderte Jugendeinrichtungen, von denen fünf in eigener Trägerschaft stehen.

Die Stadt Leverkusen arbeitet sozialraumorientiert. Es wurde eine Gremienstruktur mit vier regionalen kooperativen Gremien und 11 Sozialraumarbeitsgemeinschaften in den Stadtteilen geschaffen. Jedem der vier regionalen Gremien gehört jeweils ein Mitglied der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII, der Jugendarbeit/des Jugendschutzes, der Jugendsozialarbeit sowie des Kinder- und Jugendrings an. Den Sozialraumarbeitsgemeinschaften gehören die Vertreterinnen/Vertreter der Jugendeinrichtungen sowie der Jugendverbände an, die in den betreffenden Stadtteilen ihre Standorte haben. Ziel ist eine intensive Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen den verschiedenen Akteuren.

Für die praktische Umsetzung von kleinräumigen und an Bedarfen orientierten Angeboten und Projekten werden jährlich Mittel in Form von sogenannten „Netzwerk- und Verstärkungsmitteln“ bereitgestellt. Voraussetzung für die Bewilligung dieser Mittel durch das jeweilige kooperative Gremium ist die Kooperation von mindestens zwei Trägern, die das betreffende Angebot oder Projekt durchführen wollen. Es können auch Präventionsprojekte durchgeführt werden, die Hilfen zur Erziehung vermeiden sollen. Zur Finanzierung können Mittel in Anspruch genommen werden, die den Regionen für diese Zwecke bereitgestellt werden.

Die freien Träger sind zur Teilnahme an Wirksamkeitsdialogen verpflichtet. Grundlage hierfür ist die jeweilige Konzeption sowie die Jahresprogrammplanung. Mit dem Erstellen des Jahresberichtes ist eine Selbstevaluation verbunden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen hat die sozialraum- und wirksamkeitsorientierte Ausrichtung ihrer Arbeit gut ausgebaut. Durch die Selbstevaluation wird geprüft, wie effizient die Mittel eingesetzt worden sind und welche Ziele erreicht wurden.

Die Stadt Leverkusen erhebt folgende soziodemografische Daten für die Kinder- und Jugendarbeit:

- Jugendeinwohner
- Menschen mit Zuwanderungsgeschichte
- stadtteilbezogene Arbeitslosenzahlen
- Bedarfsgemeinschaften nach SGB II

Für die Offene Kinder- und Jugendarbeit sind die Sozialräume anhand von gewichteten Sozialindikatoren in die Belastungsklassen gering, mittel und hoch eingeteilt worden. Hieran kann gezielt der regionale Förderbedarf abgelesen werden.

Der Kinder- und Jugendförderplan beschreibt einzelne Handlungsfelder der Arbeit. Im Rahmen einer Bestandsaufnahme werden die vorhandenen Angebote und die entsprechende Nutzung dargestellt. Zu jedem Bereich werden fachliche Einschätzungen und Planungsempfehlungen gegeben.

Die Stadt Leverkusen hat zusammen mit den Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit ein Konzept entwickelt. Hiernach wird ein Betrag von 100.000 Euro zur Realisierung bedarfsgerechter Angebote in den Sozialräumen bereitgestellt. Die Mittel werden anhand der Indikatoren „Jugendeinwohner 6 bis unter 22 Jahren“ und „SGB II Bezug“ auf die Sozialräume aufgeteilt. Hierbei wird die Zahl der Jugendeinwohner mit 75 Prozent und der SGB-II Bezug mit 25 Prozent gewichtet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen ist in der strategischen Ausrichtung der Kinder- und Jugendarbeit gut aufgestellt.

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

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

Die Kinder- und Jugendarbeit umfasst

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

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

Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	1.808.765	1.968.030	1.723.125	1.909.830	1.908.409
Fehlbetrag je EW von 6 bis unter 21 Jahre	74	82	72	81	81

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2008/2012 um 99.644 Euro; das entspricht 5,5 Prozent. Auffällig ist der Rückgang des Fehlbetrages in 2010 um rund 245.000 Euro. Grund hierfür sind Personalkosteneinsparungen in den Jugendeinrichtungen. Bezogen auf rückläufige Einwohnerzahl der 6 bis unter 21-Jährigen bleibt der Fehlbetrag in den letzten Jahren vergleichsweise konstant.

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

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	83	408	162	116	157	178	22

Die Stadt Leverkusen erzielt mit einem Fehlbetrag von 81 Euro je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren einen Wert, der unter dem bisherigen Minimum liegt. Durch die eingangs erwähnte Besonderheit bei der Inneren Leistungsverrechnung, ist der Wert der Stadt Leverkusen nicht in vollem Umfang belastbar. Er wird daher nicht in die interkommunale Vergleichsdatei der GPA NRW aufgenommen.

→ **Feststellung**

Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht ergibt sich unter Berücksichtigung der guten strategischen Ausrichtung ein positives Gesamtbild für die Kinder- und Jugendarbeit der Stadt Leverkusen.

Tagesbetreuung für Kinder

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

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

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

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

Bei der Versorgung der U-3-Jährigen hat sich die Stadt Leverkusen zunächst an der Zielvorgabe des Bundes von 35 Prozent orientiert. Im Rahmen der Fortschreibung wurde dann mit der Zielvorgabe des Landes von 32 Prozent gearbeitet. Hierbei wurde ein Bedarf von 27 Prozent für die institutionelle Betreuung und von fünf Prozent für die Kindertagespflege festgelegt.

Die Stadt Leverkusen hat im letzten Jahr an einem Forschungsprojekt des Forschungsverbundes des Deutschen Jugendinstitutes und der Technischen Universität Dortmund teilgenommen⁹. Hiernach lag der Betreuungsbedarf für U-3-Jährige bei 38,6 Prozent. Diese Quote hat die Stadt Leverkusen zum Stichtag 01. August 2014 erreicht. Für das Kindergartenjahr 2015/2016 rechnet Leverkusen nach aktuellem Bedarf mit einer Quote von 42 Prozent. Hierbei soll der Bedarf zu 35 Prozent durch die institutionelle Betreuung und zu sieben Prozent durch die Betreuung in Kindertagespflege erfolgen.

Bei den Ü-3-Jährigen liegt die Zielvorgabe der Stadt Leverkusen bei 100 Prozent. Zum 01. August 2014 hatte die Stadt Leverkusen hier eine Quote von 98,5 Prozent erreicht.

⁹Forschungsbericht Kommunale Bedarfserhebungen Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut und Technische Universität Dortmund, Juli 2014, www.forschungsverbund.tu-dortmund.de, download 15. Januar 2015

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

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

- Anpassung des Bedarfes an institutionellen Betreuungsplätzen an die demografische Entwicklung
- Weiterer Ausbau der U-3-Betreuung unter Berücksichtigung von Angeboten der Kindertagespflege
- Empfehlungen zur Ausgestaltung der Elternbeitragsatzung – hierdurch weitere Optimierung der Elternbeitragsquote

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

Während in 2008/2009 noch 381 Plätze für U-3-Jährige in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung standen, waren es nach Angaben der Stadt Leverkusen zum Stichtag 01. August 2014 bereits 1.065 Plätze. Hinzu kommen noch 378 Plätze in der Kindertagespflege.

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

Organisation und Steuerung

Der Bereich der Kindertagesbetreuung ist innerhalb des Fachbereiches Kinder und Jugend dem Bereich 510 – Verwaltung, Zentrale Dienste, Tageseinrichtung für Kinder – zugeordnet.

Die Steuerungsleistungen der Stadt Leverkusen waren bereits in der letzten Prüfung der GPA NRW 2007/2008 in Bezug auf folgende Punkte sehr stark ausgeprägt (Höchstbewertung 5 von 5 möglichen Punkten):

- Abstimmung Angebot und Nachfrage
- Ausbau alternativer Angebote (Spielgruppen, Tagespflege)
- Verfahrensweisen bei der Geltendmachung von Elternbeiträgen

Die Kindergartenbedarfsplanung erfolgt innerhalb der einzelnen Bezirke nach Standorten. Die Stadt Leverkusen hat 42 städtische Kindertageseinrichtungen und 49 Tageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Hierin wurden 2012/2013 insgesamt 5.094 Kinder betreut. Darüber hinaus waren 455 Plätze in Kindertagespflege belegt.

Das KiBiz regelt seit dem 01. August 2014 im neuen § 3b erstmals die Bedarfsanzeigeverpflichtung der Eltern gegenüber dem örtlichen Jugendamt. Die Kommunen sind in der Pflicht, geeignete Verfahren zur Sicherstellung der neuen gesetzlichen Aufgabe zu entwickeln. Die Stadt Leverkusen holt derzeit Angebote von Anbietern ein, die Systeme für die Bedarfsanzeige entwickelt haben. 2016/2017 soll das online-Verfahren erstmals als Maßnahme im Rahmen des E-Government starten.

→ **Feststellung**

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

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	12.014.630	14.403.437	14.895.925	17.539.441	16.881.184
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	1.400	1.713	1.792	2.092	2.009

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2008/2012 um rund 4,9 Mio. Euro. Der deutliche Anstieg 2011 um 2,6 Mio. Euro hängt mit steigenden Aufwendungen der U-3-Betreuung zusammen. In 2012 verringert sich der Fehlbetrag um rund 658.000 Euro durch Mehreinnahmen bei den Landeszuweisungen. In Verbindung mit den Kinderzahlen der 0 bis unter 6-Jährigen erhöht sich der einwohnerbezogene Fehlbetrag bis 2011 und sinkt in 2012.

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

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	22

Die Stadt Leverkusen erreicht einen Fehlbetrag von 2.092 Euro je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren. Der Wert fließt aufgrund der eingangs beschriebenen Verrechnungssystematik nicht in die interkommunale Vergleichsdatei der GPA NRW ein.

Die Stadt Leverkusen ordnet sich knapp über dem 1. Quartil, aber deutlich unterhalb des Mittelwertes ein. Es ist davon auszugehen, dass der Fehlbetrag durch das weiterführende Ausbauangebot für die unter 3-Jährigen zwischenzeitlich gestiegen ist.

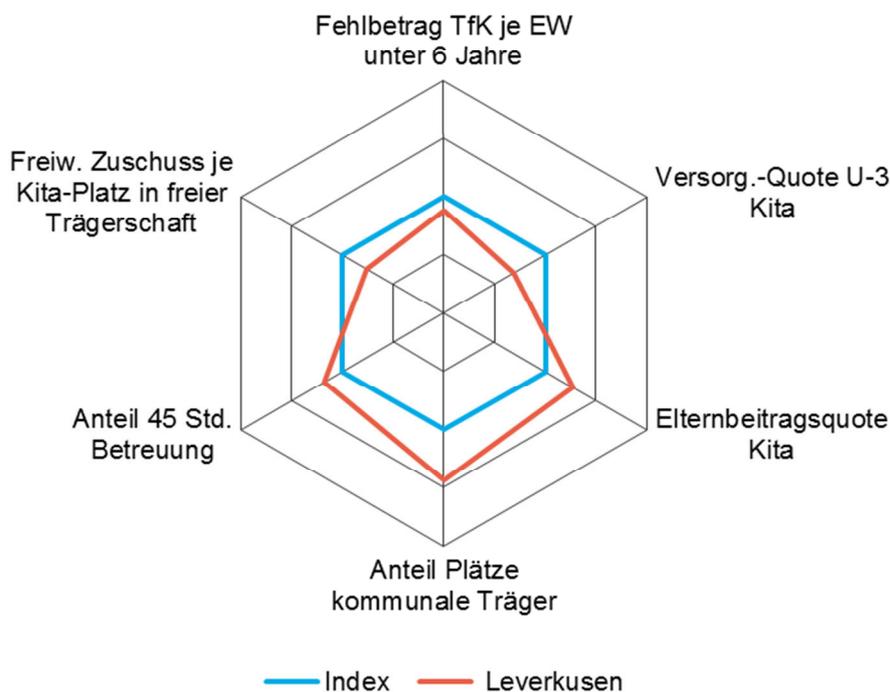
→ **Feststellung**

Der unterdurchschnittliche Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren wirkt sich positiv auf den städtischen Haushalt aus. Die GPA NRW erläutert nachfolgend die ausschlaggebenden Wirkungszusammenhänge.

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Leverkusen 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 U-3-Versorgungsquote liegt im Vergleichsjahr deutlich unter dem Durchschnitt und begünstigt dadurch den Fehlbetrag. Die überdurchschnittlich hohe Elternbeitragsquote wirkt ebenfalls positiv auf den Fehlbetrag. Der hohe Anteil an Plätzen in kommunaler Trägerschaft trägt dazu bei, den freiwilligen Zuschuss je Kita-Platz in freier Trägerschaft niedrig zu halten. Nachteilig wirkt sich der hohe Anteil der kostenintensiven 45-Stunden-Betreuung aus. Die GPA NRW stellt nachfolgend die einzelnen Rahmenfaktoren vertiefend dar.

Versorgungsquote U-3

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

Die GPA NRW ermittelt nachfolgend die Versorgungsquote der U-3-Jährigen. Hierbei setzt die GPA NRW die vorhandenen Betreuungsplätze der Kindergartenbedarfsplanung in Relation zu der Einwohnerzahl der U-3-Jährigen. Es werden sowohl öffentlich geförderte Plätze in Kindertageseinrichtungen als auch in der Kindertagespflege berücksichtigt.

Versorgungsquote U-3-Jährige

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren	4.203	4.130	4.086	4.049	4.093
U-3 Betreuungsplätze nur Kindertageseinrichtungen	381	401	472	475	746
U-3 Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen	9,1	9,7	11,6	11,7	18,2
U-3 Betreuungsplätze Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	493	649	761	787	1.058
U-3 Versorgungsquote - Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	11,7	15,7	18,6	19,4	25,8

→ Feststellung

Die Gesamtversorgungsquote der U-3-Jährigen steigt im Eckjahresvergleich 2008/2009 zu 2012/2013 um mehr als das Doppelte.

Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011/2012

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege							
19,4	15,1	31,7	22,6	19,6	21,8	25,2	23
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
11,7	10,3	24,8	17,1	13,9	17,2	19,0	23

→ Feststellung

Die Stadt Leverkusen ordnet sich bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte in NRW mit den niedrigsten Versorgungsquoten ein.

Wie bereits beschrieben, hat sich die Versorgungsquote der U-3-Jährigen in der Zwischenzeit deutlich erhöht. Bis zum 01. August 2014 hat sie sich - inklusive Tagespflege – im Prinzip zum Kindergartenjahr 2012/2013 nochmals verdoppelt.

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen ist durch die „Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für den Besuch einer Tageseinrichtung für Kinder in der Stadt Leverkusen vom 08. April 2008“ geregelt¹⁰. Für die Kindertagespflege hat die Stadt Leverkusen in ihrem Amtsblatt vom 14. November 2011 die „Satzung vom 08. November 2011 über die Erhebung von Kostenbeiträgen für die Inanspruchnahme von Tagespflege durch Kinder in der Stadt Leverkusen“ veröffentlicht¹¹. Nach Aussage der Stadt Leverkusen besteht die Absicht, eine gemeinsame Satzung für die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege zu erlassen, in die auch der Offene Ganzttag mit einbezogen werden soll.

→ Feststellung

Die Stadt Leverkusen zeigt eine effektive Verfahrensweise durch den gemeinsamen Erlass der Satzungen.

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

- Nach einer politischen Entscheidung müssen in Leverkusen keine Elternbeiträge für Geschwisterkinder in einer Kindertageseinrichtung, einer Ganztagschule im Primarbereich oder in der Kindertagespflege gezahlt werden.
- Die Einkommensgrenze für Beitragsfreiheit liegt in Leverkusen bei 14.000 Euro und damit unter dem Mittelwert von 17.296 Euro.
- Als höchste Einkommensstufe setzt die Stadt Leverkusen einen Betrag von über 78.000 Euro an. Der Mittelwert der kreisfreien Städte liegt bei rund 96.000 Euro. Zwei kreisfreie Städte in NRW teilen sich den Maximalwert mit 150.000 Euro.
- Innerhalb einzelner Beitragsstufen liegt die Stadt Leverkusen überwiegend im Bereich des Durchschnitts der Beitragsfestsetzung der anderen kreisfreien Städte oder aber im Bereich des Minimums.

→ Feststellung

- Insgesamt acht kreisfreie Städte in NRW erheben Beiträge für Geschwisterkinder (bei einer neunten Stadt ist die Einführung beabsichtigt).
- Die vergleichsweise niedrige Einkommensgrenze für die Beitragsbefreiung ist aus hauswirtschaftlicher Sicht für die Stadt Leverkusen positiv zu sehen. Andererseits liegen

¹⁰ Stadt Leverkusen, Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für den Besuch einer Tageseinrichtung für Kinder in der Stadt Leverkusen vom 08.04.2008 (Fn1), download vom 07.01.2015

¹¹ Amtsblatt der Stadt Leverkusen vom 14. November 2011, 5. Jahrgang, Nummer 29, Ziffer 150., Seite 265

in den unteren Einkommensgruppen oftmals Befreiungstatbestände vor. Der Verwaltungsarbeit stehen dann keine Erträge gegenüber.

- Insgesamt 16 kreisfreie Städte setzen die höchste Beitragsstufe höher an, als die Stadt Leverkusen.
- Innerhalb einzelner Beitragsstufen bestehen im Vergleich zu den Beitragsfestlegungen der anderen Städte teilweise noch deutliche Spielräume.

Die Stadt Leverkusen hat die Abstände zwischen den einzelnen Beitragsstufen bewusst nach dem Verursacherprinzip gewählt. Für kleinere Kinder ist ein höherer Elternbeitrag zu zahlen, da sie betreuungsintensiver sind. Der Höchstbeitrag für ein einjähriges Kind in 45-Stunden-Betreuung liegt beispielsweise bei 627 Euro und damit im Bereich des Maximalwertes von 661 Euro. Ein vierjähriges Kind kostet in Leverkusen mit 326 Euro fast die Hälfte. Hiermit liegt Leverkusen unter dem interkommunalen Durchschnitt von 359 Euro.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Leverkusen – wie bereits in der letzten Prüfung – aus haushaltswirtschaftlicher Sicht die Geschwisterkindbefreiung zu prüfen. Auf der Grundlage der Vergleichswerte der anderen kreisfreien Städte sollte eine Anhebung der Beiträge innerhalb einzelner Beitragsstufen in Erwägung gezogen werden. Die höchste Beitragsstufe könnte angehoben werden.

Die GPA NRW stellt der Stadt Leverkusen eine Vergleichsübersicht zur Verfügung. Hieran kann sich die Stadt ggfs. orientieren.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr¹².

Elternbeitragsaufkommen Kindertageseinrichtungen

	2008	2009	2010	2011	2012
Elternbeiträge in Euro*	4.958.654	4.999.486	5.199.652	5.219.161	5.399.611
Ordentliche Aufwendungen in Euro	27.363.973	30.246.294	31.928.058	34.443.850	36.783.825
Elternbeitragsquote in Prozent	18,1	16,5	16,3	15,2	14,7

* ab 2011 einschließlich Landeszuweisung für die Beitragsfreistellung des dritten Kindergartenjahres

¹² Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Kommunen erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

Die Elternbeiträge steigen kontinuierlich. Die Einkommensverhältnisse der Zahlungspflichtigen werden in Leverkusen jährlich überprüft und konsequent nachgehalten. Trotzdem sinkt die Elternbeitragsquote im Zeitvergleich, weil die Ordentlichen Aufwendungen durch den Ausbau des Betreuungsangebotes in Relation zu den Einnahmen stärker ansteigen.

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

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
15,2	5,6	17,0	11,6	10,2	11,2	13,1	22

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen erzielt die vierthöchste Elternbeitragsquote im interkommunalen Vergleich. Die überdurchschnittliche Elternbeitragsquote wirkt sich im Vergleich 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 auf¹³.

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	52,2	51,7	51,6	51,8	52,3

Der Anteil an kommunalen Plätzen bleibt im Zeitvergleich weitestgehend konstant.

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

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
51,8	5,5	58,1	36,1	25,9	36,2	48,9	23

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen zählt zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte in NRW mit dem höchsten Anteil an Plätzen in kommunaler Trägerschaft. Zwar ist davon auszugehen, dass sich der hohe Anteil grundsätzlich nachteilig auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder auswirkt; 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.

¹³ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten

Die Träger von Kindertageseinrichtungen erhalten die Förderung nach dem KiBiz in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den Gruppenformen und Betreuungszeiten¹⁴. Besonders letztere haben damit einen großen Einfluss auf die Kostenstruktur.

Einfluss durch Gruppenformen

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

Kindpauschalen nach Gruppenformen

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kindpauschalen gesamt	4.739	4.721	4.764	4.709	5.094
Kindpauschalen nach Gruppenform I	1.110	1.112	1.351	1.264	1.700
Anteil Gruppenform I	23,4	23,6	28,4	26,8	33,4
Kindpauschalen nach Gruppenform II	105	125	135	140	282
Anteil Gruppenform II	2,2	2,6	2,8	3,0	5,5
Kindpauschalen nach Gruppenform III	3.524	3.484	3.278	3.305	3.112
Anteil Gruppenform III	74,4	73,8	68,8	70,2	61,1

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

Gruppenform II: Kinder im Alter von unter 3 Jahren

Gruppenform III: Kinder im Alter von 3 Jahren und älter

→ 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	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform I	26,8	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23
Gruppenform II	3,0	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
Gruppenform III	70,2	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

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

Einfluss durch Betreuungszeiten

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

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kindpauschalen gesamt	4.739	4.721	4.764	4.709	5.094
Kindpauschalen 25 Stunden Wochenbetreuung	25	35	20	2	1
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	0,5	0,7	0,4	0,0	0,0
Kindpauschalen 35 Stunden Wochenbetreuung	2.601	2.422	2.319	2.171	2.185
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	54,9	51,3	48,7	46,1	42,9
Kindpauschalen 45 Stunden Wochenbetreuung	2.113	2.264	2.425	2.536	2.908
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	44,6	48,0	50,9	53,9	57,1

Der Schwerpunkt der Betreuungszeiten liegt in der Stadt Leverkusen bei der 45-Stunden-Betreuung, gefolgt von der 35-Stunden-Betreuung. Das Angebot der 25-Stunden-Betreuung ist in den letzten Jahren ausgelaufen.

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

Betreuungsumfang	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	0,0	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	53,9	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

Zusammen mit einer weiteren kreisfreien Stadt in NRW hat die Stadt Leverkusen keine institutionellen Betreuungszeiten mehr in der 25-Stunden-Betreuung. Nach der kommunalen Bedarfserhebung der TU Dortmund von Juli 2014 haben sich zwar 48 Prozent der befragten Teilnehmer/innen Betreuungszeiten von bis zu 30 Stunden pro Woche gewünscht; nach den Erfahrungswerten der Stadt Leverkusen werden real aber kaum Zeiten von unter 35 Stunden in Anspruch genommen. Beispielsweise kann eine Betreuungszeit von 25 Stunden bei einer Teilzeitbeschäftigung von 8:00 Uhr bis 13:00 Uhr oftmals nicht eingehalten werden. Dies wird durch die Blocköffnungszeit vieler Kindergärten zusätzlich erschwert. Die Stadt Leverkusen versucht daher, verbleibende Bedarfe über die Kindertagespflege abzudecken. Finanzielle Nachteile entstehen der Stadt Leverkusen nach eigener Aussage nicht. Die 25-Stunden-Betreuung ist zwar

grundsätzlich mit weniger Aufwand verbunden; Personal und Räumlichkeiten müssen aber für die längeren Betreuungszeiten von vorne herein bereitgestellt werden (Fixkostenblock).

Beim Anteil der 35-Stunden-Betreuung liegt Leverkusen im Bereich des Medians. Bei der 45-Stunden-Betreuung zählt Leverkusen zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit dem höchsten Anteil. Die Anteile der 45-Stunden-Betreuung bei eigenen Einrichtungen und bei freien Trägern sind hierbei ausgewogen. Nach dem bisherigen Trend ist davon auszugehen, dass es auch weiterhin zu einer Verlagerung von der 35-Stunden-Betreuung hin zur 45-Stunden-Betreuung kommt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen erzielt beim Anteil der 45-Stunden-Betreuung einen hohen Vergleichswert. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aus, da die 45-Stunden-Betreuung aufgrund der entsprechenden Bereitstellung von Personal, Räumlichkeiten, Ausstattung, etc. sehr kostenintensiv ist.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

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

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Freiwilliger Zuschuss an Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft	236.028	315.964	328.022	335.705	344.639
Kindertagesplätze in freier Trägerschaft	2.266	2.281	2.308	2.268	2.429
Freiwilliger Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft	104	139	142	148	142

Die freiwilligen Zuschüsse steigen im Eckjahresvergleich 2008/2012 um rund 109.000 Euro, das entspricht rund 46 Prozent. In Bezug auf die Zahl der Kindertagesplätze in freier Trägerschaft steigt der freiwillige Zuschuss je Platz bis 2011. In 2012 ergibt sich durch steigende Platzzahlen wieder eine leichte Verringerung. Insgesamt zeigt sich der freiwillige Zuschuss je Platz in den letzten Jahren vergleichsweise konstant.

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

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
148	0	670	194	72	197	282	20

Der freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen freier Träger liegt in Leverkusen deutlich unter dem Mittelwert.

Es gibt 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). Auch bei der Stadt Leverkusen liegt der Anteil an kommunalen Plätzen mit rund 52 Prozent in 2012/2013 vergleichsweise hoch. Durch den hohen Anteil an kommunalen Plätzen hat die Stadt Leverkusen eine gute Verhandlungsposition, um die freiwilligen Zuschüsse stabil zu halten.

→ **Feststellung**

Der unterdurchschnittliche freiwillige Zuschuss je Platz wirkt sich positiv 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 der letzten Prüfung vertiefend betrachtet. In dieser Prüfung werden – im Vergleich zur letzten Prüfung teilweise modifizierte - Kennzahlen für das GPA Kennzahlenset erhoben und zukünftig fortgeschrieben (siehe gesonderter Berichtsteil „GPA-Kennzahlenset“). Eine tiefergehende Analyse erfolgt nicht.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

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

- **Unterdurchschnittlicher Zuschussbedarf je Einwohner** (56 Euro / Durchschnitt 80 Euro)
- **Benchmark in der Leistungsdichte** (17 Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren / Durchschnitt 24 Hilfefälle)
- **Unterdurchschnittliche Ausgaben je Hilfefall** (15.744 Euro / Durchschnitt 16.748 Euro)
- **Erhöhter Anteil an ambulanten Hilfefällen** (55 Prozent / Durchschnitt 53 Prozent)
- **Erhöhter Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen** (50 Prozent / Durchschnitt 47 Prozent)

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

- **Konsequenter Ausbau der Vollzeitpflegeangebote**
- **Intensivierung von Reintegrationskonzepten**
- **Weiterentwicklung präventiver Angebote**

Die Stadt Leverkusen hat die Empfehlungen umgesetzt.

Zum Ausbau der Vollzeitpflege ist eine zusätzliche Stelle für die Akquise von Pflegefamilien eingerichtet worden.

Bei der Reintegration arbeitet die Stadt Leverkusen eng mit den freien Trägern zusammen. Die Rückführung ist jeweils Inhalt der Konzeption der Träger.

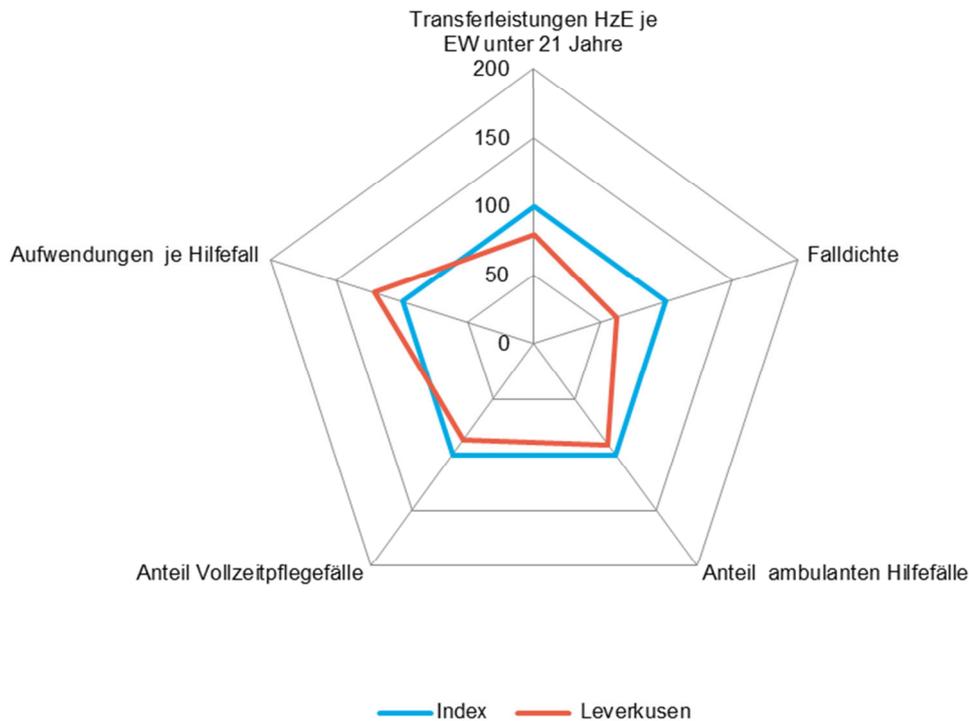
Zur Weiterentwicklung präventiver Angebote hat die Stadt Leverkusen bislang drei Standorte für „Frühe Hilfen“ eingerichtet. Bei den „Frühen Hilfen“ handelt es sich um ein Modellprojekt, das vom Bund gefördert wird. Hierbei sollen wirksame und präventive Unterstützungsangebote dauerhaft eingerichtet werden. Das Modellprojekt läuft zwar in 2015 aus; Bund, Länder und Kommunen diskutieren aber über einen Fonds zur weiteren Finanzierung der „Frühen Hilfen“. In Leverkusen hat sich eine Vielfalt von Angeboten im Bereich der „Frühen Hilfen“ entwickelt. Sozialräumlich orientierte Maßnahmen, Einzelfallhilfen und Gruppenangebote sind an den entsprechenden Standorten etabliert worden. Die Angebote sind von den Eltern bislang gut angenommen und positiv bewertet worden.

Die Politik hat beschlossen, die „Frühen Hilfen“ in Leverkusen dauerhaft fortzuführen und darüber hinaus drei weitere Standorte einzurichten. Damit würde dann jede Stadtregion über einen entsprechenden Standort verfügen. Darüber hinaus arbeitet die Verwaltung intensiv an der weiteren Vernetzung der Bereiche Jugend und Schulen, um die Synergien der identischen Zielgruppen zu nutzen. Beispielsweise hat die Arbeitsgemeinschaft nach § 78 ein Konzept zur Ausweitung ambulanter Hilfen an Schulen erarbeitet. Oder aber im Projekt „Frühstart“ erfolgt eine Überleitung zur Schule bereits in den Kindertageseinrichtungen.

Wirkungszusammenhänge

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

Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung 2011



→ Feststellung

Die unterdurchschnittlichen Transferleistungen der Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren resultieren insbesondere aus der sehr geringen Falldichte (nur zwei kreisfreie Städte in NRW haben eine noch geringere Falldichte). Die Fälle, die der Stadt Leverkusen verbleiben, sind entsprechend schwierig und teuer. Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht ergibt sich ein positives Gesamtbild bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie.

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 Jugendhilfe¹⁵. Sie stellen die Bildung, Förderung, Erziehung und Betreuung in den Mittelpunkt der außerunterrichtlichen Angebote. Grundlage für die Umsetzung der außerunterrichtlichen Angebote ist der Runderlass zur „Offenen Ganztagschule im Primarbereich“.¹⁶

¹⁵ im Schulgesetz NRW (§§ 5, 9, 80), im Sozialgesetzbuch VIII (§ 80) und dem Kinder- und Jugendfördergesetz des Landes NRW (3. AG-KJHG KJFöG, § 7)

¹⁶ 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)

Die GPA NRW hat das Produkt Offene Ganztagschule für die vergleichende Prüfung definiert. Allerdings waren die Städte teilweise nicht in der Lage, alle auf die OGS entfallenden Leistungen konkret zu beziffern. Auch bei der Stadt Leverkusen gab es diesbezüglich Zuordnungsschwierigkeiten. Es sind Produkte für Grund- und Förderschulen gebildet worden, die den Offenen Ganzttag beinhalten. Beispielsweise konnten die separaten Personalaufwendungen für den OGS-Bereich nicht ermittelt werden. Die Stadt Leverkusen hat die Personalaufwendungen anhand von Stellenanteilen in Verbindung mit KGSt¹⁷- Durchschnittswerten errechnet. Auch die internen Leistungsverrechnungen konnten nur den Schulen insgesamt und nicht speziell dem Offenen Ganzttag zugeordnet werden. Die GPA NRW bezieht sich daher bei Auswertungen zu Finanzkennzahlen auf das ordentliche Ergebnis.

Aufgrund der vorgenannten Ausführungen nimmt die GPA NRW einzelnen Kennzahlen der Stadt Leverkusen nicht in die interkommunale Vergleichsdatei auf. Hierauf wird an den entsprechenden Stellen im Bericht jeweils noch einmal gesondert hingewiesen.

Organisation und Steuerung

Der Offene Ganzttag ist dem Bereich 40 – Schulen - innerhalb des Dezernates IV – Schulen, Kultur, Jugend und Sport zugeordnet.

Neben dem Offenen Ganzttag gibt es inzwischen keine weiteren Betreuungsangebote mehr in Leverkusen. Früher gab es noch die betreute „Schule von acht bis eins“, die einige kreisfreie Städte in NRW auch heute noch anbieten.

Mit dem Schuljahr 2014/2015 werden alle Grundschulen in der Stadt Leverkusen als offene Ganztagschulen geführt. In 2011/2012 sind in 99 Gruppen insgesamt 2.470 Grundschüler betreut worden. Hinzu kommen 84 betreute Schülerinnen und Schüler in Förderschulen. Nach aktuellen Angaben des Fachbereiches hat sich die Zahl der betreuten Schüler zwischenzeitlich noch einmal deutlich auf rund 3.700 Schülerinnen und Schüler erhöht. Das Betreuungsangebot wird bedarfsgerecht ausgebaut und erfasst nach eigenen Angaben derzeit durchschnittlich 61 Prozent, wobei die Quote an einigen Schulen bei bis zu 80 Prozent liegt.

Die Stadt Leverkusen geht davon aus, dass die zahlenmäßige Entwicklung des Ganztags auch in den nächsten Jahren weiter steigt. Für 2019/2020 wird mit einer durchschnittlichen Teilnehmerquote von 80 Prozent gerechnet.

Die Heranziehung der Elternbeiträge erfolgt im Fachbereich Schulen selbst. Die GPA NRW hat diesbezüglich unterschiedliche Verfahrensweisen bei den kreisfreien Städten festgestellt. Teilweise übernimmt das Jugendamt in Zusammenhang mit den Elternbeiträgen für die Kindertageseinrichtung auch die Heranziehung der OGS-Beiträge. Nach Angaben der Stadt Leverkusen hat sich die bisherige Verfahrensweise gut bewährt; was sich auch in den späteren Ausführungen der GPA NRW zur Elternbeitragsquote im Bericht widerspiegelt.

¹⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

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

	2009	2010	2011
Fehlbetrag absolut	1.504.031	1.271.321	1.296.787
Betreute Schüler	1.754	2.074	2.554
Fehlbetrag je betreuten Schüler	857	613	508

Der Fehlbetrag verringert sich 2010 im Vergleich zum Vorjahr um rund 233.000 Euro. Die Erträge aus Landeszuweisungen und die Einnahmen als Elternbeiträgen sind in stärkerem Umfang gestiegen, als die Aufwendungen. In 2011 erhöht sich der Fehlbetrag durch entsprechenden Mehraufwand um rund 25.000 Euro. Die Zahl der betreuten Schüler steigt im Eckjahresvergleich 2009/2011 um 800 Schüler-/innen. In Relation hierzu sinkt der einwohnerbezogene Fehlbetrag von 2009 auf 2011 um 349 Euro; das entspricht 41 Prozent.

Nach Angaben der Stadt Leverkusen lag der Fehlbetrag je betreuten Schüler in 2014 bei 616 Euro und sinkt in 2015 aufgrund höherer Betreuungszahlen wieder auf 579 Euro.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule je betreuten Schüler in Euro 2011

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

Die Stadt Leverkusen erzielt einen Fehlbetrag für die Offene Ganztagschule von 508 Euro je betreuten Schüler. Da die Personalaufwendungen für den Fehlbetrag nur nach KGSt-Werten ermittelt werden konnten, fließt der Wert der Stadt Leverkusen nicht in den interkommunalen Vergleich der GPA NRW ein.

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

Elternbeitragsquote

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

Die Stadt Leverkusen erhebt Elternbeiträge für den offenen Ganzttag nach der „Richtlinie und Entgelteordnung für die Inanspruchnahme von außerunterrichtlichen Angeboten in offenen Ganzttagsschulen im Primarbereich im Sinne des RdErl. d. Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder v. 12. Februar 2003, geändert durch RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 26. Januar 2006“. Zukünftig soll eine gemeinsame Satzung für den Offenen Ganzttag, die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege erlassen werden.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzungen für den OGS-Bereich der kreisfreien Städte verglichen. Sie stellt der Stadt Leverkusen eine entsprechende Vergleichsübersicht zur Verfügung. Nachfolgend sind die wesentlichen Eckpunkte dargestellt:

- Lt. Elternbeitragssatzung für den Besuch einer Tageseinrichtung für Kinder vom 08. April 2008¹⁸ gilt bei gleichzeitigem Besuch von Geschwisterkindern einer Kindertageseinrichtung oder einer Ganzttagsschule im Primarbereich eine Beitragsbefreiung. Der Elternbeitrag ist für das Kind zu zahlen, für das der höchste Elternbeitrag zu leisten wäre. Lt. der Richtlinie und Entgelteordnung für den Offenen Ganzttag ist für das erste Geschwisterkind 50 Prozent des entsprechenden Beitrages zu zahlen; jedes weitere Kind ist vom Beitrag befreit.
- Als Mindestbeitrag für die Inanspruchnahme des Offenen Ganztags ist ein Betrag von 10 Euro zu zahlen. Auf Antrag der Schulleitung kann der Elternbeitrag reduziert oder auf den Beitrag verzichtet werden.
- Das Jahreseinkommen für den Höchstbeitrag liegt in Leverkusen bei über 61.355 Euro und damit unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte von rund 75.000 Euro. Der Minimumwert liegt bei 49.084 Euro.
- Innerhalb einzelner Beitragsstufen positioniert sich Leverkusen über dem Durchschnitt der Vergleichsstädte.

Für Geschwisterkinder gibt es sehr unterschiedliche Regelungen bei den kreisfreien Städten. Die Spannweite reicht von einer kompletten Befreiung über Teilbeträge bis hin zur vollen Zahlung. Je nach Betreuungszeit fallen für die Kindertagesbetreuung in Leverkusen höhere Elternbeiträge an, als für die OGS. Da lt. Elternbeitragssatzung für die Kindertagesbetreuung der höchste Elternbeitrag der jeweiligen Betreuungsform zu zahlen ist, geht dies oftmals zu Lasten der OGS-Beiträge.

Die niedrige Festlegung des Jahreseinkommens für den Höchstbeitrag ist in Leverkusen hauswirtschaftlich positiv zu sehen. Auch die überdurchschnittliche Beitragsheranziehung innerhalb einzelner Beitragsstufen trägt zur Entlastung des Haushaltes bei.

→ **Empfehlung**

Bei der Verknüpfung der Elternbeitragssatzungen für die Kindertageseinrichtungen, die Kindertagespflege und den Offenen Ganzttag sollte die Stadt Leverkusen aus hauswirtschaftlichen Gründen die Regelung für Geschwisterkinder überprüfen¹⁹.

¹⁸ Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für den Besuch einer Tageseinrichtung für Kinder in der Stadt Leverkusen vom 08.04.2008 (Fn1)

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

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

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2009	2010	2011
Elternbeitragsquote	12,3	24,0	26,8

Die Elternbeitragsquote steigt im Eckjahresvergleich 2009/2011 um mehr als das Doppelte. Eine konsequente Heranziehung der Eltern und eine unterjährige Überprüfung der Einkommensverhältnisse tragen hierzu bei.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011*

Leverkusen	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 Leverkusen erzielt eine Elternbeitragsquote von 26,8 Prozent. Da die ordentlichen Aufwendungen unter Anrechnung von KGSt-Werten beim Personalaufwand ermittelt worden sind, nimmt die GPA NRW den Wert der Stadt Leverkusen nicht in ihre interkommunale Vergleichsdatei auf.

→ Feststellung

Die Stadt Leverkusen erzielt die zweithöchste Elternbeitragsquote im interkommunalen Vergleich. Das ist haushaltswirtschaftlich positiv zu sehen. Die hohe Elternbeitragsquote verringert den Fehlbetrag für den Offenen Ganzttag.

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

	2009	2010	2011
Elternbeitrag je Schüler	271	518	566

Der Elternbeitrag je teilnehmenden OGS-Schüler steigt im Eckjahresvergleich 2009/2011 um mehr als das Doppelte. Die Elternbeiträge steigen in stärkerem Umfang, als die Zahl der betreuten Schüler.

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

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen erzielt den höchsten Elternbeitrag je OGS-Schüler im interkommunalen Vergleich.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule

Ein Rechtsanspruch auf einen OGS-Platz besteht nicht. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind jedoch gem. § 24 Abs. 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Kindertageseinrichtungen vorzuhalten. Nach § 5 Abs. 1 KiBiz kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Anzahl der Primarschüler				
in Grundschulen	6.048	6.027	6.054	6.081
in Förderschulen	494	472	455	421
im Primarschulbereich gesamt	6.542	6.499	6.509	6.502
Anzahl OGS-Schüler				
in Grundschulen	1.372	1.668	1.989	2.470
in Förderschulen	78	86	85	84
im Primarschulbereich gesamt	1.450	1.754	2.074	2.554
Teilnehmerquoten OGS				
in der Grundschule	22,7	27,7	32,9	40,6
in der Förderschule	15,8	18,2	18,7	20,0
im Primarschulbereich gesamt	22,2	27,0	31,9	39,3

Die Schülerzahlen der Grundschule steigen seit dem Schuljahr 2009/10, während sie bei den Förderschulen rückläufig sind. Immer mehr Grundschüler werden im Offenen Ganztage betreut. Vergleicht man die Teilnehmerzahlen 2011/2012 mit denen von 2008/2009, liegt die Steigerung bei rund 80 Prozent. Auch in den Förderschulen bleibt die Teilnehmerzahl der OGS-Schüler trotz rückläufiger Kinderzahlen in den letzten Jahren konstant. Insofern steigen die Teilnehmerquoten im gesamten Primarschulbereich im Zeitvergleich kontinuierlich.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
40,6	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
20,0	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
39,3	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

Die Teilnehmerquoten liegen im Bereich des Durchschnitts der anderen kreisfreien Städte. Zwischenzeitlich liegen die Quoten im Primarschulbereich nach Angaben der Stadt Leverkusen durchschnittlich bei rund 61 Prozent.

→ Feststellung

Bei durchschnittlicher Teilnehmerquote in 2011/2012 liegt der Fehlbetrag je betreutem OGS-Schüler in Leverkusen deutlich unter dem Durchschnitt der anderen kreisfreien Städte in NRW. Hierzu trägt insbesondere die hohe Elternbeitragsquote bei. Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht ergibt sich für den Offenen Ganzttag ein positives Gesamtbild.

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	88	78	173	224	266
davon neu in Hilfeplanverfahren übergegangen	10	11	17	40	29

Die Anzahl der Meldungen von Kindeswohlgefährdungen verdreifacht sich im Eckjahresvergleich 2008/2012. Seit 2010 ist ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Grund hierfür ist, dass Leverkusen inzwischen jeder Polizeimeldung nachgeht, bei der Kinder involviert sind. Die Zahl der Meldungen ist nach Aussage der Stadt Leverkusen zwischenzeitlich nochmals deutlich angestiegen. Die Anzahl der Fälle, die in ein Hilfeplanverfahren übergegangen sind, ist demgegenüber vergleichsweise gering. Im Schnitt liegt der Anteil bei 13 Prozent der gemeldeten Kinderschutzfälle.

Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die rapide steigende Anzahl der Kinderschutzfälle macht deutlich, wie wichtig einheitlich festgelegte Verfahrens- und Bearbeitungsstandards für eine rechtssichere Bearbeitung sind. Verfahrensbezogene Festlegungen können zum Beispiel in Form von Handlungsempfehlungen, Ablaufplänen, Richtlinien und durch Dienstanweisungen erfolgen. Aus Sicht der GPA NRW ist eine Dienstanweisung zu bevorzugen, da hiermit das notwendige Maß an Verbindlichkeit im Innenverhältnis und damit Rechtssicherheit für die beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erreicht werden kann.

Die Stadt Leverkusen hat eine „Dienstanweisung zum Verfahren bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung“ vom 26. September 2005 erlassen. Darüber hinaus dienen verschiedene Vordrucke, Listen für Ansprechpartner und Ablaufschemen als Orientierungshilfen. Ergänzt wird die Dienstanweisung im Prinzip durch die Verfahrensvorgänge von OK.KIWO²⁰. Konkrete Eingabevorgaben sorgen für eine standardisierte Bearbeitung und eine entsprechende Dokumentation.

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

Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in den Verfahrensregelungen

Anforderung	erfüllt/nicht erfüllt
Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig; sie bieten keine Handlungsalternativen.	erfüllt
Die Leistungsprozesse/Prozessschritte sind beschrieben und Verantwortlichkeiten zugeordnet.	erfüllt
Dokumentationsstandards sind festgelegt (z.B. Meldung, Ersteinschätzung und Gefährdungs-/Risikoeinschätzung).	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

²⁰ EDV-Verfahren zur Kindeswohlgefährdung, komm/IT, Gesellschaft für Informationstechnik mbH

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen setzt die von der GPA NRW formulierten Verfahrensstandards vollinhaltlich um. Die Standards zum Kinderschutz sind in Leverkusen gut ausgeprägt.

Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die GPA NRW hat die Verfahrensweisen der Stadt Leverkusen im Umgang mit Kindeswohlgefährdungen in 15 Fallakten geprüft. Die Fallakten stammen aus unterschiedlichen Bezirken.

Hierbei hat die GPA NRW folgende Anforderungen definiert:

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

→ **Feststellung**

Im Zusammenspiel mit dem Anwendungsverfahren OK.KIWO erfüllt die Stadt Leverkusen alle definierten Anforderungen der GPA NRW. Insofern ergibt sich für den Bereich Kinderschutz ein positives Gesamtbild.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Soziales der Stadt
Leverkusen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Soziales	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern	3
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	4
Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII	6
Hilfe zur Pflege	8
Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)	11
Wohngeld	12
Rentenversicherung	14
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	15
Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	16
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	16
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	16
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	17
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	18
Organisation und Steuerung des BuT	18
Kennzahlen zum BuT	19
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	19
Frühförderung	21
Integrationshilfen	23
Behindertenfahrdienst	24
Hilfe zur Pflege	25
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	25
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	26
Anlagen	28

→ Soziales

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern

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

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

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

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

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

Die Stadt Leverkusen nimmt seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen des Landes Nordrhein-Westfalen teil. Mit den Landeshilfen und den geplanten Sparanstrengungen konnte sie zum ersten Mal seit 2004 das Nothaushaltsrecht verlassen. Aktuelle Entwicklungen machen die Bemühungen um einen ausgeglichenen Haushalt jedoch teilweise zunichte. Für das aktuelle Steuerjahr 2014 sowie auch rückwirkend für die Jahre 2012 und 2013 muss die Stadt Leverkusen – wie auch viele andere Kommunen – Einbußen bei den Gewerbesteuererinnahmen kompensieren. Dazu kommen höhere Belastungen bei den sozialen Leistungen - ein Beispiel dafür ist der Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes.

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Bei der Stadt Leverkusen ist der Fachbereich 50 (Soziales) und dort die Abteilung 502 (Soziale Leistungen) für die Leistungen nach dem AsylbLG zuständig. Nachdem seit 1997 die Zahl der Hilfebezieher rückläufig war, steigt sie seit 2010 nicht nur bundes- sondern auch landesweit an. Die steigende Fallzahl erhöht auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Denn die sinkenden Antragsverfahren haben häufig zu einer Personalreduzierung in der Leistungssachbearbeitung und zu einem Abbau der Übergangswohnheime geführt. Auch die Stadt Leverkusen hat in den letzten Jahren zahlreiche Einrichtungen geschlossen – jedoch nicht nur vor dem Hintergrund der damals sinkenden Fallzahlen. Als „Leverkusener Modell“ bekannt geworden, verfolgt die Stadt seit Jahren das Ziel, die Unterbringung in Privatwohnungen umzusetzen, soweit dies möglich ist. Durch die Wahrnehmung dieser Wohnungsoption konnte die Stadt nicht nur die Integration verbessern, sondern auch die Aufwendungen bis 2010 begrenzen.

Transferaufwendungen nach AsylbLG in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Absolut	1.221.884	1.190.529	1.151.557	1.390.286	1.996.192
Je Leistungsbezieher	(keine Angaben)			5.539	6.105

Die Aufwendungen insgesamt steigen stark an, da die Zahl der Leistungsbezieher zunimmt. Zudem steigen auch die Aufwendungen je Leistungsbezieher von 2011 nach 2012 stark an. Zum einen sind die nach Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 18.07.2012 gestiegenen Grundleistungsbeträge ursächlich. Zum anderen steigt dieser Kennzahlenwert, da die Zahl der traumatisierten Leistungsbezieher zunimmt und somit die Krankenhilfen steigen.

Transferaufwendungen nach AsylbLG je Leistungsbezieher in Euro

Vergleichs-jahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	5.539	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	6.105	4.862	9.152	6.578	6.125	6.387	6.972	19

Die Stadt Leverkusen weist sowohl 2011 als auch 2012 unterdurchschnittliche Transferaufwendungen je Leistungsbezieher auf. Bei der Einzelbetrachtung der 19 Vergleichsstädte ist – entgegen dem Trend – lediglich in drei kreisfreien Städten von 2011 nach 2012 ein Rückgang bei den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher zu verzeichnen. Als Hauptursache sind in diesen Städten die durchschnittlichen Krankenhilfe-Aufwendungen je Leistungsbezieher zurückgegangen. Der Gesundheitszustand der zugewiesenen Personen ist jedoch ein nicht steuerbarer Faktor. Gemäß Asylverfahrensgesetz werden Asylsuchende in einem bundes- und landesweit geregelten Verfahren den aufnehmenden Kommunen zugewiesen. Dabei hängt der Umfang der Neuzuweisungen neben den aktuellen Entwicklungen in den Krisenregionen der Welt von weiteren Faktoren ab. Auf diese haben die Kommunen keinen Einfluss. Daher können die zu erwartenden Zuwächse an Leistungsbeziehern nicht bzw. nur schwer prognostiziert werden. Ausgehend vom Jahr 2011 mit insgesamt 251 Leistungsbeziehern stieg diese Zahl in 2012 auf 327 Leistungsbezieher an, somit um über 30 Prozent.

Die Leistungssachbearbeitung erledigte die Stadt Leverkusen im Fachbereich 50 „Soziales“ und dort im Bereich 502 „Soziale Leistungen“ in den Jahren 2011 und 2012 mit 1,20 Vollzeit-Stellen. Von diesen bearbeiten rund 0,20 Vollzeit-Stellen spezialisiert die Krankenhilfen.

Fälle nach dem AsylbLG je Vollzeit-Stelle 2011

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

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 120 Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. Dieser bezieht auch die Krankenhilfe-Bearbeitung mit ein. Bei der Stadt Leverkusen wurde ein Soll-Wert von 160 Fällen festgelegt – jedoch ohne Einbeziehung der Krankenhilfen.

→ **Feststellung**

Im Jahr 2011 ist die Stadt Leverkusen Benchmark-Kommune. Durch den massiven Fallzahlenanstieg ohne Personalanpassung steigt die Leistungskennzahl 2012 auf 160 Fälle je Vollzeit-Stelle inklusive Bearbeitung der Krankenhilfen.

Auch 2013 hielt der massive Fallzahlenzuwachs an. Die Stadt Leverkusen reagierte darauf mit entsprechenden Personalzuweisungen in den Bereich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte weiterhin die Entwicklung der Fallzahlen und Leistungsbezieher zeitnah verfolgen sowie die Fortschreibung der Kennzahlen vornehmen, um angemessen und zeitnah auf Veränderungen reagieren zu können.

Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII

Gegenstand der Kennzahlenbetrachtung sind die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel des SGB XII. Obwohl es bei den Hilfearten Unterschiede in der Zielrichtung und Bearbeitung gibt, hat sich die GPA NRW entschlossen, die Hilfen gemeinsam zu betrachten. Der unterschiedliche Aufwand wird dabei über eine Gewichtung der Fallzahlen berücksichtigt.

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

Vergleichs-jahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	6.239	4.344	6.973	5.469	4.926	5.355	5.760	21
2012	5.906	4.555	7.177	5.367	4.843	5.115	5.803	19

Die Stadt Leverkusen hat im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten überdurchschnittliche Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. In der Praxis stellt der Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII) vor allem eine Übergangssituation zum SGB II oder zum Grundsicherungsbezug dar. Die Anzahl der Leistungsberechtigten von Grundsicherungsleistungen (4. Kapitel SGB XII) wird im Wesentlichen durch die demografische Entwicklung sowie die Höhe des Renteneinkommens bzw. des vorhandenen Vermögens beeinflusst. Diese Einflussfaktoren sind von der Kommune nicht direkt steuerbar. Die Transferaufwendungen der Stadt Leverkusen waren in den letzten Jahren pro Leistungsbezieher im 4. Kapitel SGB XII gegenüber den anderen kreisfreien Städten vergleichsweise geringer, da die Leistungsbezieher beispielsweise auch Betriebsrenten ausgezahlt bekommen, die angerechnet werden. Somit verursachen die überdurchschnittlichen Transferaufwendungen des 3. Kapitel SGB XII die höheren Gesamtaufwendungen.

Entwicklung der Fallzahlen

	2010	2011	2012
3. Kapitel	333	462	526
4. Kapitel	1.317	1.410	1.545

Die vorgenannten Fälle des 3. und des 4. Kapitels dienen der GPA NRW in gewichteter Form als Bezugsgröße für die Bildung einer Leistungskennzahl.

Der Bund entlastet die Kommunen bei der Leistung nach dem 4. Kapitel schrittweise. Im Jahr

2011 betrug die Erstattung durch den Bund 15 Prozent, in 2012 waren es 45 Prozent, für das Jahr 2013 bereits 75 Prozent und in 2014 übernimmt der Bund die Kosten vollständig. Durch die höhere Bundesbeteiligung verändert sich die pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Somit hat die Stadt Leverkusen weiterhin die Personal- und Sachkosten für die Bearbeitung der Anträge zu tragen.

Bei der Stadt Leverkusen ist der Fachbereich 50 „Soziales“ und dort der Bereich 502 „Soziale Leistungen“ für die Leistungsgewährung im 3. und 4. Kapitel SGB XII zuständig. Die Leistungssachbearbeitung wurde 2011 mit 6,94 Vollzeit-Stellen erledigt. Zusätzlich standen 0,04 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben zur Verfügung. Im Jahr 2012 waren es dann 0,38 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben. In der Sachbearbeitung wurden insgesamt 8,55 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Zur Wertung des Personaleinsatzes kommt es maßgeblich auf die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle an. Die Bearbeitungsintensitäten im 3. und 4. Kapitel SGB XII sind dabei unterschiedlich. Die Bearbeitung des 3. Kapitels wird vom Aufwand um 40 Prozent höher eingeschätzt als die Bearbeitung eines Falles des 4. Kapitels SGB XII. Grundlage dieser Einschätzung waren unterschiedliche externe sowie interne Gutachten und Erfahrungswerte aus den Kommunen. Der unterschiedliche Aufwand resultiert beispielsweise aus der Prüfung und Unterstützung zur Rückkehr in den Arbeitsmarkt bei Fällen des 3. Kapitels SGB XII – dieser Bereich entfällt beim Personenkreis des 4. Kapitels SGB XII vollständig. Die Berechnung der gewichteten Fälle für die Stadt Leverkusen findet sich in der Anlage zu diesem Teilbericht. Danach ergaben sich für die Stadt Leverkusen 1.453 gewichtete Fälle in 2011 und 1.608 gewichtete Fälle in 2012. Zur Analyse wird die Leistungskennzahl „Gewichtete Fälle nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ herangezogen.

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

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
209	117	246	175	148	167	204	18

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 180 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. Mit einem Leistungswert von 209 Fällen je Vollzeit-Stelle liegt die Stadt Leverkusen deutlich darüber. In 2012 erreicht der Leistungswert 188 Fälle je Vollzeit-Stelle.

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen ist in den Jahren 2011 und 2012 Benchmark-Kommune.

Neben dem Auffangen der steigenden Fallzahlen durch einen höheren Stelleneinsatz agiert die Stadt Leverkusen auch bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen. Seit dem 01.03.2013 wurde ein Front-Office-Bereich geschaffen, um eine konzentriertere Sachbearbeitung zu ermöglichen.

→ **Feststellung**

Neben der Steuerung des Personaleinsatzes gestaltet die Stadt Leverkusen auch die Rahmenbedingungen der Sachbearbeitung. Damit reagiert sie sehr gut auf die Veränderungen bei den Fallzahlen.

Hilfe zur Pflege

Zum 01. Juli 2008 ist das Pflegeweiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Diese Entwicklung hat, wie auch die demografische Entwicklung, die Anzahl der Leistungsbezieher beeinflusst. Am 01. Oktober 2014 hat der Landtag NRW im Zuge der Pflegereform dieses Gesetz fortentwickelt und den Gesetzentwurf der Landesregierung zum GEPA NRW² angenommen und verabschiedet. Es ist seit dem 16. Oktober 2014 in Kraft gesetzt. Wie sich das neue Gesetz auf die Anzahl und Zusammensetzung der Leistungsbezieher sowie auf deren Fallbearbeitung auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden. Generell ist die Steuerungsmöglichkeit von kommunaler Seite in der Hilfe zur Pflege in einem größeren Maße gegeben als in den zuvor betrachteten Leistungsbereichen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulante Pflege)

Entwicklung Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)

	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	85	78	209
Leistungsdichte	0,53	0,48	1,29
Leistungsdichte (Einwohner >65 Jahre)	2,36	2,16	5,79

Die Zahl der Leistungsbezieher ist seit 2010 steigend, allerdings konnten in 2011 nicht alle Fälle erfasst werden. Somit hängt der Rückgang von 2010 nach 2011 und der massive Anstieg der Fälle von 2011 nach 2012 mit der verzögerten Erfassung von Fällen zusammen. Im Zuge der Umsetzung des Zieles „ambulant vor stationär“ war besonders im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen ein Anstieg der Fälle zu verzeichnen. Bei der Stadt Leverkusen ist der Fachbereich 50 „Soziales“ und dort der Bereich 502 „Soziale Leistungen“ für die Hilfestellung zuständig. Die Leistungssachbearbeitung erledigte die Stadt Leverkusen sowohl 2011 als auch 2012 mit 0,67 Vollzeit-Stellen. Aufgrund des geringen Stellenumfanges bei der Sachbearbeitung wurden keine Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben bemessen bzw. erfasst.

Bei der Berechnung der Leistungskennzahl werden – soweit diese vorhanden sind – neben den o. g. Leistungsbezieher zusätzlich Leistungsbezieher in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes berücksichtigt. Leistungsbezieher in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes gab es bei der Stadt Leverkusen in 2011 und 2012 nicht, so dass die o. g. Leistungsbezieher die Basis zur Berechnung der Leistungskennzahl bilden. Aufgrund der verzögerten Erfassung muss das Jahr 2011 in Verbindung mit dem Ergebnis des Jahres 2012 gesehen werden.

² Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen, siehe dazu auch die Ausführungen zum WTG.

Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

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

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

Der Minimalwert ergibt sich aufgrund einer verzögerten Erfassung der Fälle. Dadurch ergäbe sich in 2011 ein rechnerisches Stellenpotenzial von ca. 0,3 Vollzeit-Stellen gemessen am Benchmark. Durch die verzögerte Erfassung der Fälle ergibt sich in 2012 jedoch eine Leistungskennzahl von 312 Fällen je Vollzeit-Stelle. Werden die Fälle 2011 und 2012 addiert und auf die beiden Jahre aufgeteilt, haben die 0,67 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung im Schnitt 142 Fälle bearbeitet – das wäre eine Leistungskennzahl von 212 Fällen.

→ **Feststellung**

Bei rund 140 zu bearbeitenden Fällen ergibt sich mit den ca. 0,7 eingesetzten Vollzeit-Stellen kein rechnerisches Potenzial.

Die Fallzahlenentwicklung sollte Grundlage für Veränderungen beim Personaleinsatz sein. Somit kommt der Erfassung und Auswertung der Fallzahlen sowie Bildung von Personalkennzahlen eine hohe Bedeutung zu.

→ **Empfehlung**

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

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationäre Pflege)

Entwicklung Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)

	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	712	712	815
Leistungsdichte	4,43	4,42	5,04
Leistungsdichte (Einwohner >65 Jahre)	19,77	19,75	22,58

Bei der Stadt Leverkusen ist der Fachbereich 50 „Soziales“ und dort der Bereich 502 „Soziale Leistungen“ auch für die Hilfestellung innerhalb von Einrichtungen zuständig. Die Leistungsbearbeitung erledigte die Stadt Leverkusen 2011 mit 5,23 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich wurden 0,36 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. In 2012 waren es 5,60 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung in Verbindung mit 0,40 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben.

Sowohl die Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes als auch das Pflegegeld für Selbstzahler werden in diesem Bereich bearbeitet und somit bei den Leistungsbeziehern für die Leistungskennzahl berücksichtigt. Allerdings fließen die Leistungsbezieher der

Pflegewohnungsdienstleistungen mit einer geringeren Gewichtung ein. Die Gewichtungstabellen sind in der Anlage zu diesem Teilbericht dargestellt. 2011 liegen insgesamt 883 gewichtete Leistungsbezieher zugrunde. Im Jahr 2012 steigen die Fallzahlen an.

Gewichtete Leistungsbezieher stationäre Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
169	79	261	161	127	153	195	20

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 190 gewichtete Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. Somit ergibt sich in 2011 gemessen am Benchmark ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund 0,6 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte anhand der aktuellen Fallzahlen den Personaleinsatz überprüfen und anpassen.

Für 2012 lag keine Angabe bei den Pflegewohnungsdienstleistungen vor. Im Jahr 2011 waren diese gewichtet ähnlich hoch, wie die gewichteten Fälle in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes. Wird für 2012 von einem ähnlichen Verhältnis ausgegangen, wären 1.017 gewichtete Fälle angefallen. Mit dem Einsatz von 5,6 Vollzeit-Stellen läge der Wert der Leistungskennzahl dann bei 182 Fällen. Damit verfehlt Leverkusen den Benchmark nur noch knapp. Das rechnerische Potenzial läge mit 1.017 gewichteten Fällen in 2012 dann noch bei ca. 0,2 Vollzeit-Stellen.

Unterhaltsheranziehung

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

Die Unterhaltsheranziehung ist bei der Stadt Leverkusen ebenfalls im Fachbereich 50 „Soziales“ und dort im Bereich 502 „Soziale Leistungen“ angesiedelt.

Die Sachbearbeitung erledigte die Stadt Leverkusen 2011 im Bereich Unterhaltsheranziehung für Leistungen der Hilfe zur Pflege mit 1,47 Vollzeit-Stellen. Etwa die Hälfte der kreisfreien Städte konnte keine validen Fallzahlen für Unterhaltsberechnungen oder konkrete Stellenanteile aus diesem Bereich liefern. Somit kann nur die einwohnerbezogene Kennzahl als Indikator für den Stelleneinsatz abgebildet werden. Maßgeblich für den Personaleinsatz ist jedoch die Zahl der Unterhaltsberechnungsfälle, die bearbeitet werden müssen.

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

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,91	0,45	2,42	1,08	0,77	0,94	1,24	18

Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
708	100	957	574	417	655	728	14

Die Vergleichsergebnisse bei der Kennzahl „Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle“ sind eine Orientierungshilfe. Einen Benchmark hat die GPA NRW in den Bereichen der Unterhalts-heranziehung aufgrund der zuvor beschriebenen Datenlage nicht festgelegt. Da die Stadt Leverkusen die Bearbeitung bereits zentralisiert wahrnimmt, nutzt sie bestehende Synergieeffekte. Allerdings konnte auch die Stadt Leverkusen für den Bereich der Hilfe zur Pflege keine Summen zu den festgesetzten Unterhaltsforderungen liefern.

→ Empfehlung

Die Stadt Leverkusen sollte ihr Controlling um weitere Daten, wie beispielsweise die Höhe der festgesetzten und tatsächlich erhaltenen Unterhaltsforderungen im Bereich der Hilfe zur Pflege, erweitern.

Neben den Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung im Bereich „Leistungen der Hilfe zur Pflege“ stehen im Bereich 502 „Soziale Leistungen“ für die Sachbearbeitung Unterhaltsheranziehung „Sonstiges nach dem SGB XII“ 1,00 Vollzeit-Stellen zur Verfügung.

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

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,62	0,03	2,12	0,51	0,20	0,31	0,61	16

Aus den vorgenannten Gründen hat die GPA NRW auch für diesen Teilbereich der Unterhaltsheranziehung keinen Benchmark festgelegt. Im Bereich „Sonstiges nach dem SGB XII“ konnte die Stadt Leverkusen bereits die Höhe der festgesetzten Unterhaltsforderungen auswerten. Im Jahr 2011 wurden bei insgesamt 208 Unterhaltsberechnungsfällen 72.096 Euro an Unterhaltsforderungen festgesetzt. Somit durchschnittlich 347 Euro je Fall.

Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)

In Nordrhein-Westfalen ist das WTG zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Mit dem WTG war der Prüfauftrag der Heimaufsicht ausgeweitet worden. Die Einrichtungen sollen durch die Heimaufsicht regelmäßig überwacht und beraten werden. Zusätzlich sollen Träger und Betroffene informiert und beraten sowie Beschwerden entgegengenommen werden. Das Gesetz galt gleichermaßen für die Bewohner in Betreuungseinrichtungen der Behinderten- und der Altenhilfe. Der Landtag NRW hat am 01. Oktober 2014 im Zuge der Pflegereform den Gesetzentwurf der Landesregierung zum GEPA NRW angenommen und verabschiedet. Dieser entwickelt das WTG weiter. Das GEPA umfasst drei Artikel:

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

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

Bei der Stadt Leverkusen wird die Heimaufsicht beim Fachbereich 50 „Soziales“ und dort im Bereich 500 „Zentrale Aufgaben“ abgewickelt. Die Sachbearbeitung erledigte die Stadt Leverkusen 2011 mit 0,75 Vollzeit-Stellen. Für Leitungsaufgaben werden aufgrund des geringen Volumens keine Stellenanteile bemessen.

Aufgrund der anstehenden WTG-Veränderungen hat die GPA NRW für die Heimaufsicht keinen Benchmark gebildet. Die GPA NRW zieht die Kennzahl Platzzahlen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung zur groben Einschätzung des eingesetzten Personals heran. Die Qualifikation des eingesetzten Personals spielt allerdings auch eine Rolle. Seit 2013 begleitet in Leverkusen eine Pflegefachkraft die Besuche der Heimaufsicht in den Einrichtungen.

Platzzahlen je Vollzeit-Stelle 2011

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.369	554	2.831	1.524	1.117	1.358	1.770	22

Fallzahlen zu den Beratungstätigkeiten konnten nicht vergleichbar erhoben werden, so dass der Beratungsbereich von der GPA NRW in vergleichenden Personalkennzahlen nicht berücksichtigt werden kann. Die Stadt Leverkusen erfasst Beschwerden für das bereichsinterne Controlling und geht diesen nach. Dabei werden über die Einrichtungen, deren Platzzahlen in vorgenannter Kennzahl erfasst wurden, hinaus in 2011 von der Stadt Leverkusen bereits zusätzlich Wohngruppen überprüft. Diese Überprüfungen sind nach dem neuen Gesetz nun ebenfalls pflichtig. Bezogen auf die eingesetzten Vollzeit-Stellen und zu prüfenden Einrichtungen in 2011 zeigt sich gegenüber den Vergleichskommunen ein verhältnismäßig geringer Stelleneinsatz:

Einrichtungen je Vollzeit-Stelle 2011

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
45	7	48	24	17	22	31	22

Wohngeld

Die Wohngeldstellen sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. Die Stadt Leverkusen erledigt die Wohngeldsachbearbeitung im Fachbereich 50 „Soziales“ und dort im Bereich 502 „Soziale Leistungen“. Dabei wird das Wohngeld direkt aus dem Landeshaushalt gezahlt. Die Stadt Leverkusen hat die Kosten für die Bearbeitung der Wohngeldanträge zu tragen, eine Erstattung der Personal- und Sachkosten durch das Land NRW erfolgt nicht. Die Leistungssachbearbeitung erledigte die Stadt Leverkusen 2011 mit 7,93 Vollzeit-Stellen, dabei hatte sie 2010/2011 eine hohe Mitarbeiterfluktuation. Da die Sachgebietsleitung in 2011 unbesetzt war, waren keine Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben zu erfassen.

Wohngeldberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle 2011

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
635	445	1.596	882	648	874	1.036	22

Der Benchmark liegt in diesem Bereich bei 1.050 Fällen je Vollzeit-Stelle. Gemessen am Benchmark ergibt sich für die insgesamt 5.033 Wohngeld-Berechnungsfälle ein rechnerisches Potenzial von ca. 3,1 Vollzeit-Stellen. Landesweit sinken die Fallzahlen in 2012 aufgrund der Änderungen im Bereich des SGB II und der Wohngeldnovelle. So auch in Leverkusen: im Jahr 2012 gehen die Wohngeld-Berechnungsfälle auf eine Zahl von 3.588 zurück, so dass das vorhandene rechnerische Potenzial weiter ansteigt.

→ Feststellung

Die Stadt Leverkusen unterschreitet den Benchmark deutlich. Damit ergibt sich in 2011 ein rechnerisches Potenzial von ca. 3,1 Vollzeit-Stellen. Dieses wächst in 2012 ohne Personalanpassung aufgrund stark sinkender Fallzahlen auf 4,5 Vollzeit-Stellen an.

Grundlage für den Benchmark der GPA NRW sind als einheitliche Basis für alle kreisfreien Städte die Wohngeld-Berechnungsfälle aus der Wohngeld-Statistik von IT.NRW. Neben diesen Wohngeld-Berechnungsfällen gibt es zusätzlich Proberechnungsfälle. Die Proberechnungen werden für andere Leistungserbringer von Sozialleistungen beispielsweise die Jobcenter durchgeführt, um einen möglichen Wohngeldanspruch zu ermitteln. Dieser dient als Grundlage um festzustellen, in welcher Höhe ein SGB II-Anspruch besteht. Die Proberechnungen werden von den Wohngeld-Stellen unterschiedlich gezählt und erfasst. Bei der Stadt Leverkusen führt das Jobcenter die Proberechnungen selbst durch, es hat ein entsprechendes Programm zur Verfügung. Lediglich im Bereich der Grundsicherung fallen noch vereinzelt Fälle zur Probeberechnung bei der Wohngeldstelle an.

Ein hoher Anteil an Lastenzuschüssen wirkt belastend, da der Bearbeitungsaufwand bei den Lastenzuschüssen höher als bei den übrigen Fällen der Mietzuschüsse ist.

Anteil der Lastenzuschüsse an den Wohngeldberechnungsfällen in Prozent 2011

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,13	1,79	10,17	3,82	2,61	3,32	4,67	22

Die Stadt Leverkusen weist einen unterdurchschnittlichen Anteil an Lastenzuschüssen auf. Daher wird die Erreichung des Benchmarks durch die Zusammensetzung der Fälle nicht erschwert. Abteilungsintern werden die Fallzahlen regelmäßig erhoben – den sinkenden Fallzahlen wurde ab 2013 mit der Zuordnung anderer Aufgaben oder Tätigkeiten wie beispielsweise der Bearbeitung von Wohnberechtigungsscheinen begegnet.

→ Empfehlung

Der Personaleinsatz sollte der Fallzahlentwicklung angepasst werden.

Bei der Stellenbemessung sind aber die weiteren Entwicklungen im Wohngeldbereich zu berücksichtigen. Im Jahr 2013 ist beispielsweise der bundesweite elektronische Datenabgleich

auch im Wohngeldbereich³ eingeführt worden. Hierdurch ist ein Mehraufwand entstanden, da Daten (Geburtsort, Prüfergebnisse, Rückforderungsbescheide etc.) zusätzlich erfasst bzw. nacherfasst werden. Der mit dem Datenabgleich verbundene Arbeitsaufwand hat sich nach dem erstmaligen Abgleich wieder reduziert. Dies zeigen Erfahrungen im Zuge der Einführung des elektronischen Datenabgleichs auf Landesebene. Sofern tatsächlich ein Mehraufwand verbleibt, ist dieser beim zukünftigen Stellenbedarf zu berücksichtigen. Bei der künftigen Personalbemessung sind darüber hinaus die geplanten Gesetzesänderungen zu berücksichtigen. Mit der Änderung des Justizgesetzes NRW ist das Widerspruchsverfahren im Wohngeld zum 1. Januar 2015 wieder eingeführt worden. Mit der geplanten Wohngeldnovelle zum 1. April 2015 werden steigende Fallzahlen erwartet. Es sollen nach der Novelle nicht nur die Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten soll ausgeweitet werden. Vor diesem Hintergrund sollte nicht nur die Erfassung der Fallzahlen erfolgen, sondern auch personalbezogene Leistungskennzahlen gebildet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte das interne Controlling um personalbezogene Leistungskennzahlen erweitern, so dass eine gezielte Steuerung des Personaleinsatzes möglich wird.

Durch die Genehmigung von Altersteilzeit hat die Stadt Leverkusen einen sozialverträglichen Weg zum Personalabbau bereits eingeschlagen.

Rentenversicherung

Auffällig ist in den Vergleichskommunen die teils sehr unterschiedliche Fallintensität. Neben der Kommune nehmen auch andere Stellen wie beispielsweise Rentenversicherungsträger oder Rentenvereine die Anträge entgegen. Wie in den Städten Bonn, Duisburg, Köln und Wuppertal gibt es für den Bereich der Rentenversicherungsangelegenheiten in Leverkusen keinen relevanten Personaleinsatz mehr.

Nach § 16 Abs. 1 SGB I werden Rentenanträge von den kreisfreien Städten entgegengenommen. Eine Konkretisierung, was unter einer Entgegennahme von Anträgen zu verstehen ist, enthält das Gesetz nicht. Dabei ist unstrittig, dass den Gemeinden im Zuge der Entgegennahme der Anträge mehr als eine Briefkastenfunktion, also die bloße Entgegennahme und Weiterleitung der Anträge, zukommt. Dies ergibt sich aus § 15 Abs. 2 SGB I. Danach erstreckt sich die Auskunftspflicht auf die Benennung der für Sozialleistungen zuständigen Leistungsträger sowie auf alle Sach- und Rechtsfragen, die für die Auskunftssuchenden von Bedeutung sein können und zu deren Beantwortung die Auskunftsstelle imstande ist. Die Auskunftspflicht der Gemeinden ist dadurch gleichzeitig konkret begrenzt. Von den Gemeinden wird hier nur erwartet werden können, Auskünfte grundsätzlicher Art, die sozialrechtliche Grundkenntnisse voraussetzen, zu erteilen. Die qualifizierte Beratungspflicht obliegt allein den Sozialversicherungsträgern auf Grundlage des § 14 SGB I.

Noch konkreter wird das Aufgabenportfolio der Gemeinden auf Grundlage des § 93 Abs. 1 Satz 1 SGB IV – Aufgaben der Versicherungsämter. Nach § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze werden in NRW die kreisfreien Städte und in Angelegenheiten der Rentenversicherung die Gemeinden als zuständige Versicherungsämter benannt (§ 2 Abs. 1 und 2

³ Automatisierter Datenabgleich nach § 33 Abs. 5 WOGG

ZuVO SGB). Den Gemeinden obliegt die Aufgabe, im Rahmen der Antragsannahme den Sachverhalt aufzuklären, Beweismittel beizufügen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten Sach- und Rechtsfragen zu beantworten. Eine qualifizierte Beratungspflicht lässt sich daraus nicht ableiten. Dies ist nach Auffassung der GPA NRW Aufgabe der Rentenversicherungsträger. In der Stadt Leverkusen steht mit dem „Service-Zentrum Leverkusen“ ein umfassendes Beratungsangebot des Rentenversicherungsträgers den Ratsuchenden zur Verfügung. Daher hat die Stadt Leverkusen für Rentenangelegenheiten keine Stellenanteile mehr bemessen. Dies ist aus Sicht der GPA NRW eine angemessene Entscheidung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen hat ihr Dienstleistungsangebot dem Angebot des Rentenversicherungsträgers vor Ort angemessen angepasst. Sie stellt keine nennenswerten personellen Ressourcen mehr zur Verfügung.

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die BAföG Ämter sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. In Leverkusen ist der Fachbereich 51 „Kinder und Jugend“ und dort der Bereich 513 „Gerichtswesen und wirtschaftliche Hilfen“ zuständig. Die Leistungssachbearbeitung erledigte die Stadt Leverkusen 2011 mit 1,35 Vollzeit-Stellen. Anteilig wurden 0,30 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt.

Anträge nach dem BAföG je Vollzeit-Stelle 2011

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
285	239	685	354	291	330	372	20

Der Benchmark der GPA NRW liegt bei 380 Anträgen je Vollzeit-Stelle. Grundlage für diese Leistungskennzahl der GPA NRW ist die BAföG-Statistik von IT. NRW. Aus dieser werden die Neu- und Wiederholungsanträge gezählt. In den Jahren 2011 und 2012 waren in Leverkusen mit je 385 exakt die gleiche Anzahl an Anträgen zu bearbeiten, 2013 fiel die Zahl der Anträge auf 331 zurück.

→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark ergibt sich für die Stadt Leverkusen ein rechnerisches Potenzial von ca. 0,3 Vollzeit-Stellen.

Mit dem 25. BAföG-Änderungsgesetz stehen aber auch in diesem Leistungsbereich gesetzliche Änderungen an. Danach wird der Bund ab dem Jahr 2015 die volle Finanzierung der Geldleistungen nach dem BAföG übernehmen. Mit Beginn des Schuljahres 2016/2017 beziehungsweise des Wintersemesters 2016/2017 wird das BAföG auch inhaltlich verändert: Bedarfssätze und Einkommensfreibeträge werden angehoben. Insoweit können sich die Antragszahlen – nachdem sie in 2013 in Leverkusen rückläufig waren – auch wieder steigend entwickeln. Eine zeitnahe Auswertung der Antragszahlen ist somit für die Steuerung des Personaleinsatzes wichtig.

Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

Die Stellenausstattung der Stadt Leverkusen entspricht in den Bereichen der Asylbewerberleistungen sowie des 3. und 4. Kapitels SGB XII den GPA NRW Benchmarks. In den Aufgabenbereichen der Hilfe zur Pflege besteht im Bereich Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen in 2011 ein rechnerisches Potenzial von ca. 0,6 Vollzeit-Stellen. Bei gleichbleibendem Personaleinsatz verringert sich dieses aufgrund steigender Fallzahlen in 2012 auf ca. 0,2 Vollzeit-Stellen. Ähnlich gering ist mit ca. 0,3 Vollzeit-Stellen das rechnerische Potenzial im Bereich der BAföG-Leistungen. Lediglich im Wohngeld-Bereich zeigt sich mit einem rechnerischen Stellenpotenzial von ca. 3,1 Vollzeit-Stellen für 2011 und ohne Personalanpassung 4,5 Vollzeit-Stellen für 2012 aus Sicht der GPA NRW Optimierungsbedarf.

Bei allen im Stellenvergleich betrachteten Aufgabenfeldern sind zudem die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Leverkusen zu beachten, wie beispielsweise:

- krankheits- oder urlaubsbedingte Ausfallzeiten (z. B. längere Elternzeit) oder
- altersbedingte bzw. sonstige Fluktuationen.

Produktbereich 05 Soziale Leistungen

Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner

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

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

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

Entwicklung Fehlbetrag Produktbereich „05 Soziale Leistungen“ in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
absolut	40.906.325	45.733.589	45.390.408	49.806.843	47.568.389
je Einwohner	254	285	282	309	294

Der Bund erstattet teilweise höhere Beträge bzw. übernimmt Kosten (z. B. im 4. Kapitel SGBXII), so dass sich ein Anstieg der Erträge ergibt. Dadurch sinkt der Fehlbetrag.

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II⁴ sieht eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig, die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen zuständig. Der qualitative Schwerpunkt der Kommunen liegt bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. In NRW sind unter den 18 zugelassenen kommunalen Trägern die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Mülheim an der Ruhr, Münster, Solingen und Wuppertal.

Das Jobcenter „Arbeit und Grundsicherung Leverkusen“ (AGL) wird von der Agentur für Arbeit und der Stadt Leverkusen in gemeinsamer Verantwortung getragen. Wir betrachten die Jahre 2011 und 2012. Einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen nach dem SGB II hat dabei die Höhe der SGB II-Quote. Diese stieg in Leverkusen vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2012 von 11,2 Prozent auf 12,0 Prozent kontinuierlich an.

Für diese Quote rechnet die GPA NRW den Anteil der Bezieher von Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) an der Bevölkerung im Alter von unter 65 Jahren.

SGB II-Quote in Prozent

Vergleichs-jahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	11,8	8,5	21,4	14,8	13,3	14,7	16,7	22
2012	12,0	8,4	21,6	14,9	13,1	14,9	17,0	21

Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende machten in Leverkusen im Jahr 2011 insgesamt 2.523 Euro und in 2012 insgesamt 2.572 Euro je Leistungsbezieher aus. Dabei bilden die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung bei den kommunalen Leistungen mit durchschnittlich rund 97 Prozent den größten Anteil an den kommunalen Transferaufwendungen insgesamt.

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

Vergleichs-jahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.385	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22
2012	2.403	1.987	2.583	2.281	2.156	2.308	2.399	20

Der übrige Anteil, der bezogen auf die kommunalen Transferaufwendungen insgesamt nur auf den Bereich der einmalige Beihilfen und Eingliederungsleistungen entfällt, macht somit nur rund drei Prozent aus. Er schwankt bei den kreisfreien Städten in 2011 zwischen einem und sechs

⁴ Sozialgesetzbuch Zweites Buch –Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

Prozent, in 2012 bis sieben Prozent. In Leverkusen liegt der Anteil für einmalige Beihilfen und Eingliederungsleistungen bei fünf Prozent in 2011 und sieben Prozent in 2012. Während gegenüber Leverkusen in 2011 noch vier andere kreisfreie Städte höhere Anteile haben, setzt die Stadt Leverkusen in 2012 mit einem Anteil von sieben Prozent den Maximalwert. Da der Prozentanteil auch durch die Verhältnisbildung vom Mietniveau und Heizkosten beeinflusst wird, hat die GPA NRW auch die absoluten Beträge je Leistungsbezieher verglichen.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Beihilfen und Eingliederungsleistungen je Leistungsbezieher in Euro

Vergleichsjahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	74,22	2,23	92,54	22,91	8,71	11,35	25,31	19
2012	88,10	2,97	88,10	21,93	8,35	13,81	28,67	18

Hier bestätigt sich, dass die Stadt Leverkusen im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten für einmalige Beihilfen und Eingliederungsleistungen je Leistungsbezieher im Jahr 2012 die höchsten Transferaufwendungen hat. In 2011 lag nur eine Kommune noch darüber. Die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes kann durch die Kennzahlen jedoch nicht bewertet werden.

Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Rückwirkend zum 1. Januar 2011 trat im April 2011 das Bildungs- und Teilhabepaket in Kraft. Es soll bedürftigen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine bessere Chance auf Bildung und auf Teilhabe am kulturellen Leben geben. Die Umsetzung des BuT liegt in der Verantwortung der Kommune und stellt sie vor besondere Herausforderungen. Das BuT besteht aus sechs Leistungskomponenten, die unterschiedlich in Anspruch genommen werden.⁵

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

Organisation und Steuerung des BuT

Die kreisfreien Städte organisieren die Bearbeitung des BuT sehr unterschiedlich. Sie wird sowohl in unterschiedlichen Fachbereichen, als auch in einer Organisationseinheit wahrgenommen. So haben zum Beispiel einige Jobcenter die BuT-Bearbeitung für ihre SGB II-Berechtigten vollständig auf die kreisfreien Städte übertragen. In anderen Fällen ist das Jobcenter nur für das Schulbedarfspaket nach dem SGB II zuständig, nicht aber für andere Leistungen des BuT. In Leverkusen wird der SGB II-Bereich des BuT vom Jobcenter selbst bearbeitet. Die übrigen Bereiche - wie beispielsweise der Bereich des SGB XII oder Wohngeldes - fällt in die Zuständigkeit der Stadt. Dort werden die Leistungen im Fachbereich 50 (Soziales) in der Abteilung 500 (Zentrale Aufgaben) bearbeitet und koordiniert.

⁵ Mittagsverpflegung, Schulbedarfspaket, Schulausflüge und Klassenfahrten, Lernförderung, Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe und Schülerbeförderungskosten

Kennzahlen zum BuT

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS NRW) erfasst die Mittelverwendung aus dem BuT statistisch. Auf dieser Grundlage wird die sogenannte Ausschöpfungsquote ermittelt, die zeigt, in welchem Umfang die bereitgestellten Mittel verwendet wurden. Die Stadt Leverkusen erreicht in 2012 mit rund 44 Prozent eine Quote deutlich unter dem landesweiten Durchschnittswert von rund 63 Prozent. Nur zwei kreisfreie Städte hatten mit rund 43 und rund 40 Prozent eine noch geringere Quote. Im Jahr 2013 ist die Ausschöpfungsquote der BuT-Mittel bei allen Kommunen erheblich gestiegen.

Ordentliche Aufwendungen nach dem BuT je Bewilligung in Euro 2012

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

Die Bewilligungen der Stadt Leverkusen umfassen die niedrigsten Aufwendungen. Dies korrespondiert mit der niedrigen Ausschöpfungsquote. Dabei machen in 2012 die Bewilligungen aus dem Bereich der Mittagsverpflegung mit ca. 32 Prozent der Bewilligungen den höchsten Anteil aus. Auf Schulausflüge und Klassenfahrten entfielen ca. 29 Prozent und auf den Bereich der Schulbedarfspakete ca. 27 Prozent. Die restlichen Bewilligungen (rund 12 Prozent) verteilten sich auf die anderen vier Bereiche des BuT-Paketes.

Die gesetzlichen Regelungen zur Verwendung der BuT-Mittel wurden in den letzten Monaten weiter angepasst. Es bleibt somit abzuwarten, wie sich der Bürokratieaufwand und die Zahl der Antragsteller weiter entwickelt.

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen beinhaltet ein breites Spektrum an Leistungen für Menschen mit körperlichen, geistigen oder seelischen (psychischen) Behinderungen. In NRW sind die kreisfreien Städte in der Regel für alle ambulanten Eingliederungshilfeleistungen zuständig, die keine Wohnhilfen darstellen. Für die Leistungen zum Wohnen in ambulanter und stationärer Form sowie für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind dagegen die beiden Landschaftsverbände zuständig.

Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen nehmen einen immer größeren Umfang im Haushalt ein, auch weil die Zahl der Menschen mit Behinderungen gestiegen ist⁶. Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Das sind beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit der Ratifizierung in 2009 geltendes Bundesrecht ist, oder die Neuformulierung wesentlicher Teile des SGB XII. Die kreisfreien Städte sind unterschiedliche Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfen zu begrenzen. Die Stadt Leverkusen begegnet beispielsweise den höheren Forderungen der Träger mit jährlichen Verhandlungen. Dennoch sind – wie auch in den anderen kreisfreien Städten – die Aufwendungen stetig steigend.

⁶ s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

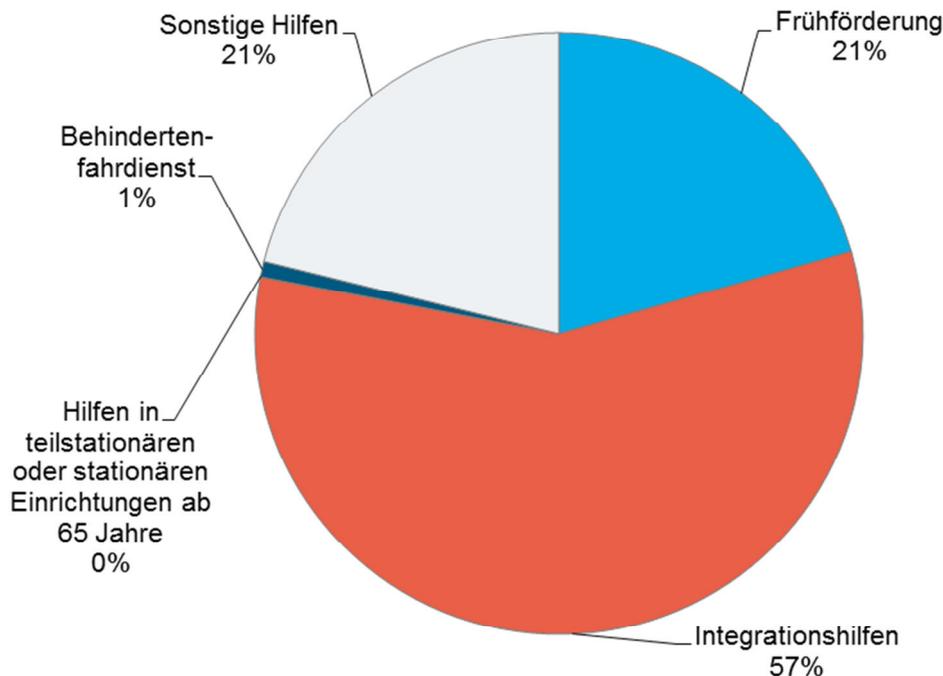
Transferaufwendungen Eingliederungshilfe in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
absolut	988.023	875.041	1.445.667	1.218.343	1.614.745
je Einwohner	6,12	5,45	8,99	7,56	9,99

Ein Grund für den Anstieg bis 2012 liegt in steigenden Fallzahlen. Ein weiterer Grund ist der von 2011 nach 2012 stark gestiegene Aufwand im Bereich der Integrationshilfen.

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

Verteilung der Aufwendungen aus Transferleistungen der Eingliederungshilfe 2012



Bezogen auf die Einwohnerzahl lassen sich aber zusammenfassend keine wertenden Aussagen treffen, da die Zahl der Leistungsbezieher und die Art der geleisteten Eingliederungshilfen maßgeblich für den Aufwand im jeweiligen Leistungsbereich der Eingliederungshilfe ist. Da der Behindertenfahrdienst sehr unterschiedlich organisiert ist und zum Teil freiwillige Anteile enthält, werden die nachfolgenden Kennzahlen im Vergleich ohne den Behindertenfahrdienst dargestellt.

Entwicklung der Zahl an Leistungsbeziehern von Eingliederungshilfen (ohne Behindertenfahrdienst)

	2010	2011	2012
Leistungsbezieher insgesamt	488	496	562
Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)	3,04	3,08	3,48

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je Einwohner in Euro

Vergleichs-jahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	7,53	3,41	27,06	10,26	7,35	8,87	10,26	20
2012	9,90	3,25	28,47	11,21	8,00	9,30	11,78	19

Die Stadt Leverkusen erledigt die Bearbeitung der Eingliederungshilfen zentral. Andere Stellen – wie beispielsweise das Gesundheitsamt – werden zwar im Bedarfsfall z. B. für die Erstellung von Gutachten beteiligt, die Bewilligung von Leistungen erfolgt aber ausschließlich im zuständigen Fachbereich. Dies ist in Leverkusen der Fachbereich 50 (Soziales). Bearbeitet werden die Eingliederungshilfen in der Abteilung 501 (Soziale Dienste). Im Jahr 2011 setzte die Stadt Leverkusen 1,70 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein, im Jahr 2012 waren es 1,76 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich wurden jeweils 0,10 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt.

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

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,12	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,31	22

Wie zuvor bereits beschrieben sind die Leistungsarten der Eingliederungshilfe sehr verschieden. Deshalb hat die GPA NRW keine Leistungskennzahlen und keinen Benchmark gebildet. Eine Spezialisierung bzw. zentrale Bearbeitung, wie sie auch in Leverkusen vorzufinden ist, erleichtert aus Sicht der GPA NRW allerdings die Steuerung im Einzelfall sowie die Gesamtsteuerung der Eingliederungshilfen.

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

Frühförderung

Im Rahmen der Eingliederungshilfe werden heilpädagogische Maßnahmen im Vorschulalter gewährt. Die bedeutendste heilpädagogische Leistung ist die Frühförderung. Diese umfasst alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um eine drohende Behinderung zu vermeiden oder eine

bestehende Behinderung durch gezielte Förder- und Behandlungsmaßnahmen auszugleichen oder zu mildern. In der Frühförderung werden Kinder vom Säuglingsalter an bis zum Schuleintritt gefördert. Eine frühestmögliche Förderung kann Maßnahmen der Eingliederungshilfe vermeiden oder den Hilfebedarf verringern bzw. verzögern. Eine Beteiligung der Eltern für Maßnahmen der Frühförderung sieht das Gesetz nicht vor.

Leverkusen leistete 2011 insgesamt rund 366.000 Euro und 2012 rund 332.000 Euro an Transferaufwendungen für die Frühförderung. Die insgesamt sinkenden Aufwendungen waren trotz eines Anstieges der Zahl an Leistungsbezieher von 2011 nach 2012 möglich:

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

	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	311	253	275
Leistungsdichte	37,4	30,2	32,7

Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner bis 6 Jahre)

Vergleichs-jahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	30,2	7,4	54,9	27,4	18,3	21,5	34,9	19
2012	32,7	7,8	56,5	28,0	16,5	21,9	38,0	18

Transferaufwendungen Frühförderung je Leistungsbezieher in Euro

Vergleichs-jahr	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.447	783	5.121	2.865	1.789	2.652	3.896	20
2012	1.208	1.208	5.629	2.982	1.825	2.556	4.198	19

Die vergleichsweise hohe Leistungsdichte kann ein Grund dafür sein, dass die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher im Vergleich niedrig sind. Es kann vermutet werden, dass viele leichtere und damit vom Aufwand günstigere Fälle gefördert werden, die zwar dann die Leistungsdichte erhöhen aber die Aufwendungen je Fall senken. Für den Bereich der Frühförderung gibt es aber derzeit noch kein Berichtswesen, das diese Vermutungen bestätigen oder widerlegen könnte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte für den Bereich der Frühförderung Kennzahlen bilden und regelmäßig fortschreiben, so dass Entwicklungen und Tendenzen in der Hilfeleistung frühzeitig erkannt und zur Steuerungsunterstützung genutzt werden können. Als Basis können die Kennzahlen der GPA NRW genutzt werden.

Wie die meisten anderen kreisfreien Städte betreibt die Stadt Leverkusen selbst kein eigenes Frühförderzentrum sondern nutzt das Angebot eines freien Trägers. Dort ist seit 2010 auch ein interdisziplinäres Frühförderzentrum vorhanden.

→ **Feststellung**

Die Zugangssteuerung erfolgt durch eine Prüfung der Hilfeleistung über ein vom Gesundheitsamt erstelltes Gutachten bzw. über die Diagnostik beim Träger, wenn das Gesundheitsamt keine personellen Ressourcen für die Gutachtenerstellung hat.

Die Zugangssteuerung nicht verbindlich zu regeln und ggf. die Diagnostik beim Träger anzusiedeln, der letztlich auch die Hilfeleistung erbringt, wird seitens der GPA NRW kritisch gesehen. Auch wenn die Stadt Leverkusen keine Bedenken zu dieser Form der Abwicklung hat.

→ **Empfehlung**

Für die Zugangssteuerung zu den Hilfen sollten verbindliche Regeln getroffen werden. Durch die Erstellung eines Förder- und Behandlungsplanes z. B. durch das Gesundheitsamt für den Einzelfall wird ein Controlling der Hilfeleistung ermöglicht.

Bislang werden die Vereinbarungen zu Stundensätzen jährlich neu verhandelt. Meist wurden die Vereinbarungen allerdings zuvor durch den Träger gekündigt, da Kostensteigerungen bzw. Mehrbedarfe geltend gemacht werden. Gerade vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Leverkusen über detailliertere Informationen hinsichtlich der Struktur ihrer Fälle verfügen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte ein Controlling im Bereich der Frühförderung aufbauen, das die Struktur der Fälle und ihre Transferaufwendungen für diese Fälle abbildet.

Integrationshilfen

Bei den Hilfen zur angemessenen Schul- und Ausbildung ist die bedeutendste Leistung die Integrationshilfe. Integrationshelfer sollen den schulpflichtigen Kindern mit einer Behinderung den Schulbesuch ermöglichen oder erleichtern. Die Fallzahlen und die Aufwendungen sind in den letzten Jahren bei allen kreisfreien Städten stark angestiegen. Gründe hierfür liegen in den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention⁷. Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz NRW wurde zum Schuljahr 2014/2015 der gemeinsame Unterricht von Menschen mit und ohne Behinderung als Regelfall im Schulgesetz verankert. Danach sollen vermehrt Kinder mit einer Behinderung in Regelschulen beschult werden. Hierdurch werden weitere Fallzahlensteigerungen erwartet.

Leverkusen wendete 2011 für die Integrationshilfen insgesamt rund 581.000 Euro und 2012 rund 928.000 Euro an Transferaufwendungen für Euro auf. Die steigenden Aufwendungen sind auch einem Anstieg der Zahl an Leistungsbeziehern von 2011 nach 2012 geschuldet:

⁷ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner) Integrationshilfen

	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	42	42	50
Leistungsdichte	0,26	0,26	0,31

Auch die jeweiligen Behinderungsarten und der daraus resultierende Unterstützungsbedarf Einfluss auf die Aufwendungen je Leistungsbezieher. Je Leistungsbezieher wendete die Stadt Leverkusen in 2012 bereits 18.565 Euro auf. Erhebungen zu den Behinderungsarten liegen jedoch nicht vor. Somit ist eine entsprechende Auswertung oder Vergleich zu anderen kreisfreien Städten nicht möglich.

Durch die Durchführung von Hilfeplankonferenzen unter Beteiligung von Schule, Träger und der Stadt, versucht die Stadt Leverkusen passgenaue Integrationshilfen zu gewährleisten. Von einigen kreisfreien Städten werden neben Einzelfallhilfen auch sogenannte Pools finanziert. Bei den Poolösungen ist es nicht allen kreisfreien Städten möglich, die Anzahl der teilnehmenden Schüler anzugeben. Daher werden die Transferaufwendungen der Integrationshilfen nicht interkommunal verglichen. Erkenntnisse, ob für die kreisfreien Städte bzw. für die Abwicklung der Integrationshilfen eine Pool-Lösung grundsätzlich vorteilhaft ist oder nicht, hat die GPA NRW aus dem bisher vorliegenden Datenmaterial nicht ableiten können. Im Jahr 2013 hat auch die Stadt Leverkusen zum ersten Schulhalbjahr einen Pool gebildet. Dieser Pool wird von der betroffenen Schule mit dem Träger in Abstimmung mit der Stadt organisiert. Es erfolgt bislang schon eine Erfassung der Stunden für die Integrationshilfen – jedoch werden noch keine Kennzahlen gebildet oder Erhebungen zu den Behinderungsarten durchgeführt.

→ Empfehlung

Die Stadt Leverkusen sollte ein Controlling im Bereich der Integrationshilfen aufbauen, das über Kennzahlen zu den Hilfen eine Steuerungsunterstützung ermöglicht.

Genau wie bei der Frühförderung werden die Eltern an den Kosten der Integrationshilfen nicht beteiligt. Inzwischen hat das Land seine Konnexität anerkannt und übernimmt für Schulträgeraufgaben 25 Millionen Euro und für sonstiges nicht lehrendes Personal 10 Millionen Euro⁸. Die erste Inklusionspauschale wird spätestens zum 1. Februar 2015 vom Land ausgezahlt.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren⁹. Die kreisfreien Städte haben den Behindertenfahrdienst hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und des Personenkreises unterschiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzliche und freiwillige Leistung. Deshalb war die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes häufig Bestandteil von Haushaltskonsolidierungen. In Leverkusen wurden 2011 für den Behindertenfahrdienst insgesamt rund 5.000 Euro und 2012 rund 13.000 Euro aufgewendet.

⁸ siehe dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für schulische Inklusion vom 9. Juli 2014

⁹ s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

**Leistungsbezieher und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)
Behindertenfahrdienst**

	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	33	32	36
Leistungsdichte	0,21	0,20	0,22

Nachdem die Aufwendungen je Leistungsbezieher in 2011 noch bei 146 Euro lagen, stiegen sie in 2012 auf 371 Euro je Leistungsbezieher an. Es fehlen jedoch konkrete Auswertungen, die die Ursachen für diesen Anstieg aufzeigen könnten. Ein Vertragscontrolling gibt es derzeit noch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte ein Vertragscontrolling für die Leistungen des Behindertenfahrdienstes installieren.

Die Bewilligungsvoraussetzungen für den Behindertenfahrdienst sind in den Städten unterschiedlich definiert, so dass keine einheitliche Basis für die Anzahl der Leistungsbezieher oder Teilnehmer gebildet werden konnte. Eine Darstellung einer Kennzahl bezogen auf die Leistungsbezieher oder Teilnehmer erfolgt daher nicht. Vorgaben können zu bestimmten Merkzeichen im Schwerbehindertenausweis gemacht werden oder auch zu den Fahrten selbst. Eine Kostenbegrenzung kann hier z. B. durch die Einschränkung auf das Stadtgebiet erfolgen. Zudem ist zu regeln, ob eine Pauschal- oder Einzelabrechnung erfolgt. Dies hängt auch davon ab, wie viel Personal für die verwaltungsseitige Steuerung des Behindertenfahrdienstes eingesetzt wird. Seitens der Stadt Leverkusen ist der Anteil des eingesetzten Personals so gering, dass dieser Anteil nicht separat ausgewiesen wird.

Hilfe zur Pflege

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

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

In der letzten überörtlichen Prüfung im Bereich Soziales (Bericht aus dem Jahr 2008) bildete die Stadt Leverkusen bei den Kennzahlen „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher und je Einwohner“ jeweils den Minimalwert ab und war Benchmark-Kommune. Bei den ambulanten Hilfen wies sie jedoch im interkommunalen Vergleich mit rund 15 Prozent den niedrigsten Anteil aus, so dass hinsichtlich der demografischen Entwicklung sowie der damit erwarteten steigenden Ausgaben empfohlen wurde, diesen Anteil künftig auf 43 Prozent als Zielgröße auszubauen. Aktuell liegt der Mittelwert der ambulanten Quote bei 32 Prozent. Die Stadt Leverkusen konnte ihren Anteil bis 2012 auf 20 Prozent ausbauen. Dies gelang unter anderem durch die Umsetzung des in der letzten Prüfung empfohlenen Einsatzes von Pflegefachkräften. Auch die ergänzenden Leistungen zur Förderung des Verbleibs in der eigenen Häuslichkeit wurden ausgebaut. Die Weiterentwicklung ambulanter Angebote und Vernetzung der pflegerischen

Versorgung waren ebenfalls im letzten Prüfbericht empfohlen worden. Diese Bereiche erfordern ein dauerhaftes Engagement, dass die Stadt Leverkusen im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch leistet. Dies kommt beispielsweise in dem „Controllingbericht der wirkungsorientierten Steuerung der kommunalen Altenhilfe in Leverkusen (Berichtszeitraum 2009-2013)“ zum Ausdruck.

Während der damaligen Prüfung befanden sich die Sozialplanung sowie die Einführung eines Berichtswesens noch im Aufbau. Die Stadt Leverkusen hat dann erstmalig im Frühjahr 2010 in einem Sozialbericht Erkenntnisse zur kommunalen Sozialpolitik zusammenfassend dargestellt und auf dieser Grundlage die weitere Arbeit ausgerichtet. Im Mai 2013 wurde dieser Sozialbericht mit dem „Sozialbericht 2012“ aktualisiert und fortgeschrieben.

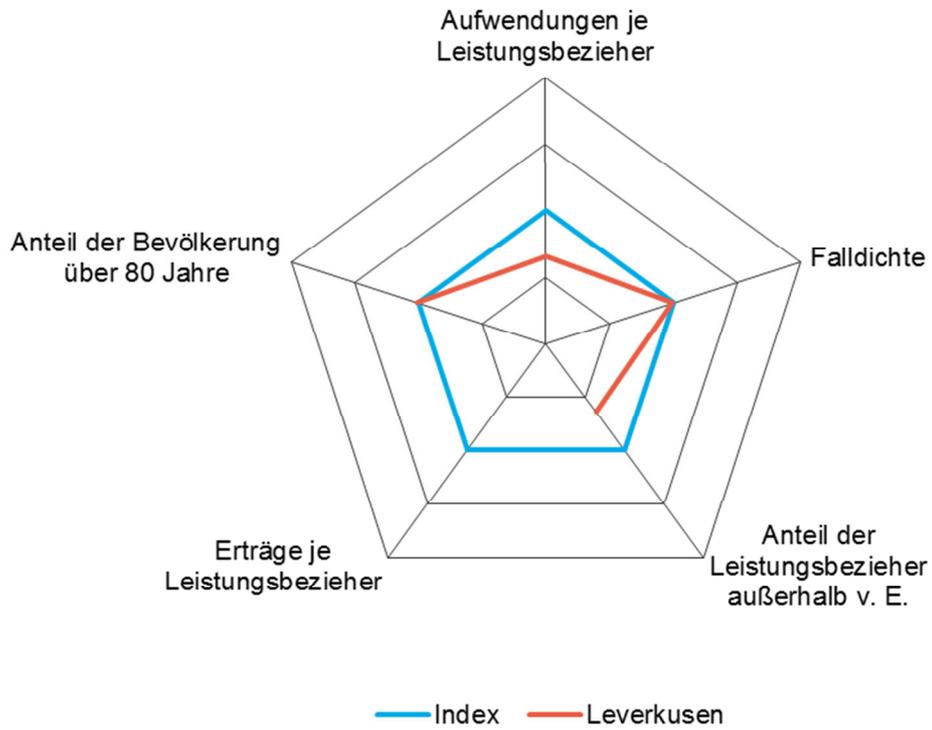
Im Bereich der Einnahmeerzielung war in der letzten Prüfung zudem die Intensivierung der Unterhaltsverfolgung sowie die Einrichtung eines Einnahmemanagements als Handlungsmöglichkeit aufgezeigt worden. Hier sieht die GPA NRW auch derzeit noch Handlungsbedarf. In der nachfolgenden Grafik wird dies bei den Erträgen in der Hilfe zur Pflege deutlich – hier konnten die Erträge für die Stadt Leverkusen nicht vergleichbar ermittelt werden. Die Bildung von Kennzahlen auch in diesem Bereich könnte die Steuerung aber entsprechend unterstützen.

Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege

Die folgende Grafik macht deutlich, welche Faktoren die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege beeinflussen und sich auf die Aufgabenerledigung auswirken. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar.

Es werden die Kennzahlen 2012 dargestellt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der kreisfreien Städte. Die Erträge bei der Hilfe zur Pflege konnten für die Stadt Leverkusen nicht vergleichbar ermittelt werden. Daher bleibt der Punkt „Erträge je Leistungsbezieher“ ohne Angabe für Leverkusen.

Wirkungszusammenhänge Hilfe zur Pflege 2012



Anlagen

Gewichtung 3. und 4. Kapitel SGB XII

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2011

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	462	1	462
4. Kapitel SGB XII	1.416	0,7	991
Gesamt			1.453

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

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	526	1	526
4. Kapitel SGB XII	1.545	0,7	1.082
Gesamt			1.608

Gewichtung stationäre Pflege

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege eigene Zuständigkeit	712	1,0	712
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR	82	1,0	82
Pflegewohngeldselbstzahler	222	0,4	89
Gesamt			883

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2012

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege eigene Zuständigkeit	815	1,0	815
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR	101	1,0	101
Pflegewohngeldselbstzahler	keine Angabe	0,4	keine Angabe
Gesamt			(Angabe ohne Pflegewohngeldselbstzahler nicht möglich)

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen und Sport der Stadt
Leverkusen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Hauptschulen	7
Realschulen	8
Gymnasien	9
Gesamtschulen	10
Schulturnhallen	13
Gesamt Betrachtung	14
Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten	15
Schulsekretariate	17
Organisation und Steuerung	19
Schülerbeförderung	21
Organisation und Steuerung	21
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	24

→ Schulen und Sport

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen und Sport umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

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

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Leverkusen mit Ausnahme der Förderschulen und Berufskollegs. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme² sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen. Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes, also die BGF (a) nach DIN 277.

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

Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

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

Die Stadt Leverkusen setzt sich kontinuierlich mit Schulentwicklungsplanung auseinander. Der Schulentwicklungsplan 2015/16 – 2019/20 wurde kürzlich beschlossen³.

Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen gibt es auch in Leverkusen immer weniger Grundschüler. Seit dem Jahr 2000 sank ihre Anzahl von einst ca. 6.800 um rund zehn Prozent auf ca. 6.100. Ebenso sank die Anzahl der gebildeten Klassen. Durch veränderte Rahmenbedingungen bei der Klassenbildung ist vom Vergleichsjahr 2011 bis heute die Anzahl der gebildeten Klassen nahezu unverändert. Auch gab es im Jahr 2000 noch keine OGS-Angeboten an den Schulen.

Bei der letzten Prüfung hat die GPA NRW die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben. Der Wert für das Jahr 2006 für Leverkusen lag damals bei 15,46 m² je Schüler. Das war ein leicht überdurchschnittlicher Wert. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einbezogen. Zum Jahr 2011 ist dieser Wert weiter gestiegen. Er liegt nun bei 16,27 m² je Schüler.

→ Feststellung

Die Stadt Leverkusen hat bereits Grundschul-Flächen abgebaut. Der Abbau hält jedoch nicht Schritt mit dem Rückgang der Schülerzahlen. Andere kreisfreie Städte kommen mit weniger Fläche für ihre Grundschulen aus.

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

Im Vergleichsjahr 2011 gibt es in Leverkusen 27 Grundschulen, mittlerweile nur noch 25 in 2015. Fast alle Schulen verfügen über ein OGS-Angebot. Ganztagsangebote nutzen im Vergleichsjahr 41 Prozent der Schüler, aktuell 68 Prozent in 2015. Die GPA NRW berücksichtigt diese Quote bei der Bemessung des Benchmarks.

³ Rat der Stadt Leverkusen, DS-Nr. 2015/0500

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2011



Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
318	256	415	335	309	322	367	21

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

Summen Grundschulen 2011

Schulgebäude in m²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m² je Klasse	Benchmark in m² je Klasse	Potenzial in m² je Klasse	Potenzial in m²
80.509	6.081	253	24,04	318	295	23	5.800

Leverkusen stellt somit rund sieben Prozent mehr Fläche zur Verfügung, als gemessen am Benchmark erforderlich wäre (Potenzial). Das Potenzial verteilt sich naturgemäß nicht gleichmäßig auf alle Schulstandorte. Manche Grundschulen haben Bedarfe, andere haben Überhänge. In den zuvor genannten 5.800 m² an Potenzial sind diese Bedarfe und Überhänge saldiert.

Betrachtet man nur die Überhänge genauer, zeigt sich, dass an nur drei Grundschulen zusammen zwei Drittel dieses Potenzials bestehen. Alle diese vier Grundschulen haben einzeln mehr als 885 m² Flächenüberhang. Das entspricht jeweils der Fläche, den weitere drei Klassen benötigen würden.

Bruttogrundfläche und Potenzial ausgewählter Grundschulen je Klasse in m² BGF 2011

Grundschule	Schulgebäude in m² je Klasse	Potenzial Schulgebäude in m²	Bemerkung
GGs Sternenschule	482	1.514	Gebäude soll aufgegeben werden
GGs Waldschule	457	1.542	
GGs Löwenzahnschule	392	940	bessere Auslastung zu erwarten, da künftig einzige Grundschule in Rheindorf

Es zeigt sich, dass die ermittelten Potenziale teilweise solche Schulen betreffen, an denen schulorganisatorische Maßnahmen bevorstehen. Solche Maßnahmen sollten dann auch als Gelegenheit genutzt werden, um Flächen nachhaltig zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte die aufgezeigten Potenziale an den einzelnen Standorten kritisch unter dem Aspekt der nachhaltigen Flächenoptimierung prüfen.

Über die aufgeführten Grundschulen hinaus gibt es zwischenzeitig weitere wichtige Änderungen an folgenden Schulen:

- Die KGS Erich Kästner Schule und die die GGS Brüder Grimm wurden aufgelöst. Die Räumlichkeiten werden nun von anderen Schulen genutzt.

Rechnet man die Flächen der seit 2011 geschlossenen Grundschulen zusammen, ergibt dies rund 3.700 m². Damit ist das ausgewiesene Potenzial von 5.800 m² im Jahr 2011 heute schon teilweise realisiert.

→ **Feststellung**

Die durchgeführten Grundschul-Schließungen verringern das ermittelte Potenzial. Die Schülerzahl an Grundschulen wird allerdings von 2011 bis 2019 voraussichtlich um weitere drei Prozent sinken. Es ist deshalb angesichts der demografischen Entwicklung auch künftig bei den Grundschulen von einigen Handlungsmöglichkeiten auszugehen.

Auch andere Entwicklungen wie der geplante Ausbau des OGS-Angebotes auf 80 Prozent Betreuung und die verstärkte Aufnahme von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf machen künftige Anpassungen der Raumsituation erforderlich.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Leverkusen gab es in 2011/2012 folgende weiterführende Schulen in kommunaler Trägerschaft:

- vier Hauptschulen,
- drei Realschulen,
- vier Gymnasien und
- zwei Gesamtschulen.

Das weiterführende Schulangebot verändert sich derzeit durch die Einführung einer Sekundarschule zum Schuljahr 2015/16. Dies nutzt die Stadt Leverkusen, um das Angebot der weiterführenden Schulen bedarfsgerecht anzupassen, insb. betrifft dies die Hauptschul-Standorte⁴.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Leverkusen die Schulentwicklung fortlaufend beobachtet und das Schulangebot in der Sekundarstufe entsprechend anpasst.

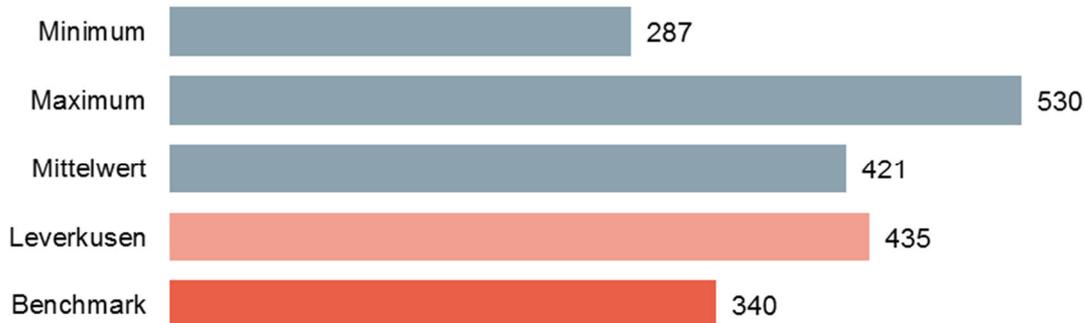
⁴ Rat der Stadt Leverkusen, DS-Nr. 2527/2013

Nur durch bewusste Steuerung werden knappe Ressourcen sinnvoll eingesetzt. Es entstehen allerdings Konkurrenzen, wenn man langfristig an möglichst vielen Schulformen in der Sekundarstufe festhält. Konkurrenzen der Schulformen binden mehr Ressourcen als zwingend erforderlich. Möglichkeiten zur Konsolidierung blieben auf diese Weise ungenutzt.

Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler in Leverkusen sank zwischen 2000 und 2011 um fast ein Drittel. Die Stadt Leverkusen reduziert derzeit die Anzahl der Hauptschulen entsprechend des Ausbaus der Sekundarschule. Zwei der vier Hauptschulen haben Ganztagsangebote. Dies berücksichtigt die GPA NRW beim Benchmark.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2011



Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
435	287	530	421	396	425	465	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 2) zu finden.

Summen Hauptschulen 2011

Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
23.053	1.094	53	20,64	435	340	95	5.000

Für Leverkusen weist die GPA NRW rund 22 Prozent der Hauptschul-Flächen als Potenzial aus. Grund hierfür ist auch die laufende Umstellung des Schulangebotes. Von den vier Hauptschulen in 2011 bestehen nur zwei in 2015 unverändert fort. Die GHS Görresstraße wurde bereits geschlossen. Damit alleine wird das errechnete Potenzial bereits vollständig realisiert. Darüber hinaus nimmt die GHS Neukronenberger Straße keine neuen Schüler mehr auf. An

ihrem Standort soll eine Sekundarschule gegründet werden und sukzessive die frei werden Raumkapazitäten belegen.

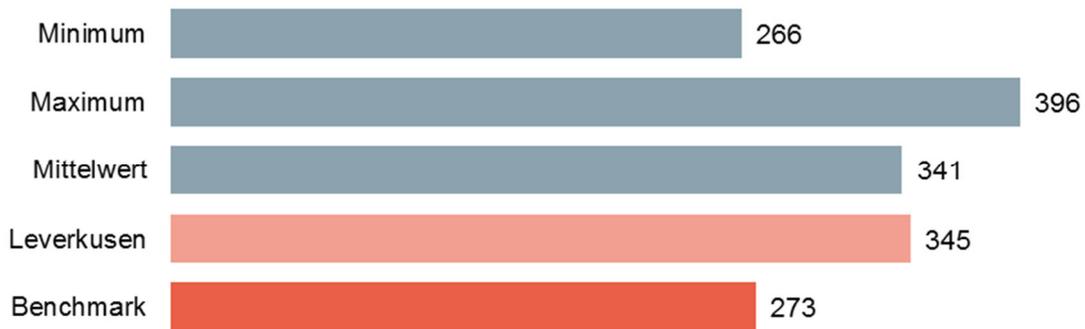
→ **Feststellung**

Das zum Betrachtungszeitpunkt 2011 ausgewiesene Potenzial für die Hauptschulen wurde in der Zwischenzeit durch schulorganisatorische Maßnahmen realisiert.

Realschulen

Anders als bei den Hauptschülern sank die Zahl der Realschüler in Leverkusen nur marginal. Der Rückgang beträgt von 2000 auf 2011 lediglich drei Prozent. Entsprechend gering ist der Veränderungsdruck auf die Realschulen.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2011



Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
345	266	396	341	302	347	385	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 3) zu finden.

Summen Realschulen 2011

Schulgebäude in m²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m² je Klasse	Benchmark in m² je Klasse	Potenzial in m² je Klasse	Potenzial in m²
30.685	2.515	89	28,26	345	273	72	6.400

An den Realschulen ermittelt die GPA NRW 21 Prozent der Flächen als Potenzial. Damit ist an den drei Realschulen jeder fünfte Quadratmeter Bausubstanz „zu viel“. Die rechnerischen Überhänge entsprechen dem Platz, den 24 weitere Klassen benötigen, also vier weitere Züge. Die Überhänge betreffen alle Standorte gleichermaßen. In der Zwischenzeit ist es an den Realschulen zu keinen schulorganisatorischen Veränderungen gekommen.

→ **Empfehlung**

Für die Realschulen wird deutlich mehr Fläche vorgehalten, als rechnerisch erforderlich wäre. Davon sind alle drei Standorte gleichermaßen betroffen. Die Stadt Leverkusen sollte untersuchen, ob die vorhandenen Flächen noch zwingend für die schulische Nutzung erforderlich sind oder Möglichkeiten zu Einsparungen bestehen.

Die Schulverwaltung hat vorgetragen, dass bisher keine andere Nutzung der durch die GPA NRW als rechnerische Potenziale ausgewiesene Flächen in Frage. Entweder resultieren die Überhänge aus baulichen Gegebenheiten und bedeuten keine verfügbaren Räume. Oder die verfügbaren Räume sind so gering, dass die Abtrennung einzelner Flächen und deren Fremdnutzung nicht darstellbar sind.

Gymnasien

Die Anzahl der Gymnasiasten nahm zwar im Vergleich der Eckjahre 2000 und 2011 deutlich um 18 Prozent zu. Weil die Gymnasialzeit auf acht Schuljahre umgestellt wird, kommt es nun aber wieder zu einem Rückgang. Der damalige Schulbau ging deshalb auch von anderen Rahmenbedingungen aus. Bis 2019 ist nun wiederum 17 Prozent weniger Schülern zu rechnen als noch 2011. Das Gymnasium bleibt als Schulform in Leverkusen unverändert bestehen. Drei Gymnasien haben Ganztagsangebote, was die GPA NRW beim Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2011



Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
273	231	336	279	259	282	286	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 4) zu finden. Daraus ist zu erkennen, dass außer am Landrat-Lucas-Gymnasium alle Gymnasien den Benchmark überschreiten und rechnerische Potenziale gegeben sind. Die sinkende Schülerzahl nach Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit wird die schon bestehenden Überhänge weiter anwachsen lassen.

Summen Gymnasien 2011

Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
63.301	5.526	232	28,85	273	261	12	2.800

In der stadtweiten Saldierung aller Flächenbedarfe und Überhänge gelten rund vier Prozent der Fläche als Potenzial. Es kam seit 2011 zu keinen wichtigen Veränderungen.

→ Empfehlung

Wegen der Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit wird es zu weiteren Flächenüberhängen kommen. Die Stadt Leverkusen sollte Möglichkeiten zur Einsparung prüfen, wenn die Flächen nicht mehr zwingend für die schulische Nutzung erforderlich sind.

Hierzu hat die Schulverwaltung vorgetragen, dass die durch die GPA NRW ausgewiesenen Flächen durch andere Bedarfe beansprucht werden. Hierzu zählen

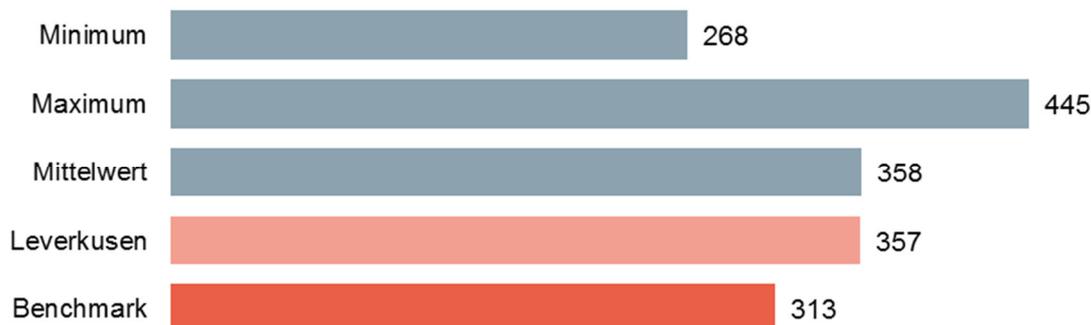
- die Einrichtung von bilingualen Klassen (kleinerer Klassenverband),
- die Einrichtung von Lehrer-Arbeitsplätzen,
- die Bildung von Internationalen Förderklassen und
- die Absenkung des Klassenfrequenz-Richtwertes von 28 auf 27 im 5. Jahrgang.

Auch für die Zukunft entstehen neue Platzbedarfe: So sollen weitere internationale Förderklassen gebildet werden. Ferner werden wegen der verstärkten Beschulung von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf an Gymnasien weitere Räume benötigt. Die Stadt Leverkusen rechnet mit einer weiteren Absenkung des Klassenfrequenz-Richtwertes. Außerdem muss die Verwaltung die Kooperation mit der neuen Sekundarschule in der Oberstufe darstellen. Nach Aussage der Verwaltung bestehen auf Ebene der Klassen- und Fachräume auf das Schuljahr 2019/20 bezogen keine freien Kapazitäten mehr.

Gesamtschulen

Die Schülerzahlen an Gesamtschulen stiegen von 2000 nach 2011 um vier Prozent. Für die Zukunft werden nahezu gleichbleibende Schülerzahlen erwartet. Die Gesamtschulen bleiben als Schulform in Leverkusen unverändert bestehen. Beide Gesamtschulen sind Ganztagschulen. Dies hat die GPA NRW beim Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Gesamtschule je Klasse in m² 2011



Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
357	268	445	358	317	362	393	20

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der beiden Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilerichts (Grafik 5) zu finden. Daran ist zu erkennen, dass beide Gesamtschulen deutlich mehr Fläche haben als rechnerisch erforderlich. Für die Käthe-Kollwitz-Gesamtschule verweist die Schulverwaltung auf den Umstand der Unterbringung an zwei Standorten, was gleichbedeutend mit einem höheren Flächenbedarf sei.

Summen Gesamtschulen 2011

Schulgebäude in m²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m² je Klasse	Benchmark in m² je Klasse	Potenzial in m² je Klasse	Potenzial in m²
42.196	3.054	119	27,74	357	313	44	5.200

Mehr als zwölf Prozent der Gesamtschul-Flächen weist die GPA NRW als Potenzial aus. Aufgrund des hohen Zuspruchs muss die Oberstufe der Gesamtschule Schlebusch künftig fünfzügig geführt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Leverkusen sollte die ermittelten Potenziale an den einzelnen Standorten kritisch auf Möglichkeiten zur Einsparung prüfen.

Die Schulverwaltung verweist darauf, dass auf Ebene der Unterrichtsräume keine freien Kapazitäten bestehen und der rechnerische Überhang, den die GPA NRW ausweist, auch nicht bei Verkehrsflächen, technischen Funktionsflächen und Konstruktionsfläche abgebaut werden könne.

Zusammenfassung der Potenziale Schulgebäude 2011

Schulart	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	5.800
Hauptschulen	5.000
Realschulen	6.400
Gymnasien	2.800
Gesamtschulen	5.200
Gesamt	25.200

Die Berechnungsgrundlage findet sich als Tabelle 1 als Anlage zu diesem Teilbericht.

Die GPA NRW bewertet die ermittelten Flächenüberhänge grundsätzlich mit einem jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite.

→ Feststellung

Drückt man das Flächenpotenzial monetär aus, ist für die Leverkusener Schulen in 2011 ein Betrag von rund 2,52 Mio. Euro zu nennen.

Durch die Aufgabe von Schulflächen hat die Stadt Leverkusen den Bestand seit 2011 reduziert. Durch den generellen Rückgang der Schülerzahlen nimmt der Flächenbedarf bei den meisten Schulformen jedoch weiter ab. Außerdem wird die Einführung der Sekundarschule die Schullandschaft in Leverkusen beeinflussen.

Szenario der Potenziale Schulgebäude 2019

Schulart	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	0
Hauptschulen	0
Realschulen	7.500
Sekundarschulen	1.000
Gymnasien	13.200
Gesamtschulen	4.600
Gesamt	26.300

Die Berechnungsgrundlage findet sich als Tabelle 2 als Anlage zu diesem Teilbericht. Sie bildet die Situation im Schuljahr 2019/20 ab. Für die Sekundarschule wurde dabei der Platzbedarf unterstellt, wie er für eine Gesamtschule ohne Oberstufe angenommen würde. Die Sekundarschule ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht voll belegt. Allerdings ist mit der Einrichtung einer sechsten Jahrgangsstufe zu rechnen, so dass zum Schuljahr 2020/2021 insgesamt 450 Schüler vorhanden sind, die in 18 Klassen beschult werden. Perspektivisch ist daher mit keinem Potenzial zu rechnen.

In dem Szenario wird der aktuell bestehende Gebäudebestand unterstellt, abzüglich der aufgegebenen Gebäude. Die Ganztagsangebote werden an Grundschulen von 80 Prozent der Schüler und ansonsten unverändert wahrgenommen. Als durchschnittliche Klassenstärke dient als Orientierungswert der Klassenfrequenzrichtwert für die jeweilige Schulform.

Das Szenario ist überschlägig bzw. summarisch und soll insbesondere aufzuzeigen, wie sich die schon heute bekannte demografische Entwicklung auf den Gebäudebestand auswirkt. Es zeigt, dass auch weiterhin Handlungsmöglichkeiten zu nutzen sind. Der Bestand an Schulgebäuden insgesamt muss sich an die sich je nach Schulform unterschiedlich entwickelnde Schülerzahl anpassen.

Bei den Grundschulen zeigt sich, dass die Überkapazitäten ohne Schließung bei Ausbau der Ganztagsangebote abgebaut werden.

Die Überhänge an den Hauptschulen werden durch zwei Schließungen abgebaut.

Die Realschulen vergrößern die rechnerischen Überkapazitäten bis 2019. Da es nur drei Realschulen gibt, dürften diese steigenden Potenziale kaum durch Schließungen zu realisieren sein. Insbesondere für die Realschulen wird die Akzeptanz der neu zu gründeten Sekundarschule eine Rolle bei der Auslastung spielen. An den Realschulen sind die Überkapazitäten vermutlich bis auf weiteres nur in kleinen individuellen Lösungen abzubauen. Sollte ein Realschul-Standort allerdings künftig als Sekundar- oder Gesamtschule geführt werden, könnten sich aus den unterschiedlichen Raumprogrammen und Ganztags-Erfordernissen neue Bedarfe ergeben. Diese neuen Bedarfe könnten rechnerisch im Bestand verwirklicht werden, so dass die Überhänge abgebaut werden könnten.

Die Verschlechterung an den Gymnasien ist insbesondere auf die Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit zurückzuführen. Dem Rückgang der Schülerzahlen wird im Szenario nicht mit einem Rückgang der Schulflächen begegnet. Die Überhänge steigen bis 2019 auf mehr als das doppelte des Umfanges von 2011 an.

Bei den Gesamtschulen bleibt die Situation weitestgehend unverändert.

→ **Feststellung**

Die Größenordnung der Potenziale bei den Leverkusener Schulflächen steigt bis 2019 auf rund 2,63 Mio. Euro jährlich an.⁵

Schulturnhallen

Die GPA NRW betrachtet alle Sport- und Turnhallen, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Berufskollegs und Förderschulen) genutzt

⁵ Das Potenzial, das die GPA NRW in der letzten Prüfung für das Vergleichsjahr 2006 ermittelt hat, ist mit dem Potenzial aus dieser Prüfung nicht unmittelbar vergleichbar. Zum einen wurde in der letzten Prüfung die Fläche der Turnhallen mit als Bezugsgröße verwendet, in dieser Prüfung bleiben diese Flächen in der monetären Betrachtung unberücksichtigt. Zum anderen wird jetzt die Fläche auf die gebildete Klasse bezogen und nicht länger auf den einzelnen Schüler.

werden. Bei schulübergreifender Nutzung sind die Halleneinheiten und Flächen anteilig berücksichtigt.

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Der so ermittelte Bedarf für Leverkusen wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Übersicht Bestand Turnhallen-Einheiten nach Schulformen 2011

Schulform	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	21,1	25	3,9
Hauptschulen	4,4	5,5	1,1
Realschulen	7,4	9	1,6
Gymnasien	19,3	16,5	-2,8
Gesamtschulen	9,8	10	0,2
Summe	62,1	66	3,9

→ Feststellung

In Leverkusen gibt es im Vergleichsjahr 2011 sechs Prozent an Turnhallen-Einheiten mehr, als für den Standard-Schulsport rechnerisch erforderlich sind.

Die Schulverwaltung verweist darauf, dass in Leverkusen die Grundschulen mit einer eigenen Halle ausgestattet sein sollen, um nicht dauerhaft auf einen Bus angewiesen zu sein. Ferner wird auf die Anerkennung des Landrat-Lucas-Gymnasiums als Eliteschule des Sportes und die hierfür notwendigen zusätzlichen Sportflächen verwiesen. Für die Berufskollegs beurteilt die Fachverwaltung die Versorgung mit Sporthallen als unbefriedigend. Hier sind überwiegend Kapazitäten anderer Schulen mit zu nutzen. Ferner hält die Stadt permanent eine gewisse Kapazität als Reserve für die Sanierungen von Turnhallen vor.

Die Bedarfe an den Gymnasien verringern sich künftig durch die Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit. Die allgemeine demografische Entwicklung verursacht insbesondere an den Standorten der Grundschulen ein dauerhaftes Überangebot.

Nicht für alle genutzten Turnhallen konnten die Flächen in m² BGF zur Verfügung gestellt werden. Ein Bezug der Summe der Flächen auf die Einwohnerzahl entfällt deshalb in Absprache mit der Stadt.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Als Folge der sinkenden Schülerzahlen sind viele Grundschulen zwar nicht mehr vollständig ausgelastet. Durch die Schließung von zwei Grundschulen konnte das deshalb bestehende Potenzial bereits zur Hälfte abgebaut werden. Außerdem erwartet die Stadt Leverkusen einen starken Ausbau der Ganztagsangebote auf bis 80 Prozent der Schülerschaft. Der so zusätzlich generierte Platzbedarf mindert die Überhänge künftig weiter.

- Bei den Hauptschulen hat die Stadt Leverkusen auf die rapide zurückgehenden Schülerzahlen reagiert. Eine Hauptschule ist geschossen, eine weitere nimmt keine neuen Schüler mehr auf und bietet demnächst Raum für eine neue Sekundarschule. Die Standorte der Realschulen scheinen zunächst von keinen nennenswerten Veränderungen betroffen, weisen aber historisch schon rechnerische Überhänge auf, die sich aber nicht auf Ebene der Unterrichtsräume darstellen lassen.
- Wenn das Gymnasium künftig nur noch acht Jahre besucht wird, sinken auch hier die Schülerzahlen. Ein Jahrgang muss weniger in den Gebäuden untergebracht werden. Dieser Rückgang der Schülerzahlen verschärft die Flächensituation, so dass künftig weitere Überkapazitäten entstehen.
- Die Gesamtschulen nutzen ihre Aufnahmekapazitäten vollständig aus, die Schulgebäude sind jedoch so angelegt, dass deutliche Flächenpotenziale bestehen. Die Stadt sollte prüfen, ob durch eine effizientere Nutzung der Gebäude z.B. höhere Zügigkeiten ermöglicht werden können.
- Der Bestand an Schulturnhallen überstieg 2011 den Bedarf leicht. Die Bedarfe an Gymnasien werden sinken, so dass die verbleibenden Potenziale letztlich über das Stadtgebiet verteilt an den Grundschulen zu finden sind.
- Die Feststellungen und Empfehlungen zur Flächensituation stehen unter dem Vorbehalt, dass die aktuelle Flüchtlingssituation es erfordern kann, einzelne Schulgebäude oder Turn- und Sporthallen zunächst als Unterkünfte zu nutzen.
- Die Stadt Leverkusen konnte die Flächendaten und Schülerzahlen in ausreichender Qualität liefern. Die Datentransparenz ist zufriedenstellend.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Leverkusen mit dem Index 3.

Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten

Kommunale Immobilien binden ein enormes Finanzvolumen und verursachen hohe Folgekosten. Ein Portfoliomanagement, durch das die Zusammensetzung und weitere Entwicklung des Gebäudebestandes bewusst gesteuert wird, ist daher insbesondere in großen Städten unerlässlich. Außerdem ist es wichtig, die Gebäude anhand ihrer Lebenszykluskosten⁶ zu bewerten. Nur wenn diese bekannt sind, kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit von Immobilien beurteilen und belastbare Entscheidungsgrundlagen liefern. Mit dem als Anlage beigefügte Fragebogen (siehe Berichtsende, Tabelle 3) hinterfragt die GPA NRW, inwieweit diese Anforderungen bei der Stadt Leverkusen erfüllt sind. Die GPA NRW hat die Fragen des Fragebogens nach ihrer Bedeutung gewichtet.

⁶ Lebenszykluskosten beinhalten alle Kosten und Erträge einer Immobilie von seiner Planung bis zum Abriss bzw. zur Verwertung.

In Leverkusen ist der Fachbereich 65 „Gebäudewirtschaft“ für die zentrale Bewirtschaftung der städtischen Immobilien zuständig. Der Zweck des Betriebes ist jedoch nicht die strategische Steuerung des Immobilienbestandes. Vielmehr formulieren die einzelnen Bedarfsträger ihre Anforderungen und der FB 65 setzt diese in eigener Zuständigkeit um: „Der Fachbereich Gebäudewirtschaft ist zuständig für die Planung, Steuerung und Durchführung städtischer Hochbaumaßnahmen (Neubau, Sanierung, Modernisierung und Bauunterhaltung des kommunalen Gebäudebestands incl. Maschinen und Haustechnik). Wichtigste Aufgabengruppen sind Bauherrenfunktion für städtische Hochbaumaßnahmen; Abwicklung und Überwachung von Bauplanungs-, Baudurchführungs- und Unterhaltsmaßnahmen; Beurteilung neuer Techniken und Bauarten hinsichtlich Gestaltung und Wirtschaftlichkeit; Querschnittsaufgaben für städtische Gebäude (z.B. Energieversorgung, Energiemanagement, Reinigung und Hausmeisterservice).“⁷

Basierend auf dem vor Ort geführten Interview mit der Fachbereichsleitung des FB 65 hat die GPA NRW bewertet, inwieweit die Stadt Leverkusen die einzelnen Kriterien erfüllt:

- nicht,
- ansatzweise,
- überwiegend und
- vollständig.

Daraus errechnet sich ein Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Leverkusen einen Wert von 32 Prozent erreicht. Dies zeigt einerseits, dass das Thema Portfoliomanagement hier schon bekannt ist und einige Merkmale erfüllt sind. Andererseits zeigt der erreichte Wert aber auch, dass noch deutliche Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung dieser Themen bestehen.

Nach eigenen Angaben überprüft der FB 65 nicht kontinuierlich, ob die städtischen Immobilien noch für die kommunale Aufgabenerfüllung notwendig sind. Dazu sind ihm ohnehin gar nicht alle künftigen Bedarfe bekannt.

→ **Feststellung**

Es gibt in Leverkusen keine zentrale Stelle für die Steuerung des Immobilienportfolios, die einen Überblick über alle aktuellen und künftigen Bedarfe hat.

Grundvoraussetzung für die Optimierung des Gebäudebestandes ist ein vollständiger Überblick über die einzelnen Objekte: Belegung, Flächendaten, Aufwendungen und Erträge sowie der Zustand müssen bekannt sein. Die Gebäudedaten sind beim FB 65 in einer Tabellenkalkulation elektronisch erfasst. Grundrisspläne sind separat vorhanden. Eine Computer-Aided Facility Management Software (CAFM-Software) erleichtert und professionalisiert schon in nahezu allen kreisfreien Städten den Erfolg der Gebäudewirtschaft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte die Anschaffung einer integrierten CAFM-Software prüfen bzw. die aktuelle Testgestellung intensiv und zeitnah weiterverfolgen.

Es ist noch kein Instandhaltungs- und Sanierungskataster für alle Gebäude vorhanden. In einem solchen Kataster werden alle durchgeführten und langfristig zu erwartenden Sanierungs-

⁷ <http://www.leverkusen.de/vv/oe/orga/135/orga/58/orga/69/145010100000013718.php>, zuletzt aufgerufen am 28. April 2015

aufwendungen monetär erfasst. Die Maßnahmen darin werden nach Prioritäten geordnet und im Rahmen der finanziellen und personellen Ressourcen abgearbeitet.

Viele externe Dienstleistungsverträge, zum Beispiel für die Wartung der Gebäudetechnik oder für Handwerker-Rahmenverträge, hat der FB 65 in einem Vertragskataster erfasst.

Für eine Lebenszykluskostenbetrachtung müssten sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten zusammengeführt und ausgewertet werden. Solche langfristig ausgerichteten Kostenvergleiche stellt der FB 65 nur bei Bedarf an, um anstehende Neubau- oder Sanierungsvarianten zu vergleichen.

Für die bestehenden Gebäude führt der FB 65 solche umfassenden Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht durch. Ein Kennzahlensystem, in dem die Entwicklung der Errichtungs- und Nutzungskosten laufend nach Gebäudetypen differenziert ausgewertet wird, ist nicht vorhanden. Die zyklische Auswertung solcher Kennzahlen würde es ermöglichen, unwirtschaftliche Gebäude eindeutig zu identifizieren.

→ **Empfehlung**

Der FB 65 sollte im Zusammenhang mit der Anschaffung einer CAFM-Software sukzessive für den gesamten Gebäudebestand ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten aufbauen.

Hinweise zum Aufbau eines solchen Kennzahlensystems sind dem als Anlage beigefügten Fragebogen zu entnehmen.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sich verändernde Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- die Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auch auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Leverkusen hatte 2011 insgesamt 32,12 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten eingesetzt. Die dort Beschäftigten haben in der Regel unbefristete Teilzeit-Verträge mit einer fixen Stundenzahl und einer befristeten bedarfsgerechten Erhöhung. In Leverkusen betreut in der Regel eine Kraft mehrere Schulen. Das Personal in Schulsekretariaten verursacht in 2011 Personalaufwendungen von zusammen 1,4 Mio. Euro. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die

GPA NRW die Personalaufwendungen je Stelle anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁸. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

**Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011
(alle Schulformen außer Berufskollegs)**

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
68	55	103	73	67	72	76	22

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 4 der Anlage dieses Teilberichts zu entnehmen. Leverkusen erreicht bei allen Schulformen, die in dieser Kennzahl zusammen gefasst sind, durchschnittliche Werte.

Wegen der Besonderheiten der Schulform rechnen wir die Berufskollegs nicht in diese Gesamtkennzahl ein. Durch die unterschiedlichen Bildungsgänge (zum Beispiel in Teilzeit und Vollzeit) und die große Anzahl der Schüler wären Besonderheiten anderer Schulformen in einer Gesamtkennzahl nicht mehr erkennbar. Wir stellen die Berufskollegs nachfolgend deshalb gesondert dar:

**Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011
(nur Berufskollegs)**

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
37	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)**

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
644	428	778	602	548	605	659	22

**Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariat 2011
(nur Berufskollegs)**

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.163	597	1.234	887	758	840	988	21

⁸ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/11)

Leverkusen erreicht bei den Grundschulen und an Berufskollegs besonders gute Werte. An den Realschulen, Förderschulen und besonders ausgeprägt an Hauptschulen ist die Auslastung geringer; die Sekretariatskräfte müssen dort 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	Leverkusen Vollzeit-Stellen	Leverkusen Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	0	0	1
E 8	0	0	7
E 6	30,62	95	55
E 5	1,5	5	32
E 3	0	0	6
Summe	32,12	100	100

Die Bandbreite der Entgeltgruppen ist bei der Stadt Leverkusen sehr gering. Fast alle Stellen werden aus Gründen des Besitzstandes tatsächlich noch nach E 6 bezahlt (Ist), obwohl im Stellenplan bei rund der Hälfte der Stellen nur E 5 als Eingruppierung (Soll) vorgesehen ist. Elf von 22 Städten haben darüber hinaus noch Stellen in den Entgeltgruppen E 8 oder E 9 eingerichtet. In den restlichen Kommunen gibt es keine so hohe Vergütung in Schulsekretariaten.

→ Feststellung

Im Hinblick auf die Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung begrüßt die GPA NRW, dass die Stadt Leverkusen in ihren Schulsekretariaten auf Eingruppierung höher als E 6 verzichtet.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Leverkusen verwendet einen nach Schülerzahl und Schulform gestaffelten Stundensockel. Zum Beispiel für Ganztagsangebote und Migration gibt es weitere Zuschläge.

Alle zwei Jahre errechnet die Stadt Leverkusen so die benötigten Stunden und passt die Besetzung der Sekretariate entsprechend an. Hierbei kann es in seltenen Fällen zu Umsetzungen zu anderen Schulen kommen. In der Regel kann durch eine Anpassung der Arbeitszeit eine bedarfsgerechte Besetzung erreicht werden.

Die meisten Vergleichsstädte arbeiten mit ähnlich flexiblen Arbeitsverträgen, die der Kommune eine Anpassung der Stundenzahl bei Bedarfsänderungen ermöglichen. Die GPA NRW begrüßt, dass in Leverkusen neue Arbeitsverträge grundsätzlich mit einem garantierten Stundensockel im Umfang von rund der halben Wochenarbeitszeit geschlossen werden. Darüber hinaus werden in Leverkusen, befristet für zwei Jahre, genau die Stunden als Arbeitszeit vereinbart, die sich am jeweiligen Schulstandort auf Basis der tatsächlichen Schülerzahlen als Bedarf errechnen. So können Stunden-Soll und Stunden-Ist aktuell angepasst werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen nutzt eine flexible Vertragsgestaltung für die Sekretariatskräfte, um die Arbeitszeiten zeitnah an den tatsächlichen Bedarf anpassen zu können. Die GPA NRW befürwortet dieses Verfahren.

In der Zukunft wird es voraussichtlich mehr Inklusion an den Schulen geben. Die Stadt Leverkusen sollte deshalb prüfen, ob und wie sie dies bei der Bemessung der Stellen berücksichtigt. Bislang gibt es keine entsprechenden Ansätze. Hilfreich können die Ausführungen KGSt-Berichtes 14/2014 zur Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten sein. Dort werden auch deutlich differenziertere Möglichkeiten zur Stellenbemessung vorgestellt, als Leverkusen sie bislang verwendet. Mit dem im Bericht beschriebenen detaillierten Aufgabenkatalog und mittleren Bearbeitungszeiten könnte die Stadt Leverkusen 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 Veränderungen der Schülerzahlen bleiben auch künftig jährliche Anpassungen erforderlich.

Neue Stellenbemessung an weiterführenden Schulen

Die Stadt Leverkusen hat kurz vor Beginn dieser Prüfung durch die GPA NRW an den Grund- und Förderschulen eine neue Stellenbemessung entwickelt, die bereits in die Kennzahlen eingeflossen ist. Die neue Bemessung für die weiterführenden Schulen wurde erst während der Prüfung eingeführt.

Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariat (alle weiterführenden Schulformen außer Berufskollegs)



→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen erreicht mit der neuen Bemessung an weiterführenden Schulen eine verbesserte Auslastung der Kräfte in den Schulsekretariaten.

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 Leverkusen hat im Jahr 2011 insgesamt rund 2,8 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Davon entfallen fast 95 Prozent auf den Schulweg. Der Rest auf Fahrten zu Sportstätten.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	126	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	468	219	1.611	608	508	551	631	18
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	25,6	4,0	44,9	19,2	14,4	15,4	23,1	18

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 5 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen. Leverkusen erreicht über alle Schulformen betrachtet durchschnittliche Werte.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Leverkusen nutzt für die Schülerbeförderung ganz überwiegend den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Ein Schülerspezialverkehr wird in Leverkusen nach Auskunft der Verwaltung nur eingesetzt, wenn eine Inanspruchnahme des ÖPNV nicht möglich, nicht zumutbar oder dies die wirtschaftlichere Alternative ist. Den ÖPNV übernimmt in Leverkusen das kommunale Verkehrsunternehmen „Kraftverkehr Wupper-Sieg AG (KWS, wupsi)“. Den Schülerspezialverkehr organisiert und steuert die Schulverwaltung selbst.

Die Beförderungskosten übernimmt die Stadt Leverkusen nur für anspruchsberechtigte Schüler. Zusätzliche Fahrten, die nicht als Schulweg oder Unterrichtsfahrt gelten, erstattet der Schulträger nicht. Bei der Übernahme der Fahrtkosten beachtet die Stadt Leverkusen den Höchstbetrag⁹. Sie gewährt keine Anreize zum Verzicht auf Fahrkarten, da dies keinen finanziellen Vorteil hätte. Durch ausgezahlte „Fahrradprämien“ würde die Belastung durch die SchülerTicket-Pauschale – wie nachfolgend dargestellt – nicht sinken.

⁹ 100 Euro je Monat, § 2 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung (SchfKVO)

Schülerbeförderung im Öffentlichen Personennahverkehr

An Grundschulen wird das rein schulwegbezogene PrimaTicket angeboten. An weiterführenden Schulen können die Schüler ermäßigte SchülerTickets beziehen, die eine Nutzung des ÖPNV rund um die Uhr ermöglichen. Dies ist der Standard im Verkehrsverbund Rhein-Sieg. Der Schulträger bescheinigt den Interessenten für ein SchülerTicket ihre Anspruchsberechtigung auf Übernahme der Schülerfahrkosten. Das Verkehrsunternehmen erhebt dann einen Eigenanteil direkt beim Schüler und händigt ihm das Ticket aus.

Die Stadt Leverkusen zahlt dem Verkehrsunternehmen durch vertragliche Verpflichtung für die SchülerTickets pauschale Abgeltungsbeträge. Die Pauschale soll dem Verkehrsunternehmen bestimmte Einnahmen garantieren¹⁰. Bis zur Einführung des SchülerTickets in 2002 hat der Schulträger die individuellen Ticketkosten für anspruchsberechtigte Schüler übernommen. Die Summe aller Ticketkosten aus 2002 wird seitdem jährlich als Pauschale an das Verkehrsunternehmen gezahlt. Die Pauschale wird dabei jährlich mit der Anzahl der freifahrtberechtigten Schüler und der Entwicklung der Ticketpreise indiziert. Basis für die Berechnung ist also die Zahl der Anspruchsberechtigten im jeweiligen Schuljahr.

Neben dem indizierten Ticketpreis erhält das Verkehrsunternehmen den Eigenanteil der anspruchsberechtigten Schüler, die diese für die Nutzung des SchülerTickets zu entrichten haben. Der Eigenanteil kann bis zu zwölf Euro pro Monat betragen und ist von der Stadt an das Verkehrsunternehmen abgetreten.

→ **Feststellung**

Rechtlich ist vorgeschrieben, dass ein Schüler mit Anspruch auf Fahrtkostenerstattung bei Nutzung des SchülerTickets einen Eigenanteil trägt. Dieser Eigenanteil führt in Leverkusen nicht zu einer Entlastung des städtischen Haushaltes. Das bisherige Abrechnungsverfahren führt deshalb zu einer Verringerung der jährlichen Verlustabdeckung an das Verkehrsunternehmen durch die Stadt. Es erfolgt somit eine verdeckte Subventionierung des ÖPNV über die Abtretung der Eigenanteile am SchülerTicket.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte eine Modifizierung der bestehenden Vereinbarung prüfen. Sofern tatsächlich eine Subventionierung des Verkehrsunternehmens gewünscht ist, sollte dies haushaltstechnisch transparent und von den Schülerbeförderungskosten getrennt erfolgen. Das Budget des Produktbereiches der Schulträgeraufgaben erscheint hierfür sachfremd.

Um die Schülerbeförderung zu organisieren, arbeiten Schulverwaltung und Verkehrsunternehmen zusammen. Gemeinsam prüfen sie nach Auskunft der Verwaltung in anlassbezogenen Abstimmungsgesprächen, wie die Streckenführung sowie die Auslastung der Verkehrsmittel verbessert werden kann. Die Schulverwaltung ist hierbei dem Verkehrsunternehmen gegenüber jedoch nicht weisungsbefugt.

¹⁰ vgl. „Hinweise zum Schülerticket in Nordrhein-Westfalen“, ein gemeinsamer Runderlass vom 25.01.2001, MBI. NRW. Ausgabe 2001 Nr. 16 vom 20.03.2001 S. 402 f.

Schülerbeförderung im Schülerspezialverkehr

Im Jahr 2011 betraf der Schülerspezialverkehr 255 Schüler an Grund- und Förderschulen. Die Stadt Leverkusen schreibt die Dienstleistung alle zwei bis drei Jahre aus. Eine Beförderung im Spezialverkehr findet nur statt

- für behinderte Kinder,
- falls keine zumutbare Busverbindung vorhanden ist oder
- wenn das PrimaTicket teurer als die Beauftragung eines Beförderungsunternehmens ist.

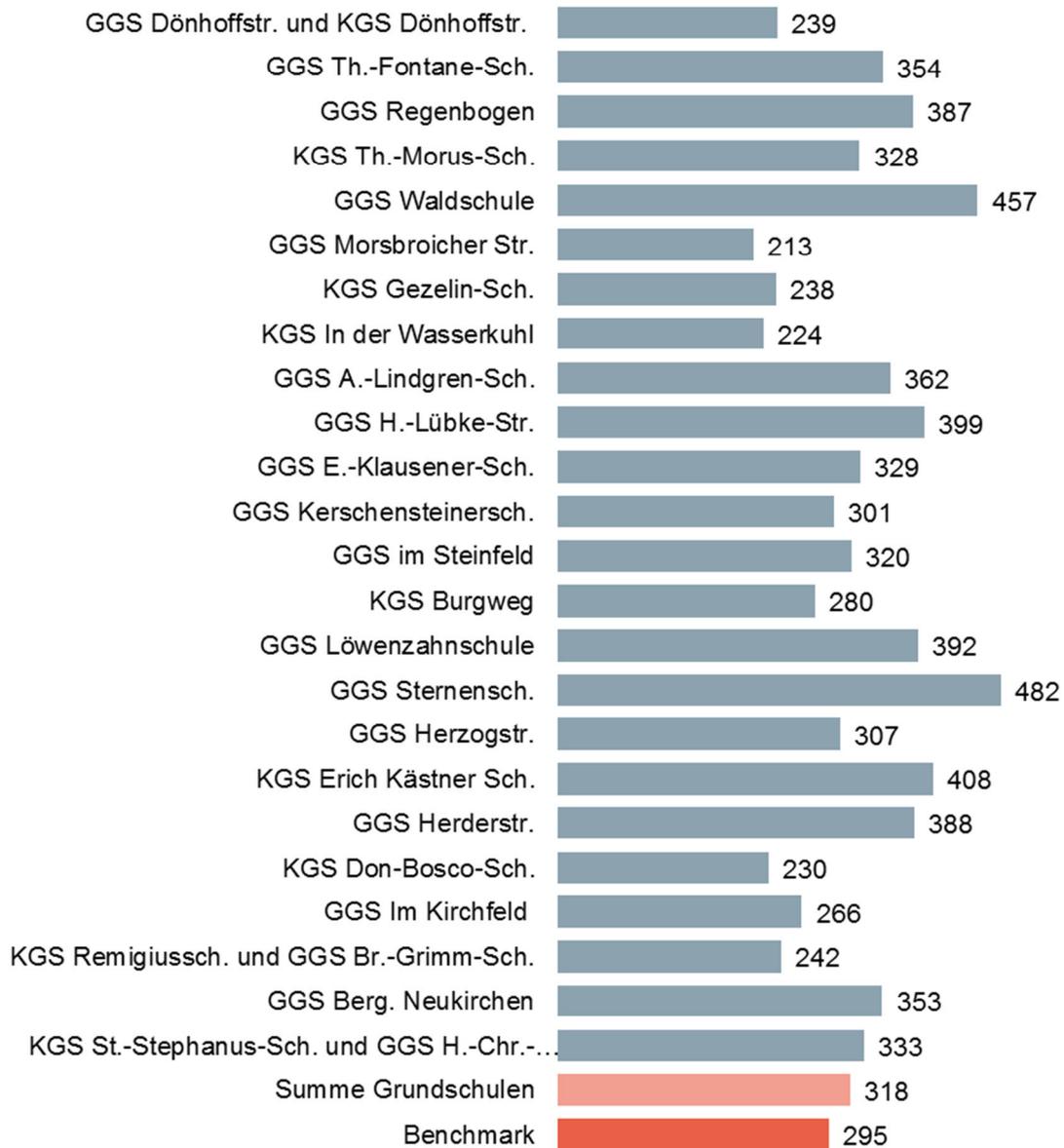
Sowohl unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten als auch aus wirtschaftlichen Aspekten ist die bisherige Vorgehensweise der Stadt Leverkusen beim Schülerspezialverkehr zu begrüßen.

→ **Feststellung**

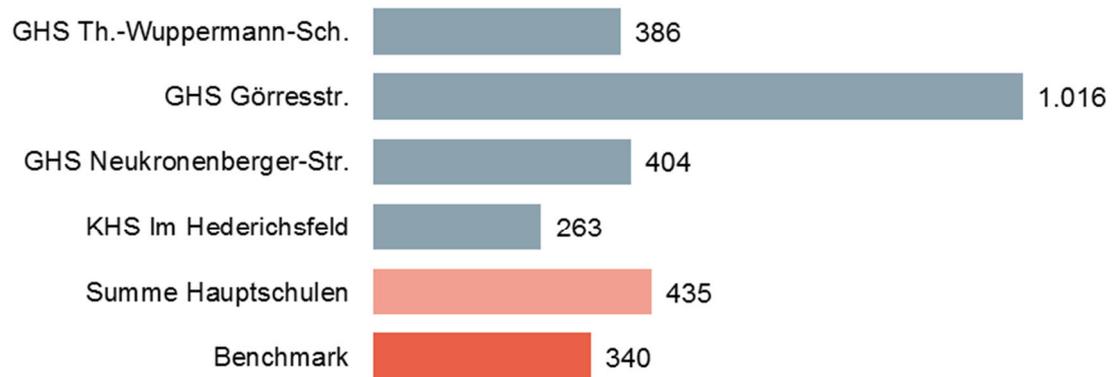
Im Themenfeld Schülerspezialverkehr ist aus den Kennzahlenwerten und der geschilderten Vorgehensweise direkt kein Handlungsbedarf abzuleiten.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

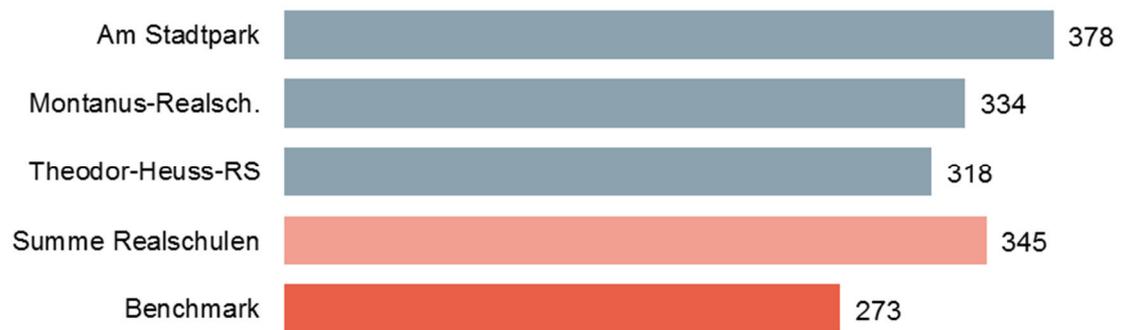
Grafik 1: Schulgebäude Grundschulen in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 2: Schulgebäude Hauptschulen in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 3: Schulgebäude Realschulen in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 4: Schulgebäude Gymnasien in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 5: Schulgebäude Gesamtschulen in m² BGF je Klasse 2011



Tabelle 1: Übersicht der Potenziale Schulgebäude 2011

Schulform	Schulgebäude in m² BGF	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m² BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial	Potenzial
						in m² BGF je Klasse	in m² BGF je Klasse	in m² BGF
Grundschulen	80.509	6.081	253	24,04	318	295	23	5.819
Hauptschulen	23.053	1.094	53	20,64	435	340	95	5.035
Realschulen	30.685	2.515	89	28,26	345	273	72	6.408
Gymnasien	63.301	5.526	232	28,85	273	261	12	2.784
Gesamtschulen	42.196	3.054	118	27,74	357	313	44	5.192
Gesamt	239.744	18.270	745					25.238

Tabelle 2: Szenario der Potenziale Schulgebäude 2019

Schulform	Schulgebäude in m² BGF	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m² BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial	Potenzial
						in m² BGF je Klasse	in m² BGF je Klasse	in m² BGF
Grundschulen	77.242	6.011	255	23,6	303	314	0	0
Hauptschulen	9.882	648	32	20,3	309	340	0	0
Realschulen	30.685	2.356	85	27,7	361	273	88	7.480
Sekundarschulen	6.056	375	15	25,0	404	336	68	1.016
Gymnasien	63.301	4.460	192	23,2	330	261	69	13.189
Gesamtschulen	42.196	3.044	120	25,4	352	313	39	4.636
Gesamt	229.362	16.894	699					26.321

Tabelle 3: Erfüllungsgrad „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Organisation des Portfoliomanagements					
Bestehen klare und nachhaltige Zielvorgaben des VV/ der Politik zur Optimierung des Immobilienbestandes?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Wird die Zielerreichung bzw. die Einhaltung der strategischen und operativen Vorgaben kontinuierlich überprüft und gemessen?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Besteht eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung und Vorbereitung entsprechender Entscheidungen in VV und Politik zuständig ist?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Gibt es ein festes Regelwerk, das ein verbindliches Verfahren zur Portfoliosteuerung vorgibt?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Wird der vorhandene Gebäudebestand im Sinne einer systematischen Portfolioanalyse kontinuierlich auf seine Notwendigkeit für die kommunale Aufgabenerfüllung kritisch hinterfragt/überprüft?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden in das zentrale Portfoliomanagement auch die Immobilien der städtischen Beteiligungen (Konzernsteuerung "Immobilien") einbezogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl Organisation des Portfoliomanagements				9	48
Erfüllungsgrad Organisation des Portfoliomanagements				19	
IT-Systeme und Datengrundlagen					
Ist eine Gebäudeübersicht vorhanden? Können Bruttogrundflächen, Nutzflächen, die Gebäudeanzahl ohne Rechercheaufwand angegeben werden?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind die Gebäudedaten strukturiert, z.B. in einem CAFM-System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Sind die Gebäudekosten strukturiert, z.B. in einem kaufmännischen System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden zyklisch Berichte aus den Systemen erstellt und den Entscheidungsträgern zur Steuerung des Portfolios weitergeleitet?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Gibt es für alle Gebäude ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Ist der Sanierungs- und Instandhaltungstau ermittelt?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden das Instandhaltungs- und Sanierungskataster jährlich aktualisiert?	vollständig erfüllt	3	2	6	6

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Verfügen Sie über ein Vertragskataster für externe Services und Dienstleistungen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Wird das Vertragskataster zyklisch aktualisiert, erfolgen zyklische Neuausschreibungen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl IT-Systeme und Datengrundlagen				45	66
Erfüllungsgrad IT-Systeme				68	
Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)					
Haben Sie für Ihre Gebäude jeweils ein Betriebskonzept in dem die wichtigsten Fakten/Vorgaben zum Betrieb des Gebäudes erfasst sind?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Berücksichtigen Sie zukünftige Nutzungsänderungen und die erforderlichen Anpassungen bereits in Ihren Planungen?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Haben Sie einen Instandhaltungskatalog je Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Kennen Sie die notwendigen Instandhaltungsraten je Gewerk oder Anlage?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Haben Sie einen Sanierungskatalog je Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Kennen Sie die technischen Nutzungsdauern Ihrer Gebäude, Gewerke und Anlagen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				15	39
Erfüllungsgrad Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				38	
Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen					
Werden die Gebäude- und Nutzungskosten im Rahmen einer Lebenszykluskostenbetrachtung zusammengeführt und ausgewertet?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Erfolgt eine standortübergreifende Betrachtung der Lebenszykluskosten?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Erfolgt eine langfristige Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Einzelgebäuden in Form von detaillierten Wirtschaftlichkeitsberechnungen?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden bei Standortentscheidungen Szenarioberechnungen beispielweise Neubau vs. Sanierung erstellt?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Beträgt der Betrachtungszeitraum der Berechnungen mindestens 20-30 Jahre?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				9	33
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				27	
Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)					
Definieren Sie bei Neubauten oder umfangreichen Sanierungen Zielwerte, die seitens der Planungsbeteiligten erreicht werden müssen?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Führen Sie LZK-Berechnungen in sehr frühen Planungsphasen, Bsp. Wettbewerb oder VOF-Verfahren durch (gegebenenfalls durch Dritte, z.B. Architekten oder Fachplaner) ?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Sind die Lebenszykluskosten - nicht nur die Energiekosten - ein Entscheidungsmerkmal für die Auswahl des Entwurfs?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden die Berechnungen detailliert und nicht über Kennzahlen (Mittelwerte o.ä.) erstellt?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden die LZK-Berechnungen in den wesentlichen HOAI-Phasen (2,3,5) aktualisiert?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden alle Nutzungskostenarten der DIN 18960 in den LZK-Berechnungen berücksichtigt?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Werden die zu erwartenden Preissteigerungsraten je Kostenart in den Berechnungen berücksichtigt?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Erfolgen die LZK-Berechnungen dynamisch in einem VoFi-Modell?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Betrachten Sie bei den Maßnahmen zur Optimierung der Energiekosten auch die zukünftigen Instandhaltungs- und Sanierungskosten?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Geben Sie Standards bezüglich des Energieverbrauchs Ihrer Gebäude (Plusenergie, Passivhaus, etc.) vor?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Punktzahl Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				8	60
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				13	
Kennzahlensystem					
Ist ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten im Einsatz?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Werden die Kennzahlen Lebenszykluskosten zyklisch ausgewertet?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Sind detaillierte Kennzahlen zu Errichtungskosten vorhanden?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Sind detaillierte Kennzahlen zu Nutzungskosten vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden Maßnahmen ergriffen, wenn aus dem Kennzahlensystem deutliche Abweichungen erkennbar sind?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Gibt es Szenarienberechnungen für unwirtschaftliche Gebäude?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Punktzahl Kennzahlensystem				4	39
Erfüllungsgrad Kennzahlensystem				10	
Gesamtauswertung					
Punktzahl gesamt				90	285

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfüllungsgrad gesamt					32

Tabelle 4: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	54	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	809	355	1.165	655	556	615	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.684	33.400	44.555	41.379	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	117	60	117	82	72	79	85	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	376	376	704	531	471	539	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	33.400	46.700	42.190	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	64	43	102	61	53	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	682	416	1.117	727	651	702	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	64	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	682	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	66	51	107	72	64	70	77	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	657	403	832	614	555	625	657	21

Kennzahl	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.424	38.668	47.969	42.919	42.236	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	189	78	322	159	123	148	189	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	231	136	556	298	225	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	38.835	44.130	41.962	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	37	35	73	51	46	51	55	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	1.163	597	1.234	891	789	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.895	39.088	45.250	43.230	42.596	43.474	44.206	21

Tabelle 5: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	33	9	117	64	37	58	97	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	914	478	2.135	927	605	810	927	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	2,6	0,5	9,4	4,3	2,6	4,0	4,5	17
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	218	35	219	128	101	109	156	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	486	280	1.591	576	440	475	619	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	42,0	6,1	42,0	21,4	13,1	19,3	29,4	17

Kennzahl	Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	139	23	231	121	96	125	146	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	439	287	1.594	536	417	453	512	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	30,4	4,4	46,8	23,7	17,8	21,3	30,4	17
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	139	26	231	125	80	127	169	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	384	329	1.589	560	413	436	564	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	35,4	6,0	43,2	23,6	18,0	21,3	31,8	17
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	214	34	293	146	91	143	205	18
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	412	308	1.590	520	413	427	474	15
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	51,4	1,9	63,4	31,8	22,6	24,5	46,5	16
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	546	257	1.563	745	564	700	922	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	1.479	886	3.966	1.776	1.040	1.474	1.975	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	33,6	12,5	70,5	45,5	38,1	50,6	52,6	17
Berufskollegs								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	88	20	112	64	52	63	77	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	480	339	1.590	599	427	541	669	16

Kennzahl	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	17,2	3,7	17,2	11,1	8,5	12,0	13,4	16

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen und -
anlagen der Stadt
Leverkusen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	5
Kennzahlen	6
Gesamtbetrachtung der Verkehrsflächen	10
Straßenbeleuchtung	10
Energie	11
Unterhaltung	13
Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung	14

→ Verkehrsflächen und –anlagen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet die Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbeleuchtung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Straßenvermögen.

Die Untersuchung der Straßenbeleuchtung dient als Orientierung im Hinblick auf den Mitteleinsatz. Die GPA NRW hat einen Benchmark für den Stromverbrauch bezogen auf die Leuchtenstandorte definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie das Potenzial.

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 Gesamtschätzung zum Erhaltungszustand bzw. –bedarf vorzunehmen, werden die Kennzahlen in der Analyse um vergangene und zukünftige Entwicklungen ergänzt.

Abschließend stellt die GPA NRW die Verteilung der Flächen nach Schadensklassen und, soweit möglich, die Veränderung zur letzten überörtlichen Prüfung dar.

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen hat die Aufgaben der Verkehrsflächenunterhaltung, einschl. der Verkehrssicherungspflicht an die Technischen Betriebe Leverkusen AöR (TBL) per Satzung übertragen.

Alle wesentlichen Entscheidungen über den Mitteleinsatz werden bei der TBL getroffen. Die TBL hat der GPA NRW für die Prüfung einige schriftliche Informationen zukommen lassen, ansonsten aber auf ihre Rechtsform und das somit nicht bestehende Prüfungsrecht durch die GPA NRW hingewiesen. Eine tiefergehende Analyse der durch die TBL wahrgenommenen Aufgaben kann somit nicht erfolgen. Ebenso fehlen der GPA NRW jegliche Informationen, wie die TBL die

Organisation und Steuerung der ihr übertragenen Aufgaben wahrnimmt. Der folgende Absatz über die Organisation und Steuerung ist daher auch nur unvollständig dargestellt.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Leverkusen (Amt 66) erörtert wurde.

- Die Stadt Leverkusen hat bereits vor der Einführung von NKF eine Straßendatenbank geführt. Die Leitdaten hieraus waren Grundlage für das PMS (Pavement Management System). Ziel dieses Systems ist es, die Straßenunterhaltung unter volks-, betriebswirtschaftlichen und technischen Aspekten zu optimieren und eine Entscheidungshilfe für weitere Maßnahmen zu bieten. Dieses System wird von den TBL geführt.
 - Eine Verknüpfung zur Kanaldatenbank besteht zurzeit nicht. Im Geoinformationssystem (GIS) sind jedoch optisch alle relevanten Informationen zu den einzelnen Abwasserhaltungen vorhanden.
 - Querschnittsdaten sowie Erkenntnisse über den Untergrund oder den Aufbau und die Schichtdicken der Verkehrsflächen sind nicht vorhanden.
 - Die Straßenbaubeitragssatzung (KAG) der Stadt Leverkusen bewegt sich nahe an den oberen Grenzen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Die durch höchstrichterliche Entscheidungen abgesicherten Obergrenzen werden fast erreicht. Die GPA NRW sieht hier aktuell keinen Handlungsbedarf. Weitere Ausführungen hierzu sind auch dem Teilbericht Finanzen zu entnehmen.
 - Die Anzahl der noch nicht endgültig hergestellten und nach Baugesetzbuch (BauGB) abgerechneten Straßen liegt annähernd bei 100 Maßnahmen. Hier besteht umfangreicher Handlungsbedarf für die Stadt Leverkusen.
 - Eine Erhaltungsstrategie für die Verkehrsflächen ist in Leverkusen, zumindest beim Tiefbauamt, nicht vorhanden. Die TBL meldet Erneuerungsmaßnahmen an das für die Mittelanforderung zuständige Amt 66. In den letzten Jahren ist die Einstellung von investiven Maßnahmen allerdings weitestgehend nicht erfolgt. Es werden daher im Regelfall von den TBL Unterhaltungsmaßnahmen ausgeschrieben, die im Bedarfsfall dann in eine investive Maßnahme umgewandelt werden.
- **Feststellung**
Die in der Vergangenheit praktizierte Vorgehensweise der Veranschlagung von Straßenbaumaßnahmen entspricht nicht den Grundsätzen von Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit.
- **Empfehlung**
Diese Handlungsweise sollte dringend eingestellt werden. Ob eine Maßnahme investiv oder konsumtiv zu veranschlagen ist, muss bei der Planung bereits entschieden werden. Nur so kann eine sachgerechte Veranschlagung erfolgen.

Ein Katalog mit konsumtiven Maßnahmen wird durch die TBL den Bezirksvertretungen zur Zustimmung vorgelegt.

Strukturen

Die Stadt Leverkusen unterhält in ihrem knapp acht km² großen Stadtgebiet ca. 6,4 Mio. m² Verkehrsflächen. 16 Prozent der Verkehrsfläche sind Straßenbegleitgrün. Informationen zu diesen Flächen sind dem Teilbericht Grünflächen zu entnehmen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich somit auf eine Verkehrsfläche von ca. 5,5 Mio. m².

Strukturkennzahlen in 2011

Kennzahl	Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	2.044	805	3.195	1.954	1.485	2.057	2.494	22
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	38,14	20,87	47,21	32,34	28,90	30,57	34,67	22

Die Positionierung bei diesen Strukturkennzahlen ist wesentlich durch den Einwohnerbezug geprägt. Bei der absoluten Größe der Verkehrsfläche zeigt Leverkusen ein deutlich unterdurchschnittliches Niveau. Der Anteil der Verkehrsfläche an der Gesamtfläche des Stadtgebietes, ist hingegen deutlich überdurchschnittlich.

Auch die Verkehrsflächen als Teil des Vermögens sind im Wert zu erhalten, soweit sie als unabdingbar und erforderlich für die Aufrechterhaltung der notwendigen Infrastruktur betrachtet werden. Bei dem als notwendig erkannten Infrastrukturvermögen die notwendige bauliche Unterhaltung ebenso wie die Instandsetzung und die Erneuerung des Vermögens geboten. Hierdurch wird die Substanz erhalten und ein Werteverzehr vermieden. Kommt eine Kommune diesen Grundsätze nicht oder nicht ausreichend nach, verschlechtert sich der tatsächliche Zustand. Ferner können entsprechende Risiken für den Haushalt entstehen. Der aktuellen Finanzlage der Kommunen kann es geschuldet sein, dass kurzfristig lediglich der Verkehrssicherungspflicht nachgekommen wird. Allerdings wird dann der Unterhaltungs- und Investitionsstau in die Zukunft verschoben. Der Zeitpunkt des Abbaus ist damit ungewiss. Der finanzielle Mittelbedarf fällt in der Regel dann deutlich höher aus.

Die Bedeutung des Infrastrukturvermögens wird im Übrigen auch durch die Bilanzwerte unterstrichen. Die Verkehrsflächen sind in Leverkusen bilanziell mit einem Wert von 269 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

Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,25	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 Leverkusen ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Bilanzwert Straßen, Wege, Plätze in Euro

2008	2009	2010	2011
305.169.210	298.633.522	278.619.218	270.638.848

Die ausgewiesenen Werte beinhalten sowohl die Bilanzposition selbst als auch die die Verkehrsflächen betreffenden Anlagen im Bau. In den betrachteten vier Jahren verringert sich der Bilanzwert um elf Prozent. Analog ist auch der Anteil an der Bilanzsumme von 19,35 Prozent in 2008 auf die oben dargestellten 18,25 Prozent zurückgegangen.

Kennzahlen

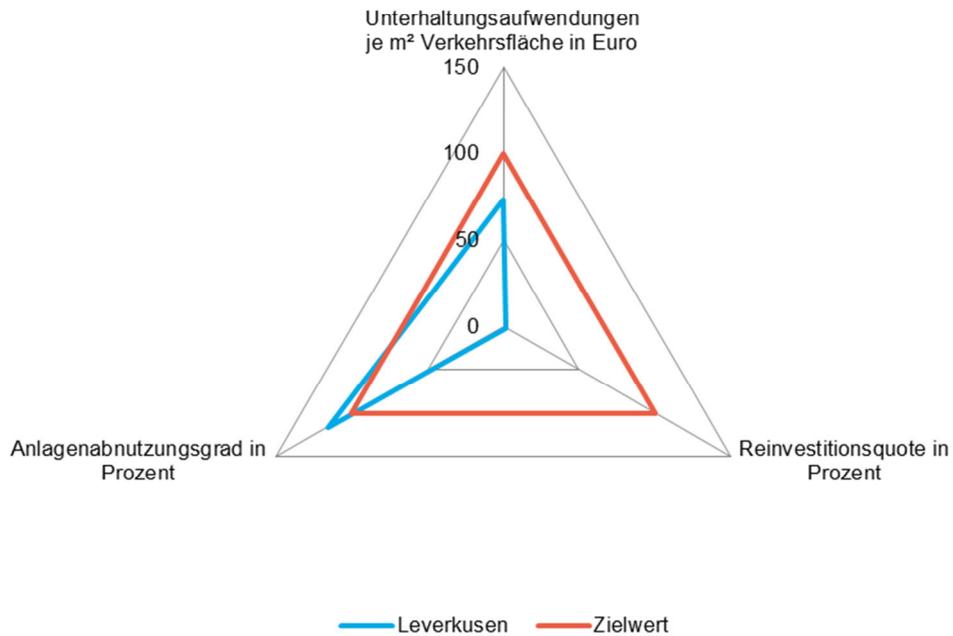
Die drei wesentlichen Merkmale

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition

sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Leverkusen ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,10 Euro je m²¹ zugrunde. Für die Reinvestitionsquote hat die GPA NRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Zielwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)



Kennzahlen	Leverkusen	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche in Euro	0,90	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	1,86	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	58	50

Die drei Kennzahlen stellen ein differenziertes Bild hinsichtlich der Risiken für den Haushalt und die Bilanz dar. Die Unterhaltungsaufwendungen und der Anlagenabnutzungsgrad tendieren in Richtung der Zielwerte. Die Reinvestitionsquote ist hingegen sehr gering.

Anlagenabnutzungsgrad

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der Restnutzungsdauer zur Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Leverkusen hat für die Verkehrsflächen eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Für die Eröffnungsbilanz hat sie die Straßenabschnitte nach dem Knoten-Kanten-Modell erfasst. Entsprechend dem vorhandenen Zustand, ist jedem Abschnitt eine entsprechende Restnutzungsdauer zugeordnet. Zum Stichtag 31.12.2011 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei ca. 21 Jahren. Die Verlängerung der Restnutzungsdauer von 20 auf 21 Jahren in 2010 ist auf erforderliche Wertberichtigungen gegenüber den Annahmen der Eröffnungsbilanz begründet.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2011

Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
58,00	8,94	80,00	52,75	45,79	49,86	67,87	18

Der nur leicht überdurchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Leverkusen lässt Augenscheinlich zunächst auf keinen Sanierungsstau schließen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es sich um theoretisch ermittelte Werte handelt.

Der interkommunale Vergleich zeigt eine erhebliche Spannweite bei den jeweiligen Anlagenabnutzungsgraden. Dies deutet darauf hin, dass die Städte zum einen über ein unterschiedlich beschaffenes Straßennetz verfügen, mehr aber noch die Tatsache, dass bei der Bewertung der Anlagen die bilanzpolitischen Spielräume unterschiedlich gewählt wurden.

Bereits in der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die Straßenunterhaltung – damals noch im kamerale Rechnungswesen – untersucht. Dabei hat sie auch die Schadensklassenverteilung im Jahr 2008 in den Blick genommen.

Mit einer durchschnittlichen Note von 2,0 über alle Verkehrsflächen gesehen stellte sich eine durchaus positive Situation dar. Der Zustand der Hauptverkehrsstraßen war mit 1,9 dabei noch deutlich besser als der der Anliegerstraßen. Dieser Zustand wurde mit 2,4 bewertet.

→ Feststellung

Eine aktuelle Auswertung über den Zustand der Verkehrsflächen in Leverkusen liegt nicht vor. Inwieweit der TBL Informationen über ihr PMS (Pavement Management System) vom aktuellen Zustand der Verkehrsflächen vorliegen, ist der GPA NRW nicht bekannt.

→ Empfehlung

Zur Erarbeitung einer mittel- bis langfristigen Erhaltungsstrategie sollte eine valide Datenbasis als Grundlage vorhanden sein. Es sollte klar darstellbar sein, welche Maßnahmen wann und in welchem Umfang notwendig werden. Hierüber sollte dann im Rahmen der langfristigen Finanzplanung der Werterhalt gewährleistet 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. Diese „Flickarbeiten“ im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht werden in der Regel mit eigenem Personal der Bauhöfe 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 der Regel über Fremdvorgaben.

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 Verkehrsfläche in Euro 2011

Leverkusen	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 Leverkusen tendieren mit 0,90 Euro im interkommunalen Vergleich zum Maximum. Inwieweit die dargestellte Kennzahl den Anforderungen der Definition der GPA NRW entspricht, kann nicht beurteilt werden. Hier fehlen, wie bereits oben angeführt, Detailinformationen seitens der TBL zu den Unterhaltungsaufwendungen. Die Kennzahl hat daher auch keinen Eingang in die GPA-Datenbank gefunden.

In den Jahren 2008 bis 2010 lag die Kennzahl zwischen 0,71 und 0,78 Euro je m² Verkehrsfläche. Die Stadt Leverkusen hat danach im Betrachtungszeitraum deutlich mehr Geld für die Unterhaltung der Verkehrsflächen aufgebracht, wie die Mehrzahl der Vergleichskommunen.

Investitionen

Die GPA NRW betrachtet aus dem gesamten Investitionsvolumen in die Verkehrsflächen hier speziell die Reinvestitionen. Also solche Investitionen, die in das vorhandene Vermögen fließen und somit dem Werterhalt der bestehenden Verkehrsflächen dienen.

Reinvestitionen und Abschreibungen 2011

Kennzahl	Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,27	0,82	2,96	2,05	1,50	2,25	2,52	20
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	1,86	1,86	36,69	14,33	4,29	6,94	26,98	13
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,04	0,04	0,77	0,30	0,08	0,17	0,56	13

Leverkusen ist die Stadt mit den geringsten Reinvestitionen. Das Vergleichsjahr Jahr 2011 bildet hier keine Ausnahme. Auch in den Jahren 2008 bis 2010 lagen die Reinvestitionen auf dem gleichen Niveau.

Die Stadt Leverkusen agiert hier wie viele andere Kommunen mit vergleichbarer Haushaltssituation auch. Die Straßen werden lediglich baulich unterhalten und kurzfristig wieder verkehrssicher gemacht, dies allerdings auf vergleichsweise hohem Niveau. Die Substanz der Straßen wird dabei nie verbessert und die Straßenerhaltung wird mit der Zeit immer kostenintensiver. Mit einer passenden Erhaltungsstrategie wäre dies prinzipiell vermeidbar. Untersuchungen haben

ergeben, dass rund 25 Prozent der Baukosten in der Straßenunterhaltung mit mittel- und langfristigen Erhaltungsplanungen eingespart werden könnten.

Den Abschreibungen von 55 Mio. Euro stehen in den betrachteten vier Jahren Reinvestitionen in Höhe von lediglich einer Mio. Euro gegenüber. Für einen vollständigen Werterhalt fehlen in diesen vier Jahren theoretisch bzw. rechnerisch Reinvestitionen von 54 Mio. Euro. Die Reinvestitionsquote und insbesondere der anzustrebende Zielwert sind dabei selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Betrachtung von vier Jahren im Hinblick auf die festgesetzte Nutzungsdauer von 50 Jahren ist dabei nur ein minimaler Ausschnitt. Gleichwohl zeigt er Tendenzen und Indikatoren über mögliche zukünftige Entwicklungen und entsprechend notwendige Maßnahmen auf. Allein dieser kleine zeitliche Ausschnitt zeigt, dass die Reinvestitionen die Abschreibungen in diesem Zeitraum bei weitem nicht decken. Korrespondierend dazu ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen von 2008 bis 2011 um 34 Mio. Euro (11 Prozent) verringert worden.

→ **Feststellung**

Aufgrund des geringen Alters und des damit verbundenen guten Zustandes der Verkehrsflächen können die Reinvestitionen im betrachteten Zeitraum durchaus noch als angemessen betrachtet werden. Mittel- und langfristig könnte sich bei unverändertem Investitionsvolumen allerdings ein ungewollter Werteverzehr des Vermögens einstellen, der für den städtischen Haushalt entsprechende Risiken birgt.

Gesamtbetrachtung der Verkehrsflächen

- Mit der Übertragung der Aufgabe an die Technischen Betriebe Leverkusen AöR (TBL) hat die Stadt Leverkusen, neben der Verantwortung für die Verkehrssicherungspflicht auch viele Steuerungsmöglichkeiten aus der Hand gegeben.
- Der Unterhaltungsaufwand für die Verkehrsflächen tendiert im Vergleichsjahr 2011 in die von der FGSV empfohlene Größenordnung. Allerdings kann die Validität der Aufwandsdaten nicht abschließend hergestellt werden.
- Auch wenn die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen noch bei 21 Jahren liegt, sind die in der Vergangenheit getätigten Reinvestitionen deutlich zu gering um einen dauerhaften Werterhalt zu gewährleisten. Die finanzielle Situation der Stadt hat an dieser Entwicklung sicherlich ihren Anteil. Die bisherige Handhabung kann aber langfristig nicht ohne Risiken für den städtischen Haushalt und den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen bleiben, sofern er unverändert fortgesetzt wird.
- Grundsätzlich sollte auf der Basis valider Daten ein Unterhaltungs- und Erneuerungskonzept für die mittelfristige Finanzplanung vorgehalten werden.

Straßenbeleuchtung

Im Bereich der Verkehrsanlagen betrachtet die GPA NRW die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung. Diese setzen sich zusammen aus den Unterhaltungs- und Energieaufwendungen, den Abschreibungen sowie den Personalaufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter. Mit der

Darstellung verschiedener Kennzahlen in der Zeitreihe und im interkommunalen Vergleich wird eine Standortbestimmung gegeben.

- Die Straßenbeleuchtung ist im Eigentum der Stadt Leverkusen.
- Steuerung und Produktverantwortung liegen im Fachbereich 66 Tiefbau.
- Für alle Tätigkeiten (Unterhaltung, Erneuerung, Neuanlagen) bedient sich die Stadt der Energieversorgung Leverkusen GmbH & Co. KG (EVL). Die Modalitäten sind über einen langfristigen Vertrag geregelt. Dieser ist zum 01. Januar 2015 abgelaufen. Aktuell läuft eine EU-weite Ausschreibung. Ein neuer Vertrag soll zum 01. Januar 2016 in Kraft treten.

Aufwendungen Straßenbeleuchtung in Euro 2011

Kennzahl	Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort	169	98	281	177	153	171	202	19
Aufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche	423	297	984	534	396	493	613	19

Die weitere Analyse wird über differenzierte Kennzahlen die unterdurchschnittlichen Gesamtaufwendungen erläutern.

Die Aufwendungen werden unter anderem von der Beleuchtungsdichte beeinflusst. Die Stadt Leverkusen hat im Jahr 2011 in ihrem Stadtgebiet 13.780 Leuchtenstandorte.

Leuchtenstandorte je 1.000 m² Verkehrsfläche 2011

Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,50	2,18	4,15	3,01	2,54	3,05	3,41	20

→ Feststellung

Der deutlich unterdurchschnittliche Wert ist Ergebnis einer gezielten Steuerung und sachgerechten Planung über einen längeren Zeitraum.

Energie

Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Stromverbrauch und den Energiepreis bestimmt.

Energieaufwendungen in Euro 2011

Kennzahl	Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Energieaufwendungen je Leuchtenstandort	79,82	46,72	92,30	64,84	55,98	62,93	70,56	18
Energieaufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche	199	122	240	191	170	198	204	18
Energieaufwendungen je kWh	0,23	0,11	0,24	0,18	0,16	0,18	0,20	18

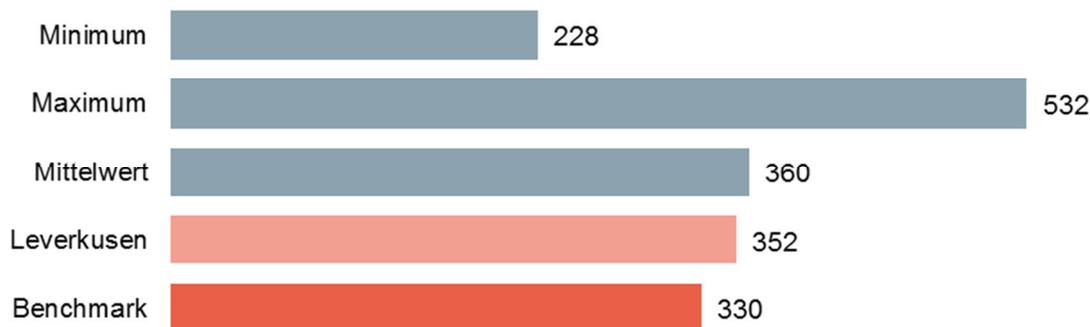
Der Einkaufspreis für die Kilowattstunde Strom tendierte in 2011 zum Maximum. Von 2008 bis 2011 ist eine Preissteigerung von 64 Prozent zu verzeichnen. Die Begründung hierfür ist in den Netzentgelten zu suchen. Ab 2015 werden durch eine Reduzierung der Netzentgelte die Aufwendungen wieder deutlich reduziert.

Stromverbrauch in der Zeitreihe

	2008	2009	2010	2011	2012
Stromverbrauch der Straßenbeleuchtung in kWh	5.047.480	4.976.521	4.887.322	4.844.558	4.674.273
Stromverbrauch je 1000 m ² Verkehrsfläche in kWh	922	906	889	878	847

Von 2008 bis 2013 hat die Stadt Leverkusen den Stromverbrauch bei der Straßenbeleuchtung um rund 400.000 kWh reduzieren können. Dies ist ein Rückgang von acht Prozent.

Stromverbrauch je Leuchtenstandort in kWh 2011



Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
352	228	532	360	321	342	383	20

Der Abstand zum Benchmark beträgt 22 kWh. Hieraus ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 300.000 kWh oder 70.000 Euro bezogen auf 2011. Durch weitere verbrauchsreduzierende

Maßnahmen konnte der Wert in 2012 weiter auf 339 kWh je Leuchtenstandort verbessert werden. Die Differenz zum Benchmark beträgt dann nur noch 30.000 Euro.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW sieht die Stadt Leverkusen, bei der Reduzierung des Stromverbrauchs auf einem positiven Weg. Die Umrüstung auf energiesparende Leuchtmittel wurde bereits vor vielen Jahren begonnen und hat inzwischen GPA-Benchmarkniveau erreicht.

Unterhaltung

Die Unterhaltungsaufwendungen setzen sich in Leverkusen 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.

Im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2011 sind bei den Unterhaltungsaufwendungen keine gravierenden Schwankungen feststellbar. Ebenso wenig bei den Abschreibungen.

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für 2011 folgende Positionierung:

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich in Euro 2011

Kennzahl	Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort	89	44	211	111	78	108	141	17
Unterhaltungsaufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche	224	148	762	340	200	313	422	17

Eine gute vertragliche Gestaltung und vergleichsweise geringe Aufwendungen bei den Erneuerungsmaßnahmen sind Ursache für die deutlich unterdurchschnittliche Positionierung. Bereits in der ersten Prüfung durch die GPA NRW in 2007 belegte Leverkusen bei den Verbrauchswerten den Minimalwert. Umfangreicher Nachholbedarf für Energiesparmaßnahme war somit, im Verhältnis zu den Vergleichskommunen, nicht vorhanden.

Auf Vorschlag der EVL werden neben nicht mehr standsicher Einzelmasten, auch regelmäßig in ganzen Straßenzügen die Beleuchtung ausgewechselt. Wichtiges Kriterium ist hierbei neben dem desolaten Zustand der Anlage, die Frage der Beitragspflichtigkeit. Kann diese positiv beantwortet werden, ergehen entsprechende Beitragsbescheide nach KAG an die Anlieger. Die Stadt verschafft sich mit dieser Handlungsweise zusätzliche finanzielle Spielräume.

→ **Feststellung**

Die Vorgehensweise der Stadt Leverkusen ist beispielhaft und sollte auch zukünftig fortgesetzt werden.

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Eigentümerin der Beleuchtungsanlage ist die Stadt Leverkusen. Die Steuerung und Produktverantwortung werden vom Fachbereich 66 Tiefbau wahrgenommen. Alle operativen Aufgaben werden von der Energieversorgung Leverkusen GmbH & Co. KG (EVL) durchgeführt.
- Die langjährigen Bemühungen, den Energieverbrauch zu senken, spiegeln sich durch die Positionierung nahe dem GPA-Benchmark wider.
- Der Einkaufspreis für den Strom ist von 2008 bis 2011 um 64 Prozent gestiegen und positioniert sich in 2011 beim interkommunalen Maximum. Die Ursache ist in den Netzentgelten zu suchen. Diese werden sich aber ab 2015 bedingt durch die aktuelle Rechtsprechung wieder reduzieren, so dass das aufgezeigte Potenzial in Gänze erschlossen wird.
- Die deutlich unterdurchschnittlichen Unterhaltungsaufwendungen tragen ebenfalls positiv zum Gesamtergebnis bei.
- Insgesamt ist der Stadt Leverkusen eine gute Steuerung beim Betrieb und der Erneuerung der Straßenbeleuchtung zu bescheinigen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Leverkusen mit dem Index 4.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Leverkusen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	6
Park- und Gartenanlagen	7
Strukturen	7
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	10
Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	12
Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	15

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind.

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotop, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Für die drei Nutzungsformen ermittelt die GPA NRW jeweils anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ Potenziale.

Diese Benchmarks basieren auf einer minimalen aber ausreichenden Ausstattung und Pflege der betrachteten Bereiche. Da die Benchmarks Konsolidierungsmöglichkeiten beziffern sollen, ist der Fokus bewusst auf größtenteils extensive Pflege gerichtet. Einige Kommunen erreichen diese Werte mit einer gezielten Steuerung. Auch Richtwerte der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) wurden für die Ermittlung dieser Benchmarks berücksichtigt.

Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Leverkusen 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?	9	3	3	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	18	6	6	6
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?	9	3	3	3
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	12	4	4	4
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	18	6	6	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	9	3	3	3
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	18	6	6	6

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Ermittelter Wert	222	74	74	74
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	80	80	80	80

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Der Fachbereich Stadtgrün ist für die Planung, Unterhaltung und Verwaltung aller kommunalen Grünflächen zuständig und trägt auch die Produktverantwortung.

- Ein positives Ergebnis in Form von 80 Prozent beim Erfüllungsgrad konnte in allen drei Produkten festgestellt werden. Trotz des überdurchschnittlichen Abschneidens sieht die GPA NRW noch Handlungsmöglichkeiten.
- Für die Parkanlagen und die Spielplätze liegen Konzepte für die Weiterentwicklung und Sanierung vor und sind auch bereits politisch beschlossen. Für die Friedhöfe ist ein Sanierungskonzept in der Aufstellung. Ein Freiflächenentwicklungskonzept, indem die strategische Ausrichtung der Stadt Leverkusen zusammengefasst ist, liegt nicht vor.
- Die Bürgerzufriedenheit wird nicht explizit abgefragt. Über eine umfangreiche Auswertung von Presseberichten, Leserbriefen und Bürgeranfragen liegen jedoch detaillierte Erkenntnisse vor. Zusätzliche Informationen liefert die statistische Auswertung des Beschwerdemanagements.
- Im Einklang mit den Stadtzielen werden im Haushaltsplan strategische Ziele auf Produktebene vorgegeben. Die daraus abgeleiteten operativen Ziele sind ebenfalls im Haushalt durch Kennzahlen abgebildet, erscheinen aber teilweise nicht realistisch, dort wo sie um über 50 Prozent von den Ist-Zahlen abweichen.
- Ein zentrales Grünflächeninformationssystem ist vorhanden. Eine komplette Erfassung der Einzelflächen liegt noch nicht vor.
- Die Parkanlagen sind in vier Pflegeklassen eingeteilt, die den Zustand der Anlagen und die zu erbringenden Leistungen beschreiben.
- Eine Kostenrechnung ist vorhanden, allerdings nicht wie für eine wirkungsorientierte Steuerung erforderlich, in Kostenarten und Kostenträger aufgeteilt. Die Aufwendungen werden lediglich drei Produkten zugeordnet. Leistungskennzahlen können nicht dargestellt werden. Eine wirtschaftliche Steuerung ist mit diesem Instrument nicht möglich. Die Installierung einer Kostenrechnung für den Fachbereich, wie bereits im Prüfbericht 2008 angeregt, wird seitens der GPA NRW als wichtig angesehen.
- Der Fachbereich Stadtgrün tritt gegenüber anderen Fachbereichen (40,32,0151) und städtischen Beteiligungen (WGL,TBL,KSL,SPL) als Dienstleister auf. Dies geschieht ausschließlich auf der Basis schriftlicher Aufträge. Für diese Aufträge werden Angebote seitens des Fachbereichs Stadtgrün erstellt, auf der Basis schriftlicher Aufträge ausgeführt und nach Abschluss der Maßnahme abgerechnet.

- Seit zwei Jahren werden auf Referenzflächen die Leistungen detaillierter erfasst. Dies sollte dem Fachbereich Stadtgrün zukünftig ermöglichen, Kennzahlen zu bilden und auf andere Flächen zu übertragen. Entscheidungen über „make or buy“ können damit sachgerecht getroffen werden.
- Unter dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit des Bauhofes haben in der Vergangenheit verschiedene Fremdvergaben im Bereich Straßenbegleitgrün, Außenanlagen Schulen und der Baumpflege stattgefunden. Vergleiche der Kosten der Eigenleistung und der Fremderbringung waren Grundlage der Entscheidung.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen¹ dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2011

Kennzahl	Leverkussen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	2.044	805	3.195	1.948	1.489	2.044	2.478	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	1	-15	12	-4	-8	-5	-1	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	489	313	1.242	584	404	489	672	23
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	249	107	873	337	196	288	411	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	50,9	34,1	71,5	54,2	48,3	54,9	61,7	23
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner	82	37	153	87	64	79	108	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	16,8	4,3	34,2	16,3	13,2	16,1	19,3	21

Leverkussen ist eine Stadt mit leicht überdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte. Erholungs- und Grünflächen sind in Leverkusen insgesamt unterdurchschnittlich vorhanden. Einwohnerbezogen weist Leverkusen einen durchschnittlichen Anteil an kommunalen Grünflächen aus. Auffällig für Leverkusen ist der sehr hohe Anteil von Wasserflächen an der kommunalen Grünfläche. Mit 23

¹ Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Prozent bildet der Anteil im interkommunalen Vergleich den Maximalwert, angesichts der geographischen Lage als Anrheiner-Kommune auch nachvollziehbar.

Im Vergleich mit anderen Kommunen ist die Bevölkerungsentwicklung in Leverkusen noch positiv. Bis 2030 wird ein leichtes Plus von einem Prozent prognostiziert.

Produktivstunden

Die GPA NRW stellt hier die Brutto-Produktivstunden dar. Dies bedeutet, dass alle geleisteten Stunden der Bauhofmitarbeiter um Krankheits- und Urlaubstage, Fortbildung, Personalratstätigkeit und ähnliches bereinigt werden. Die Rüst- und Fahrzeiten sind noch enthalten. In Leverkusen betrug der durchschnittliche Wert für 2011 1.420 Stunden je Mitarbeiter.

Im Vergleich der kreisfreien Städte liegt Leverkusen mit dem Wert geringfügig über dem Durchschnitt von 1.402 Stunden.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat in ihrem Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013“ eine Berechnung hierzu angestellt. Bei Abzug von Durchschnittswerten für Krankheit, Urlaub und anderen Abwesenheiten wird von ca. 1.492 Stunden je manuell tätigen Mitarbeiter ausgegangen.

Viele Pflegeleistungen in den nachfolgend dargestellten Bereichen werden von der Abteilung Stadtgrün in Eigenleistung erbracht. Der durchschnittliche Wert an Produktivstunden beeinflusst damit die entsprechenden Kennzahlen nicht negativ.

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 Leverkusen pflegt und unterhält zurzeit 53 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von ca. 1.560.000 m². Veränderungen der Flächen können wegen fehlender Daten nicht dargestellt werden. Alle Flächenangaben beziehen sich auf den Stand 2012.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen

Kennzahl	Leverkuse	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	10,88	4,92	25,26	12,48	9,81	11,37	14,29	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	33.100	5.301	64.874	17.840	8.185	11.337	20.746	22

Die Struktur der Parkanlage hinsichtlich ihrer Größe ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten als positiv zu bewerten. Je größer die Anlagen desto geringer schlagen sich Fahrt- und Rüstzeiten im Aufwand nieder. Lediglich zwei der Vergleichskommunen haben durchschnittlich noch größere Parkanlagen. 78 Prozent der Parkanlagen sind Rasenflächen. Flächen mit pflegeintensiver Wechselbepflanzung finden sich nur noch in geringem Umfang im Neulandpark. Ansonsten sind diese kostenaufwendigen Flächen dem immer stärker gewordenen Finanzdruck zum Opfer gefallen und in pflegearme Flächen umgewandelt worden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

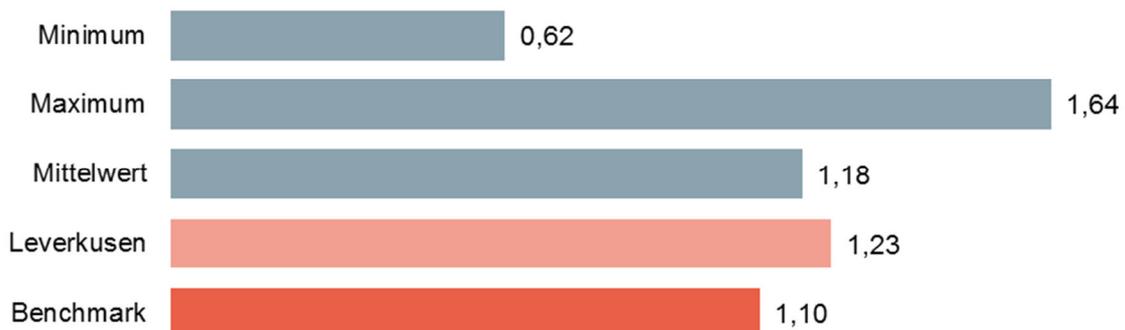
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

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



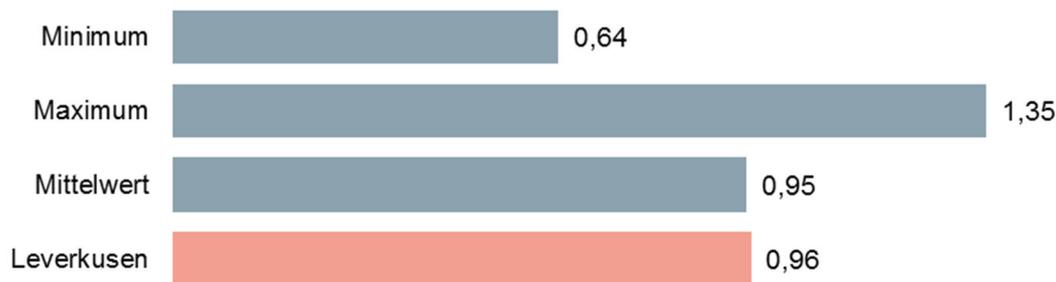
Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,23	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

Eine Darstellung der Kennzahl in der Zeitreihe ist für die Stadt Leverkusen nicht möglich. Hierzu folgen im Berichtsverlauf noch weitere Ausführungen. Für 2010 ergibt sich eine Kennzahl von 1,36 Euro je m².

In 2011 erreicht die Stadt Leverkusen noch nicht den GPA-Benchmark. Dieser definiert einen Standard mittlerer Art und Güte und kann bei guter Steuerung von den Kommunen erreicht werden. GPA-Benchmark. Bei der Besichtigung verschiedener Parkanlagen konnte lediglich beim Neulandpark ein gehobener Standard festgestellt werden. Die anderen besichtigten Anlagen befanden sich in einem ansprechenden bzw. durchschnittlichen Zustand.

Wie bereits vorab erwähnt, beinhaltet die Kennzahl als Aufwandsart auch die Abschreibungen. Leverkusen ist eine der wenigen kreisfreien Städte, die ihr Vermögen bei den Park- und Gartenanlagen bilanziert hat. Fünfzehn Kommunen arbeiten hier mit dem Festwertverfahren.

Ohne die Berücksichtigung der Abschreibungen erzielt Leverkusen eine Kennzahl von 0,96 Euro je m². Im interkommunalen Vergleich ergibt sich dabei folgende Situation.



Für eine tiefergehende Analyse benötigt die GPA NRW weitere Kennzahlen. Diese Leistungskennzahlen betreffen z.B. das Rasenmähen, den Gehölzschnitt oder die Baumpflege. Die Stadt Leverkusen konnte für deren Ermittlung jedoch keine Daten liefern. So wird beispielsweise der Aufwand der manuell tätigen Mitarbeiter ebenso wenig detailliert erfasst, wie die Einsatzstunden der Maschinen und Fahrzeuge. Dem Fachbereich Stadtgrün steht keine entsprechende Kostenrechnung zur Verfügung. Alle Daten für diese Prüfung mussten mit hohem manuellem Aufwand aus dem SAP-Verfahren ermittelt werden. Um den Ermittlungsaufwand in einem vertretbaren Rahmen zu halten, wurden daher nur Daten für 2010 und 2011 ermittelt.

→ **Empfehlung**

Für eine wirtschaftliche Steuerung ist die Auswertung von Kennzahlen unerlässlich. Hierzu ist es erforderlich eine Kostenrechnung, gegliedert in Kostenarten- und Kostenträger im Bereich Stadtgrün aufzubauen.

Sachgerechte Entscheidungen können nur auf der Basis valider Datengrundlagen getroffen werden. Um Doppelaufwand zu vermeiden, muss die Kostenrechnung mit der Finanzsoftware kompatibel sein.

Die Pflege des Neulandparks ist fremd vergeben, alle anderen Parkanlagen werden mit eigenem Personal unterhalten. Bei allen Personalfluktuationen der operativ tätigen Mitarbeiter sollte zukünftig die Fragen „make or buy“ gestellt werden. Eine sachgerechte Beantwortung ist aber nur auf Basis aktueller und wirtschaftlicher Erkenntnisse möglich.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Leverkusen hält im Einwohnerbezug eine unterdurchschnittlich Fläche an Parkanlagen vor. Diese Anlagen befinden sich von der Größe her in einem Zuschnitt, der eine wirtschaftlich Pflege zulässt.
- Pflegeintensive Flächen wie Beete/Wechselbepflanzung sind nur in verhältnismäßig geringem Umfang noch im Neulandpark vorhanden.
- Zum GPA-Benchmark beim Pflegeaufwand besteht in 2011 eine rechnerische Differenz von 200.000 Euro. Eine Ursachenforschung bezüglich der Aufwendungen ist in Leverkusen zurzeit nicht möglich, da keine Leistungskennzahlen vorliegen.
- Leistungskennzahlen zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung konnten im Rahmen dieser Prüfung nicht dargestellt werden. Hierzu fehlte es an einer differenzierten Erfassung in einer Kostenrechnung. Die Stadt Leverkusen benötigt diese Kennzahlen zukünftig für eine wirtschaftliche Steuerung. Sachgerechte Entscheidungen können nur auf der Basis valider Grundlagen getroffen werden.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Leverkusen mit dem Index 2.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Die Stadt Leverkusen hat in 2011 insgesamt 143 Spielanlagen mit einer Fläche von 174.806 m² unterhalten. Auf dieser Fläche waren 605 Spielgeräte installiert.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze

Kennzahl	Leverkusen	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	6,50	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	5,32	2,92	9,97	5,72	4,68	5,36	6,63	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	4,15	1,85	10,71	4,28	3,03	4,01	4,79	16
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	1.222	1.222	2.965	2.143	1.914	2.140	2.454	21

Für Leverkusen stellt sich im interkommunalen Vergleich im Einwohnerbezug ein differenziertes Bild dar. Bei der Anzahl der Spielplätze kann eine Positionierung beim Mittelwert festgestellt werden. Bei der Fläche je Jugendlichen und der durchschnittlichen Größe der Anlagen bildet Leverkusen den Minimalwert. Die Kennzahlen deuten auf eine Vielzahl von Kleinstspielplätzen hin. Hier sieht die Verwaltung in der „Grünvernetzung“ der Industriestadt Leverkusen aus den 80er-Jahren mögliche Ursachen für die vorhandenen Strukturen,

→ Feststellung

Durch die Reduzierung des Angebotes an Kleinstspielplätzen und die Konzentration auf größere und attraktivere Anlagen wird die Unterhaltung der Anlagen insgesamt deutlich wirtschaftlicher.

Dieser Weg konnte inzwischen in einigen Kommunen beobachtet werden. Gemeinsam mit den Kindern, Eltern und Schulen sind hier zukunftsfähige Spielplatzkonzepte erstellt worden.

Mit der Vorlage 1953/2012 hat die Stadt Leverkusen sich mit der demografischen Situation und der Sanierungsbedürftigkeit der Spielplätze auseinander gesetzt. Es ist hierbei ein Sanierungsprogramm aufgestellt worden, dass entsprechend der finanziellen Möglichkeiten der Kommune umgesetzt werden soll. Rückbaumaßnahmen sind hierbei lediglich für einen Spielplatz vorgesehen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

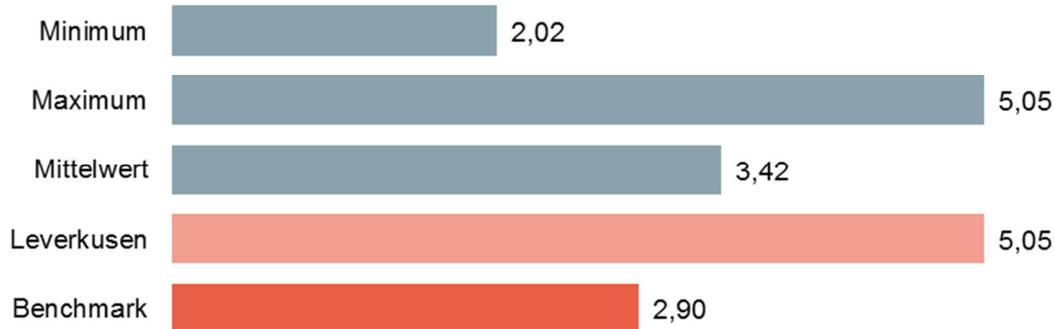
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

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 Bolzplätze 2011 je m² in Euro



Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,05	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

Obwohl der Aufwand und damit die Kennzahl in 2011 bereits von über 1 Mio. durch Budgetkürzungen auf 880.000 Euro reduziert wurde, bildet Leverkusen deutlich den Maximalwert. Zum Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Potential von 375.000 Euro.

Eine Ursachenforschung ist auch hier leider nicht möglich. Das Fehlen einer Kostenrechnung erlaubt keine differenzierte Betrachtung einzelner Leistungen. Lediglich der Aufwand für die Kontrolle der Spielgeräte konnte separat dargestellt und damit eine Kennzahl gebildet werden. Je m² Spielplatzfläche werden in Leverkusen 0,38 Euro und je Spielgerät 91 Euro Aufwendungen erzielt. Der Mittelwert im interkommunalen Vergleich liegt bei 0,43 Euro je m² bzw. 145 Euro je Spielgerät.

Ein Grund für die hohen Aufwendungen ist sicherlich in der Kleinteiligkeit der Anlagen zu suchen. Die hierdurch entstehenden hohen Fahrt- und Rüstkosten tragen tendenziell zur unwirtschaftlichen Bearbeitung bei, können aber insgesamt nicht die wesentliche Ursache sein.

→ Empfehlung

Die Stadt Leverkusen sollte eine gezielte Ursachenforschung zu den vergleichsweise hohen Aufwendungen bei den Spiel- und Bolzplätzen durchführen, zumal der optische Eindruck der Anlagen diesen Aufwand nicht widerspiegelt.

Durch die Erfassung von Einzelleistungen ist es möglich, auf ausgesuchten, repräsentativen Anlagen einen Überblick über die einzelnen Kostenarten zu bekommen. Entsprechende Referenzflächen werden nach Aussage der Verwaltung zurzeit vorbereitet. Der anschließende Vergleich mit den Kennzahlen aus dieser Prüfung kann helfen, die Kostentreiber aufzudecken.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Leverkusen hat eine durchschnittliche Anzahl an Spielplätzen, die jedoch in der Fläche eher klein sind und im interkommunalen Vergleich den Minimalwert bilden.

- Eine Analyse der maximalen Aufwendungen ist nur bedingt möglich. Die minimale durchschnittliche Größe der Anlagen erschwert hier sicherlich ein wirtschaftliches Handeln.
- Die Kostenrechnung des Fachbereichs sollte erweitert werden. Für eine sachgerechte Steuerung der Aufgabe ist es erforderlich, eine Kostenarten- und Kostenträgerrechnung aufzubauen. Erst durch eine regelmäßige Auswertung von Kennzahlen kann ein wirtschaftliches Handeln belegt bzw. können unwirtschaftliche Arbeitsabläufe aufgedeckt werden.
- Hilfsweise kann zunächst einmal auf ausgesuchten repräsentativen Spielplätzen durch die Erfassung der einzelnen Leistungen ein Kennzahlentableau aufgebaut und ausgewertet werden. Ob dieses dann auf alle Anlagen übertragbar ist, muss dann im Nachgang entschieden werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Leverkusen mit dem Index 2.

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 Leverkusen hat eine Fläche von 845.964 m² an Straßenbegleitgrün. Auf dieser Fläche stehen ca. 11.600 Straßenbäume.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün

Kennzahl	Leverkussen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün in m ² je Einwohner	5,25	1,54	8,65	4,24	3,11	4,02	5,02	19
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	13,72	4,85	30,46	12,34	7,32	11,97	14,05	19
Anzahl der Bäume je 1.000 m ² Straßenbegleitgrün	13,71	3,88	54,91	28,73	18,11	25,71	39,60	19

Die Fläche je Einwohner und ihr Anteil an der Verkehrsfläche sind jeweils leicht überdurchschnittlich. Auf diesen leicht überdurchschnittlichen Flächen steht in Leverkusen eine unterdurchschnittliche Anzahl an Straßenbäumen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

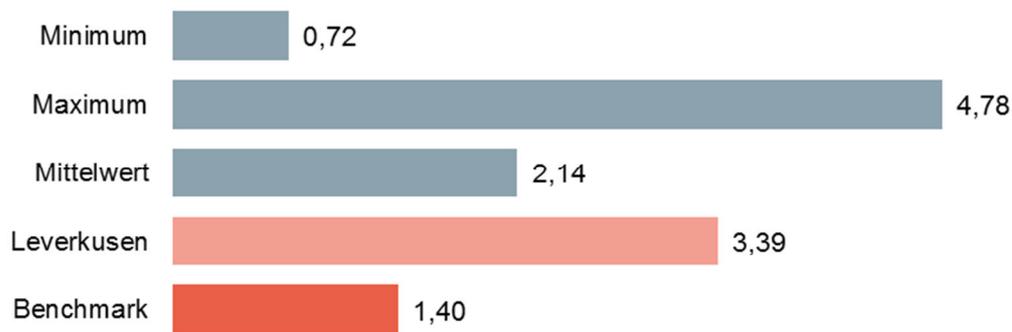
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

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 2011 je m² in Euro



Leverkusen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,39	0,72	4,78	2,14	1,27	1,89	2,86	15

Aus der Kennzahl ergibt sich eine rechnerische Differenz von ca. 1,7 Mio. Euro zum GPA-Benchmark, der - wie bereits vorab erläutert - einen Standard mittlerer Art und Güte definiert.

Auffällig sind in Leverkusen die vielen Pflanzbeete mit Bodendecker. Die Unterhaltung dieser Beete ist erfahrungsgemäß aufwendig. Eine Umwandlung in Rasen ist bereits in vielen Kommunen aus Kostengründen erfolgt.

→ Empfehlung

Eine Ausweitung des bestehenden Rückbauprogramms von Bodendecker in Rasenflächen ist angesichts der Kennzahlenwerte dringend angeraten.

Die eher geringe Anzahl an Straßenbäumen kann kurzfristig durchaus Potenziale bieten. Die Straßenbäume sind erfahrungsgemäß ein kostenintensiver Faktor bei den Pflegeaufwendungen, insbesondere wenn sie schon älter sind. Die Anzahl der Bäume ist in Leverkusen unterdurchschnittlich und wirkt sich somit nicht zwingend belastend auf die Kennzahl aus. Nach Aussage der Verwaltung wird jedoch eine fachlich sinnvolle Baumpflege durchgeführt. In vielen Kommunen wird, der finanziellen Situation geschuldet, lediglich noch Verkehrssicherung betrie-

ben. Reduzierungen bei der Baumpflege sind daher auch für Leverkusen durchaus denkbar. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass damit eventuell Fehlentwicklungen der Bäume in Kauf genommen werden. Unterhaltungsaufwendungen werden dann in späteren Jahren in einem größeren Umfang erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die aktuellen Standards bei der Baumpflege sollten unter Abwägung aller Faktoren auf den Prüfstand gestellt werden.

Die angesprochenen Punkte können als Kostentreiber nur vermutet werden. Klarheit wird auch hier erst die Einführung einer Kostenrechnung und die Auswertung von Kennzahlen bringen können.

→ **Empfehlung**

Bei dem sehr hohen Potenzial aus dem Kennzahlenvergleich erscheint es zwingend geboten, alle Standards beim Straßenbegleitgrün auf den Prüfstand zu stellen.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Strukturelle Nachteile, die die hohe Unterhaltungskennzahl beim Straßenbegleitgrün rechtfertigen könnten, sind für Leverkusen nicht zu erkennen. Alle Standards sind daher vorbehaltlos auf den Prüfstand zu stellen.
- Über die Erfassung von Einzelleistungen sind die Kostentreiber kurzfristig zu ermitteln.
- Mittelfristig kann nur der Aufbau einer Kostenrechnung zur sachgerechten und wirtschaftlichen Steuerung der Aufgabe beitragen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Leverkusen mit dem Index 1.

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?	vollständig erfüllt	3	1	3	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
	Punktzahl gesamt				74	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					80

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?	vollständig erfüllt	3	1	3	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
	Punktzahl gesamt				74	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					80

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?	vollständig erfüllt	3	1	3	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
	Punktzahl gesamt				74	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					80

→ 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