

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Duisburg im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Duisburg	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Duisburg	10
Strukturelle Situation	10
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	11
→ Zur Prüfung der Stadt Duisburg	13
Prüfungsablauf	13
→ Zur Prüfungsmethodik	14
Kennzahlenvergleich	14
Strukturen	14
Benchmarking	15
Konsolidierungsmöglichkeiten	15
GPA-Kennzahlenset	16

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Duisburg 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 Duisburg

Managementübersicht

Die Stadt Duisburg ist seit 2011 pflichtige Teilnehmerin an der ersten Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen. Seit diesem Zeitpunkt hat sie die Auflage, einen jährlichen Haushaltssanierungsplan aufzustellen und fortzuschreiben. Bereits seit 1993 ist die Stadt Duisburg verpflichtet,

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

jährliche Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen, die ab 2002 nicht mehr genehmigt wurden. Bereits Ende des Jahres 2010 trat die bilanzielle Überschuldung der Stadt ein.

Aufgrund der hohen jährlichen Defizite hat die Stadt Duisburg ihr Eigenkapital seit Einführung des NKF 2008 von zunächst 406 Mio. Euro vollständig abgebaut. Anschließend entstand bis Ende 2014 ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Höhe von 447 Mio. Euro. Im Ergebnis hat in diesem Zeitraum ein Eigenkapitalverzehr von ca. 853 Mio. Euro stattgefunden. Etwa zehn Prozent dieses Vermögensverzehrs ist durch außerplanmäßige Abschreibungen auf Wertpapiere und Beteiligungen eingetreten.

Positiv ist festzustellen, dass sich das jährliche Defizit der Stadt Duisburg im Zeitverlauf 2008 bis 2012 deutlich reduziert hat. Auch in den Jahren 2013 und 2014 konnte sich die positive Entwicklung verfestigen. Allerdings ist dieser Trend auch auf die zur Verfügung gestellten Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz zurückzuführen.

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Duisburg liegen über dem interkommunalen Mittelwert aller kreisfreien Städte; auch dann, wenn man nur die Städte über 200.000 Einwohner vergleicht. Insofern wird auch deutlich, dass die Stadt Duisburg ihren Focus bei der Haushaltskonsolidierung zunächst auf die Aufwandsseite richten sollte. Dabei verursachte z. B. der Produktbereich Kultur allein zwischen 2008 und 2014 einen anteiligen Eigenkapitalverzehr von ca. 40 Prozent (ca. 352 Mio. Euro). Die GPA NRW sieht hierin einen deutlichen Hinweis auf die prinzipiellen Möglichkeiten der Stadt Duisburg, weitere Konsolidierungsbeiträge aufwandsseitig zu generieren.

Durch die Umsetzung von über 300 Einzelmaßnahmen des Haushaltssanierungsplans, mit einem kumulierten Volumen von ca. 1,8 Milliarden Euro, plant die Stadt Duisburg einen ausgeglichenen Haushalt für das Jahr 2016.

Das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ist naturgemäß mit Risiken behaftet. Hierauf hat auch der Kämmerer zuletzt in seiner Rede zum Haushaltsentwurf 2015 hingewiesen. Vor allem bei den großen Ertragspositionen, wie der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen, sind diese Risiken zu sehen. Aber auch die Zinsrisiken, insbesondere bei den Liquiditätskrediten, stellen mittel- bis langfristig ein erhebliches Risiko dar. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass die Stadt Duisburg in diesem Bereich bereits eine Verschuldung von ca. 1,8 Milliarden Euro zum Ende des Jahres 2014 erreicht hat.

Deutlich werden die zukünftigen Risiken allein an der tatsächlichen Entwicklung der Gewerbesteuererträge. Zwischen 2011 und 2014 sind diese durchgehend gesunken. Die Plandaten 2015 liegen dennoch ca. 25 Prozent über dem tatsächlichen Ergebnis 2014. Durch eine Hebesatzanpassung um fünf Prozentpunkte sollen hier Ertragssteigerungen von ca. 1,9 Mio. Euro jährlich generiert werden. Auch für die Jahre 2016 bis 2018 geht die Stadt Duisburg im Haushaltsplan 2015 von Steigerungsraten aus, die über denen des Orientierungsdatenerlasses liegen. Allein aus diesen Risiken heraus sieht die GPA NRW die Notwendigkeit, die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umzusetzen bzw. immer wieder anzupassen, wenn sich die beschriebenen Risiken ganz oder teilweise realisieren sollten. Dies gilt insbesondere auch für die Umsetzung des geplanten Stellenabbaus. Im Zeitraum von 2015 bis 2021 sollen noch rund 560 Vollzeit-Stellen eingespart werden. Im Mittel sind dies somit ca. 80 Stellen pro Jahr. Da die geplanten Personaleinsparungen nicht mehr ausschließlich durch Komprimierung von Aufgaben zu erreichen sind, hat die Stadt Duisburg zwischenzeitlich ein aufgabenkritisches

Verfahren eingeführt. Hierbei sollen alle Verwaltungsleistungen hinsichtlich ihres bisherigen Umfangs und der Qualität auf den Prüfstand gestellt werden.

Sofern angedachte Konsolidierungsmaßnahmen nicht den erwünschten Erfolg haben, Risiken eintreten und der für 2016 geplante Haushaltsausgleich gefährdet sein sollte, haben die Kommunen die Möglichkeit, die Hebesätze der Realsteuern anzuheben. So könnte die Stadt Duisburg z.B. die Erträge aus der Grundsteuer B steigern, indem sie für jeweils eine Mio. Euro Ertragsteigerung den Hebesatz um ca. 6,4 Punkte erhöht.

Im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung sind es die dezentralen Strukturen, die zu Ineffizienz und höheren Standards in der Stadt Duisburg führen. Obwohl die Leistungskennzahlen in der Sachbearbeitung des Einwohnermeldewesens vergleichsweise hoch liegen, sieht die GPA NRW hier noch bedeutende Einsparpotenziale durch eine stärkere Zentralisierung. Parallel dazu sind Prozessverbesserungen durch den weiteren Ausbau der Informationstechnik zu empfehlen. Durch die Einführung von Terminvergaben könnte z.B. die Publikumssteuerung und die Personalplanung verbessert werden.

Eine höhere Dezentralität und hohe Standards sind auch die Hauptgründe für einen vergleichsweise hohen Personaleinsatz im Personenstandswesen. Entsprechend hoch sind daher die Stellenpotenziale, gemessen am GPA-Benchmark in der Leistungssachbearbeitung. Durch den begonnenen Stellenabbau in 2013 und 2014 – auch bedingt durch eine Reduzierung der Öffnungszeiten - hat die Stadt Duisburg bereits reagiert und das aufgezeigte Potenzial weitgehend realisiert. Allerdings besteht prinzipiell weiteres Potenzial im Falle einer Neuorganisation der Standesämter. Diese hat der Rat der Stadt bisher aber abgelehnt.

Deutlich verfehlt wird der GPA-Benchmark in der Sachbearbeitung von der Duisburger Kfz-Behörde. In den Vergleichsjahren 2011 und 2012 wird auch der interkommunale Mittelwert nicht erreicht. Zwischenzeitlich hat die Stadt allerdings verschiedene Maßnahmen zur Geschäftsprozessoptimierung ergriffen. Insbesondere wurde der Ausbau der IT-Unterstützung forciert, in dem z. B. die Einrichtung einer neuen Aufrufanlage und eine Online-Terminvergabe umgesetzt wurden. Als weitere Maßnahmen zur Potenzialumsetzung sieht die GPA-NRW eine Standardreduzierung (z.B. Öffnungszeiten). Auch eine Zusammenlegung von Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen führt zu Effizienzsteigerungen. Hier hat die GPA NRW im Rahmen dieser Prüfrunde festgestellt, dass Städte, die beide Aufgaben zusammenfassen, gute Positionierungen bei den jeweiligen Leistungskennzahlen in der Sachbearbeitung erreichen.

Auch der Jugendbereich ist im Rahmen der Haushaltssanierung durch verschiedenste Einsparmaßnahmen gefordert. Generell soll in allen Verwaltungsbereichen Personal eingespart werden. Bei den freiwilligen Leistungen sollen jährliche Einsparung von 370.000 Euro erzielt werden. Darüber hinaus sind verschiedene Einzelmaßnahmen formuliert worden.

Insgesamt erzielt das Jugendamt der Stadt Duisburg einen leicht überdurchschnittlichen Fehlbetrag im interkommunalen Vergleich. Grund sind insbesondere die hohen Aufwendungen bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie. Bei der Kinder- und Jugendarbeit bewegt sich der Ressourceneinsatz im Durchschnittsbereich.

Bei der Tagesbetreuung für Kinder ist die Stadt Duisburg bemüht, das Versorgungsangebot im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten bedarfsgerecht auszubauen. Zur Verbesserung der Steuerung soll über ein online-basiertes Verfahren zum Kindergartenjahr 2016/17 der Bedarf einrichtungsscharf festgestellt und so die Bedarfsdeckung entsprechend gesteuert werden. Der Fehlbedarf für diesen Bereich ist unterdurchschnittlich, bedingt durch niedrige freiwillige Zuschüssen an freie Träger und einen geringen Anteil der 45-Stunden-Betreuung. Durch den weiteren und notwendigen Ausbau des Betreuungsangebotes wird sich der Fehlbetrag nach 2011 allerdings erhöhen. Prinzipiell sieht die GPA NRW noch Konsolidierungspotenziale bei der Ausgestaltung der Elternbeitragsatzung. Neben einer Änderung der Altersstufen kommt auch z.B. eine Anhebung der höchsten Beitragsstufe in Betracht. Hierdurch wird die Aufnahme weiterer Beitragsstufen ermöglicht. Allerdings hat der Rat der Stadt entsprechende Vorschläge der Verwaltung in den vergangenen Jahren regelmäßig abgelehnt.

Die GPA NRW hatte in der letzten Prüfung im Bereich der Hilfen zur Erziehung hohes Potenzial für die Stadt Duisburg ausgewiesen und empfohlen, dieses insbesondere durch

- den weiteren Ausbau präventiver Leistungen,
- einer stärkeren Ausprägung der Qualitätsentwicklung und der Qualitätssicherung in den sozialen Diensten,
- der konsequenten Weiterentwicklung der Vollzeitpflegeangebote,
- dem Ausbau von Reintegrationskonzepten und
- der weitere Optimierung des Anteils der ambulanten Hilfefälle

zu erschließen. Die Stadt Duisburg hat in der Folge in ihrem Haushaltssanierungsplan 2012 und dessen Fortschreibung mehrere Maßnahmen beschlossen, die zu erheblichen Aufwandsreduzierungen führen sollen. Allerdings schätzt die Stadt zwischenzeitlich die Aufwandsreduzierungen in der ursprünglich geplanten Größenordnung kritisch ein. Grund hierfür sind die tatsächlichen und teilweise nicht steuerbaren Entwicklungen in den letzten Jahren. Diese Erfahrung haben nahezu alle kreisfreien Städte machen müssen, da der Aufwand u.a. bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie interkommunal tendenziell steigend ist. Im Rahmen der Stärkungspaktberatung durch die Task Force der GPA NRW findet nunmehr in der Stadt Duisburg eine externe Organisationsuntersuchung statt, die u.a. die Optimierung dieses Bereiches unterstützen soll. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden für Dezember 2015 erwartet. Hauptgründe für den überdurchschnittlichen Fehlbetrag bei den Hilfen zur Erziehung sind in Duisburg eine deutlich überdurchschnittliche Falldichte in Verbindung mit erhöhten Aufwendungen je Hilfefall.

Beim Kinderschutz hat die GPA NRW die örtlichen Verfahrensstandards betrachtet und die Umsetzung in der praktischen Fallsachbearbeitung überprüft. Die Stadt Duisburg setzt die von der GPA NRW formulierten Verfahrensstandards vollinhaltlich um. Die Standards zum Kinderschutz sind in Duisburg gut ausgeprägt. Auch die definierten Anforderungen der GPA NRW werden in den Fallakten vollständig umgesetzt.

Im Prüfbereich Soziales hat die GPA NRW die Transferaufwendungen näher untersucht. Dort, wo Kosten der Unterkunft zu berücksichtigen sind, führt das niedrige Mietniveau in Duisburg zu unterdurchschnittlichen Aufwendungen. Deutlich wird das bei der Hilfe zum Lebensunterhalt oder der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Belastend wirkt, dass einige Fallzahlen überdurchschnittlich hoch sind im Verhältnis zur Einwohnerzahl, so z. B. bei den stationären Hilfen nach dem 7. Kapitel des SGB XII.

Zusätzlich hat die GPA NRW leistungsbezogene Personalkennzahlen erhoben und analysiert. Die Stadt Duisburg schneidet dabei überwiegend gut ab. Bei der Leistungsgewährung nach dem AsylbLG und von stationären Hilfen nach dem 7. Kapitel des SGB XII gehört sie zu den Kommunen, die den GPA-Benchmark erreichen bzw. übertreffen.

Die Wohngeldbearbeitung wurde schrittweise zentralisiert, gleichzeitig Personal abgebaut. Diese Entwicklung fand im Prüfungszeitraum ihren Abschluss, so dass sich das rechnerische Stellenpotenzial Ende 2014 auf 1,6 Vollzeit-Stellen verringerte. Hier, wie in den übrigen Aufgabengebieten, passt die Stadt Duisburg ihren Personaleinsatz an die Fallzahlen an.

Auch vor dem Hintergrund der stark steigenden Aufwendungen für die Eingliederungshilfe überprüft die Stadt Duisburg ihre Aufbauorganisation. Dazu gibt es die Überlegung, die sogenannte Einheitssachbearbeitung zu verschlanken und auch die Eingliederungshilfe zu zentralisieren. Aktuell findet im Rahmen des Stärkungspaktes durch die Task Force der GPA NRW eine externe Organisationsuntersuchung in der Abteilung 50-2 (wirtschaftliche Hilfen) statt. Bei der Umsetzung der Ergebnisse sollten die Empfehlungen und Potenziale dieser Prüfung Berücksichtigung finden. Die GPA Benchmarks bei der Leistungssachbearbeitung können bei der Stellenbewertung und -bemessung als Orientierungshilfe genutzt werden.

Insgesamt ist die Personalsituation im Amt für Soziales und Wohnen geprägt durch die hohe Altersfluktuation, die in den kommenden zehn Jahren mehr als vierzig Prozent der derzeitigen Belegschaft betrifft.

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. Die Stadt Duisburg setzt sich in den Jahresberichten zur Schulentwicklungsplanung mit diesen Themen auseinander, zuletzt im Jahr 2012. Auch in den Haushaltssanierungsplänen finden sich Maßnahmen, die die Schulflächen betreffen. Hierbei geht es insbesondere um die Flächenoptimierung, durch die insgesamt über 6,6 Mio. Euro jährlich eingespart werden sollen. 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 Duisburg bei allen Schulformen deutliche Flächenüberhänge. Die Stadt hat in den Jahren nach 2011 den Handlungsbedarf teilweise bereits erkannt und teilweise konkrete Maßnahmen beschlossen. Durch die sukzessive Schließung von Haupt- und Realschulstandorten sowie durch die Gründung von Sekundarschulen wird ein Teil des vorhandenen Potenzials abgebaut werden. In einer Szenariobetrachtung zum Jahr 2017 konnte die GPA NRW aber aufzeigen, dass das Flächenpotenzial weiterhin in einer monetären Größenordnung von ca. 13 Mio. Euro fortbesteht. Schwerpunktmäßig errechnen sich diese

Potenziale für die Grundschulen, 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 Duisburg 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 bzw. nutzen zu müssen.

Die Personalaufwendungen im Bereich der Schulsekretariate an den Duisburger Schulen erreichen interkommunal ein leicht unterdurchschnittliches Niveau über alle Schulformen hinweg. Positiv konnte festgestellt werden, dass die Stadt eine flexible Vertragsgestaltung dazu nutzt, die Stellenausstattung und die Arbeitszeiten zeitnah an den tatsächlichen Bedarf anzupassen.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung bewegen sich in der Stadt Duisburg auf den Schüler bezogen auf Maximalwertniveau. Gleichzeitig stellt der Anteil der erstattungsberechtigten Schüler in Duisburg aber den Minimalwert dar. Hier wirkt sich die vergleichsweise hohe Einwohnerdichte von Duisburg begünstigend aus, da tendenziell bei kürzeren Schulwegen weniger anspruchsberechtigte Schüler vorhanden sind. Allerdings werden in Duisburg die anspruchsberechtigten Schüler häufig im kostenintensiven Schülerspezialverkehr befördert. Der Anteil des Schülerspezialverkehrs an den insgesamt zu befördernden Schüler stellt mit ca. 34 Prozent den interkommunalen Höchstwert dar. Die Stadt Duisburg hat diese Auffälligkeit bereits selbst erkannt und hierzu eine entsprechende Maßnahme in den Haushaltssanierungsplan aufgenommen. Durch Veränderungen in der Sachbearbeitung sollen Einsparungen von jährlich 300.000 Euro erzielt werden.

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

Strukturell weisen die Verkehrsflächen der Stadt Duisburg keine Auffälligkeiten auf, was den Flächenumfang und den Anteil am Bilanzvermögen angeht. Die Unterhaltung der Verkehrsflächen in Duisburg ist auf die Wirtschaftsbetriebe Duisburg (WBD AöR) übertragen worden. Innerhalb der Verwaltung steuert das Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement die Aufgaben.

Über den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen in Duisburg liegen keine aktuellen Erkenntnisse vor. Hier ist zurzeit eine Befahrung der Hauptverkehrsstraßen geplant. Erst nach erfolgter Auswertung sollte ein aktuelles Bild über den tatsächlichen Straßenzustand und eine neue Verteilung der Schadensklassen vorliegen. Diese Daten sollten mittelfristig die Grundlage zur Erarbeitung einer Unterhaltungs- und Erneuerungsstrategie bilden. Gleichzeitig ist im Rahmen dieser Inventur ein Abgleich mit der Bilanz möglich, die momentan noch die Restnutzungsdauer der Straßen mit 50 Prozent ausweist.

Die Höhe der Reinvestitionen und die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen in Duisburg seit längerer Zeit auf einem sehr niedrigen Niveau. Hierdurch kann das Straßennetz auf Dauer weder sachgerecht unterhalten noch in dem notwendigen Umfang erneuert werden. Die Situation ist unter Berücksichtigung der seit Jahren bestehenden Haushaltslage nachvollziehbar. Dennoch birgt sie mittel- bis langfristig Risiken, wenn sich ein ungewollter Werteverzehr des Vermögens und ein verschlechterter Zustand der Straßen einstellen. Allerdings wird sich das Unterhaltungs- und Investitionsvolumen in Duisburg in den nächsten Jahren deutlich verändern. Aktuell wurden der Stadt im Rahmen der Investitionsoffensive des Bundes insgesamt ca. 80 Mio. Euro zugewiesen, von denen bis 2018 ca. 40 Mio. Euro – und damit der größte Teil - in den Straßenbau fließen sollen.

Gut aufgestellt und beispielhaft organisiert ist die Stadt Duisburg bei der Handhabung von Straßenaufbrüchen. Das gebührenfinanzierte Straßenaufbruchkataster minimiert die Folgeschäden bei häufigen Aufbrüchen, die später vorzeitig Unterhaltungsmaßnahmen erfordern.

Eigentümerin der Straßenbeleuchtung in Duisburg sind die Stadtwerke Duisburg AG (SWDU). Trotz der günstigen und langfristig gesicherten Stromtarife war der Energieverbrauch bisher auf einem sehr hohen Niveau. Entsprechend hoch auch die möglichen Einsparpotenziale. Erst in den letzten Jahren wurden erste Ansätze zur Energieeinsparung verfolgt, u.a. durch den Einsatz der LED-Technik. Auch bei der Straßenbeleuchtung wird sich die Wirtschaftlichkeit in den nächsten Jahren signifikant verbessern. Hier beabsichtigt die Stadt aus der aktuellen Investitionsoffensive des Bundes 4,1 Mio. Euro in den flächendeckenden Einsatz der LED-Technik zu investieren, um hierdurch künftig pro Jahr 550.000 Euro einzusparen.

Strukturelle Auffälligkeiten bei den Park- und Gartenanlagen der Stadt Duisburg sind nicht erkennbar. Sowohl die Fläche in Relation zur Bevölkerung als auch die Größe der einzelnen Anlagen im Hinblick auf die wirtschaftliche Pflege und Unterhaltung sind unauffällig. Durch die Positionierung der Pflegeaufwendungen unterhalb des GPA Benchmarks ist kein rechnerisches Potenzial erkennbar. Die operative Aufgabenerledigung erfolgt in Duisburg durch die Wirtschaftsbetriebe Duisburg (WBD-AöR). Innerhalb der Stadtverwaltung wurde die Aufgabe bis März/April 2015 durch das Amt für Umwelt und Grün (FB 31) gesteuert. Durch Ratsbeschluss aus März 2015 ist das bisherige Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnisses zwischen der Stadt und der WBD-AöR im Bereich der Grünunterhaltung entfallen. Stattdessen erfolgt jetzt eine pauschale Aufgaben- und Ressourcenübertragung an die WBD AöR sowie eine Steuerung über politisch beschlossene Pflegestandards. Für die Müllbeseitigungsaufwendungen empfiehlt die GPA NRW eine vollständige Refinanzierung aller Kosten über den Gebührenhaushalt zu prüfen.

Alle Strukturkennzahlen bei den Spiel- und Bolzplätzen bewegen sich auf unterdurchschnittlichem Niveau, was Anzahl, Größe und Ausstattung angeht. Überkapazitäten sind in Duisburg aktuell nicht zu erkennen. Allerdings fehlen bei den Betrachtungen der GPA NRW noch Erkenntnisse über die Spielplätze innerhalb der Parkanlagen, für die keine Daten vorgelegt werden konnten. Insofern ist auch eine sachgerechte Beurteilung, was die Ermittlung des zukünftigen Bedarfs an Spiel- und Bolzplatzflächen angeht, nicht möglich. Eine Besonderheit ist die Tatsache, dass die Stadt Duisburg neben der Errichtung und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze durch die WBD AöR, dieser auch in 2008 das wirtschaftliche Eigentum übertragen hat.

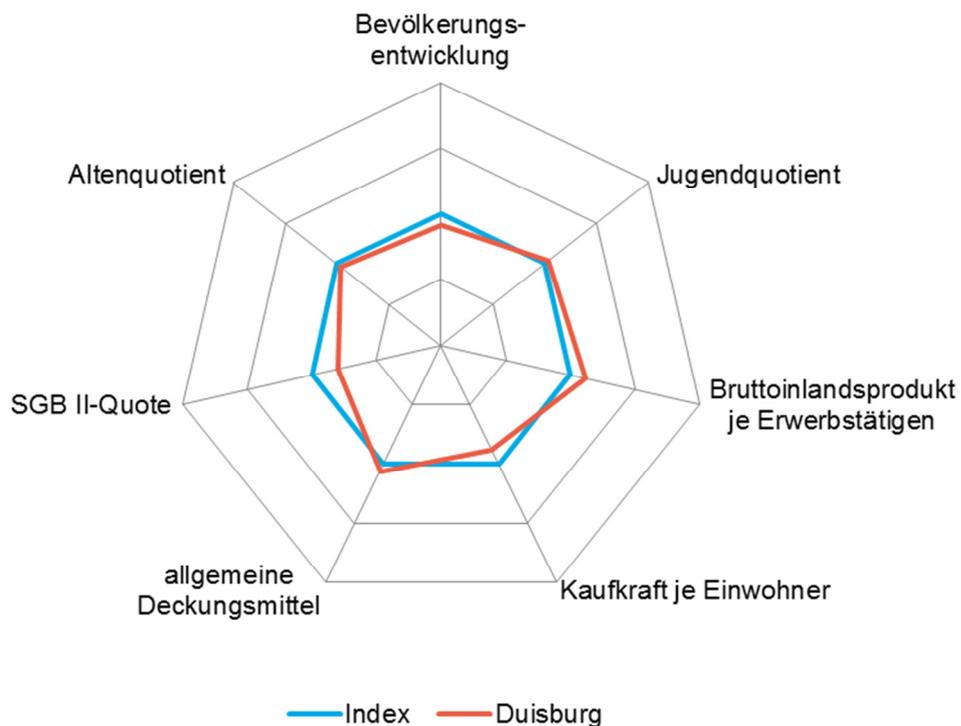
Viele unterhaltungsintensive Bäume auf einer minimalen Fläche sind als strukturelle Nachteile für das Duisburger Straßenbegleitgrün festzustellen. Sie können aber nicht der einzige Grund sein für den interkommunal höchsten Unterhaltungsaufwand. Die Differenz zum GPA-Benchmark fällt mit ca. drei Mio. Euro entsprechend hoch aus. Die GPA NRW empfiehlt daher, die Abrechnungsgrundlage mit der WBD-AöR in Bezug auf die Baumpflege sowohl fachlich wie wirtschaftlich auf den Prüfstand zu stellen. Auch eine Verjüngung des Baumbestandes und seiner Arten kann hier mittel- bis langfristig positive strukturelle und wirtschaftliche Verbesserungen bewirken.

Ausgangslage der Stadt Duisburg

Strukturelle Situation

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

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



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

Die dargestellten Strukturkennzahlen weisen für die Stadt Duisburg sowohl tendenziell belastende wie entlastende Positionierungen bezogen auf den Durchschnitt aller kreisfreien Städte in NRW auf. Deutlich positiver sind in Duisburg das höhere Bruttoinlandsprodukt und die leicht überdurchschnittlichen allgemeinen Deckungsmittel ausgeprägt. Die stärkste Belastung ergibt sich aus der im Vergleich deutlich höheren SGB II-Quote, die in nur vier kreisfreie Städte in NRW höher als in Duisburg liegt.

Die Stadt Duisburg zählt zur Mehrzahl der Ruhrgebietsstädte, für die ein Rückgang der Bevölkerungszahlen prognostiziert wird. Dies hat sich in der aktuellen Prognose bis 2040 von IT NRW nochmals bestätigt. Danach wird ein Minus von knapp fünf Prozent berechnet. Zum Vergleich, nur in vier kreisfreie Städte in NRW wird hiernach ein noch stärkerer Rückgang der Bevölkerung prognostiziert.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

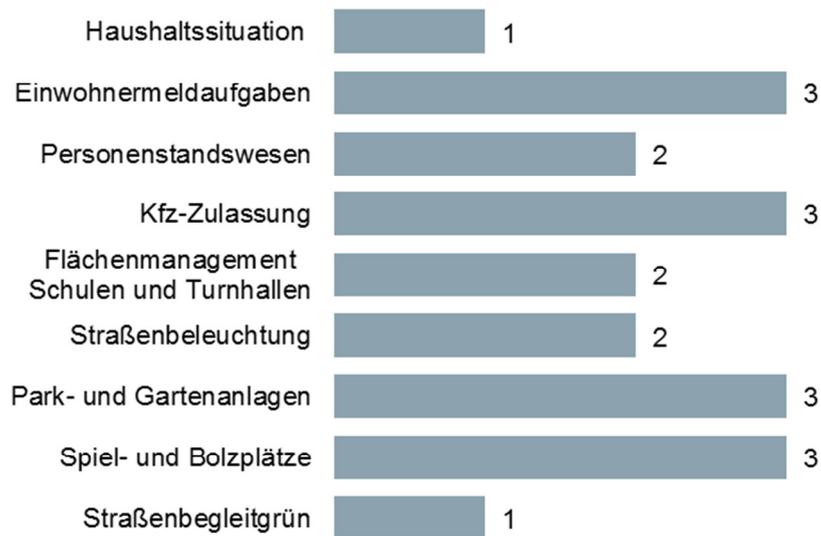
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Duisburg

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Duisburg wurde von 2012 bis 2014 durchgeführt.

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

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

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

Geprüft haben:

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

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

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten sowie den Beigeordneten 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 Duisburg 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, 04. März 2016

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Olaf Schwickardi

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Duisburg
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamt Betrachtung der Haushaltssituation	15
Haushaltswirtschaftliche Risiken	18
Risikoszenario	18
Haushaltskonsolidierung	19
Kommunaler Steuerungstrend	19
Beiträge	22
Steuern	23
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	23
Vermögenslage	23
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 Duisburg ist bereits seit 1993 nicht mehr ausgeglichen. Seither ist die Stadt verpflichtet, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen. Da diese seit 2002 nicht mehr genehmigungsfähig waren, befand die Stadt sich über Jahre in der vorläufigen Haushaltswirtschaft.

Die Stadt Duisburg hat erstmals für das Jahr 2008 einen Haushalt nach dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) erstellt. Durch das Defizit des ersten NKF-Jahres wurde bereits die Ausgleichsrücklage vollständig aufgezehrt. Die Überschuldung der Stadt Duisburg trat zum Ende des Jahres 2010 ein.

Mit dem Stärkungspaktgesetz hat das Land Nordrhein-Westfalen den überschuldeten Kommunen eine deutliche finanzielle Unterstützung ermöglicht. Da die Überschuldung Duisburgs bereits eingetreten war, ist die Stadt pflichtige Teilnehmerin des Stärkungspaktes seit 2011. Hierdurch erhält die Stadt Duisburg bis zum Jahr 2020 Konsolidierungsmittel in Höhe von insgesamt ca. 420 Mio. Euro.

Im Gegenzug ist die Stadt Duisburg verpflichtet, ihren Haushalt bis zum Jahr 2016 auszugleichen. Hierzu erstellt sie jährlich Haushaltssanierungspläne. Diese wurden von der Bezirksregierung Düsseldorf bislang genehmigt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt der Stadt geprüften Jahresabschlüsse bis einschließlich 2013 vor. Die Prüfung des Jahresabschlusses 2014 war noch nicht abgeschlossen. In Absprache mit der Stadt wurde der bestätigte Entwurf des Jahresabschlusses 2014 in die diese Prüfung einbezogen.

Die Stadt Duisburg hat für die Jahre 2010 und 2011 Gesamtabschlüsse erstellt. Diese wurden zwischenzeitlich von der GPA NRW geprüft.

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnis		-159.468	-187.046	-163.186	-106.805	-60.646	-50.767	-53.931
allgemeine Rücklage*	215.734	191.777	19.104	0	0	0	0	0
Sonderrücklage**	55.242	55.242	55.242	55.242	55.242	55.242	55.242	55.242
Ausgleichsrücklage	135.488	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital	406.463	247.019	74.346	55.242	55.242	55.242	55.242	55.242
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag ***	./.	./.	./.	140.095	240.932	301.578	364.208	446.622

* in die allgemeine Rücklage wurde das Jahresergebnis bereits eingerechnet

** Stiftung Wilhelm Lehbruck Museum

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

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-4.348	8.456	13.929	11.544	9.006	26.035	26.919
Höhe der allgemeinen Rücklage	0	0	0	0	0	0	0
Sonderrücklage**	55.242	55.242	55.242	55.242	55.242	55.242	55.242
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital	55.242	55.242	55.242	55.242	55.242	55.242	55.242
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag ***	450.971	442.514	428.585	417.042	408.035	382.000	355.081

* Stand Haushaltsplan 2015

** Stiftung Wilhelm Lehbruck Museum

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

Bis einschließlich des Haushaltsjahres 2015 sind die Jahresergebnisse defizitär. In der Höhe schwanken die Defizite erheblich. Das bei Einführung des NKF im Jahr 2008 noch vorhandene Eigenkapital in Höhe von 406 Mio. Euro war Ende des Jahres 2010 vollständig aufgezehrt. Somit musste erstmals in der Bilanz zum 31. Dezember 2010 ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag ausgewiesen werden. In den Folgejahren erhöht sich dieser Fehlbetrag durch die jährlichen Defizite kontinuierlich. Ab 2016 wird ein geringer Überschuss prognostiziert. In den dann folgenden Jahren ist ein stetiger, aber sehr langsamer Abbau des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages geplant.

Interkommunaler Vergleich der Jahresergebnisse 2008 bis 2012 je Einwohner in Euro

Jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2008	-323	-660	107	-222	-371	-136	-46	17
2009	-380	-757	-126	-421	-558	-422	-265	22
2010	-333	-903	114	-390	-524	-355	-217	21
2011	-219	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20
2012	-124	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19
2013	-104	kein interkommunaler Vergleich möglich*						
2014	-111	kein interkommunaler Vergleich möglich*						

* für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht hinreichend genug Vergleichswerte vor

Das jährliche Defizit der Stadt Duisburg hat sich im Eckjahresvergleich 2008 bis 2012 deutlich reduziert. Im gleichen Zeitraum ist der jahresbezogene Mittelwert des interkommunalen Vergleichs auf annähernd gleichem Niveau geblieben. In Duisburg konnte sich die positive Entwicklung auch in den Jahren 2013 und 2014 verfestigen. Sie ist auch auf die zur Verfügung gestellte Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz zurückzuführen.

In 2014 betrug das Defizit 111 Euro je Einwohner. In diesem Jahr hat die Stadt Hilfsmittel in Höhe von 109 Euro je Einwohner erhalten. Das Defizit betrüge ohne diese Hilfsmittel zwar 220 Euro je Einwohner, läge aber noch immer deutlich niedriger als in den Jahren 2008 bis 2010.

Strukturelle Haushaltssituation

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

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

Strukturelles Ergebnis

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

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt:

Vom Jahresergebnis 2014 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich¹ und der allgemeinen Landschaftsumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW durch die Durchschnittswerte der Jahre 2008 bis 2014. Zusätzlich werden positive wie negative Sondereffekte sowie die Konsolidierungshilfen bereinigt.

Die Gründe dafür sind folgende:

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

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2014

Duisburg	
Jahresergebnis	-53.931
Bereinigungen Gewerbesteuer, Landschaftsumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe	690.071
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-744.002
Hinzurechnungen Mittelwerte Gewerbesteuer, Landschaftsumlage und Finanzausgleich	604.916
= strukturelles Ergebnis	-139.086

Für das Haushaltsjahr 2014 wurden keine Sondereffekte berücksichtigt.

Sondereffekte wirken sich auch auf den weiter unten dargestellten kommunalen Steuerungstrend aus. Daher werden die Sondereffekte der Vorjahre bereits an dieser Stelle erläutert.

- In den Haushaltsjahren 2007, 2012 und 2014 wurden keine Sondereffekte berücksichtigt.
- Im Haushaltsjahr 2009:
 - Erträge aus der Veräußerung von unbeweglichem Anlagevermögen (2,2 Mio. Euro)
 - Aufwand durch außerplanmäßige Abschreibungen Duisburg Sport (ca. 1,4 Mio. Euro)
- Im Haushaltsjahr 2010:

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

- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen (ca. 16,3 Mio. Euro)
- Aufwand durch außerplanmäßige Abschreibungen Duisburg Sport (ca. 1,7 Mio. Euro)
- Im Haushaltsjahr 2011:
 - Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen (ca. zwei Mio. Euro)
 - Aufwand durch außerplanmäßige Abschreibungen von Wertpapieren des Anlagevermögens (ca. 9,7 Mio. Euro)

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg weist für das Jahr 2014 ein strukturelles Ergebnis von -139 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 53 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf -86 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 Duisburg ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Als pflichtige Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspaktes hat die Stadt Duisburg einen Planungshorizont bis 2021. Nach den aktuellen Planungen soll entsprechend den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes 2016 erstmals ein ausgeglichenes Jahresergebnis erwirtschaftet werden. Dieses Ziel ist nur mit einem strikten Sparwillen und unter Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten erreichbar.

Im Haushaltssanierungsplan ist hierzu eine Vielzahl von Maßnahmen aufgeführt. Der aktuelle Haushaltssanierungsplan 2015 beinhaltet 329 Maßnahmen. Das Einsparvolumen wird für das

Haushaltsjahr 2015 mit ca. 212 Mio. Euro beziffert. Kumuliert bis zum Jahr 2021 beträgt das geplante Konsolidierungsvolumen noch ca. 1,8 Milliarden Euro

Beispielhaft werden folgende Maßnahmen des aktuellen Haushaltssanierungsplans benannt:

- Ergebnisabführung WBD AöR, zwei Mio. Euro
- Gewinnausschüttung Duisburger Hafen AG, 2,5 Mio. Euro
- Teilnahme an Betriebsprüfungen des Finanzamtes, 1,9 Mio. Euro
- Erhöhung der Vergnügungssteuer, 3,3 Mio. Euro
- Erhöhung der Realsteuern
- Anpassung der Rettungsdienstgebühren, 1,2 Mio. Euro
- Flächenoptimierung an Hauptschulen, 2,3 Mio. Euro
- Flächenoptimierung an anderen Schulen, 3,9 Mio. Euro
- Erhöhung der Eintrittspreis Theater und Philharmoniker, 116.000 Euro
- Reduzierung des Zuschusses an die Deutsche Oper am Rhein, eine Mio. Euro
- Einsparung von ca. 900 Vollzeit-Stellen.

Eine Vielzahl von Konsolidierungsmaßnahmen wurde bereits in den Haushaltsplänen der letzten Jahre eingeplant. Einige wurden teilweise oder auch komplett umgesetzt.

Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2015 plant die Stadt Duisburg im Jahr 2021 ein positives Jahresergebnis in Höhe von 26,9 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2014 bedeutet das eine geplante Verbesserung von ca. 167,5 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

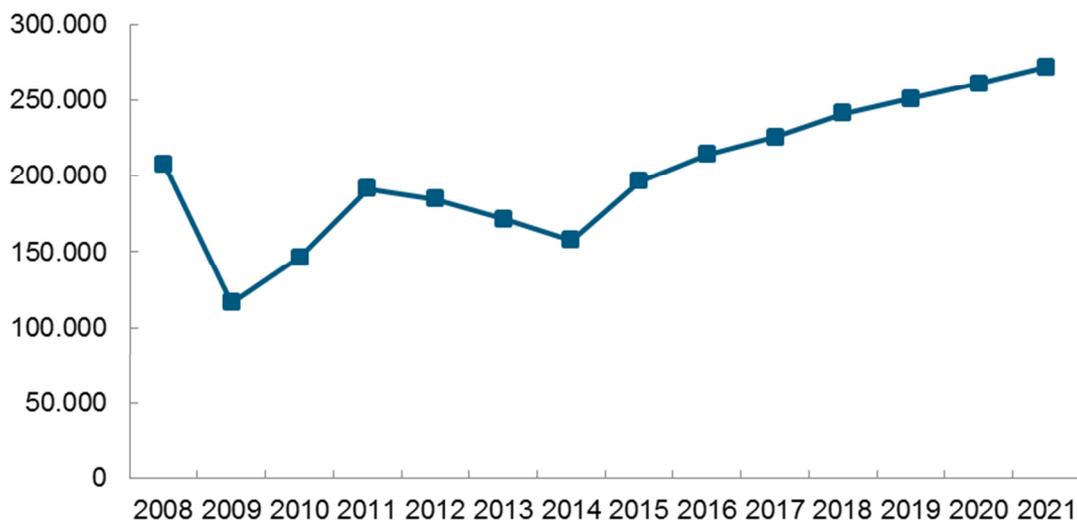
	Strukturelles Ergebnis *	Planergebnis 2021	Differenz	Differenz in Prozent	jährl. Änderung in Prozent
Erträge					
Gewerbesteuern	167.928	271.900	103.972	62	7,1
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	163.246	219.300	56.054	34	4,3
Ausgleichsleistungen	29.154	36.770	7.616	26	3,4
Schlüsselzuweisungen	399.336	543.657	144.321	36	4,5
Aufwendungen					
Personalaufwand	320.823**	336.913	16.091	5	0,7
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	248.880**	292.274	43.395	17	2,3
Abschreibungen	69.897**	76.873	6.975	10	1,4
Steuerbeteiligungen	23.857	19.440	-4.417	-19	-2,9
Allgemeine Umlagen	134.165	181.017	46.852	35	4,4

* Mittelwert der Ist-Ergebnisse 2008 bis 2014

** Ist-Ergebnis 2014

Gewerbesteuer

Entwicklung der Gewerbesteuer in Tausend. Euro



Die Stadt Duisburg plant für das Jahr 2015 Erträge aus der Gewerbesteuer in Höhe von 196,5 Mio. Euro. Aufgrund der niedrigen Gewerbesteuererträge im Jahr 2014 hat die Stadt ihre Erwartungen bereits reduziert. Dennoch liegen die Plandaten 2015 ca. 25 Prozent über dem tatsächlichen Wert von 2014.

lichen Ergebnis 2014. Die Stadt Duisburg hat den Hebesatz der Gewerbesteuer zum Haushaltsjahr 2015 um fünf Prozentpunkte angehoben. Aus dieser Hebesatzanpassung soll sich ein Mehrertrag von ca. 1,9 Mio. Euro generieren. Die über diesen Betrag hinausgehenden Mehrerträge begründet die Stadt Duisburg mit örtlichen Besonderheiten im Bereich der Gewerbesteuerzahler. Auch für die Jahre 2016 bis 2018 plant die Stadt mit Steigerungsraten, die über die des Orientierungsdatenerlasses hinausgehen. Unter Berücksichtigung der weiteren Hebesatzanpassung in Höhe von zehn Hebesatzpunkten im Jahr 2016 liegt die Steigerungsrate noch bei ca. sieben Prozent.

Die GPA NRW legt bei ihren Planungen, anders als die Stadt Duisburg, nicht die letzten Ist-Erträge zu Grunde, sondern das strukturelle Ergebnis (Mittelwert der Jahre 2008 bis 2014). In den meisten Städten liegt das strukturelle Ergebnis unterhalb des letzten aktuellen Ist-Ergebnisses. Nicht so in der Stadt Duisburg. Das strukturelle Ergebnis liegt hier mit ca. 168 Mio. Euro ca. zehn Mio. Euro über dem Ist-Ergebnis des Jahres 2014. Ausgehend vom strukturellen Ergebnis und unter Berücksichtigung der Hebesatzanpassung liegt die Steigerungsrate zum Planergebnis 2015 bei ca. 16 Prozent. Nach dem Orientierungsdatenerlass wird eine Steigerungsrate von vier Prozent empfohlen. Die Stadt Duisburg geht somit unter Hinweis auf die örtlichen Besonderheiten deutlich über diese Empfehlungen hinaus.

Die Planwerte der Stadt Duisburg sind grundsätzlich nachvollziehbar. Die kontinuierlich steigenden Gewerbesteuererträge sowie die hohen Steigerungsraten bedürfen jedoch der besonderen Beobachtung und im Falle des Nichterreichens einer schnellen Kompensation durch alternative Maßnahmen.

Die Gewerbesteuer unterliegt jedoch immer dem allgemeinen Risiko, dass nicht vorhersehbare Rückgänge eintreten können. Auch in Duisburg zeigt die Entwicklung der zurückliegenden Jahre erhebliche Schwankungen. Rückgänge können durch die allgemeine Wirtschafts- und Finanzlage oder durch die spezielle Ertragslage von Duisburger 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 sinnvoll bei den Haushaltsplanungen berücksichtigt werden.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Stadt Duisburg hat für das Jahr 2021 Erträge in Höhe von 219 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Mittelwert 2008 bis 2014 von 163 Mio. Euro entspricht dies einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 4,3 Prozent. Dieser hohe Wert ist auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- In den Mittelwert fließen auch die ertragsschwächeren Jahre, insbesondere das Jahr 2010 ein.
- Für das 2017 erwartet die Stadt Duisburg eine Steigerungsrate von 4,5 Prozent. Diese liegt unterhalb der Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses.
- In allen anderen Jahren geht die Stadt von Steigerungsraten aus, die unter denen des Orientierungsdatenerlasses liegen.

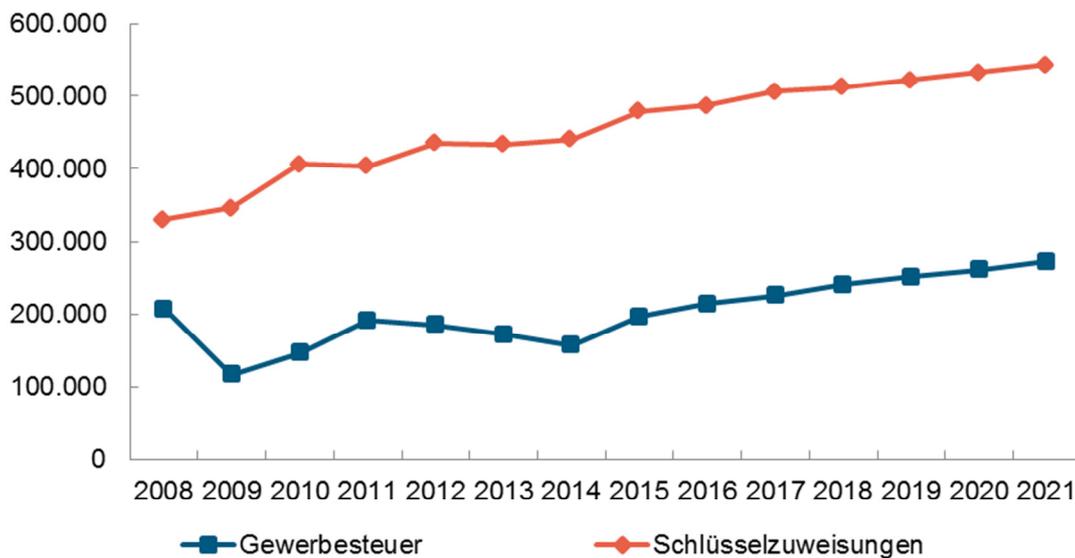
Die Planungen sind insoweit nachvollziehbar.

Die Planwerte bauen jedoch auf dem ertragsstarken Jahr 2014 auf. In den zurückliegenden Jahren sind die Gemeindeanteile in Duisburg tendenziell gestiegen. Dennoch zeigt die Vergangenheit, dass sie entsprechenden Schwankungen unterworfen sind. In den Jahren 2009 bis 2011 waren spürbare Rückgänge zu verzeichnen.

Schlüsselzuweisungen

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

Erträge Schlüsselzuweisungen und Gewerbesteuer in Tausend. Euro



Die Stadt Duisburg hat für das Jahr 2021 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 544 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Mittelwert 2008 bis 2014 von 399 Mio. Euro entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 4,5 Prozent. Die Stadt geht bei ihren Planungen von folgenden Annahmen aus:

- Für 2015 berücksichtigt sie die bereits festgesetzten Schlüsselzuweisungen.
- Für die 2016 bis 2019 werden Steigerungsraten angesetzt, die unterhalb denen des Orientierungsdatenerlasses liegen.
- Auch für die Jahre 2020 und 2021 geht die Stadt von Steigerungsraten in Höhe von nur zwei Prozent aus.

Da die Stadt Duisburg Steigerungsraten anwendet, die unterhalb der Empfehlungen des Orientierungsdatenerlass liegen, ist der parallele Anstieg auch der Gewerbesteuer grundsätzlich nicht zu beanstanden. Allerdings ist der Anstieg der Gewerbesteuer auf Basis des strukturellen Ergebnisses 2008 bis 2014 mit ca. 62 Prozent recht ambitioniert.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen sind im Eckjahresvergleich 2008 zu 2014 von 253 Mio. Euro auf 321 Mio. Euro gestiegen.

Die Stadt Duisburg hat für das Jahr 2021 Personalaufwendungen in Höhe von 337 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Ist-Ergebnis 2014 entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 0,7 Prozent. Dieses Ziel kann sie nur erreichen, indem sie die im Haushaltssanierungsplan dargestellten Maßnahmen konsequent umsetzt. Nur so wird es ihr gelingen, die Aufwandssteigerungen durch Tarifierhöhungen oder gesetzliche Veränderungen auszugleichen. Insoweit besteht hier noch konkreter Handlungsbedarf.

Die 3. Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans sieht eine Reduzierung um insgesamt ca. 900 Stellen in der Kernverwaltung vor. In diese Betrachtung sind die Stelleneinsparungen bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Duisburg-Sport und Immobilien-Management Duisburg nicht eingerechnet. Unter Abzug des bislang erreichten Stellenabbaus ist planmäßig vorgesehen, in dem Zeitraum von 2015 bis 2021 noch rund 560 vollzeitäquivalente Stellenanteile – im Mittel somit 80 Stellen pro Jahr - einzusparen².

Das Ziel der Stelleneinsparungen konnte im Jahr 2014 nicht umgesetzt werden. Das Personal wurde in diesem Haushaltsjahr um ca. 15 Stellen aufgestockt. Zur Begründung führt die Stadt Duisburg in ihrem Jahresabschluss 2014 an, dass zusätzliche Stellen im Bereich der Feuerwehr, der Kindertagesstätten und des allgemeinen Sozialen Dienstes geschaffen werden mussten. Auch in den zukünftigen Haushaltsjahren muss mit weiteren zusätzlichen Aufgaben und daraus erwachsenden Anforderungen an das Personal gerechnet werden. Hierdurch wird die Zielerreichung im Bereich des Personalabbaus zusätzlich erschwert.

Da die geplanten Personaleinsparungen nicht mehr ausschließlich durch Komprimierung von Aufgaben zu erreichen sind, hat die Stadt Duisburg ein aufgabenkritisches Verfahren eingeführt.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Duisburg, die bei der Durchführung des aufgabenkritischen Verfahrens aufgedeckten Potenziale ohne Vorbehalten mit den politischen Gremien zu diskutieren und umzusetzen.

² Seite 55 der 3. Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans 2012 - 2021

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind von 2008 nach 2014 um ca. zehn Prozent auf 248 Mio. Euro gestiegen. Dies entspricht einer jährlichen Steigerungsrate von ca. 1,4 Prozent.

Bis zum Jahr 2021 plant die Stadt inklusiv der Verbesserungen aus dem Haushaltssanierungsplan mit einer Erhöhung der Aufwendungen auf 292 Mio. Euro. Dies entspricht einer durchschnittlichen Steigerung von ca. 2,3 Prozent jährlich. Bei der Wertung dieses Sachverhaltes ist zu berücksichtigen, dass die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Einkauf und Service Duisburg (ESD)“ zum 01. Januar 2014 wieder in die Kernverwaltung integriert wurde. Dies führt zwar auf der einen Seite zu sinkenden Transferaufwendungen, auf der anderen aber zu steigenden Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. In den Jahren vor der Wiedereingliederung des ESD betrug die jährliche durchschnittliche Steigerungsrate nur ca. 1,4 Prozent.

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 Duisburg geht in ihren Planungen davon aus, dass die Umlage nach dem Jahr 2019 entfällt. Sie plant daher ab dem Jahr 2020 mit einer um 17 Mio. Euro geringeren Gewerbsteuerumlage. Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage ab 2020 kann diese Planung nachvollzogen werden. Dennoch besteht hier ein Planungsrisiko. Im Falle einer etwaigen Fortführung der aktuellen Finanzierungsregelung würden sich die ab 2020 geplanten Überschüsse deutlich reduzieren und den Gestaltungsspielraum erheblich einschränken.

Zinsaufwand

Die Zinsaufwendungen der Stadt Duisburg für ihre Liquiditäts- und Investitionskredite sind im Betrachtungszeitraum von 75,6 Mio. Euro auf 28,8 Mio. Euro gesunken. Die Stadt Duisburg hat für ihre Liquiditätskredite im Jahr 2014 einen durchschnittlichen Zinssatz von 0,77 Prozent ermittelt. In absoluten Zahlen sind dies ca. 13,8 Millionen Euro.

Dennoch geht die Stadt in ihren Planungen für das Jahr 2015 von Zinsaufwendungen in Höhe von ca. 40,7 Mio. Euro aus. Bei diesen Planungen berücksichtigt sie, dass das aktuelle Zinsniveau durchaus Risiken birgt. Nach eigenen Berechnung geht die Stadt Duisburg davon aus, dass allein eine Anhebung des Zinsniveaus der Liquiditätskredite um einen Prozentpunkt den Haushalt der Stadt um zusätzlich 18 Mio. Euro jährlich belastet.

Um das Risiko steigender Zinsen zu reduzieren, hat die Stadt Duisburg einen Teil ihrer Liquiditätskredite mit einer längerfristigen Zinsbindung versehen. Bislang hat sie die Liquiditätskredite hinsichtlich ihrer Fristigkeiten noch nicht in den Verbindlichkeitspiegeln aufgeteilt. Zukünftig wird diese korrekte Darstellung erfolgen.

➔ **Feststellung**

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

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF Kennzahlenset im interkommunalen Vergleich 2012 *

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Duisburg*
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	82,9	101,0	94,9	96 (98)
Eigenkapitalquote 1 **	-29,5	66,2	15,0	-5 (-7)
Eigenkapitalquote 2 **	-12,7	80,2	34,7	27 (23)
Fehlbetragsquote	1,1	92,9	23,2	nicht darstellbar
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	19,9	48,4	31,2	45 (43)
Abschreibungsintensität	3,9	9,8	6,7	5 (5)
Drittfinanzierungsquote	30,6	75,2	46,8	78 (74)
Investitionsquote	25,3	478,4	91,5	30 (50)
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2 **	17,7	93,4	65,9	59 (56)
Liquidität 2. Grades	4,9	109,1	20,8	11 (9)
Dynamischer Verschuldungsgrad in Jahren	47	18.743	2.464	350 (nicht darstellbar)
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,5	36,6	20,0	36 (38)
Zinslastquote	0,8	5,9	3,5	2 (2)
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	22,8	57,9	38,7	35 (33)
Zuwendungsquote	9,5	66,4	29,4	45 (44)
Personalintensität	15,9	25,1	20,4	22 (22)
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,0	26,5	17,1	16 (17)
Transferaufwandsquote	27,4	56,1	40,0	39 (38)

* in Klammern ist der Wert für das Jahr 2014 angegeben

** die Stadt Duisburg berücksichtigt bei der Berechnung dieser Kennzahl den „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ nicht. Diese Berechnung entspricht zwar dem Runderlass dem Innenministers des Landes NRW vom 01.10.2008, spiegelt aber nicht die tatsächliche Vermögenslage wieder. Aus diesem Grund bezieht die GPA NRW bei der Kennzahlenberechnung den „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ mit ein. Aus diesem Grunde weichen die Kennzahlen der GPA NRW von denen der Stadt Duisburg ab.

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Duisburg *
Jahresergebnis je Einwohner	-603	-25	-219	-124 (-111)
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner**	-546	84	-82	19 (- 54)
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.542	2.201	1.736	1.898 (1.906)

* in Klammern ist der Wert für das Jahr 2014 angegeben

** hier wird der Saldo aus der Finanzrechnung Zeile 17 dargestellt

Bei den im obigen NKF-Kennzahlenset aufgeführten Kennzahlen handelt es sich teilweise um Quotenkennzahlen. Die alleinige Betrachtung von Quotenkennzahlen wird aber der tatsächlichen Haushaltssituation nicht immer gerecht. Daher hat die GPA NRW an den entsprechenden Stellen auch auf den Einwohner bezogene Kennzahlen zur Unterstützung der Analyse abgebildet. Aufgrund der unterschiedlichen Einbeziehung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages in die Berechnungen, ergeben sich bei verschiedenen Kennzahlen zwischen dem Ergebnis der GPA NRW und dem der Stadt Duisburg Differenzen. Diese Differenzen sind systemimmanent, beeinträchtigen aber nicht die grundsätzlichen Aussagen zu den entsprechenden Kennzahlen.

Wie bereits dargestellt, befindet sich die Stadt Duisburg in einer angespannten Haushaltssituation.

Dennoch lag der Aufwandsdeckungsgrad 2014 bei ca. 98 Prozent. Bei der Wertung dieser Kennzahl ist zu beachten, dass die Stadt Duisburg ca. 53 Mio. Euro aus dem Stärkungspakt erhalten hat. Ohne diese Hilfsmittel läge der Aufwandsdeckungsgrad bei nur noch 94 Prozent.

Die Aufwandsdeckungsgrade der Jahre 2008 bis 2014, welche zwischen 88 und 98 Prozent liegen, zeigen, dass die ordentlichen Aufwendungen nur zum Teil durch ordentliche Erträge gedeckt werden können. Weiterhin kommt erschwerend hinzu, dass auch die Finanzergebnisse in allen Jahren erhebliche Defizite aufweisen. Die Finanzaufwendungen, welche zum größten Teil durch Zinsbelastungen für Investitions- und Liquiditätskredite verursacht werden, haben sich im Betrachtungszeitraum deutlich reduziert. Ursache für diese Entwicklung sind die sinkenden Zinsen an den Kreditmärkten. Diese Entwicklung entlastet das Finanzergebnis. Auf der anderen Seite sind aber die Finanzerträge, insbesondere aufgrund niedrigerer Dividendenzahlungen, deutlich zurück gegangen. Weitere Ausführungen zur Zinslastquote und den Belastungen der Einwohner Duisburgs können den weiter unten dargestellten Kennzahlen zur Finanzlage entnommen werden. Die Anteile der defizitären Finanzergebnisse an den negativen Jahresergebnissen unterliegen erheblichen Schwankungen. So lag der Anteil im Jahr 2012 bei „nur“ neun Prozent, im Jahr 2008 aber bei 45 Prozent. In 2014 betrug der Anteil 43 Prozent.

Die Investitionen sind in der Stadt Duisburg im Betrachtungszeitraum deutlich zurückgegangen. In Anbetracht der Haushaltssituation ist diese Entwicklung nicht außergewöhnlich. Dennoch ist festzustellen, dass bei einer Investitionsquote von nur 50 Prozent im Jahr 2014 nur die Hälfte aller aufgrund der Nutzung der Anlagegüter entstehenden Wertminderungen durch Investitionen ausgeglichen werden.

Die Stadt Duisburg weist eine Netto-Steuerquote auf, die in allen Jahren unterhalb des Mittelwertes im interkommunalen Vergleich liegt. Die Quote ist im gesamten Betrachtungszeitraum kontinuierlich gesunken.

Die hohen jährlichen Defizite führen zu einem kontinuierlichen Eigenkapitalverzehr und letztendlich zur Überschuldung der Stadt. So hat sich die Eigenkapitalquote 1 von acht Prozent auf minus sieben Prozent in 2014 reduziert. Auch die Eigenkapitalquote 2 liegt nur noch bei 23 Prozent. Die Stadt Duisburg kommt bei ihren Berechnungen hier zu anderen Werten, weil sie den „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ unberücksichtigt lässt. Die GPA NRW bezieht diesen Faktor generell in die Berechnung ein und kommt daher zu niedrigeren Werten als die Stadt.

Im interkommunalen Vergleich 2012 liegt der Mittelwert der Eigenkapitalquote 2 bei 35 Prozent. Im gleichen Jahr weist Duisburg eine Quote von 27 Prozent auf.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- seit 1993 keine ausgeglichenen Haushalte,
- im Jahr 2002 erstmals im Nothaushalt
- hohe jährliche Defizite,
- Haushaltsausgleich für 2016 geplant
- kontinuierlicher Eigenkapitalverzehr,
- überschuldet seit 2010,
- hohe Liquiditätskredite,
- hohe Anlagenabnutzungsgrade, insbesondere im Straßenvermögen,
- geringe Investitionen führen langfristig zum Vermögensverzehr

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Duisburg 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)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	Haushaltsplanung
Schlüsselzuweisungen	Haushaltsplanung
Gewerbsteuer	Haushaltsplanung
Zinsrisiko	Haushaltsplanung

Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Sowohl der Oberbürgermeister als auch der Kämmerer der Stadt Duisburg haben an verschiedenen Stellen bei der Einbringung der Haushalte 2014 und 2015 in den Rat der Stadt darauf hingewiesen, dass bei den großen Ertragspositionen wie der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen Risiken vorhanden sind. Weiterhin wurde auf mögliche Zinssteigerungen und deren Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt hingewiesen. Viele dieser Unwägbarkeiten können nicht beeinflusst werden.

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

Planergebnisse und fiktives Risikoszenario 2021 in Millionen Euro

Position und Erläuterung des fiktiven Szenarios	Planergebnis 2021	Risikoszenario 2021	Auswirkung auf Jahreser- gebnis
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern - Berechnungsbasis: Mittelwert 2008 bis 2014 - alle von der Stadt geplanten Steigerungsraten werden übernommen	219	199	- 20
Schlüsselzuweisungen - Berechnungsbasis: Mittelwert 2008 bis 2014 - alle weiteren von der Stadt geplanten Steigerungsraten werden übernommen	544	493	- 51
Erträge aus der Gewerbesteuer - Ansatz 2015 wird übernommen - von 2016 bis 2019 werden die Steigerungsraten gemäß Orientierungsdatenerlass vom 08.07.2015 angewendet - in den Jahren 2020 und 2021 werden ebenfalls 2,7 Pro- zent Steigerung eingeplant	272	234	- 38

Die vorstehenden 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. Dies trägt dazu bei, im Fall eines Eintretens der Risiken so gut wie möglich vorbereitet zu sein.

Wenn angedachte Konsolidierungsmaßnahmen nicht den erwünschten Erfolg haben, Risiken eintreten und der für 2016 geplante Haushaltsausgleich gefährdet sein sollte, muss die Stadt weitere Maßnahmen ergreifen. Eine Möglichkeit stellt die weitere Erhöhung der Grundsteuer B dar. Je eine Million Euro müsste der Hebesatz der Grundsteuer B um weitere ca. 6,4 Punkte (Basis: Planergebnis 2015, Hebesatz 855 Punkte) angehoben werden.

Haushaltskonsolidierung

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.

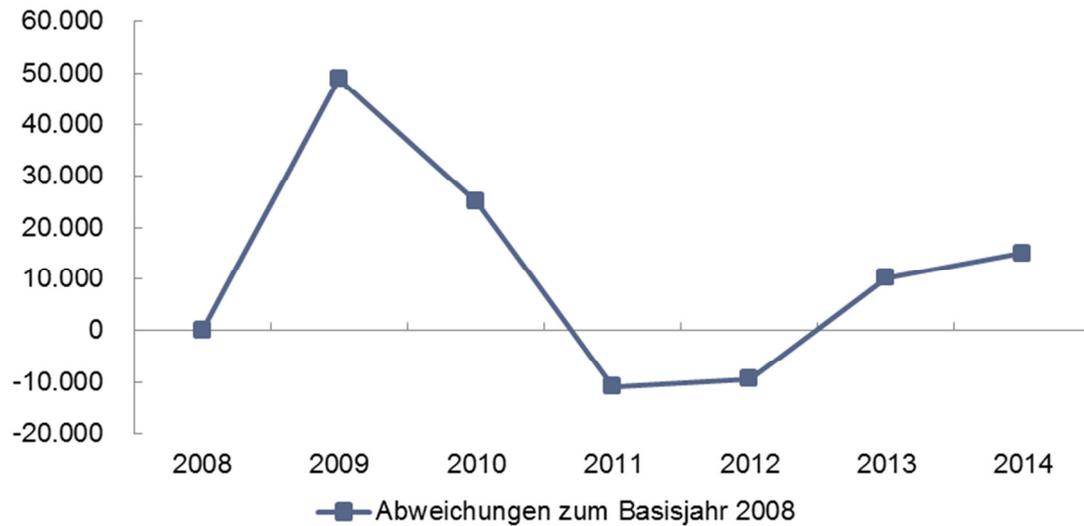
Die bereits bei der Ermittlung des strukturellen Ergebnisses dargestellten Sondereffekte werden berücksichtigt.

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

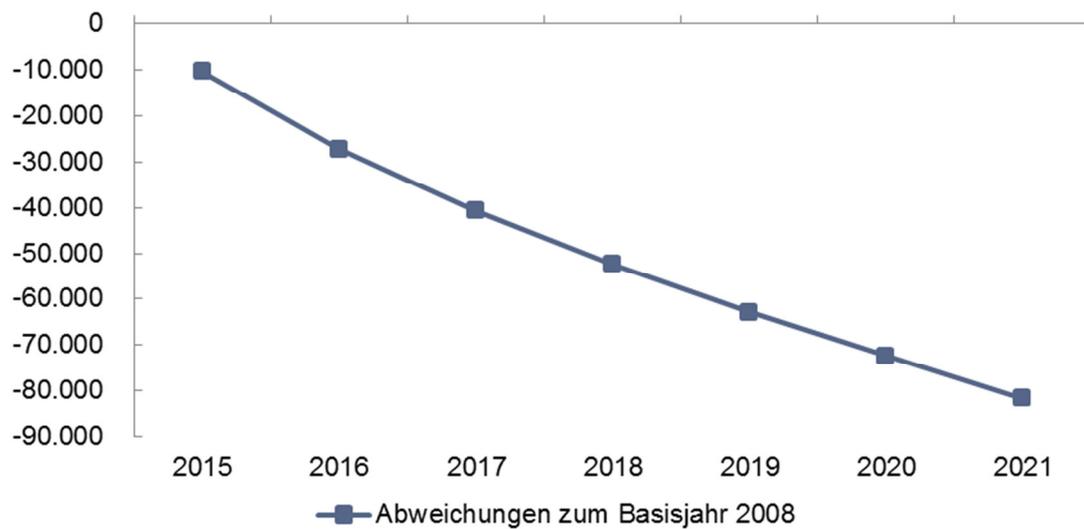
Haushaltsjahr	Bereinigtes Jahresergebnis	Abweichung zum Basisjahr
2008	-759.015	0
2009	-710.113	48.902
2010	-733.932	25.083
2011	-769.928	-10.913
2012	-768.444	-9.429
2013	-748.798	10.217
2014	-744.002	15.012
2015	-769.302	-10.287
2016	-786.233	-27.218
2017	-799.699	-40.685
2018	-811.448	-52.433
2019	-821.973	-62.959
2020	-831.361	-72.346
2021	-840.720	-81.705

Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2008 wird in der Zeitreihe mit den Ist-Werten bis 2014 sowie den Planwerten bis 2021 als kommunaler Steuerungstrend in den folgenden Grafiken dargestellt.³

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (IST)



Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (Plan)



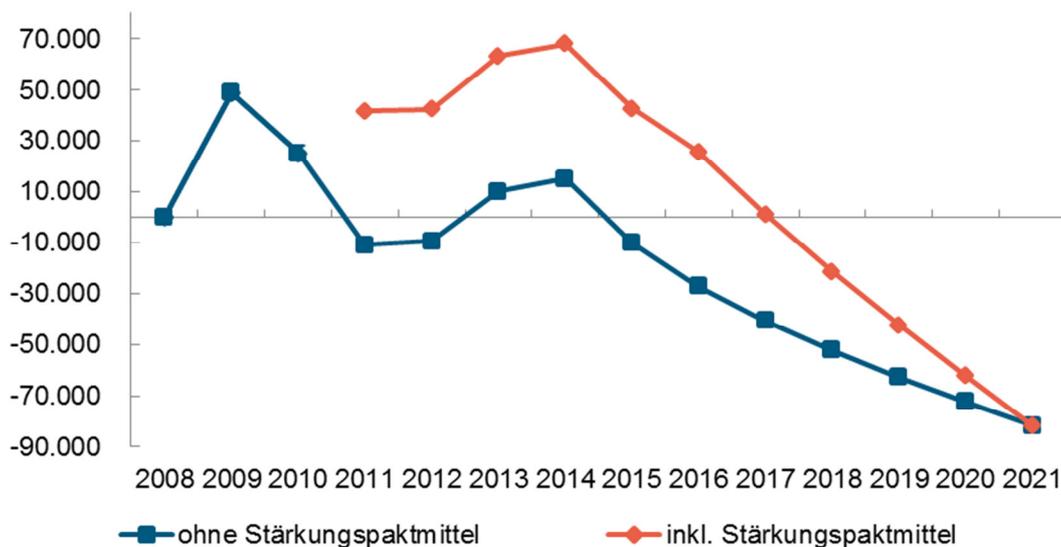
³ Auf die Herleitung des Steuerungstrends wird verzichtet. Der Kämmerer wurde die zu Grunde liegende Berechnung zur Verfügung gestellt.

Die bereinigten Jahresergebnisse zeigen, dass es der Stadt Duisburg im Eckjahresvergleich gelungen ist, das Niveau des Basisjahres zu verbessern. Hierbei werden die stark schwankenden, externen Einflüsse, außer Acht gelassen. Das bereinigte Jahresergebnis 2014 hat sich um 12,8 Mio. Euro verbessert. Während des Betrachtungszeitraums unterlagen die bereinigten Ergebnisse allerdings erheblichen Schwankungen. So sind insbesondere in den Jahren, die ein gutes Jahresergebnis aufweisen konnten (2012 bis 2014), deutlich höhere Erträge von der GPA NRW bereinigt worden als in den Vorjahren. Dies liegt zum einen an den deutlich gestiegenen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs, aber auch an den bereinigten Konsolidierungsmitteln.

Der negative Trend in den Jahren 2015 bis 2021 ist insbesondere den steigenden Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie steigenden Transferaufwendungen geschuldet.

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 2011 ausgezahlt. Seit diesem Jahr verlaufen die beiden Linien parallel. Erst im Jahr 2017, in dem die Stärkungspaktmittel wieder abgeschmolzen werden, nähern sich diese beiden Linien wieder an. Zur Erfüllung der Voraussetzungen des Stärkungspaktgesetzes muss die Stadt Duisburg im Jahr 2016 einen ausgeglichenen Haushalt ausweisen. Inklusiv der Stärkungspaktmittel liegt das bereinigte Jahresergebnis bei einem Defizit von ca. -734 Mio. Euro. Das Ergebnis ist somit ca. 25,7 Mio. Euro besser als das des Jahres 2008.

Hier wird deutlich, wie stark die gesetzten Haushaltsziele von den Stärkungspaktmittel und den anderen externen Einflüssen 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 beteiligen⁴. 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	6.272	6.170	6.704	8.020	6.783	6.527	6.520
Abschreibungen auf das Straßennetz in Tausend Euro	27.959	27.974	29.728	29.899	29.978	30.073	29.996
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	22	22	23	27	23	22	22

Mit einem Wert zwischen 22 und 27 Prozent liegt die Quote im interkommunalen Vergleich deutlich über den Mittelwerten. Diese liegen zwischen 18 und 21 Prozent. Das heißt, dass die Stadt Duisburg mehr Straßen unter finanzieller Beteiligung der Anwohner ausgebaut hat als die Vergleichsstädte.

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

Die Erschließungsbeitragssatzung datiert vom 18. März 1996. Sie wurde zuletzt geändert am 31. Oktober 2001.

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

In der Satzung ist die Möglichkeit enthalten, Vorausleistungen zu erheben. Dieses Instrument wird zur Entlastung der Liquiditätssituation der Stadt eingesetzt. Weiterhin können Ablösungsverträge geschlossen werden. Von dieser Möglichkeit wird in neu zu erstellenden Baugebieten ebenfalls Gebrauch gemacht.

Die Stadt Duisburg ist bestrebt, fertig gestellte Maßnahmen innerhalb von zwei Jahren abzurechnen. Die im Jahresabschluss 2014 als „noch nicht abgerechnet“ aufgeführten Maßnahmen werden mit ca. 450.000 Euro beziffert.

Die KAG-Satzung datiert vom 01. Oktober 2001. Sie wurde zuletzt mit Wirkung vom 01. Januar 2015 angepasst.

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

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. Bei den meisten Abrechnungsobjekten liegen die Sätze im mittleren Bereich. Teilweise gehen sie darüber hinaus. Die Notwendigkeit, die Sätze zu überarbeiten, wird aktuell seitens der GPA NRW nicht gesehen.

Die Abrechnung und Planung von Maßnahmen nach dem KAG und von Erschließungsmaßnahmen erfolgt im Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement. Die Ausführung der Maßnahmen obliegt der Wirtschaftsbetriebe Duisburg AöR (WBD). Die Abrechnung der Maßnahmen wird im Sachgebiet 62-22 durchgeführt. Das Sachgebiet wird frühzeitig in die Planung neuer Maßnahmen eingebunden. Somit ist gewährleistet, dass die Belange / Voraussetzungen für eine geordnete Abrechnung bereits bei der Planung berücksichtigt werden.

Steuern

Die Stadt Duisburg hat in den letzten Jahren, mit Ausnahme der Grundsteuer A, die Realsteuerhebesätze in mehreren Schritten angehoben. Auch für das Haushaltsjahr 2016 wurde eine Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes auf 520 Hebesatzpunkte beschlossen.

Im Vergleich der kreisfreien Städte hat Duisburg bei der Grundsteuer B und auch bei der Gewerbesteuer sehr hohe Sätze.

Auch die Vergnügungssteuer wurde angehoben, sodass steigende Erträge erzielt werden konnten. Weiterhin wurde eine Sexsteuer und eine Wettbürosteuer eingeführt.

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	4.917	4.879	4.895	4.869	4.806	4.739	4.673	4.593
Umlaufvermögen	160	229	234	186	172	207	174	179
Aktive Rechnungsabgrenzung	38	42	45	45	43	55	57	66
Bilanzsumme	5.116	5.150	5.174	5.239	5.262	5.303	5.268	5.285
Anlagenintensität in Prozent *	96	95	95	95	96	95	95	95

* die GPA NRW berücksichtigt bei der Berechnung der Anlagenintensität den „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“. Weil dieser Fehlbetrag zu einer höheren Bilanzsumme führt, zieht sie den Fehlbetrag fiktiv von der Bilanzsumme wieder ab.

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

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

Die Stadt Duisburg hat beispielsweise bereits einige Schulen geschlossen. Weitere Informationen hierzu können dem Teilbericht „Schulen und Sport“ entnommen werden.

Sachanlagen in Mio. Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	448	461	477	452	472	468	463	456
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Schulen	0	0	0	0	0	0	0	0
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	21	20	21	20	23	22	21	20
Infrastrukturvermögen	2.497	2.449	2.462	2.462	2.418	2.362	2.308	2.257
- davon Straßenvermögen *	1.398	1.369	1.355	1.384	1.371	1.341	1.315	1.292
- davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	0	0	0	0	0	0	0	0
sonstige Sachanlagen **	142	158	158	175	154	162	184	213
Summe Sachanlagen	3.109	3.089	3.119	3.109	3.067	3.013	2.976	2.946

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

** = alle verbleibenden Sachanlagen, außer die in der Tabelle aufgeführten

Die Bilanzsumme (nach Abzug des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags) ist im Betrachtungszeitraum um ca. 278 Mio. Euro oder fünf Prozent gesunken. Aufgrund der Ausgliederung der Gebäudevermögens und des Kanalvermögens sind weitere Betrachtungen nicht möglich.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Duisburg *
unbebaute Grundstücke	55	3.611	983	959 (934)
Kinder- und Jugendeinrichtungen	5	229	131	./.
Schulen	3	1.901	1.362	./.
sonstige Bauten**	5	2.276	739	45 (40)
Abwasservermögen	0	2.440	753	./.
Straßenvermögen***	1.588	4.945	2.710	2.749 (2.648)
Finanzanlagen	1.492	5.789	3.191	3.533 (3.374)
Anlagevermögen	7.079	19.590	10.412	9.710 (9.412)

* in Klammern sind die Wert 2014 angegeben

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

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

Aufgrund der getätigten Ausgliederungen ist im Kernhaushalt kein Vermögen bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen, den Schulen und dem Abwasservermögen vorhanden. Da die ausgelagerten Betriebe im Finanzanlagevermögen bilanziert werden, ist dieser Teil des Anlagevermögens der Stadt Duisburg ausgeprägter. Ein Vergleich des vorhandenen Anlagevermögens ist erst bei Vorliegen einer ausreichenden Zahl von Gesamtabschlüssen möglich.

Altersstruktur des Vermögens

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

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

Gesamtnutzungsdauern in Jahren - Auszug aus der NKF-Rahmentabelle

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle		GND Duisburg	Durchschnittl. RND Duisburg	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
	von	bis			
Kindergärten	40	80	Gebäude sind dem IMD* zugeordnet		
Schulgebäude	40	80	Gebäude sind dem IMD* zugeordnet		
Geschäftsgebäude	40	80	Gebäude sind dem IMD* zugeordnet		
Straßen *	30	60	60	32	47
Brücken	50	100	30 – 100	51	32

* Immobilien-Management Duisburg (IMD)

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

Bei der Festlegung der Nutzungsdauern innerhalb des vom MIK NRW vorgegebenen Rahmens haben die Kommunen einen großen Spielraum. Die Stadt Duisburg hat einen großen Teil ihres Anlagevermögens dem Eigenbetrieb Immobilien-Management Duisburg (IMD) übertragen. Hierbei handelt es sich um:

- Verwaltungsgebäude
- Schulgebäude
- Kulturelle Einrichtungen
- Soziale Einrichtungen
- Kinder- und Jugendeinrichtungen
- Feuerwehr
- Wohnhäuser

Kinder- und Jugendeinrichtungen

Die Gebäude der Kindertagesstätten sind dem IMD übertragen. In dieser Gebäudekategorie sind in Duisburg 69 Gebäude vorhanden. Diese haben noch eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 33 Jahren. Besondere Risiken sind nicht erkennbar.

Schulgebäude

Die Schulgebäude wurden ebenfalls dem IMD übertragen.

In der für die Prüfung zur Verfügung gestellten Anlagendatei sind 589 Schulgebäude beziehungsweise Gebäudeteile enthalten. Bei den folgenden Analysen wurden Grundstücke (sie unterliegen keinem Werteverzehr), Außenanlagen, Garagen, Pavillons, Sporthallen, Schulaulen, Lehrschwimmb Becken, Pausen-WC und Schulkindergärten nicht berücksichtigt. Die verbleibenden Gebäude haben eine Restnutzungsdauer zwischen null und 70 Jahren. 13 Gebäude haben bereits das Ende ihrer planmäßigen Nutzungsdauer überschritten. Innerhalb der nächsten zehn Jahre werden weiter 118 Gebäude abgeschrieben sein.

Auch wenn es möglich ist, abgeschriebene Gebäude weiter zu nutzen, so ist doch ein erhöhter Aufwand für Unterhaltung und Bewirtschaftung zu befürchten.

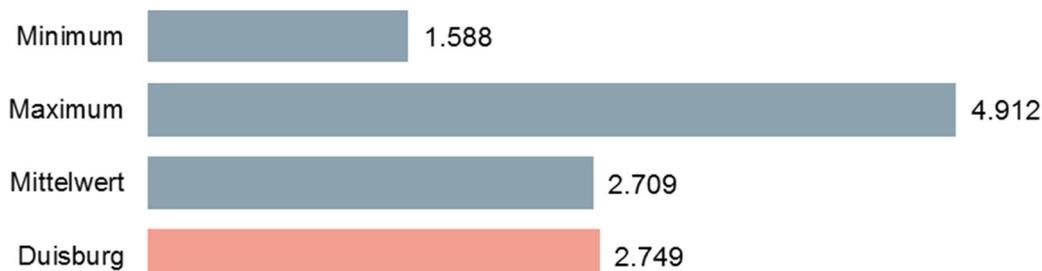
Die Stadt Duisburg ist sich bewusst, dass gerade im Bereich der Schulentwicklungsplanung die demografischen Veränderungen berücksichtigt werden müssen. So bieten zurückgehende Schülerzahlen auch die Möglichkeit, sich von alten, unwirtschaftlichen Schulgebäuden zu trennen. Erforderliche Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen können auf die Gebäude beschränkt werden, die auch langfristig für die Beschulung der Duisburger Schülerinnen und Schüler erforderlich sind. Bei der Entscheidung, welche Schulen auch zukünftig Bestand haben sollen, sind sowohl die aktuellen demographischen Entwicklungen als auch der erhöhte Raumbedarf durch den U3/Ü3-Ausbau, Inklusion, Ganztagsbetreuung und zugewanderte Kinder und Jugendliche (Seiteneinsteiger) zu berücksichtigen.

In ihrem Haushaltssanierungsplan hat die Stadt mehrere Konsolidierungsmaßnahmen verankert, welche sich auf die schulische Bildung beziehen. Es sind auch Maßnahmen zur Optimierung der vorgehaltenen Schulflächen enthalten.

Straßen

Der Anteil des Straßenvermögens am Anlagevermögen beträgt in Duisburg ca. 17 Prozent. Auf den Einwohner bezogen ergibt sich folgendes Bild:

Straßenvermögen* 2012 in Euro je Einwohner



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

Zum Ende des Jahres 2014 betrug der Wert noch 2.648 Euro je Einwohner. Dies kann zum einen durch die quantitativ geringe Verkehrsfläche oder auch durch den niedrigen Wert der Straßen begründet sein.

Der Umfang des Straßenvermögens drückt sich in der Kennzahl „Verkehrsflächen je Einwohner“ aus. Duisburg stellt 32,05 m² je Einwohner Verkehrsflächen zur Verfügung. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 32,34 m².

Von der Stadt Duisburg wurde eine Datei des Straßenvermögens übersandt. Diese beinhaltet neben den Angaben zu den Fahrbahnen auch Geh- und Radwege, Parkmöglichkeiten und Grünflächen. In die folgenden Betrachtungen werden nur die Fahrbahnen einbezogen. In der Stadt Duisburg sind insgesamt 11.609 Fahrbahnen vorhanden. Von diesen haben bereits 176 ihr geplante Nutzungsdauer überschritten und sind nur noch mit einem Erinnerungswert bilanziert. Weitere 1.887 Fahrbahnen werden am 31. Dezember 2019 das Ende ihrer planmäßigen Nutzungsdauer erreicht haben. Ohne eine entsprechende nachmalige Wiederherstellung werden zu diesem Zeitpunkt ca. 18 Prozent der Fahrbahnen Duisburgs abgeschrieben sein.

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

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

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

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Duisburg, ein Investitionskonzept für das Infrastrukturvermögen zu erstellen. Dieses sollte die Wirtschaftlichkeit der aktuell nur eingeschränkt durchgeführten Reinvestitionen hinterfragen, den aktuellen Unterhaltungsaufwand berücksichtigen und die Möglichkeit des Kommunalabgabengesetzes einbeziehen.

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

Investitionen

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

Investitionsquote in Prozent

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	52.535	113.293	103.297	57.105	30.062	39.613	53.152
davon: Zuschreibungen	0	0	0	0	0	0	0
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro							
Abgänge AV	23.896	26.884	56.867	39.370	28.935	23.540	36.890
+ Abschreibungen AV	67.048	71.202	72.735	82.530	69.905	69.624*	69.897*
= Werteverzehr AV gesamt	90.943	98.087	129.602	121.900	98.840	93.164	106.787
Investitionsquote	58	116	80	47	30	43	50

* Die Daten wurden den Ergebnisrechnungen entnommen

Das Jahr 2009 hebt sich aufgrund einer besonders hohen Investitionsquote hervor. In diesem Jahr sind Bruttoinvestitionen in Höhe von ca. 113 Mio. Euro zu verzeichnen. Hierbei handelt es sich aber nicht um neu geschaffene Investitionsgüter, sondern zum großen Teil um Korrekturen

der Eröffnungsbilanz. Aufgrund der Anwendung eines aktuellen Bauindexes wurden Zugänge in Höhe von ca. 66 Mio. Euro verbucht.

Im Jahr 2010 sind besonders hohe Anlagenabgänge zu verzeichnen. Aufgrund der nachträglichen Berücksichtigung von möglichen Altlasten musste der Wert der unbebauten Grundstücke um ca. 27 Mio. Euro abgewertet werden. Weiterhin wurden Korrekturen der Eröffnungsbilanz in Höhe von ca. drei Mio. Euro durchgeführt, weil Erbbaurechte und Vermögensveräußerungen nachträglich berücksichtigt werden mussten.

In der vorstehenden Tabelle wurden die Abschreibungen nach der Ergebnisrechnung berücksichtigt. Das heißt, dass einige Wertminderungen nicht in die vorstehenden Quoten eingeflossen sind. In den Jahren 2013 und 2014 sind zusätzlich ergebnisneutrale Wertberichtigungen durchgeführt worden. Sofern auch diese Wertberichtigungen Berücksichtigung finden, reduziert sich die Investitionsquote in den beiden Jahren deutlich. Sie liegt dann im Jahr 2013 bei nur 38 Prozent und in 2014 bei 39 Prozent.

Die Höhe der Abschreibungen ist im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2014 relativ konstant geblieben. Nur in 2011 sind diese deutlich gestiegen. In diesem Jahr wurde der Wert der Wertpapiere des Anlagevermögens um ca. 9,7 Mio. Euro außerplanmäßig abgeschrieben.

Die Bruttoinvestitionen schwankten hingegen erheblich. Insbesondere die Jahre 2009 und 2010 sind durch die Höhe der Investitionen von Bedeutung. In diesen Jahren wurden Investitionen aus dem Konjunkturpaket 2 in Höhe von ca. 67 Mio. Euro durchgeführt. Weiterhin wurden Maßnahmen nach ihrer Fertigstellung von den „Anlagen im Bau“ in die entsprechenden Vermögensrubriken umgebucht. Im Jahr 2009 waren dies ca. 25 Mio. Euro.

Im Jahr 2014 betragen die Abgänge auf das Anlagevermögen ca. 36,9 Mio. Euro. Hiervon entfielen ca. 11,6 Mio. Euro auf Anlagenverkäufe. Die Auswirkung dieses Vorganges auf die Investitionsquote ist relativ gering, da von den Verkaufserlösen ca. 8,4 Mio. Euro zur Finanzierung von Investitionen in die Stadtbahn genutzt wurden.

Über den gesamten Betrachtungszeitraum liegt die Investitionsquote im Mittel bei ca. 60 Prozent. In der gegebenen Haushaltssituation ist dies nachvollziehbar. Dennoch sind die Investitionen nicht ausreichend, um den durch die Nutzung der Anlagegüter eingetretenen Werteverzehr auszugleichen.

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	920.794	920.794	920.523	920.005	926.137	926.137	913.911	912.332
Beteiligungen	322.313	322.313	322.554	322.524	322.524	322.524	322.363	296.722
Sondervermögen	339.796	339.077	338.460	336.722	335.518	335.518	335.518	334.756
Wertpapiere des Anlagevermögens	70.029	70.029	66.341	63.582	49.195	48.793	44.526	32.909
Ausleihungen	154.490	137.521	126.830	116.113	104.536	91.314	79.894	69.793
Summe Finanzanlagen	1.807.422	1.789.734	1.774.707	1.758.947	1.737.910	1.724.286	1.696.211	1.646.512
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	3.658	3.623	3.608	3.593	3.561	3.538	3.481	3.379

Die Finanzanlagen sind im gesamten Betrachtungszeitraum um ca. 160 Mio. Euro gesunken. Damit liegen die Finanzanlagen je Einwohner im interkommunalen Vergleich deutlich über dem Mittelwert. Dieser beträgt 3.191 Euro.

Unter anderem führten folgende Maßnahmen / Ereignisse zur Reduzierung der Finanzanlagen:

- Verkauf der Anteile am Rheinischen-Versorgungs-Rücklage-Fonds, ca. 8,4 Mio. Euro
- Wertberichtigung der Wertpapiere des Anlagevermögens, ca. 9,7 Mio. Euro
- Außerplanmäßige Abschreibung des Wertes der Klinikum Duisburg GmbH um ca. 25,6 Mio. Euro
- Außerplanmäßige Abschreibung des Wertes der Duisburger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (DVV), ca. 13,2 Mio. Euro
- Verkauf von Anteilen des Stadtbahnfonds in Höhe von insgesamt ca. 28,1 Mio. Euro
- Planmäßige Tilgung langfristiger Darlehen durch Sondervermögen und Beteiligungen der Stadt Duisburg 6,4 und 12,6 Mio. Euro

Die Stadt Duisburg ist mittelbar oder unmittelbar an einer Vielzahl von Unternehmen in unterschiedlicher Höhe beteiligt. Weiterhin hat sie zwei eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und eine Anstalt öffentlichen Rechts gegründet. Insgesamt hat sie eine komplexe Beteiligungsstruktur aufgebaut. Weitere Informationen können den jährlichen Beteiligungsberichten entnommen werden. Für die Jahre 2010 und 2011 hat die Stadt Gesamtabschlüsse erstellt. Sie geben einen weiteren Einblick in die Beteiligungsstruktur, die Verflechtungen der Betriebe untereinander sowie mit der Stadt Duisburg.

Die Gesamtabchlussberichte wurden von der GPA NRW in den Jahren 2013 / 2014 geprüft. Im Verlauf dieser Prüfung wurden mehrere Feststellungen getroffen.

Insbesondere wurde festgestellt, dass

- wesentliche Leistungsbeziehungen der Betriebe untereinander und mit der Stadt Duisburg nicht vollständig abgebildet wurden,
- nicht alle gemäß §§ 50 und 51 GemHVO i. V. m. dem HGB erforderlichen Angaben und Erläuterungen in den Gesamtanhang aufgenommen wurden,
- die nach § 51 Abs. 3 GemHVO erforderliche Kapitalflussrechnung nicht beigelegt ist,
- der Gesamtlagebericht nicht alle im § 116 Abs. 4 GO NRW geforderten Informationen enthält,
- die Sonderrücklage für die Wilhelm-Lehmbruck-Stiftung nicht den tatsächlichen Vermögenswerten entspricht,
- das Konzernergebnis erheblich durch das negative Finanzergebnis belastet wird, dennoch in beiden Jahren positiv ist,
- der Teilkonzern DVV mit einem erheblichen Anteil zum Gesamtfehlbetrag des Konzerns beiträgt,
- die positiven Ergebnisse der Wirtschaftsbetriebe Duisburg AöR (WBD) maßgeblich durch die zu hohen Leistungsentgelte der Stadt Duisburg entstanden sind. Nach Konsolidierung weist der Teilkonzern WBD ein negatives Ergebnis auf.

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	-140.853	-146.004	-122.752	-28.453	9.334	-34.272	-26.209
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-922	7.396	13.922	5.692	3.221	3.389	8.774
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-141.776	-138.608	-108.830	-22.761	12.556	-30.883	-17.434
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	104.489	231.879	85.726	16.939	22.445	16.751	7.807
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-37.287	93.271	-23.104	-5.822	35.001	-14.132	-9.628
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	18.542	39.445	40.955	38.390	32.306	56.194	20.142
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-5.138	-14.214	8.605	8.086	-8.898	-2.197	-6.348
= Liquide Mittel	-23.883	118.502	26.456	40.654	58.409	39.865	4.166

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

	2015	2016	2017	2018
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	38.334	53.958	59.932	57.353
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-18.061	-18.320	-17.852	-17.852
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	20.273	35.638	42.080	39.501
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.726	1.681	1.601	1.592
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	22.999	37.319	43.681	41.093
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	7.806	30.805	68.124	111.805
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0
= Liquide Mittel	30.805	68.124	111.805	152.898

Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit sind im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2014 mit Ausnahme des Jahres 2012 immer negativ. Aufgrund dieser Unterfinanzierung sind die Liquiditätskredite um ca. 545 Mio. Euro auf 1,8 Milliarden Euro gestiegen.

In die vorstehenden Ergebnisse sind ab dem Jahr 2011 auch Zahlungen aus dem Stärkungspaktgesetz eingeflossen. Im Gegensatz zu vielen anderen Stärkungspaktkommunen sind die Hilfsmittel mit ca. 52,5 Mio. Euro in Duisburg auch nach der Neuberechnung der strukturellen Lücke relativ konstant geblieben. Die Konsolidierungsmittel werden noch bis einschließlich 2016 in unverminderter Höhe gewährt. Danach werden sie kontinuierlich abgeschmolzen.

Inklusiv der Konsolidierungsmittel plant die Stadt Duisburg ab 2015 mit positiven Salden aus der laufenden Verwaltungsführung. Unter Berücksichtigung der negativen Salden aus Investitionstätigkeit sollen die liquiden Mittel ab dem Jahr 2015 wieder ansteigen. Somit sollte eine Ent-

schuldung wieder möglich sein. Diese positive Entwicklung ist zu begrüßen, sie ist aber angesichts der aktuellen Flüchtlingssituation und möglichen Mehrbelastungen mit Risiken behaftet.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner im interkommunalen Vergleich in Euro

Jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2008	-285	-689	190	-120	-261	-62	39	17
2009	-297	-588	44	-270	-392	-266	-144	22
2010	-251	-660	58	-245	-348	-230	-69	21
2011	-58	-627	29	-160	-206	-132	-55	20
2012	19	-546	84	-82	-115	-91	42	19
2013	-70	kein interkommunaler Vergleich möglich*						
2014	-54	kein interkommunaler Vergleich möglich*						

* für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht genügend Vergleichsdaten vor

Die Ergebnisse der Stadt Duisburg liegen bis einschließlich 2010 unter den Mittelwerten. Danach verbessern sie sich, auch aufgrund der Zahlungen aus dem Stärkungspakt, über die Mittelwerte. Der positive Wert in 2012 ist eine einmalige Situation. In den Jahren 2013 und 2014 liegen die Salden erneut im negativen Bereich.

Verbindlichkeiten

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

Schuldenübersicht Kernhaushalt in Mio. Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	533	522	503	481	461	448	434	415
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.233	1.337	1.578	1.679	1.708	1.735	1.738	1.778
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	95	91	94	53	47	41	38	36
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	5	5	28	15	24	13	31	27
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2	10	2	6	11	7	7	13

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. erhaltene Anzahlungen)	86	185	94	112	91	121	41	35
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	0	98	116
Verbindlichkeiten gesamt	1.954	2.149	2.298	2.345	2.341	2.365	2.387	2.420
Rückstellungen	942	950	970	1.005	1.049	1.103	1.085	1.103
Sonderposten für den Ge- bührenaussgleich	0	0	0	0	0	0	0	0
Schulden gesamt	2.896	3.099	3.268	3.350	3.389	3.468	3.472	3.523
Werte je Einwohner in Euro								
Schulden gesamt je Einwoh- ner	5.862	6.273	6.643	6.842	6.946	7.117	7.125	7.228
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	3.955	4.350	4.671	4.789	4.796	4.854	4.898	4.965

Die Investitionskredite konnten im Betrachtungszeitraum um ca. 118 Mio. Euro reduziert werden. Anders stellt sich die Situation bei den Liquiditätskrediten dar. Sie sind zwischen 2008 und 2014 kontinuierlich um ca. 44 Prozent, bzw. 545 Mio. Euro, auf ca. 1,8 Milliarden Euro gestiegen. Auf den Einwohner bezogen belaufen sich die Verbindlichkeiten in Duisburg auf 4.965 Euro. In dieser Kennzahl sind die Verbindlichkeiten der Beteiligungen nicht enthalten. Diese Kennzahlen können dem Prüfbericht der GPA NRW zum Gesamtabschluss aus dem Jahr 2014 entnommen werden. Danach betrug die Gesamtverschuldung Duisburgs je Einwohner im Jahr 2010 10.947 Euro. Davon entfielen 8.412 Euro auf Verbindlichkeiten (= Schulden ohne Rückstellungen). Eine Gegenüberstellung dieser Werte mit den Werten der vorstehenden Tabelle zeigt, dass ein sehr hoher Anteil der Gesamtverschuldung in den ausgegliederten Organisationseinheiten zu finden ist.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagendeckungs- grad II	72	69	66	60*	60*	59*	58*	56*
Liquidität 2. Grades	11	13	13	10	9	11	9	9
Dynamischer Ver- schuldungsgrad		neg. Er- gebnis	neg. Er- gebnis	neg. Er- gebnis	neg. Er- gebnis	350	neg. Er- gebnis	neg. Er- gebnis
Kurzfristige Ver- bindlichkeitsquote	26	30	33	35	35	36	37	38
Zinslastquote		6,1	3,4	2,4	2,9	2,2	2,0	2,0

* Die Stadt Duisburg kommt zu höheren Quoten. Sie lässt bei der Berechnung den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag unberücksichtigt, während die GPA NRW diesen Betrag in die Berechnung einbezieht

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

Auch die Kennzahl „Liquidität 2. Grades“ bestätigt die schlechte Liquiditätslage der Stadt. Der Kennzahlenwert sollte idealerweise ebenfalls 100 Prozent betragen. Das hieße, dass alle kurzfristigen Verbindlichkeiten auch durch kurzfristig zur Verfügung stehende Finanzmittel bedient werden können. In Duisburg können aber nur neun Prozent der kurzfristigen Verbindlichkeiten ausgeglichen werden. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass nur eine kreisfreie Stadt alle ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten durch kurzfristige Mittel decken kann. Der Mittelwert liegt mit 21 Prozent zwar erheblich unter dem Idealwert, aber noch immer deutlich höher als in Duisburg. Nur sieben Vergleichsstädte haben eine noch geringere Liquidität 2.Grades.

Seit dem Jahr 2008 hat sich die kurzfristige Verbindlichkeitenquote deutlich erhöht. Dennoch ist die Zinslastquote von 6,1 auf 2,0 Prozent gesunken. Hier wird deutlich, wie sehr die Stadt von den sinkenden Zinsen auf dem Kapitalmarkt profitiert. Auf der anderen Seite wird hier aber auch nochmals deutlich, dass ein erhebliches Risiko für den Fall steigender Sollzinsen besteht.

Die von den Einwohnern der Stadt zu tragenden Zinslasten sind je Einwohner seit dem Jahr 2008 von 153 Euro auf 59 Euro gesunken. Dieser Wert liegt im interkommunalen Vergleichsjahr 2012 mit 62 Euro je Einwohner weit unter dem Mittelwert von 109 Euro. Allerdings ist dieser Wert maßgeblich durch den hohem Ausgliederungsgrad der Stadt Duisburg und die hohen Schulden in den ausgelagerten Bereichen beeinflusst.

Rückstellungen

Entwicklung der Rückstellungen in Mio. Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	872	885	892	918	950	977	995	1.019
Rückstellungen Depo- nien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstel- lungen	3	2	2	1	3	2	1	1
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	67	63	76	86	96	124	89	83
Summe der Rückstel- lungen	942	950	970	1.005	1.049	1.103	1.085	1.103

Die Stadt Duisburg bilanziert in ihrer eigenen Bilanz hauptsächlich Pensionsrückstellungen. Diese sind im Betrachtungszeitraum um ca. 150 Mio. Euro gestiegen. Auf die Höhe der Pensionsrückstellungen hat die Stadt grundsätzlich nur einen geringen Einfluss.

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	406.463	247.019	74.346	55.242	55.242	55.242	55.242	55.242
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	-140.095	-240.932	-301.578	-364.208	-446.622
Eigenkapitalquoten in Prozent								
Eigenkapitalquote 1*	8	5	1	-2*	-4	-5	-6*	-7*
Eigenkapitalquote 2*	42	38	35	32*	29*	27*	25*	23*
Eigenkapital in Euro je Einwohner								
Eigenkapital 1*	823	500	151	-173*	-381*	-505*	-634*	-803*
Eigenkapital 2*	4.348	3.976	3.728	3.412*	3.160*	2.956*	2.737*	2.487*

* Die Stadt Duisburg kommt bei der Berechnung zu anderen Werten, weil sie den „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ unberücksichtigt lässt. Die GPA NRW bezieht diesen Faktor in die Berechnung ein und kommt daher zu niedrigeren Werten als die Stadt.

Aufgrund der hohen Defizite hat die Stadt Duisburg ihr Eigenkapital im Betrachtungszeitraum komplett abgebaut. Während Anfang 2008 noch Eigenkapital in Höhe von 406 Mio. Euro zur Verfügung stand, war es Ende 2014 nur noch ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Höhe von 447 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der Sonderrücklage hat somit ein Eigenkapitalverzehr von 798 Mio. Euro stattgefunden.

Bei den nachfolgenden Berechnungen der Eigenkapitalquoten ergeben sich zu den von der Stadt Duisburg ermittelten Werten Abweichungen. Während die Stadt Duisburg die Formel nach dem Kennzahlenerlass konsequent anwendet, hat die GPA NRW hier eine Modifizierung der vorgenommen. Sie berücksichtigt den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag durch Subtraktion beim Eigenkapital und der Bilanzsumme.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent im interkommunalen Vergleich*

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

* Formel: $((\text{Eigenkapital} - \text{nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag}) / \text{Bilanzsumme}) * 100$

** Die Stadt Duisburg kommt bei der Berechnung zu anderen Werten, weil sie den „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ unberücksichtigt lässt. Die GPA NRW bezieht diesen Faktor in die Berechnung ein und kommt daher zu niedrigeren Werten als die Stadt.

*** für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht genügend Vergleichsdaten vor

Eigenkapitalquote 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich*

Jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
EB 2008	42,0	7,2	64,9	47,1	40,4	51,2	54,8	18
2008	38,1	2,0	82,9	48,0	37,5	51,7	56,0	22
2009	35,4	-1,7	82,4	44,3	34,7	47,5	51,7	22
2010	31,9	-7,8	82,1	39,7	30,9	44,9	47,0	21
2011	29,3	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20
2012	27,2	-12,7	80,2	34,7	23,5	35,1	45,9	19
2013	25,3	kein interkommunaler Vergleich möglich***						
2014	22,9	kein interkommunaler Vergleich möglich***						

* $((\text{Eigenkapital} - \text{nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag} + \text{Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge}) / \text{Bilanzsumme}) * 100$

** Die Stadt Duisburg kommt bei der Berechnung zu anderen Werten, weil sie den „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ unberücksichtigt lässt. Die GPA NRW bezieht diesen Faktor in die Berechnung ein und kommt daher zu niedrigeren Werten als die Stadt.

*** für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht genügend Vergleichsdaten vor

Die Eigenkapitalquoten sind auch im interkommunalen Vergleich sehr niedrig. Nur eine kreisfreie Stadt weist eine noch geringere Eigenkapitalquote 1 und nur sechs Städte eine geringere Eigenkapitalquote 2 auf.

Auch die Betrachtung des Eigenkapitals je Einwohner untermauert die vorstehende Aussage. In Duisburg liegt das Eigenkapital 1 bei -505 Euro je Einwohner, während im Mittel noch 1.893

Euro je Einwohner zur Verfügung stehen. Im Jahr 2014 reduziert sich das Eigenkapital Duisburgs je Einwohner auf -803 Euro.

Die ab 2016 geplanten geringen Überschüsse sollen zu einem stetigen aber sehr langsamen Aufbau des Eigenkapitals führen. Die Zahlen verdeutlichen, dass das aufgezehrte Eigenkapital der letzten Jahre auch innerhalb der nächsten Jahre – bei unveränderten Rahmenbedingungen - nicht wieder aufgebaut werden kann.

→ **Feststellung**

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

Ertragslage

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

Erträge in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Steuern und ähnliche Abgaben	491.728	397.778	386.658	474.373	489.567	501.645	488.196
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	474.142	480.201	543.096	603.929	619.688	613.370	624.185
Sonstige Transfererträge	11.991	14.293	15.901	17.021	17.367	16.909	18.359
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	56.985	56.317	57.052	56.136	57.341	59.900	64.412
Privatrechtliche Leistungsentgelte	13.491	12.384	12.923	13.586	13.566	14.225	14.380
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	89.403	92.124	89.410	100.092	101.205	116.439	140.785
Sonstige ordentliche Erträge	65.612	84.346	91.491	101.732	74.679	71.256	82.265
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	1.203.353	1.137.443	1.196.530	1.366.870	1.373.413	1.393.744	1.432.581
Finanzerträge	8.234	11.790	14.152	5.469	25.880	7.745	6.962

Die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben sind im Eckjahresvergleich relativ konstant geblieben. Innerhalb dieser Ertragsposition haben deutliche Verschiebungen stattgefunden. Während im Jahr 2008 die Gewerbesteuer noch einen Anteil von 42 Prozent hatte, sank dieser Anteil bis zum Jahr 2014 auf nur noch 32 Prozent. Im Gegenzug stieg der Anteil der Grundsteuer B von 15 Prozent auf 21 Prozent im Jahr 2014. Diese höheren Erträge sind auf die Anhebung der Grundsteuerhebesätze von 500 Hebesatzpunkten auf 695 Punkte im Jahr 2014 zurückzuführen.

Eine weitere Anhebung erfolgte im Jahr 2015 auf 855 Punkte. Eine weitere deutliche Veränderung hat im Bereich der Zuwendungen und allgemeinen Umlagen stattgefunden. So sind die Schlüsselzuweisungen von 330 Mio. Euro auf 441 Mio. Euro gestiegen.

In der Summe haben sich die ordentlichen Erträge um ca. 230 Mio. Euro auf 1,4 Milliarden Euro verbessert. Sie erreichen damit in 2014 das beste Ergebnis im gesamten Betrachtungszeitraum.

Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,
- die Ausgleichsleistungen^{*5} 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	279.537	190.019	220.978	273.181	273.201	276.029	262.403
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	158.417	157.484	146.390	155.910	169.611	174.613	180.295
sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Erträge	14.297	13.066	14.513	16.535	14.470	18.972	15.949
Ausgleichsleistungen	39.477	37.209	4.778	28.747	32.286	32.031	29.550
Schlüsselzuweisungen	330.053	346.647	406.205	403.671	435.158	432.974	440.642
allgemeine Kreisumlage	0	0	0	0	0	0	0
Summe der allgemeinen Deckungsmittel	821.781	744.425	792.863	878.044	924.724	934.619	928.839
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.663	1.513	1.620	1.799	1.895	1.915	1.903

⁵ Die Ausgleichsleistungen setzen sich aus den Konten 4051 = Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich und 4052 = Leistungen wegen der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende zusammen

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich

Jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte	Differenz zum Mittelwert
2008	1.663	1.423	2.009	1.643	17	20
2009	1.513	1.253	2.127	1.496	21	17
2010	1.620	1.225	2.282	1.535	20	85
2011	1.799	1.315	2.201	1.628	20	171
2012	1.898	1.542	2.201	1.736	19	159
2013	1.918	kein interkommunaler Vergleich möglich*				
2014	1.906	kein interkommunaler Vergleich möglich*				

* für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht hinreichend genug Vergleichswerte vor

Der Stadt Duisburg stehen im gesamten Betrachtungszeitraum mehr allgemeine Deckungsmittel als den übrigen kreisfreien Städten zur Verfügung. Diese Aussage trifft auch zu, wenn nur die kreisfreien Städte mit mehr als 200.000 Einwohnern miteinander verglichen werden. In dieser Größenklasse erhöht sich der Mittelwert im Jahr 2012 von 1.736 Euro auf 1.784 Euro je Einwohner.

→ Feststellung

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Duisburg liegen über dem Mittelwert des interkommunalen Vergleiches aller kreisfreien Städte in NRW.

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	252.907	277.100	285.606	303.979	310.833	309.558	320.823
Versorgungsaufwendungen	50.322	35.896	42.311	39.978	38.393	38.691	38.192
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	225.450	230.559	234.934	240.499	228.887	241.696	248.880
Bilanzielle Abschreibungen	67.048	71.202	72.735	82.530	69.905	69.624	69.897
Transferaufwendungen	490.670	482.797	499.771	541.515	550.706	537.691	553.494
Sonstige ordentliche Aufwendungen	205.246	194.811	206.296	229.280	229.916	226.244	232.242
Ordentliche Aufwendungen	1.291.644	1.292.366	1.341.654	1.437.780	1.428.639	1.423.504	1.463.527
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	79.410	43.913	32.214	41.364	31.301	28.752	29.947

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen der Stadt Duisburg sind im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2014 um annähernd 70 Mio. Euro gestiegen. Dennoch ist die Personalintensität (Personalaufwand / ordentliche Aufwendungen) seit dem Jahr 2009 annähernd konstant geblieben. Dies ist durch die gleichzeitig steigenden ordentlichen Aufwendungen begründet. Die Personalaufwendungen sind um 26,9 Prozent gestiegen. Die ordentlichen Aufwendungen im gleichen Zeitraum um „nur“ 13,3 Prozent. Auf den Einwohner bezogen ergibt sich für das Jahr 2008 Personalaufwand in Höhe von 512 Euro. Im Jahr 2014 sind es 657 Euro. Dies entspricht einer Steigerungsquote von ca. 28 Prozent. Trotz der bislang ergriffenen Sparmaßnahmen konnte eine deutliche Erhöhung der Aufwendungen nicht verhindert werden.

Wie bereits oben aufgeführt, ist diese Entwicklung auch auf die Übertragung neuer Aufgaben auf die Stadt zurück zu führen.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2014 um ca. 23 Mio. Euro gestiegen.

Diese Entwicklung ist, wie bereits oben ausgeführt, auch auf die Rekommunalisierung des ESD zurück zu führen.

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
	Aufwendungen / Erträge in Tausend Euro						
Ordentliche Aufwendungen	1.291.644	1.292.366	1.341.654	1.437.780	1.428.639	1.423.504	1.463.527
Abschreibungen auf Anlagevermögen	67.048	71.202	72.735	82.530	69.905	69.624 *	69.897 *
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	46.984	50.022	52.470	57.339	54.269	51.184	51.399
Netto-Ergebnisbelastung	20.064	21.181	20.265	25.191	15.636	18.441	18.498
Abschreibungsintensität in Prozent	5,2	5,5	5,4	5,7	4,9	4,9	4,8
Drittfinanzierungsquote in Prozent	70	70	72	69	78	74	74

* Die Daten wurden den Ergebnisrechnungen entnommen

Die Abschreibungen sind in 2011 um ca. zehn Mio. Euro gestiegen. In diesem Jahr wurde unter anderem eine außerplanmäßige Abschreibung auf Wertpapiere des Anlagevermögens in Höhe von ca. 9,7 Mio. Euro durchgeführt. Im Folgejahr sinkt der Aufwand wieder ab. Dieser Geschäftsvorfall wurde bei der Berechnung des kommunalen Steuerungstrends berücksichtigt. Auch in den Jahren 2013 und 2014 mussten außerplanmäßige Abschreibungen in Höhe von 11,8 Mio. Euro auf den Wert der DVV sowie in Höhe von 25,6 Mio. Euro beim Wert der Klinikum Duisburg GmbH vorgenommen werden. Diese Wertberichtigungen wurden ergebnisneutral gebucht und führten zu Erhöhungen des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages.

Die Abschreibungsbeträge sind ansonsten relativ konstant.

Die Drittfinanzierungsquote ist im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2014 gestiegen. Im interkommunalen Vergleich stellt die Stadt Duisburg den Maximalwert. Die Belastungen aus den Abschreibungen werden somit zu einem großen Teil durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten kompensiert.

Transferaufwendungen

Die Transferaufwendungen sind im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2014 um ca. 13 Prozent gestiegen. Dies entspricht in absoluten Zahlen einem Anstieg von 63 Mio. Euro. Die Aufwandssteigerungen sind insbesondere in den Produktbereichen 5 (Soziale Leistungen) und 6 (Kinder-Jugend- und Familienhilfe) entstanden. Hier sind die Aufwendungen um ca. 35 beziehungsweise 52 Mio. Euro gestiegen. Weiterhin ist der Anstieg der Landschaftsumlage, welche im Produktbereich 16 verbucht wird, um 20,6 Mio. Euro von Bedeutung.

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Diese Aufwendungen sind im Eckjahresvergleich um ca. 49,4 Mio. Euro oder 62 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 04 Kultur

Im Produktbereich 04 werden bei der Stadt Duisburg folgende Produkte abgebildet:

- Stadtarchiv
- Kultur- und Stadthistorisches Museum
- Museum der deutschen Binnenschifffahrt
- Kulturförderung
- Theater Duisburg
- Zielgruppenkultur
- Deutsche Oper am Rhein

- Duisburger Philharmoniker
- Theater Duisburg

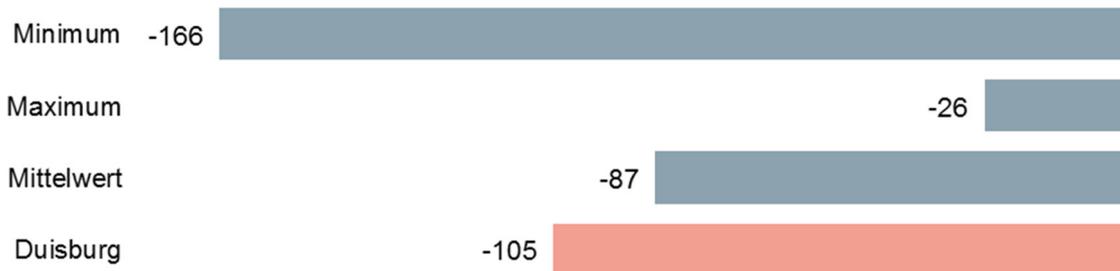
Weiterhin sind die Stadtbibliothek und die Volkshochschule diesem Produktbereich zugeordnet.

Der in der folgenden Tabelle ausgewiesene Zuschussbedarf beinhaltet interne Leistungsverrechnungen in Höhe von durchschnittlich ca. 1,26 Mio. Euro jährlich.

Zuschussbedarf Produktbereich 04

Produktbereich 04	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Transferaufwendungen in Tausend Euro	13.410	13.717	15.215	13.138	13.652	13.021
Jahresergebnis in Tausend Euro	49.929	49.887	51.755	51.355	50.494	51.427
Zuschuss je Einwohner in Euro	101	102	106	105	104	106

Zuschussbedarf Produktbereich 04 im interkommunalen Vergleich 2012



In den Kulturbetrieben der Stadt Duisburg werden die kulturfördernden Aufgaben, ohne die Stadtbibliothek und die VHS, zusammengefasst.

Zuschussbedarf Kulturbetriebe

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Transferaufwendungen in Tausend Euro	13.104	13.497	14.938	12.922	13.384	12.714
Jahresergebnis in Tausend Euro	35.319	34.437	36.469	34.648	34.480	34.542
Zuschuss je Einwohner in Euro	72	70	75	71	71	71

Die Ergebnisse im Produktbereich 04 werden insbesondere durch Personal- und Transferaufwendungen geprägt. Die Zuschussbedarfe sind im Betrachtungszeitraum um ca. drei Prozent (=1,5 Mio. Euro) auf 51,4 Mio. Euro gestiegen. Daraus ergibt sich auf den Einwohner bezogen ein jährlicher Zuschuss zwischen 101 und 106 Euro. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser

Zuschuss deutlich über dem Mittelwert. Sofern nur die kreisfreien Städte mit mehr als 200.000 Einwohner in den Vergleich einbezogen werden, erhöht sich der Mittelwert 2012 auf 106 Euro.

Auch wenn der Zuschussbedarf im Vergleich mit den größeren kreisfreien Städte nicht besonders hoch ist, muss doch festgestellt werden, dass der absolute Zuschussbetrag gestiegen ist. Die Konsolidierungsbemühungen haben hier noch zu keinem positivem Trend geführt.

Im Aufgabenbereich der Kulturbetriebe sind die Deutsche Oper Rhein und die Duisburger Philharmoniker von besonderer Bedeutung. Diese beiden Einrichtungen verursachen ca. 38 Prozent des gesamten Zuschussbedarfs im Produktbereich 04. Im Betrachtungszeitraum konnte die Stadt Duisburg den hohen Zuschussbedarf um lediglich ca. drei Prozent reduzieren. In Anbetracht der hochdefizitären Haushaltssituation sollten die Konsolidierungsbemühungen auch in diesen Bereichen verstärkt werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Duisburg, gemeinsam mit den politischen Gremien, auch über eine Reduzierung des Angebotes / der Standards im kulturellen Bereich grundlegend zu diskutieren.

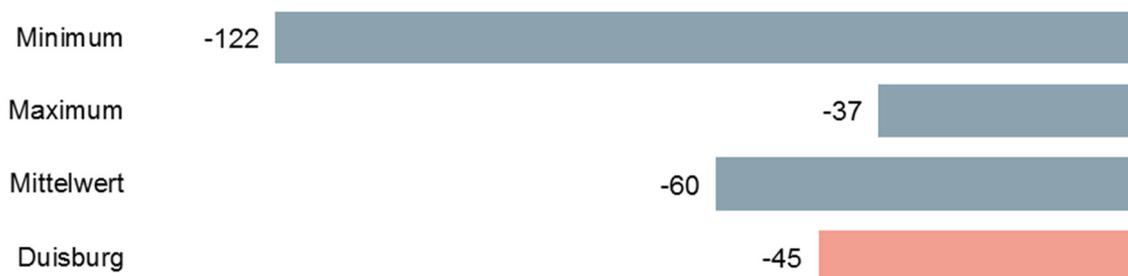
Zuschussbedarf im Produktbereich Sportförderung

Im Haushalt der Stadt Duisburg ist der Produktbereich 08 nicht belegt. Die Aufgaben der Sportförderung werden durch die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Duisburg Sport“ wahrgenommen. Diese erhält einen jährlichen Betriebskostenzuschuss aus dem Produktbereich 15.

Zuschussbedarf in Tausend Euro und Zuschuss je Einwohner in Euro

Produkt 150601 Sportförderung	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Transferaufwendungen	16.674	20.586	21.562	21.720	22.011	22.329
Jahresergebnis	18.380	22.639	23.178	21.978	22.193	21.896
Zuschuss je Einwohner	37	46	47	45	46	45

Zuschussbedarf Produktbereich 08 im interkommunalen Vergleich 2012



Der Verlustausgleich ist im Eckjahresvergleich zwar gestiegen, er konnte jedoch seit 2012 auf einem relativ konstanten Niveau gehalten werden. Im Haushaltsplan 2015 werden die Transferaufwendungen mit 23.407.606 Euro veranschlagt. Bis zum Jahr 2018 sollen sie auf 21.502.606 Euro sinken.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich der auf den Einwohner bezogene Zuschussbedarf recht positiv dar. Er liegt deutlich unterhalb des Mittelwertes.

→ 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 Duisburg im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	11
Personenstandswesen	12
Gesamtbetrachtung	18
Kfz-Zulassung	19
Gesamtbetrachtung	24
Führerscheinwesen	24
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	28
Anlage: Stellenausstattung	34
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	34

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

488.005 Einwohner zum 31.12.2011

487.337 Einwohner zum 31.12.2012.

Die Zensuserhebung wurde somit nicht berücksichtigt.

Einwohnermeldeaufgaben

Die Abteilung Bürgerangelegenheiten (32-1) des Duisburger Bürger- und Ordnungsamtes (Amt 32) ist für die Erledigung der Einwohnermeldeaufgaben zuständig³. Organisatorisch gehört das Amt zum Dezernat II für Sicherheit und Recht. Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Duisburg in 2011 mit 48,55 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten in diesem Vergleichsjahr 4,03 Vollzeit-Stellen den Overhead (s. Anlage zur Stellenausstattung). In 2012 wurden insgesamt 50,85 Vollzeit-Stellen eingesetzt, davon 47,09 Vollzeit Stellen für die Sachbearbeitung und 3,76 Vollzeit-Stellen im Overhead. Der geringere Stellenumfang in 2012 ist darauf zurückzuführen, dass Mitarbeiter ausgeschieden und die Stellen teilweise nicht wieder besetzt wurden. Im Vergleich hat die GPA NRW überplanmäßig eingesetzte Mitarbeiter im Umfang von 0,86 Vollzeit-Stellen in 2011 und 1,30 Vollzeit-Stellen in 2012 berücksichtigt.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen in 2011 sind 116.856 gewichtete Fälle die Bezugsgröße (s. Anlage).⁴ In 2012 sank die Zahl der gewichteten Fälle um rund 6,6 Prozent auf insgesamt 109.120 Fälle.

Die auf Basis der KGSt- Durchschnittswerte ermittelten Personalaufwendungen betragen in 2011 insgesamt rd. 2, 5 Mio. Euro (inklusive Overhead). Fallbezogen ergaben sich folgende Kennzahlenwerte:

³ Im Verlauf dieser Prüfung erfolgte eine Umorganisation des Amtes 32. Das Ordnungsamt wurde zum Bürger- und Ordnungsamt umstrukturiert und die Zuständigkeiten und Bezeichnungen der zugehörigen Abteilungen teilweise geändert. Die GPA NRW verwendet im Bericht die aktuellen Bezeichnungen.

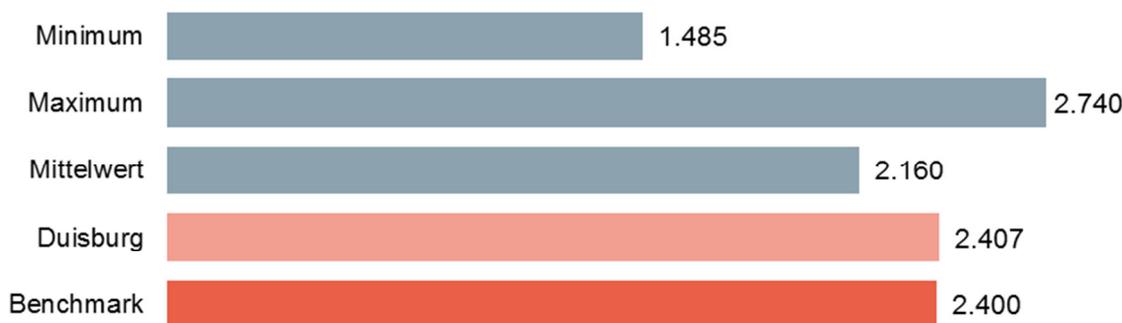
⁴ Die Stadt Duisburg hat keine Angaben zur Einschätzung der Gewichtung von Bearbeitungsvorgängen im Einwohnermeldewesen vornehmen können. Aus Sicht der Bezirksamter ist eine seriöse Einschätzung nicht möglich. Begründet wurde dies damit, dass es keine Musterfälle gebe, von denen ausgegangen werden kann. Die Bearbeitungszeit sei bei jedem Bürger anders. Eine mittlere Bearbeitungszeit bzw. Gewichtungsfaktoren für einzelne Geschäftsvorfälle wurden daher nicht benannt. Für den interkommunalen Vergleich hat die GPA NRW einheitlich für alle kreisfreien Städte Gewichtungsfaktoren festgesetzt (s. Einleitung).

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
21,36	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22

Leicht begünstigend wirkt sich der unterdurchschnittliche Overheadanteil im Verhältnis zu den Gesamtstellen aus. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle lagen mit 47.480 Euro am interkommunalen Mittelwert von 47.710 Euro. Rund 84 Prozent der berücksichtigten Stellen sind im mittleren Dienst angesiedelt, davon annähernd 71 Prozent in der Entgeltgruppe (EG) 8 des Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes (TVöD) bzw. in Besoldungsgruppe (BesGr.) A 8 mittlerer Dienst (m. D.). Dieses Stellenniveau ist interkommunal bei den kreisfreien Städten im Meldewesen vielfach anzutreffen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2011



Vergleichs-jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.407	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	2.282	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

➔ Feststellung

In 2012 ergibt sich aufgrund gesunkener Fallzahlen eine Differenz zum GPA-Benchmark von rund 2,3 Vollzeit-Stellen entsprechend monetär 115.000 Euro.

In den Folgejahren haben nach Auskunft des Duisburger Bürger- und Ordnungsamtes keine wesentlichen Veränderungen in der Stellenausstattung stattgefunden. Konkrete Angaben zur Entwicklung der Fallzahlen für 2013 lagen der GPA NRW nicht vor.

Die regelmäßigen langfristigen Fallschwankungen bei den Ausweisdokumenten, speziell des Bundespersonalausweises (BPA), können im obigen Stellenvergleich über zwei Jahre nicht abgebildet werden. In der Regel ist die Entwicklung der BPA durch einen kurvenförmigen Verlauf von ca. einer Dekade geprägt, deren Spitzen langfristig immer mehr abflachen. In Duisburg ist die Zahl der beantragten Personalausweise in den Jahren 2009 bis 2012 um rund 29,7 Prozent zurückgegangen (inkl. vorläufige Personalausweise). Die rückläufige Entwicklung der Fallzahlen ist im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten nicht auffällig. Dennoch stellen Fallzahlschwankungen von bis zu 30 Prozent eine deutliche Veränderung dar. Mittelfristig werden

die Fallzahlen für Bundespersonalausweise wieder ansteigen. Damit verbunden wird bei konstanter bzw. sinkender Stellenbesetzung die Leistungskennzahl erneut ansteigen.

Einschränkend weist die GPA NRW darauf hin, dass die Stellenzuordnung auf Schätzungen der Abteilung 32-1 „Bürgerangelegenheiten“ und den Bezirksämtern basiert. Aktuelle, ausreichend differenzierte Stellenbeschreibungen oder Angaben zu Bearbeitungszeiten liegen nicht vor. Wesentliche Daten zur Stellenbemessung und damit verbunden eine vollständige Datentransparenz fehlen demnach. Die Duisburger Kennzahlen sind damit nur bedingt aussagekräftig und erfordern eine weitere Validierung. Diese konnte während der Prüfung durch die GPA NRW nicht durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, eine analytische Stellenbemessung auf Basis einer Organisationsuntersuchung der Bürger- Service- Stationen (BSS) durchzuführen. Die Untersuchung sollte auf Grundlage der Aufgabenanalysen im Rahmen des internen „Aufgabenkritischen Verfahrens“ (AKV) erfolgen.

Die Stadt Duisburg hat im Stellungnahmeverfahren darauf hingewiesen, dass derzeit (2015) eine organisatorische Betrachtung der BSS durchgeführt wird. Der zukünftige tatsächliche Stellenbedarf soll durch diese Untersuchung überprüft werden.

Die strukturellen Rahmenbedingungen werden nachfolgend zusammengefasst dargestellt.

strukturelle Rahmenbedingungen

Dienstleistungen aus dem Bereich Einwohnermeldeaufgaben werden in den jeweils eingerichteten sieben Bürger-Service-Stationen angeboten. Die Dienststellen sind räumlich und organisatorisch jeweils bei den örtlichen Bezirksamtern (Amt 91-97) angesiedelt. Die Duisburger Ausländerbehörde (32-15) ist parallel für melderechtliche Aufgaben⁵ zuständig und fungiert damit als Meldebehörde. Die Ausländerbehörde gehört organisatorisch zur Abteilung Bürgerangelegenheiten des Amtes 32. Die Aufgabenwahrnehmung wurde durch eine Organisationsverordnung geregelt. Das Bürger- und Ordnungsamt hat in Absprache mit der GPA NRW das Stellenvolumen anhand der Fallzahlen pauschaliert ermittelt. Hieraus ergaben sich überschlägig insgesamt 0,73 Vollzeit-Stellen jährlich, die in den obigen Vergleichen enthalten sind.

Die fachliche Betreuung der Mitarbeiter im Bereich Einwohnermeldeaufgaben obliegt dem Sachgebiet 32-13 „Melde-/Pass-/ Personalausweiswesen“, welches zu der Abteilung 32-1 des Bürger- und Ordnungsamtes gehört. Dies beinhaltet die Klärung und Regelung zentraler Fachfragen. Hierzu gehören u.a. die Vergabe von Auskunftssperren, Bußgeldverfahren, die Bearbeitung schwieriger Fälle, die Bestellung von Ausweisen und EDV-Angelegenheiten. Verantwortlich für den Einsatz der Personalressourcen und die Arbeitsorganisation sind die Bezirksamter.

Das Dienstleistungsangebot der Duisburger BSS umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben. Hierzu gehören neben Einwohnermeldeaufgaben auch weitere Dienstleistungen, die die GPA NRW im Rahmen dieser Prüfung anhand von Stellenvergleichen betrachtet:

⁵ Ab- und Ummeldungen für Nicht -EU-Bürger

- Kfz-Zulassung (Ausstellung von Ersatzfahrzeugscheinen, Änderung von Name und Anschrift in Fahrzeugscheinen, Außerbetriebsetzung von Fahrzeugen),
- Führerscheinwesen (Annahme von Anträgen wie z. B. Erstantrag, Neu- oder Wiedererteilung und Ausstellung internationaler Führerscheine u.a.) und
- Gewerbeangelegenheiten (Ab-, An- und Ummeldungen und Gewerbeauskünfte).

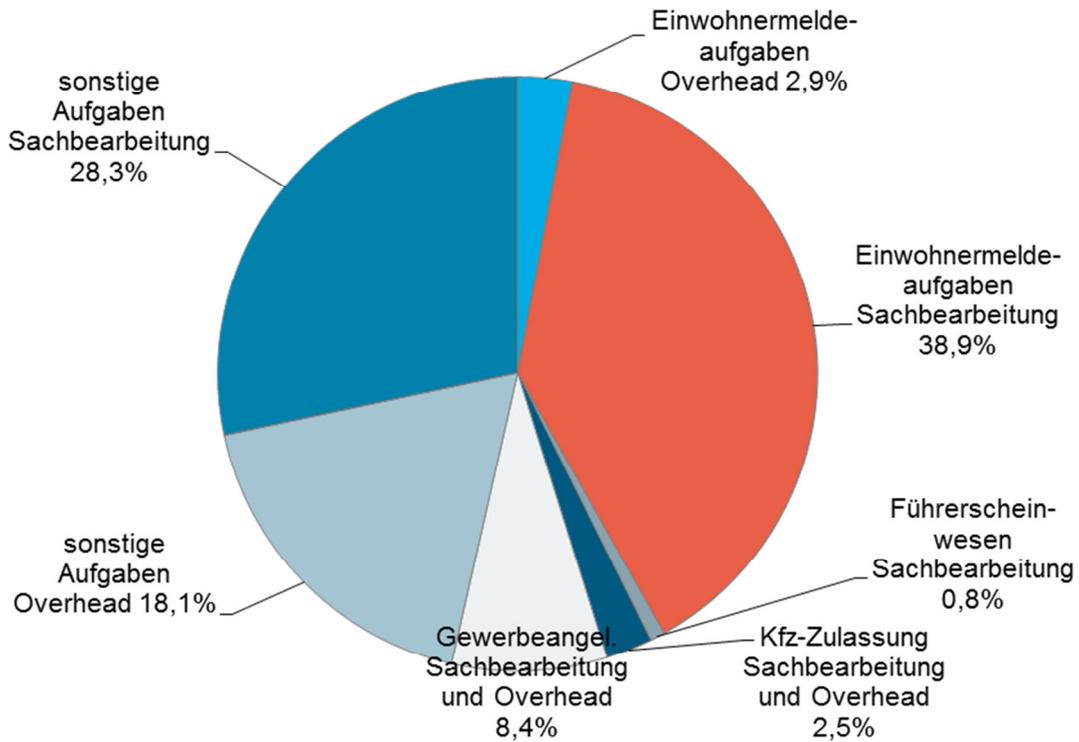
Die jeweiligen Stellenanteile wurden im Rahmen dieses Stellenvergleiches den jeweiligen Aufgabenbereichen unabhängig von der Organisation vor Ort zugeordnet. Diesbezügliche Erläuterungen erfolgen in den jeweiligen spezifischen Stellenvergleichen.

Insgesamt wurden 2011 in den Bürger-Service-Stationen 98,73 Vollzeit-Stellen eingesetzt (s. hierzu Anlage Stellenausstattung). Für die vorgenannten Aufgaben wurde jeweils ein prozentualer Zeitfaktor aufgrund örtlicher Erfahrungswerte geschätzt und für jede Stelle individuell berechnet. In den Servicestellen werden zudem weitere Dienstleistungen erbracht, die 2011 insgesamt rund 46,5 Prozent der dort eingesetzten personellen Ressourcen binden. Der Stellenvergleich beinhaltet keine Aussage zur Wirtschaftlichkeit dieser übrigen Dienstleistungen. Es handelt sich beispielsweise um folgende Aufgaben:

- Bezirksmanagement,
- Fundsachen (Nachfrage), Verkauf von Abfallsäcken,
- An- und Abmeldung von Hunden,
- Lebensmittelüberwachung (Annahme von Beschwerdeproben),
- Elternbeiträge, offener Ganzttag,
- Verlängerung von Schwerbehindertenausweisen, Ferienpässe, Stadtranderholung,
- Rattenmeldungen,
- Gebührenzahlstelle usw.

Das folgende Kreisdiagramm verdeutlicht die Aufgabenverteilung auf Grundlage der vorgenannten Stellenzuordnung in den sieben Bürger-Service-Stationen. Die GPA NRW hat die nicht betrachteten Dienstleistungen in der Grafik als „sonstige Aufgaben“ zusammengefasst:

Aufgabenverteilung in den Bürger-Service-Stationen der Bezirksamter 2011



Strukturdaten

Die Stadt Duisburg differenziert nicht zwischen Haupt- und Nebenstellen, sondern alle Bürger-Service-Stationen haben die gleichen Funktionen und bieten weitgehend die gleichen Dienstleistungsangebote. Die Ausländerbehörde sowie deren drei Außenstellen sind in dem nachfolgenden Vergleich nicht berücksichtigt, da hier nur punktuell Einwohnermeldeaufgaben angeboten werden.

Strukturdaten Einwohnermeldeaufgaben 2011

Bezeichnung	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
Wochen-Öffnungszeiten Hauptstelle (Meldewesen)	40	32,0	60,0	38,8	35,0	38,0	40,4	22
Anzahl der Nebenstellen (Bürger-Service-Stationen in den Bezirksamter)	7	0	10	5	2	6	8	22
Wochen-Öffnungszeiten in den Nebenstellen gesamt	294	36	424	193	85	186	278	18
Kennzahlenauswertung								
Wochenöffnungszeiten je Haupt- und Nebenstelle*	41,7	20,8	43,7	34,1	28,6	34,0	40,5	21
Einwohner je Haupt- und Nebenstelle	61.001	21.309	167.156	63.725	32.452	58.138	69.183	22

Bezeichnung	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
durchschnittliche Anzahl Fälle je Haupt- und Nebenstelle**	18.102	6.092	47.314	18.597	10.421	17.132	20.328	22
Fläche je Haupt- und Nebenstelle in km ²	29	13	91	35	23	28	34	22

*) sieben Bürger-Service-Stationen und zentrale Abteilung 32-1 des Bürger- und Ordnungsamtes

***) berücksichtigt wurden 144.819 Fälle (Meldevorgänge ohne Ab-/Rückmeldungen und beantragte Ausweisdokumente, jeweils ohne Gewichtung)

Mit einem Stadtgebiet von 232 km² gehört Duisburg flächenmäßig zu den größeren kreisfreien Städten in NRW. Bezogen auf die gesamte Stadtfläche ergibt sich jedoch ein unterdurchschnittliches Einzugsgebiet je Servicestelle von 29 km². Das einwohnerbezogene aber auch das fallbezogene Einzugsgebiet liegt ebenfalls unter dem interkommunalen Durchschnitt der kreisfreien Städte. Dagegen zeigen die Kennzahlenauswertungen auf, dass Duisburg nahezu maximale Wochenöffnungszeiten je Servicestelle anbietet. Die hohen Wochenöffnungszeiten und das unterdurchschnittliche Fallaufkommen weisen demnach gegensätzliche Tendenzen auf. Dies hängt zum Teil mit der gewählten Struktur und dem damit verbundenen Dienstleistungsangebot in den Bezirksämtern zusammen. Andererseits verweisen die Strukturdaten auf ein hohes Maß an Kundenorientierung. Der Vergleich der Strukturkennzahlen zeigt einen unterdurchschnittlichen Zentralisierungsgrad im Einwohnermeldewesen der Stadt Duisburg auf. Die hohen Wochenöffnungszeiten je Servicestelle verweisen zudem auf einen hohen Standard.

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung plante die Stadt Duisburg zunächst ab 2015 eine Änderung der Bezirksamtsstrukturen. Die Haushaltssanierungsmaßnahme Nr. 2-919701 sah eine Reduzierung von sieben auf drei Stadtbezirke vor. Das geplante Einsparvolumen auf Basis dieser Maßnahme betrug insgesamt 1, 459 Mio. Euro (nur Personalkosten). Diese Maßnahme beinhaltet allerdings keine Reduzierung der Bürger-Service-Stationen. Dies wäre aus Sicht der GPA NRW nicht hinreichend konsequent, da auch der Betrieb der Außenstellen selbst Kosten verursacht. Insbesondere die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Gebäude sind hier relevant. Die Stadt Duisburg hat im Stellungnahmeverfahren mitgeteilt, dass die vorgenannte HSP-Maßnahme vom Rat im Rahmen der Haushaltsberatungen abgelehnt worden ist.

→ **Feststellung**

Die derzeitige Vorhaltung von sieben Bürger-Service-Stationen belegt ineffiziente, kostenintensive Strukturen und Standards. Die GPA NRW sieht diesbezüglich ein bedeutendes Einsparpotenzial.

→ **Empfehlung**

Im Zusammenhang mit der Reduzierung von Stadtbezirken sollte die Stadt Duisburg unbedingt die Aufgabe von Bürger-Service-Stationen überprüfen. Die Stadt Duisburg sollte die Dienstleistungen des Einwohnermeldewesens sukzessive zentralisieren, um weitere Synergieeffekte zu erzielen. Im Vorfeld der Entscheidung sollten Besucherstrommessungen durchgeführt werden.

Prozessverbesserungen

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

- Nutzung von Unterschriftenpads,
- Einrichtung einer Aufrufanlage und ggf. einer (online-)Terminvergabe,
- Aufbau eines online-Service durch internetbasierte Anträge und
- Anschaffung von Kassenautomaten.

Insbesondere die sukzessive Zentralisierung der Dienstleistungen erfordert den Ausbau der technischen Möglichkeiten. Grundlage für die Anschaffung einer Aufrufanlage sollte die Beobachtung der Publikumsströme über einen längeren Zeitraum sein. Die Aufstellung eines Kassenautomaten – vorzugsweise in Servicestellen mit hohem Publikumsaufkommen - würde den Personaleinsatz für das Kassengeschäft reduzieren. Die Passausgabe erfolgt ebenfalls dezentral und verursacht einen zusätzlichen Organisationsaufwand. Hier haben die kreisfreien Städte teilweise bereits zur Effizienzsteigerung eine zentrale Ausgabestelle eingerichtet. Viele kreisfreie Städte haben zudem bereits begonnen, die Publikumsströme durch Terminvergaben zu steuern. Dies ist in Duisburg im Einwohnermeldebereich bislang nicht der Fall. Die GPA NRW hat verschiedene Modelle vorgefunden, wie z. B.:

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

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

→ Empfehlung

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

Wenige kreisfreie Städte im Vergleich nutzen bereits sogenannte „Selbstbedienungsterminals“, die eine digitale Erfassung biometrischer Daten für den neuen Personalausweis und den elektronischen Reisepass ermöglichen. Bürger können damit alle für Ausweispapiere erforderlichen biometrischen Daten eigenständig erfassen (Foto, Unterschrift und ggf. Fingerabdrücke). Ziel der Anschaffung ist eine Verkürzung des Antragsprozesses in den Meldebehörden. Parallel

wird zukünftig der Einsatz von online-Anträgen, die im besten Fall eine medienbruch-freie Bearbeitung ermöglichen, durch die gesetzlichen Vorgaben im E-Government zunehmen. Die Bürger können dann unabhängig von Ort und Öffnungszeiten die Behördengänge virtuell erledigen. Dadurch wird sich die Zahl der Kundenvorsprachen in den Bürgerbüros verringern und ggf. auch die Bedienzeit verkürzen. So kann z. B. über die ID-Funktion des neuen Personalausweises ab 2015 ein Führungszeugnis beim Bundesamt für Justiz erstellt werden. Es ist ungewiss, inwieweit die Einwohner Möglichkeiten durch Online-Anträge nutzen oder weiterhin persönlich erscheinen. Die Stadt Duisburg berät diesbezüglich vor Ort. Zudem hat Duisburg – wie die meisten kreisfreien Städte - auf ihrer Homepage einen Link zum Personalausweisportal des Bundesministeriums des Innern (BMI) gesetzt. Auch Informationen des Bundesverwaltungsamtes zur „AusweisApp2“ wurden dort verlinkt. Grundsätzlich erhöhen Online-Angebote, die eine Reduzierung oder Verkürzung von persönlichen Besuchskontakten sowie die Automatisierung von Tätigkeiten ermöglichen, den Handlungsdruck zur Zentralisierung.

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

→ **Empfehlung**

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

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Personalaufwendungen je Fall für Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Duisburg lagen 2011 deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert. Begünstigend wirkt sich der unterdurchschnittliche Overheadanteil aus.
- Die Stadt Duisburg erreichte im Vergleichsjahr 2011 bei der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit- Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ den GPA-Benchmark. 2012 ergab sich aufgrund sinkender Fallzahlen im Vergleich zum GPA-Benchmark ein Potenzial von 115.000 Euro.
- Die Erhebung der Stellendaten beruht teilweise auf Schätzungen. Die Ergebnisse sollten daher durch eine Stellenbedarfsanalyse, ggf. im Rahmen einer Organisationsuntersuchung, überprüft und plausibilisiert werden.
- Der dezentrale, an der Bezirksstruktur ausgerichtete Bürgerservice zeigt eine hohe Kundenorientierung auf, der aus Sicht der GPA NRW mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden ist (Personal, EDV, Gebäude). Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit empfiehlt

die GPA NRW daher eine stärkere Zentralisierung der Dienstleistungen und eine sukzessive Schließung von Servicestellen.

- Die Stadt Duisburg sollte zudem auf Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen den Ausbau weiterer unterstützender IT- Maßnahmen prüfen und ggf. umsetzen. Auch die Einführung einer Terminvergabe zur Verbesserung der Publikumssteuerung und der vorausschauenden Personalplanung sollte überdacht werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Personenstandswesen

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Duisburg in 2011 mit 26,07 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten in diesem Vergleichsjahr 2,10 Vollzeit-Stellen den Overhead. Aufgrund personeller Fluktuationen sank in 2012 der Stellenanteil um 1,06 Vollzeit-Stellen auf 25,01 Vollzeit-Stellen. Der Overhead blieb in 2012 mit 2,09 Vollzeit-Stellen konstant. Das Standesamt Duisburg setzte in beiden Vergleichsjahren überplanmäßig Personal ein. Diese Stellenanteile hat die GPA NRW im Umfang von 0,86 Vollzeit-Stellen in 2011 und 1,30 Vollzeit-Stellen in 2012 berücksichtigt.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind im Jahr 2011 5.688 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. In 2012 stieg die Zahl der gewichteten Fälle um 2,9 Prozent auf 5.854. In 2013 bleiben die Fallzahlen mit 5.836 gewichteten Fällen relativ konstant. Die Personalaufwendungen auf Basis der KGSt-Durchschnittswerte 2011 betragen insgesamt rd. 1,45 Mio. Euro (Sachbearbeitung und Overhead).

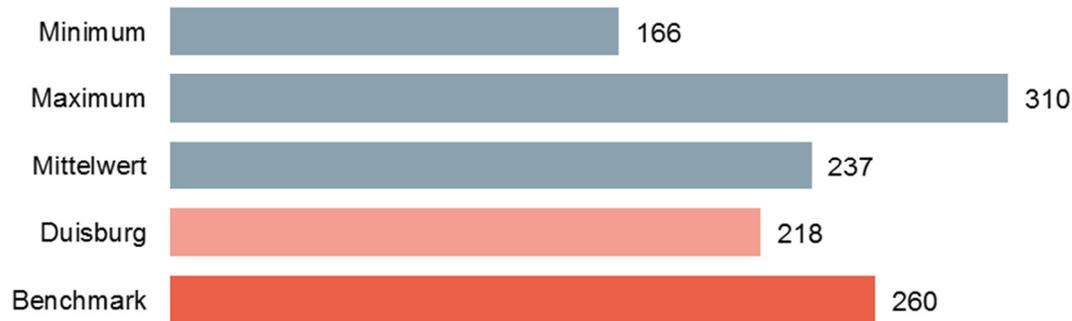
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
256	199	373	252	225	242	258	22

Hauptinflussfaktor bei den Personalaufwendungen je Fall ist aus Sicht der GPA NRW ein höherer Personaleinsatz im Standesamt. Begünstigend hingegen wirken sich die am Minimum liegenden Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf das Kennzahlenergebnis aus. Mit 51.656 Euro je Vollzeit-Stelle lag der Unterschied zum Mittelwert von 53.318 Euro bei 1.662 Euro je Vollzeit-Stelle. Ursächlich hierfür sind insbesondere ein niedriger Overheadanteil von 7,5 Prozent (Mittelwert 9,0 Prozent) sowie interkommunal uneinheitliche Stellenbesetzungen in den jeweiligen Laufbahngruppen. Beispielsweise wirkte sich positiv aus, dass der Stellenanteil im gehobenen Dienst mit 49 Prozent unter dem interkommunalen Mittelwert von 53 Prozent lag. Insoweit ergibt sich hier ein abweichendes Stellenniveau. Die Stellenbewertung selbst hängt allerdings von den individuellen örtlichen Anforderungsprofilen der eingerichteten Stellen ab.

Dieser empirische Vergleich ersetzt daher kein analytisches Stellenbewertungsverfahren, sondern bietet nur eine erste Orientierung.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011



Ver-gleichs-jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	218	166	310	237	217	235	260	22
2012	234	191	300	245	229	248	270	22

→ **Feststellung**

Das Standesamt Duisburg verfehlt den GPA-Benchmark in beiden Vergleichsjahren deutlich. Die Differenz zum Benchmark ergab in 2011 rund 4,2 Vollzeit-Stellen, entsprechend monetär 210.000 Euro. In 2012 verringerte sich der Abstand zum GPA-Benchmark auf 2,5 Vollzeit-Stellen, dies entspricht 125.000 Euro.

Die Verbesserung der Leistungskennzahl in 2012 ist durch Stellenreduzierungen sowie parallel steigende Fallzahlen begründet. In 2013 wurde des Weiteren das überplanmäßig eingesetzte Personal weitgehend abgebaut. Die Leistungskennzahl erreichte daher in 2013 ein Niveau von 242 Fällen je Vollzeit-Stelle. Das Duisburger Standesamt hat im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens mitgeteilt, dass in 2014 jeder Mitarbeiter 252 Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitete. Mithin ursächlich hierfür war nach Aussage der Verwaltung eine Personalreduzierung auf 23,28 Vollzeit-Stellen. Die Fallarten (Geburten, Sterbefälle, Trauungen) entwickelten sich unterschiedlich; insgesamt jedoch leicht steigend. Der Abstand zum GPA-Benchmark konnte damit um rund 1,8 Vollzeit-Stellen auf 0,7 Vollzeit-Stellen deutlich verringert werden (35.000 Euro).

Das Standesamt sieht derzeit zusätzliche Belastungen aufgrund einer hohen Krankenquote und einem Altersdurchschnitt von 49 Jahren. Im Personenstandswesen werden die Fallzahlen von den örtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst. Sterbefälle im Stadtgebiet sind z. B. im Standesamt der Stadt zu beurkunden. Das gilt auch für Sterbefälle in den örtlichen Senioreneinrichtungen, Alten- und Pflegeheime und vergleichbaren Einrichtungen im Stadtgebiet. Die Fallintensität (in Duisburg ausgestellte Sterbeurkunden je 100.000 Einwohner) lag in beiden Vergleichsjahren am Mittelwert und ist damit unauffällig. Im Stadtgebiet Duisburg unterhalten fünf der insgesamt ca. zwanzig Kliniken eine Geburtsstation. Die Anzahl der in Duisburg bearbeiteten Geburtsbeurkundungen stieg von 2009 bis 2013 um rund 8,5 Prozent an. Im Standesamtsbezirk Duisburg-West gibt es derzeit keine Geburtsstationen in den dortigen Krankenhäusern mehr. Dort nicht mehr benötigtes Personal wurde (0,5 Vollzeit Stellen) nach Duisburg Mitte

umgesetzt. Bezogen auf den Einwohner war die Anzahl der in Duisburg beurkundeten Geburten in beiden Jahren jedoch vergleichsweise niedrig.⁶

Beurkundungen mit Ausländerbeteiligung

Bei Beurkundungen mit Ausländerbeteiligung ist grundsätzlich von einem Mehraufwand auszugehen, da ausländisches Recht zu beachten ist. So sind z. B. ausländische Urkunden zu prüfen, in dem Kontakt zu Konsulaten aufzunehmen ist bzw. hat ggf. die Überprüfung der Urkunden im Heimatland zu erfolgen. Dies erfordert qualifiziertes Fachwissen. Darüber hinaus erfordert aus Sicht des Standesamtes die Beurkundung mit Ausländerbeteiligung oft einen erhöhten zeitlichen Aufwand. Dieser resultiert aus bestehenden Sprachbarrieren bzw. grundsätzlichen Verständnisproblemen oder entsteht durch die Hinzuziehung von Dolmetschenden Personen. Perspektivisch ist mit einem Anstieg des Ausländeranteils bzw. des Bevölkerungsanteils mit Migrations- und Zuwanderungshintergrund zu rechnen. Daher wird die Zahl der schwierigen, zeitaufwändigen Fälle voraussichtlich steigen. Soweit der Ausländerbezug zukünftig zum Normalfall werden sollte, ist aber auch die Entwicklung einer größeren Routine bei der Fallbearbeitung anzunehmen. Das genutzte Fachverfahren „Autista“ ermöglicht nur begrenzt differenzierte Auswertungen zu Beurkundungen mit Ausländerbeteiligung.

Das Standesamt Duisburg konnte neben zwölf anderen kreisfreien Städten die Anzahl der Geburtsbeurkundungen mit Ausländerbezug aufgrund eigener Statistiken für 2012 benennen. Der Anteil war mit rund 40 Prozent vergleichsweise hoch, der interkommunale Durchschnitt lag in beiden Vergleichsjahren bei rund 35 Prozent.⁷ Ein Mehraufwand ist auch anzunehmen, wenn es sich um die Beurkundung von Fällen mit Migrationshintergrund handelt.⁸ Diese Beurkundungen fallen zusätzlich zu den Beurkundungen mit Auslandsbezug an. Das Standesamt Duisburg hat diesbezüglich eigene Statistiken aufgestellt. Danach lag der Anteil der Beurkundungen mit Migrationshintergrund im Verhältnis zu den Gesamtfällen bei zehn bis elf Prozent. So hatten 2012 426 der insgesamt 3.588 beurkundeten Geburten einen Migrationshintergrund. Diesbezüglich liegen der GPA NRW keine zuverlässigen Vergleichswerte vor, so dass eine Bewertung der Duisburger Situation derzeit nicht möglich ist.

Die differenzierte Erhebung der Fallzahlenentwicklung und des jeweiligen Bearbeitungsaufwandes unterstützt eine bedarfsgerechte Personalbedarfsplanung. Der Auslandsbezug bei Geburtsbeurkundungen könnte zukünftig für die Stadt Duisburg ein zusätzlicher Belastungsfaktor sein. Die GPA NRW empfiehlt grundsätzlich, diese wichtigen Parameter zu erheben und zu dokumentieren.

⁶ In 2011 lag die Zahl der beurkundeten Geburten je 100.000 Einwohner bei 719 Fällen; der interkommunale Mittelwert lag bei 937 Fällen. Das erste Viertel der Vergleichskommunen erreichte Fallintensitäten bis zu 742 Fällen je 100.000 Einwohner. Ein ähnliches Bild ergab sich 2012.

⁷ Der prozentuale Anteil ergibt sich aus 1.435 Geburtsbeurkundungen im Verhältnis zu 3.588 insgesamt. In 2011 hatten noch 1.676 von insgesamt 3.510 Geburtsbeurkundungen und damit 47,5 Prozent einen Auslandsbezug. Diese Entwicklung steht im Zusammenhang mit der parallel steigenden Zahl von Fällen mit Migrationshintergrund, d.h. es gibt eine steigende Tendenz zur Einbürgerung. Unter Berücksichtigung eines Zusatzfaktors (0,6 je Beurkundung) für Geburtsbeurkundungen mit Auslandsbezug ergibt sich aufgrund des hohen Umfanges für das Standesamt Duisburg eine Tendenz zum interkommunalen Mittelwert.

⁸ Ein Migrationshintergrund liegt z. B. vor, wenn ein Elternteil eines Kindes eingebürgert worden ist. Basierend auf einer Statistik von IT.NRW weist Duisburg in 2011 mit 30 Prozent bezogen auf alle Einwohner eine hohe Migrationsquote auf. Diese liegt über der durchschnittlichen Quote im Gebiet der Bezirksregierung Düsseldorf und auch der des Ruhrgebietes. Die höchsten Quoten erreichten mit 32 Prozent die Städte Düsseldorf, Wuppertal, Bielefeld, Hagen und Leverkusen (Quelle: IT.NRW zur Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen am 09. Mai 2011 nach dem Migrationsstatus der Kreise und kreisfreie Städte).

Empfehlung

Das Standesamt Duisburg sollte die manuelle Erhebung steuerungsrelevanter Kennzahlen weiter fortsetzen und zudem den Bearbeitungsaufwand für verschiedene Fallkonstellationen ermitteln. Das Standesamt sollte darauf hinwirken, dass Fälle mit Ausländerbeteiligung/ Migrationshintergrund möglichst automatisiert aus dem Fachverfahren erhoben werden können.

örtliche Rahmenbedingungen

Aus Sicht der GPA NRW ist der erhöhte Personaleinsatz im Zusammenhang mit den örtlichen Strukturen zu sehen. Die Stadt Duisburg gliedert sich in die drei Standesamtsbezirke: Duisburg-Nord, Duisburg-Mitte und Duisburg-West. Diese drei Standesämter sind organisatorisch im Bereich 32-14 „Standesamt, Einbürgerungen, Versicherungsamt“ der Abteilung 32-1 des Bürger- und Ordnungsamtes angesiedelt.

Standorte und Öffnungszeiten

Bezeichnung	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
Vergleichsjahr 2011								
Anzahl der möglichen Trauorte*	12	3	27	9	5	9	12	22
Anzahl der Standorte zur Anmeldung der Eheschließung	3	1	10	2	1	1	1	22
Wochenöffnungszeiten der Hauptstelle Standesamt	40,0	16,0	40,0	27,6	24,0	26,1	33,5	22
Vergleichsjahr 2012								
Anzahl der möglichen Trauorte	12	3	27	10	5	9	12	22
Anzahl der Standorte zur Anmeldung der Eheschließung	3	1	3	1	1	1	1	22
Wochenöffnungszeiten der Hauptstelle Standesamt	40	16,0	40,0	27,6	24,0	26,1	33,5	22

*drei Standesämter (Hamborn, Duisburg-Mitte und Rheinhausen), Museum der Deutschen Binnenschifffahrt, Zoo Duisburg, Steinhof (Steinturm, älteste erhaltene Bauwerk Duisburgs), Lehrerhaus Friemersheim, Schiffsanleger Schifferbörse, Schiffstrauungen, Museumsdampfer Oscar Huber, MSV-Arena, Lembruck-Museum

Die Stadt Duisburg unterhält aufgrund der örtlichen Struktur zwangsläufig in jedem Standesamtsbezirk einen Standort, der sämtliche standesamtlichen Tätigkeiten für seinen Zuständigkeitsbereich anbietet. Alle Standesämter haben jeweils 40 Wochenstunden geöffnet. Auch die Zahl der Trauorte, der Trauungen und die Gestaltung der Trautermine wirkt sich unmittelbar auf den Ressourceneinsatz aus. „Besondere“ Trauorte verursachen in der Regel zusätzliche Rüst- und Wegezeiten sowie ggf. Wartezeiten. So sind z. B. die örtlichen Gegebenheiten dieser Trauorte nicht immer optimal auf Traugesellschaften eingerichtet. In Folge dessen können erhöhte Wartezeiten zwischen den Trauterminen entstehen und entsprechende Personalressourcen ineffizient binden. Dies gilt insbesondere, wenn eine Bündelung der Trautermine nicht erzielt wird. Auch die Planung und Organisation der „Ambiente-Trauungen“ selbst erfordert einen zu-

sätzlichen Aufwand. In 2012 musste das Angebot von Ambiente-Trauungen bereits eingeschränkt werden, da hierfür benötigte personelle Ressourcen fehlten. Das Standesamt Duisburg stellte in den letzten Jahren einen deutlichen Rückgang der Ambiente-Trauungen fest. So ist deren Anzahl von 130 in 2011 sowie 82 in 2012 auf 54 Eheschließungen in 2014 gesunken. Grund hierfür sind aus Sicht des Duisburger Standesamtes Gebührenerhöhungen und Attraktivitätseinschränkungen an einem Ambiente-Ort. Aus Sicht der GPA NRW ist die Ausgestaltung des Trauangebotes eine der wenigen Stellschrauben zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Standesamtes.

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg ist die einzige kreisfreie Stadt in NRW, die ihr Stadtgebiet in mehrere Standesamtsbezirke unterteilt hat. Dies erfordert die kosten- und personalintensivere Unterhaltung von drei Standorten.

Das Bürger- und Ordnungsamt hat Mitte 2014 ein Konzept erarbeitet, das eine „regionalisierte Zentralisierung“ für einzelne Beurkundungsbereiche vorsah. Die Aufgaben sollten danach wie folgt gebündelt werden:

Standesamt Duisburg-Nord: Geburtsbeurkundungen

Standesamt Duisburg-Mitte: Eheschließungsbeurkundungen

Standesamt Duisburg-West: Sterbefallbeurkundungen

In den drei Standesämtern werden jeweils die vorhandenen Personenstandsbücher für einen Zeitraum von 110 Jahren sowie Sammelakten aufbewahrt. Aufgrund der in den Standesämtern gelagerten Personenstandsbücher war geplant, dass an jedem Standort eine Urkundenstelle verbleibt. Die jeweiligen Beurkundungen sollten dann für das gesamte Stadtgebiet in dem jeweiligen „Schwerpunktstandesamt“ durchgeführt werden. Im Rahmen der Einführung des elektronischen Personenstandsregisters (ePR) zum 01. Januar 2014 wäre eine zentrale Beurkundung möglich. Durch Spezialisierungen in Sachgebiete sollten Stelleneinsparungen erzielt werden. Aus Sicht des Bürger- und Ordnungsamtes ergäbe sich durch die Umsetzung des Konzeptes ein Einsparpotenzial von 3,5 Vollzeit-Stellen. Der Abbau von Stellen sollte flankierend durch weitere Maßnahmen erreicht. Dazu zählen beispielsweise die fast vollständige Einstellung der Ambiente-Trauungen und die Reduzierung der Öffnungszeiten. Das erarbeitete Konzept zur Umstrukturierung der Standesämter ermöglicht aus Sicht der GPA NRW Stelleneinsparungen durch Geschäftsprozessoptimierungen.

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens hat die Stadt Duisburg mitgeteilt, dass der Rat die HSP-Maßnahme 2-320017 „Neuorganisation der Standesämter“ (Regionalisierung) im Rahmen der Haushaltsberatungen abgelehnt hat. Durch eine Aufgabenverdichtung im Standesamtsbereich wurden jedoch in 2015 insgesamt 1,5 Vollzeit-Stellen eingespart. Ferner wurde mitgeteilt, dass die wöchentlichen Öffnungszeiten ab Mai 2015 um vier Stunden gekürzt worden sind.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW unterstützt eine deutliche Reduzierung der Ambiente-Trauungen und der Wochenöffnungszeiten. Eine optimierte Aufgabenerledigung erfordert aus Sicht der GPA NRW jedoch die konsequente Zusammenführung der Standesamtsbezirke und Zentralisierung an einem Standort.

IT-Unterstützung

Der Einsatz einer effizienzsteigernden Informationstechnik hat maßgebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der Arbeitsprozesse und den damit verbundenen Ressourceneinsatz. Gesetzlich ist die Nutzung des ePR seit dem 01. Januar 2009 vorgeschrieben und war spätestens bis zum 31. Dezember 2013 einzurichten.⁹ Hierzu ist der Einsatz einer entsprechenden Verfahrens-Software erforderlich. Die meisten kreisfreien Städte haben während dieser Übergangsfrist das ePR erfolgreich installiert und die „Übergangsregister“ ab 2009 elektronisch nacherfasst. Das Standesamt Duisburg hat das ePR erst zum Ende der gesetzlichen Übergangsfrist eingerichtet. Frühzeitige Investitionen waren unter Berücksichtigung der Lizenzkosten von 10.000 bis 12.000 Euro jährlich aus Sicht der Stadt Duisburg nicht finanzierbar. Daten, die bisher im Fachprogramm Autista eingegeben worden sind, können nach Auskunft der Abteilungsleitung nicht mehr automatisiert in das neue Verfahren übernommen werden. Eine elektronische Nacherfassung der Personenstandsfälle ab 2009 sowie der Altregister (Beurkundungen vor 2009) ist daher derzeit nicht geplant.

Die Nacherfassung der Personenstandsregister ist bisher nicht verpflichtend. Sie ist aber Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit die Zukunftsfähigkeit der Arbeitsprozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann die Produktivität im Standesamt erhalten bzw. erhöht werden.

Für die Erfassung der Altregister vor 2009 gibt es grundsätzlich zwei unterschiedliche Vorgehensweisen:

- die anlassbezogene und
- die systematische Nacherfassung.

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

→ Feststellung

Die Einführung des elektronischen Personenstandsregisters erfolgte in den Duisburger Standesämtern aus Kostengründen erst zum 01. Januar 2014. Effizienzgewinne durch eine elektronische Nacherfassung sind derzeit nicht zu erwarten.

⁹ Die Regelung ergibt sich aus § 3 Abs. 2 Satz 1 Personenstandsgesetz vom 19. Februar 2007 (BGBl. I S. 122) zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586): „Die Personenstandsregister werden elektronisch geführt.“ Zur Übergangszeit führt § 75 Abs. 1 Satz 1 Personenstandsgesetz aus: „Standesämter, die am 1. Januar 2009 noch nicht über eine Ausstattung zur elektronischen Führung der Personenstandsregister verfügen, beurkunden die Personenstandsfälle in einer Übergangszeit, die spätestens am 31. Dezember 2013 endet, in einem Papierregister.“ Das Gesetz trat am 1.1.2009 in Kraft.

Die elektronische Beurkundung für das gesamte Stadtgebiet kann ohne elektronische Erfassung von Altfällen nur auf neue Fälle angewandt werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, mittel- bis langfristig Effizienzgewinne durch eine elektronische Nacherfassung zu erzielen und hierzu möglichst befristet – soweit vorhanden - (freie) personelle Ressourcen des Standesamtspersonals einzusetzen. Grundsätzlich sollte auch ein temporärer Einsatz anderer qualifizierter Dienstkräften aus anderen Verwaltungsbereichen in Erwägung gezogen werden.

Grundsätzlich ist auch der temporäre Einsatz von anderen, ausreichend qualifizierten Dienstkräften aus der Stadtverwaltung sinnvoll und zweckmäßig.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Personalaufwendungen je Fall für das Personenstandswesen des Standesamtes Duisburg lagen in 2011 über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Obwohl sich die niedrigere Stellenwertigkeit und ein geringerer Overheadanteil bereits begünstigend auswirken, bleibt die höhere Stellenausstattung der Hauptgrund.
- Das Standesamt Duisburg liegt in beiden Vergleichsjahren deutlich unter dem GPA Benchmark. Im Vergleich zum GPA-Benchmark ergab sich 2012 ein Potenzial von bis zu 125.000 Euro. Ein in 2013 und 2014 durchgeführter Stellenabbau ermöglichte eine weitgehende Realisierung dieses Potenzials bis auf rd. 35.000 Euro.
- Hauptursache für die niedrige Leistungskennzahl sind die örtlichen Strukturen (drei Standesamtsbezirke) und die damit verbundenen Standards (z. B. Zahl der Standorte und Trauorte, Wochenöffnungszeiten, Ambiente-Trauungen). Zudem investierte die Stadt Duisburg in den Standesämtern aufgrund der Haushaltsrestriktionen nur zurückhaltend in effizienzsteigernde IT-Ausstattung.
- Die HSP-Maßnahme 2-320017 „Neuorganisation der Standesämter“ (Regionalisierung) wurde im Rahmen der Haushaltsberatungen durch den Rat der Stadt Duisburg abgelehnt. Gleichwohl betrachtet die GPA NRW eine organisatorische Umstrukturierung (Zusammenführung der Standesamtsbezirke) weiterhin für geboten.
- Die Reduzierung der Wochenöffnungszeiten sieht die GPA NRW im Zusammenhang mit den erfolgten Stellenreduzierungen als adäquate, konsequente Maßnahme an. Die Stadt Duisburg sollte angesichts erfolgter bzw. ggf. zukünftiger Stellenreduzierungen auch weitere Standardabsenkungen (z. B. Reduzierung der Ambiente-Trauungen) vornehmen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Kfz-Zulassung

Die für die Kfz-Zulassung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Duisburg in 2011 mit 37,01 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 standen für die Sachbearbeitung insgesamt 38,14 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Zusätzlich bildeten im Jahr 2011 insgesamt 2,82 Vollzeit-Stellen den Overhead. In 2012 lag der Overhead bei 2,68 Vollzeit-Stellen. Stellenanteile für in den BSS erbrachte Dienstleistungen für Kfz-Angelegenheiten hat die GPA NRW im Vergleich berücksichtigt. In Absprache mit der GPA NRW wurden diese Stellenanteile geschätzt, da der tatsächliche bzw. benötigte Zeitaufwand bislang nicht erhoben worden ist.¹⁰ Insgesamt hat die GPA NRW im Rahmen dieses Vergleiches in 2011 Stellenanteile von 171 Mitarbeitern berücksichtigt. Davon arbeiteten 113 Mitarbeiter in den BSS, 50 Mitarbeiter in der Zulassungsbehörde sowie acht Mitarbeiter im Bürger- und Ordnungsamt. Aufgrund der örtlichen Strukturen verteilt sich demnach die Arbeit in den BSS auf eine erhebliche Anzahl von Mitarbeitern.

Für 2011 werden 104.126 Fälle berücksichtigt. In 2012 stiegen die Fälle leicht um 1,2 Prozent auf 105.388 an. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt. Die Personalaufwendungen auf Basis der KGSt-Durchschnittswerte (inklusive Overhead) betragen in 2011 insgesamt rund 1,8 Mio. Euro.

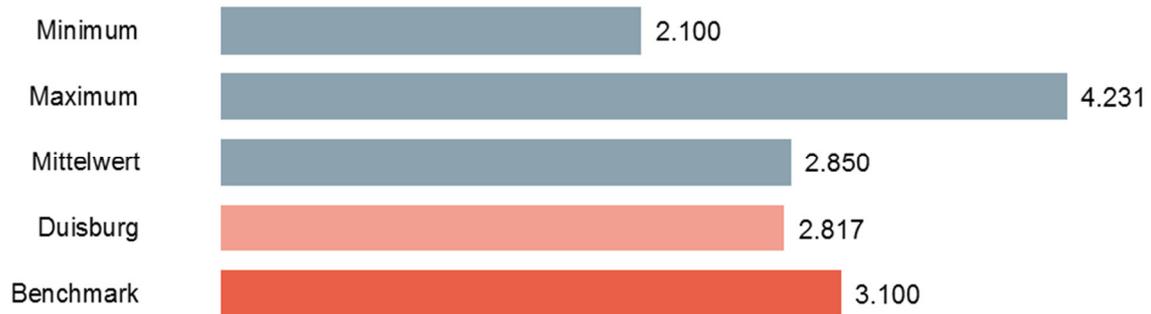
Personalaufwendungen je Fall Kfz-Zulassung 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
17,25	11,88	23,67	18,10	16,22	17,99	19,24	21

Die unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall werden deutlich durch niedrige Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle begünstigt. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle der Zulassungsstelle Duisburg lagen mit 45.134 Euro deutlich unter dem Mittelwert von 46.708 Euro je Vollzeit-Stelle. Die Beschäftigten der Zulassungsstelle Duisburg erhielten mit 87 Prozent überwiegend Vergütungen des mittleren Dienstes. Duisburg gehört dabei zu dem Viertel der kreisfreien Städte, bei denen der Schwerpunkt der Stellenbewertung bei EG 6 TVöD liegt (58 Prozent). Der Overheadanteil war durchschnittlich und wirkt damit neutral auf das Kennzahlen-ergebnis.

¹⁰ Im Falle der Sachbearbeitung wurde als Zeitaufwand je Mitarbeiter jeweils 3,0 Prozent der individuellen Wochenstunden geschätzt. Der Anteil für Führungs- und Leitungsfunktionen wurde individuell mit Anteilen von 0,6 bis zu 1,2 Prozent je Wochenarbeitszeit festgelegt. 2011 ergaben sich hieraus Stellenanteile im Umfang von 2,46 Vollzeit-Stellen (davon 0,17 Overhead), die in den Vergleich eingeflossen sind.

Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung 2011



Ver-gleichs-jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.817	2.100	4.231	2.850	2.599	2.773	3.128	21
2012	2.763	2.204	4.320	2.921	2.695	2.958	3.099	20

→ Feststellung

Die Duisburger Zulassungsbehörde erreichte den GPA-Benchmark in beiden Jahren nicht. Die Differenz zum GPA-Benchmark entspricht in 2011 3,4 Vollzeit-Stellen entsprechend 170.000 Euro. In 2012 ergaben sich im Verhältnis zum GPA-Benchmark 4,1 Vollzeit-Stellen.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt, die Leistungskennzahl in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz über das Fallvolumen zu steuern. Hierzu sollte eine analytische Stellenbemessung durchgeführt werden, um den Personalbedarf für einzelne Bearbeitungsvorgänge festzustellen.

Geschäftsprozesse und strukturelle Rahmenbedingungen

Kfz –Zulassung und Führerscheinwesen sind Aufgaben des Duisburger Straßenverkehrsamtes (SVA 32 -2). Das Straßenverkehrsamt ist eine Abteilung des Bürger- und Ordnungsamtes (Dezernat II). Beide Aufgaben werden in zwei eigenständigen Sachgebieten unter einer Abteilungsleitung wahrgenommen. Das SVA ist räumlich zentralisiert in einem Gebäude untergebracht. Abgesehen vom Bereich der Außerbetriebsetzung waren in den Vergleichsjahren alle Dienstleistungen auf einer Ebene untergebracht. Im November 2014 wurde auch die Außerbetriebsetzung auf der gleichen Etage in die Zulassungsstelle integriert. In den sieben BSS werden zusätzlich folgende Dienstleistungen angeboten:

- Adress- und Namensänderungen in Zulassungsbescheinigung Teil I (ZB I, früher Fahrzeugschein) und Teil II (früher Fahrzeugbrief ,
- Außerbetriebsetzungen von Kraftfahrzeugen und
- Meldung von Verlust oder Diebstahl der ZB I.

Die Mitarbeiter der BSS haben Zugriff auf das Zulassungsprogramm der Zulassungsbehörde. Die eingereichten Anträge und Unterlagen werden an das SVA weitergeleitet; ggfs. erforderli-

che Nacharbeiten sowie Archivierungen erfolgen in der Zulassungsstelle. Zudem werden Unterlagen der Kfz-Zulassung in den BSS gegen Unterschrift ausgehändigt. Bei der Bildung fallzahlenbezogener Kennzahlen wurden bei allen kreisfreien Städten nur die Fallzahlen für Änderungen von Namen und Anschriften berücksichtigt. Angesichts des vergleichsweise geringen Aufgabenspektrums hat die GPA NRW diese Servicestellen bei den Strukturkennzahlen nicht als gleichwertige Nebenstellen berücksichtigt. Die strukturell bedingt hohe Anzahl Mitarbeiter in den BSS zieht aber grundsätzlich einen hohen Abstimmungsbedarf und Kommunikationsaufwand nach sich.

In der Zulassungsbehörde wurde eine Informationstheke eingerichtet, die die Unterlagen der Kunden auf Vollständigkeit und Richtigkeit prüft und die Wartenummer ausgibt. Händler (gewerbliche Kunden) geben morgens ihre Mappen (Vorgänge) ab. Diese werden je nach Anzahl auf zwei bis drei regelmäßig wechselnde Mitarbeiter verteilt, die diese Aufgabe an „ihrem“ Schalter bearbeiten. Im Wartebereich wurden zwei Kassenautomaten zur Entrichtung der Gebühren eingerichtet.

In den Vergleichsjahren bestand aufgrund EDV-technischer Schwierigkeiten noch nicht die Möglichkeit einer Online-Terminvergabe. Termine wurden nur telefonisch vergeben. In diesem Fall erhielt der Kunde keine Wartemarke, sondern konnte direkt den nächsten freien Schalterplatz beanspruchen. Zudem weist die Duisburger Kfz-Zulassungsbehörde in beiden Jahren mit rund 7,0 Prozent die niedrigste Quote reservierter Wunschkennzeichen auf. Der interkommunale Durchschnitt liegt bei 50 Prozent. Durch eine Vorabreservierung kann der Aufwand vor Ort bei der eigentlichen Vorsprache minimiert werden.

Zudem hat die GPA NRW die Fehlerquote bei der Übermittlung der Zulassungsdaten an das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) ausgewertet. Die Auswertung zeigte, dass die Übermittlung der Daten an das Kraftfahrt-Bundesamt in Duisburg häufig fehlerfrei funktionierte. Als positiver Effekt waren daher Nacharbeiten nur im geringen Umfang erforderlich.¹¹ Zudem konnte der Datenabgleich mit dem KBA in 2012 verbessert werden, so dass sich der Zeitaufwand für Fehlerkorrekturen erkennbar reduziert hat.

Die GPA NRW bewertet positiv, dass die Zulassungsbehörde im März 2013 eine neue Aufrufanlage angeschafft hat, die die Zuteilung von Wartenummern ermöglicht. Damit können zukünftig die Verfahrensabläufe verbessert und die Wartezeiten verkürzt werden. Des Weiteren wurde ab März 2013 eine „Online-Zulassung“ in Verbindung mit einer online-Terminvergabe auf der städtischen Homepage eingerichtet. Dieser Online-Service bietet die Möglichkeit, Antragsdaten zur Kfz-Zulassung vorab elektronisch an die Zulassungsbehörde Duisburg zu übermitteln. Die Möglichkeit der Wunschkennzeichenreservierung wurde in das neue Verfahren der Online-Zulassung integriert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg hat ab 2013 im Bereich der Kfz-Zulassung verschiedene Maßnahmen zur Optimierung der Geschäftsprozesse ergriffen und umgesetzt.

¹¹ Die Kfz-Zulassungsbehörde wies in 2011 eine Fehlerquote von 0,91 Prozent aus (Jahresdurchschnittswerte); damit lag Duisburg deutlich unter dem Mittelwert der kreisfreien Städte im Vergleich von 1,35 Prozent. In 2012 konnte die Duisburger Zulassungsstelle die Quote auf 0,55 Prozent verbessern; der interkommunale Mittelwert lag bei 0,86 Prozent). Der Bundesdurchschnitt lag für das gesamte Jahr 2011 bei 1,90 und in 2012 bei 1,27 Prozent.

→ **Empfehlung**

Kosten und Nutzen der Terminvergabe bzw. die Entwicklung der Terminquote (Hauptstelle) sollten zeitnah evaluiert werden. Effizienzsteigerungen auf Grundlage der Geschäftsprozessoptimierung sollten zukünftig zur Stellenreduzierung genutzt werden.

Gute Erfahrungen machen die kreisfreien Städte insbesondere bei Nutzung qualifizierter Terminvereinbarungssysteme, bei denen die Terminbuchung bereits Angaben zu Art und Anzahl der Kundenanliegen vorsieht. Dies ermöglicht eine bessere Planung der Termindauer und damit auch der Folgetermine.

An den insgesamt 19 eingerichteten – nicht ständig besetzten - Schaltern werden sämtliche Zulassungsvorgänge bearbeitet. Duisburg hat für die Aufgabenerledigung im Front-Office eine Einheitssachbearbeitung eingerichtet, d.h. jeder Mitarbeiter erledigt grundsätzlich alle Aufgaben. Im Back-Office werden durch zwei Mitarbeiter spezielle Aufgaben erledigt, wie z. B. die Erteilung roter Kennzeichen und/oder Tarnkennzeichen. Auch die Eingabe von Übermittlungssperren erfolgt im Back- Office. Das Sachgebiet der Zulassungsbehörde besteht insgesamt aus drei Arbeitsgruppen bzw. Teams. Zwei dieser Teams sind für die Zulassung und das dritte für die Stilllegung von Fahrzeugen zuständig (beinhaltet Versicherungs- und Mängelanzeigen). Die Schalter sind den beiden Arbeitsgruppen der Zulassung zugeordnet.

Der Einsatz von Spezialisten, insbesondere für die Bearbeitung von Versicherungs-, Steuer- und Mängelanzeigen, ist bei den kreisfreien Städten üblich. Der Gesetzgeber fordert gemäß § 25 Abs. 4 Satz 1 Fahrzeugverordnung (FZV) im Falle eines fehlenden Kfz-Versicherungsschutzes die unverzügliche Außerbetriebsetzung. Hierzu ist eine entsprechend auskömmliche Stellenausstattung zu gewährleisten. Unterschiedlich ist der Umfang der hierfür benötigten personellen Ressourcen, der abhängig von dem jeweiligen Fallaufkommen ist. Duisburg bearbeitete in 2011 insgesamt 19.620 eingegangene Versicherungs-, Steuer- und Mängelanzeigen.¹² In 2011 und 2012 lag der Umfang der zu bearbeitenden Mängelanzeigen bei 7,0 Prozent aller zugelassenen Kraftfahrzeuge. Damit wies Duisburg in 2011 mit 4.020 Fällen je 100.000 Einwohner die höchste Fallintensität aller kreisfreien Städte auf. In 2012 ergab sich ein ähnliches Bild. Der verstärkte Personaleinsatz im Back -Office ist demnach fallzahlenbedingt nachvollziehbar. Das hohe Fallaufkommen und die diesbezügliche Dringlichkeit der Erledigung wird voraussichtlich auch weiterhin eine verstärkte Besetzung des Back- Office erfordern. Dies führt auch dazu, dass im Front- Office weniger Personal für die Abwicklung des Publikumsaufkommens zur Verfügung steht.

Gleichwohl weist die Duisburger Zulassungsbehörde die höchsten Öffnungszeiten im interkommunalen Vergleich auf:

Wochenöffnungszeiten Kfz-Zulassung

Vergleichs-jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
2011	42,0	24,0	42,0	33,8	30,0	34,0	38,5	21
2012	42,0	24,0	42,0	33,5	29,0	33,8	38,5	21

¹² Gezählt wurden laut Duisburger Zulassungsbehörde die Fälle, bei denen diese aufgrund von Meldungen der Polizei, TÜV, Versicherung, Finanzamt tätig wird. Unberücksichtigt blieben Fälle, bei denen auswärtige Zulassungsbehörden die Umschreibung/Stilllegung des Fahrzeuges betreiben und dies der Zulassungsbehörde Duisburg mitteilen.

→ **Feststellung**

Höchste Wochenöffnungszeiten der Zulassungsbehörde Duisburg zeigen einen hohen Grad der Kundenorientierung auf. Die Umsetzung des Kundenservice erfordert den Einsatz entsprechender Personalressourcen, die andererseits für das Back- Office fehlen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte die Wochenöffnungszeiten in der Zulassungsbehörde im Hinblick auf Bedarfe für Hintergrundarbeiten überprüfen und ggf. entsprechende Umschichtungen vornehmen.

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

→ **Empfehlung**

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

Im Zuge solcher Umstrukturierungen wären auch Veränderungen der Aufgaben- und Stellenschnittstellen notwendig, die ggf. eine Neubewertung zur Folge haben.

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

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Personalaufwendungen je Fall für die Kfz-Zulassung der Stadt Duisburg liegen in 2011 unter dem interkommunalen Mittelwert. Niedrigere Stellenwertigkeiten wirken sich deutlich begünstigend aus.
- Die Duisburger Zulassungsbehörde liegt 2011 bezüglich der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ am interkommunalen Mittelwert der kreisfreien Städte. In 2012 sinkt der Leistungswert auf ein unterdurchschnittliches Niveau. Der GPA-Benchmark wird in beiden Vergleichsjahren nicht erreicht. Der Abstand hierzu lag in 2012 bei 4,1 Vollzeit-Stellen entsprechend monetär ca. 200.000 Euro.
- Die Zulassungsbehörde hat zwischenzeitlich bereits verschiedene Maßnahmen zur Geschäftsprozessoptimierung ergriffen. Hierzu zählt insbesondere der Ausbau der IT-Unterstützung, wie z. B. die Einrichtung einer neuen Aufrufanlage und die Einrichtung einer Online-Terminvergabe.
- Die Realisierung der aufgeführten Potenziale sollte durch zusätzliche Maßnahmen unterstützt werden. Möglichkeiten bestehen z. B. durch die Reduzierung von Standards (Öffnungszeiten) oder Effizienzsteigerungen durch weitere organisatorische Veränderungen (z. B. Zusammenlegung Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen).

→ KIWI-Bewertung

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

Führerscheinwesen

In 2011 erledigte die Stadt Duisburg die für das Führerscheinwesen definierten Tätigkeiten mit 11,60 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 2011 1,5 Vollzeit-Stellen den Overhead. Eine krankheitsbedingt vakante Stelle wurde 2012 wiederbesetzt. Zudem kam es in beiden Jahren zu altersbedingten Fluktuationen und damit verbundenen Nachbesetzungen der Stellen. Der Umfang der Sachbearbeitung betrug in 2012 insgesamt 12,61 Vollzeit-Stellen. Die Leitung der Fahrerlaubnisbehörde ging Mitte 2012 in den Ruhestand. Im Zuge der Nachbesetzung konnte 2012 der Anteil für Overheadtätigkeiten auf insgesamt 1,07 Vollzeit-Stellen reduziert werden.

Stellenanteile für Dienstleistungen aus dem Bereich Führerscheinangelegenheiten in den BSS hat die GPA NRW im Vergleich berücksichtigt. Auf Grundlage einer Schätzung des Bürger- und

Ordnungsamtes ergeben sich diesbezüglich in 2011 insgesamt 0,78 Vollzeit-Stellen. In 2012 fließen insgesamt 0,77 Vollzeit-Stellen aus den BSS in den Vergleich mit ein.¹³

Bei der Kennzahlenbildung für das Jahr 2011 wurden 23.089 Fälle berücksichtigt. Die Fallzahlen sanken 2012 auf 21.408 Fälle. Eine eindeutige Tendenz ist aus der Fallzahlenentwicklung nicht ablesbar. Die erteilten Fahrerlaubnisse für begleitetes Fahren mit 17 Jahren wurden aufwandsmäßig für den interkommunalen Stellenvergleich doppelt gewichtet, im Übrigen wurde auf eine Gewichtung verzichtet. Die Städte erheben keine bzw. sehr unterschiedliche Falldaten zur Überprüfung der Kraftfahreignung. Daher wurden diese Fallzahlen nicht in die Kennzahlenauswertung mit einbezogen. Für das in 2011 eingesetzte Personal betragen die Personalaufwendungen auf Basis von KGSt- Durchschnittswerten einschließlich Overhead insgesamt 690.241 Euro.

Personalaufwendungen je Fall 2011 Führerscheinwesen

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
29,89	25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21

Hauptursächlich für die geringen Personalaufwendungen je Fall ist die geringe Personalausstattung im Verhältnis zum Fallaufkommen. Belastend wirken sich dagegen mit 52.693 Euro je Vollzeit-Stelle die hohen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im Vergleich aus. Der interkommunale Mittelwert lag bei 50.363 Euro je Vollzeit-Stelle. Gleichwohl sind die Stellen in der Duisburger Fahrerlaubnisbehörde überwiegend nach Entgeltgruppe 8 TVöD bewertet und damit im mittleren Dienst angesiedelt. Dies ist interkommunal bei den kreisfreien Städten durchaus üblich. Hauptgrund für die dennoch überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Stelle ist die Besitzstandswahrung für verschiedene Mitarbeiter (Entgelt nach EG 9 TvöD). Bei der Wiederbesetzung von Stellen – teilweise bereits in 2012 - erfolgte jeweils eine Eingruppierung des neuen Stelleninhabers in Entgeltgruppe 8 TVöD. Mittelfristig wird dies zu einer weiteren Verbesserung der obigen Kennzahlen führen.

Zusätzlich belastend wirkt sich der hohe Overheadanteil von rd. 11,5 Prozent bei der obigen Kennzahlenauswertung aus. Der Mittelwert liegt 2011 bei 9,5 Prozent. In 2012 konnte der Overheadanteil allerdings deutlich auf 7,8 Prozent und damit auf ein unterdurchschnittliches Niveau reduziert werden. Die Erträge je Fall lagen 2011 mit 34,86 Euro noch unter dem Mittelwert. Der dennoch hohe Personalkostendeckungsgrad von 117 Prozent verdeutlicht somit die quantitativ geringe Stellenbesetzung.

Die GPA NRW hat zur weiteren Analyse bei allen Kommunen die benötigten bzw. eingesetzten Stellenanteile für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Überprüfung der Kraftfahreignung

¹³ Zur Feststellung des Stellenanteiles für Führerscheinangelegenheiten im Bürgerservice geht das Bürger- und Ordnungsamt in Absprache mit der Bezirksverwaltung je Mitarbeiter von 1,0 Prozent der individuellen Wochenstunden aus. Diese Schätzung beruht auf einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit von acht Minuten je Antragsannahme und berücksichtigt je Mitarbeiter die Annahme von ca. drei Anträgen pro Woche. Die Festlegung war mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen verbunden. Letztendlich erfolgte eine Abstimmung im September 2014. Stellenanteile für den Overhead kamen aufgrund der Geringfügigkeit in den jeweiligen Bürger-Service-Stationen für den Bereich Führerscheinwesen nicht zum Tragen.

abgefragt.¹⁴ Auf Basis dieser Abfrage hat die GPA NRW eine in zwei Stufen differenzierte Leistungskennzahl gebildet, bei der diese Stellen außen vor bleiben. Die Stadt Duisburg konnte diesbezüglich keine validen Daten liefern.

→ **Feststellung**

Die Führerscheinstelle Duisburg verfügt nicht über aktuelle Arbeitsplatzbeschreibungen oder Aufzeichnungen zu mittleren Bearbeitungszeiten. Auswertungen für einzelne Tätigkeitsbereiche sind daher nicht durchführbar. Dies erschwert erheblich die Einschätzung des tatsächlich benötigten Personalbedarfs für einzelne Tätigkeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte zeitnah den tatsächlichen Personalbedarf für verschiedene Tätigkeiten durch eine analytische Stellenbemessung ermitteln. Die Steuerungsqualität kann damit verbessert werden.

Die nachfolgende Leistungskennzahl enthält alle Stellenanteile, die der Sachbearbeitung für Fahr- und Beförderungserlaubnisse zuzuordnen sind:

Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen

Vergleichsjahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (alle Stellen)								
2011	1.991	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.698	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011		1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012		1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

→ **Feststellung**

Die Führerscheinstelle Duisburg verfügt über eine geringe Personalausstattung im Verhältnis zum Fallaufkommen und damit über ein hohes Leistungsniveau.

Nach Aussage der Duisburger Führerscheinstelle bestanden 2011 und 2012 erhebliche Arbeitsrückstände. Diese sind aus Sicht der Führerscheinstelle auf personelle Engpässe zurückzuführen. Eine zeitnahe Bearbeitung ist daher oftmals nicht möglich. Dies betraf insbesondere die Umsetzung von Maßnahmen nach dem Mehrfachtäter-Punkte-System. Teilweise kam es bereits zur Überschreitung der gesetzlich vorgesehenen Fristen. Die Entwicklung der Erst- und Zweitmaßnahmen über den Zeitraum von vier Jahren ist dabei deutlich rückläufig:

¹⁴ Nach einheitlich durch die GPA NRW vorgegebener Definition umfasst die Prüfung der Kraftfahreignung folgende Aufgaben: Entziehung der Fahrerlaubnis wegen Nichteignung, Überprüfung Kraftfahreignung, Verfahren Wiedererteilung nach Entzug, Versagung der Wiedererteilung, Auswertung Strafverfahren, um zu entscheiden, ob Kraftfahreignung überprüft wird, Projekte wie z. B. Kooperationen mit der örtlichen Polizei und Klageverfahren. Stellenanteile für die Durchführung der Maßnahmen „Führerschein auf Probe“ und „Mehrfachtäterpunktesystem“ sollten nicht gesondert erfasst werden, da diese Fallzahlen bereits in die Kennzahlbewertungen einfließen.

Entwicklung der Fallzahlen für Mehrfachtäter-Punkte-System

Bezeichnung	2009	2010	2011	2012
Mehrfachtäter-Punkte-System: "Erstmaßnahmen" (z. B. Verwarnungen)	1.700	1.392	1.376	1.062
Mehrfachtäter-Punkte-System: "Zweitmaßnahmen" (z. B. Anordnung Aufbaueminare)	398	250	257	189

Die Zahl der angeordneten Zweitmaßnahmen hat sich 2009 bis 2012 halbiert. Auch die Zahl der ergriffenen Erstmaßnahmen ist um 37 Prozent zurückgegangen. Dies hängt nicht mit einer Änderung des Fahrverhaltens in der Duisburger Bevölkerung zusammen, sondern mit den bereits skizzierten Rückständen.

Die Führerscheinstelle ist nach dem Fahrlehrergesetz (FahrIG) auch für die Erteilung von Fahrerlehrer-Erlaubnissen und die Überwachung von Fahrschulen zuständig. Die Überwachung der 105 ortsansässigen Fahrschulen hat die Stadt Duisburg gem. § 33 FahrIG an einen externen Dienstleister vergeben. Dies ist bei den meisten kreisfreien Städten der Fall. Gleichwohl sieht die Duisburger Führerscheinstelle darüber hinaus die regelmäßige Überprüfung spezieller Kursangebote für geboten. Diesbezüglich hat die Führerscheinstelle während dieser Prüfung Bedenken dahingehend geäußert, ob eine Überprüfung im gesetzlich vorgeschriebenen Umfang zukünftig umsetzbar ist. Eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung sieht sie aufgrund fehlender Personalressourcen als gefährdet an.

→ Empfehlung

Zur Sicherstellung einer dauerhaft ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung sollte der Stellenbedarf im Führerscheinwesen durch eine organisatorische Untersuchung kurzfristig überprüft werden.

In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, inwieweit das Dienstleistungsangebot für das Führerscheinwesen in den Bürger-Service-Stationen zukünftig beibehalten werden soll. In den BSS werden folgende Dienstleistungen erbracht:

- Antragsannahme (Vollständigkeitsprüfung) für Erstbeantragung einer Fahrerlaubnis und Neuerteilung der Fahrerlaubnis, Führerschein mit 17 Jahren, Verlängerung der Gültigkeit einer Fahrerlaubnis (Klassen C1/C1E und C/CE) und Fahrerlaubniserweiterung (von Klasse 1a auf A),
- (EU)-Führerschein Umtausch und Ausgabe der Führerscheine sowie
- Ausstellung internationaler Führerscheine (einschließlich Gebühreneinnahme).

Der in den BSS eingegangene Papierantrag wird über die Dienstpost zur Hauptstelle weitergeleitet; dort erfolgt die sachliche Prüfung (Fachaufsicht). Die Mitarbeiter in den BSS haben jeweils Zugriff auf das in der Hauptstelle genutzte Verfahren. Die Einnahme der Gebühren erfolgt als „durchlaufende“ Gelder. Die GPA NRW hat die Bürger-Service-Stationen aufgrund des geringen Stellenumfanges für das Führerscheinwesen nicht als „vollwertige“ Nebenstellen bewertet. Die Bearbeitung von Aufgaben des Führerscheinwesens in den Bürger-Service-Stationen beinhaltet dennoch zusätzliche Schnittstellenproblematiken. Dies können z. B. notwendige Nachbearbeitungen in der Hauptstelle sein. Zudem handelt es sich bei den Aufgaben des Füh-

erscheinens nicht um das laufende Tagesgeschäft, so dass die Routine in den Arbeitsabläufen ggf. fehlt. Dies ist auch bei regelmäßigem Besuch von Fortbildungen anzunehmen. Daher ist davon auszugehen, dass die Mitarbeiter in den BSS für die Bearbeitung mehr Zeit benötigen als ein routinierter Mitarbeiter. Das zusätzliche Dienstleistungsangebot spiegelt die hohe Kundenorientierung wider, verursacht aber aus Sicht der GPA NRW einen höheren Personal- und Sachaufwand. Die Bündelung des Fachwissens an zentraler Stelle würde diesbezüglich Effizienzgewinne ermöglichen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die Dienstleistungen der Fahrerlaubnisbehörde möglichst zentral an einer Stelle anzubieten. Hierzu sollte das Dienstleistungsangebot in den BSS vollständig eingestellt werden.

Am 01. Mai 2014 ist zudem das neue Fahreignungsregister in Kraft getreten, mit dem das Punktesystem neu geregelt und das alte Verkehrszentralregister abgelöst worden ist. Aktuell ist neben einer postalischen Auskunft bereits eine Online-Abfrage des eigenen Punktestands beim KBA möglich.¹⁵ Die genauen Auswirkungen der gesetzlichen Veränderungen auf das Aufgabenspektrum der Fahrerlaubnisbehörde sind derzeit nicht absehbar. Betroffen ist konkret das Sachgebiet für die Durchführung der ordnungsbehördlichen Maßnahmen (einschließlich der Fallbearbeitung auf Basis des Mehrfachtäterpunktesystems).

→ **Empfehlung**

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

Positiv sieht die GPA NRW die bedarfsgerechte Ausgestaltung der Wochenöffnungszeiten. Neben 25 Wochenstunden bietet die Führerscheinstelle im Umfang von 12,5 Stunden wöchentlich Zeiten für Terminvereinbarungen. Zudem ergeben sich Effizienzgewinne dadurch, dass die Kunden für Bezahlvorgänge die Kassenautomaten in der Kfz-Zulassung nutzen können.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten werden viele Aufgaben erledigt, die sich quantitativ und qualitativ voneinander unterscheiden und zudem in den kreisfreien Städten in unterschiedlicher Intensität wahrgenommen werden. Die Gewerbemeldestelle bearbeitet z. B. - weitgehend in standardisierten Verfahren - eingehende Gewerbeanzeigen und Gewerbemeldungen und erteilt Gewerbeauskünfte. In Duisburg fungieren alle sieben BSS als Gewerbemeldestelle. Im Bürger- und Ordnungsamt werden u.a. Gewerbeerlaubnisse erteilt und ordnungsbehördliche Verfahren (z. B. Gewerbeuntersagungen) sowie Bußgeldverfahren durchgeführt. In den Vergleichsjahren war in Duisburg das Sachgebiet „Allgemeine Ordnungs- und Gewerbeangelegenheiten“ (32-11) für die vorgenannten Aufgaben zuständig. Die Aufgabenerledigung ob-

¹⁵ Voraussetzung für eine Online-Anfrage ist der neue Personalausweis mit freigeschalteter Online-Ausweisfunktion, ein Kartenlesegerät und eine sogenannte AusweisApp.

lag der dortigen Arbeitsgruppe „Gaststätten- und Gewerbeangelegenheiten“ (32-11-2).¹⁶ Durch die organisatorischen Veränderungen 2013/2014 wurde das Sachgebiet 32-11 der Abteilung „Ordnungsdienste“ (Amt 32-4) als Sachgebiete 32-42 zugeordnet. Damit erfolgte eine Zusammenlegung des zentralen Außendienstes (32-41) mit den allgemeinen Ordnungs- und Gewerbeangelegenheiten. Dies ermöglicht Synergieeffekte bei Kontrollen (z. B. Nichtraucher- und Jugendschutzkontrollen).

Die Stadt Duisburg erledigte die für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten in den Jahren 2011 und 2012 mit folgender Personalausstattung:

Stellenbesetzung Gewerbe-Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	2011	2012
Vollzeit- Stellen insgesamt	22,08	22,79
davon Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung	20,66	21,43
davon Vollzeit-Stellen Overhead	1,41	1,36
davon Vollzeit-Stellen zur Bearbeitung ordnungsbehördlicher Verfahren (geschätzt)	1,15	1,15
davon Vollzeit-Stellen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit	2,00	2,00
Differenzierung Vollzeit-Stellen Bürger- Service-Stationen		
berücksichtigte Vollzeit-Stellen BSS gesamt	8,27	7,95
davon Vollzeit-Stellen BSS (37,3 Prozent der gesamten Sachbearbeitung)	7,69	7,42
davon Vollzeit-Stellen Overhead BSS (41 Prozent des gesamten Overheads)	0,58	0,53

Für Tätigkeiten nach dem Landes-Immissionsschutzgesetz Nordrhein-Westfalens (LImSchG NRW) hat die GPA NRW vorab eine Vollzeit-Stelle bereinigt. Die Stellenbereinigung basiert auf der Einschätzung der Leitung der Abteilung für Gaststätten- und Gewerbeangelegenheiten.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen für das Jahr 2011 sind 15.040 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. In 2012 blieb die Zahl der gewichteten Fälle mit 14.923 relativ konstant; der Rückgang lag bei rd. 0,8 Prozent. Die in 2011 entstandenen Personalaufwendungen auf Basis der KGSt-Durchschnittswerte einschließlich Overhead betragen rund 1,15 Mio. Euro.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro in 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
76	39	121	60	46	50	66	21

¹⁶ Das Sachgebiet 32-11 gehörte organisatorisch 2011 und 2012 damit zur Abteilung 32-1 (Ordnungsangelegenheiten, Einwohner- und Personenstandswesen, jetzt bezeichnet als Amt für „Bürgerangelegenheiten“) des Duisburger Bürger- und Ordnungsamtes (Amt 32).

Haupteinflussfaktor für die hohen Personalaufwendungen je Fall ist die hohe Personalausstattung. Dabei wirkt sich der deutlich unterdurchschnittliche Overheadanteil von 6,4 Prozent noch begünstigend aus (Mittelwert 9,9 Prozent). Des Weiteren gehört Duisburg mit 52.097 Euro Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle zu den kreisfreien Städten mit niedriger Stellenwertigkeit. Der interkommunale Mittelwert lag bei 53.952 Euro je Vollzeit-Stelle. Die Stadt Duisburg hat rund 58,6 Prozent der Stellen im mittleren Dienst angesiedelt, der Schwerpunkt lag bei EG 8 TVöD bzw. BesGr. A 8.

→ **Feststellung**

Trotz begünstigender Einflussfaktoren durch niedrigere Stellenwertigkeit und geringen Overheadanteil sind die Personalaufwendungen je Fall im Gewerbe- und Gaststättenbereich hoch. Die Positionierung im obersten Viertel ist somit maßgeblich durch die hohe Personalausstattung begründet.

In 2011 verzeichnete Duisburg in diesem Bereich zudem minimale Erträge von 31,38 Euro je Fall. Der interkommunale Mittelwert der kreisfreien Städte lag bei 45,15 Euro je Fall.¹⁷ Diese Ertragssituation ist jedoch nicht repräsentativ für die Folgejahre. Aus Bußgeldverfahren durch Maßnahmen zur „Bekämpfung der Schwarzarbeit“ konnten ab 2012 steigende Erträge erzielt werden.¹⁸ Dies steht im Zusammenhang mit vorübergehenden Stellenvakanzen im Rechtsamt, die die dort vorgesehene zeitnahe Abwicklung von Bußgeldverfahren verzögerte. Trotz Verbesserung der Einnahmen im Bußgeldbereich kann ein durchschnittliches Niveau bis 2014 voraussichtlich nicht erreicht werden. Hierzu wäre eine Einnahmesteigerung um insgesamt rund 200.000 Euro (bei konstanten Fallzahlen) erforderlich. Die Stadt Duisburg hat dabei auf Grundlage der sogenannten „Dienstleistungsrichtlinie (DLR)“ die Gebührenfestsetzung einzelner Amtshandlungen detailliert ermittelt.¹⁹ Ein tiefergehender systematischer Vergleich der Gebührenkataloge bzw. einzelner Gebührenpositionen war nicht Gegenstand dieser Prüfung. Der Personalaufwandsdeckungsgrad war mit 41 Prozent in 2011 ebenfalls minimal; der interkommunale Mittelwert von 83 Prozent wurde deutlich verfehlt. Mitursächlich für dieses Ergebnis ist neben der Gebührensituation insbesondere die hohe Stellenbesetzung im Verhältnis zum Fallaufkommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte unter Berücksichtigung der gesetzlichen Bestimmungen prüfen, ob im Gewerbe- und Gaststättenbereich Einnahmeverbesserungen zu erzielen sind.

Möglichkeiten bestehen ggf. durch angemessene Gebührenerhöhungen bei einzelnen Gebührentatbeständen innerhalb der Rahmengebühren. Zudem sollte der benötigte Verwaltungsaufwand bei Gebühren, die nach der DLR ermittelt werden, regelmäßig aktualisiert werden.

¹⁷ Die Erträge aus Verwaltungsgebühren für Genehmigungen, Gestattungen, Erlaubnisse und Gaststättengebühren, Gewerbeauskünfte und Verwarn-, Buß- und Zwangsgelder betragen in 2011 insgesamt 472.002 Euro.

¹⁸ In 2012 lagen die Einnahmen aus Bußgeldbescheiden (Bekämpfung der Schwarzarbeit) bei 20.770,50 Euro. In 2013 stiegen diese Erträge auf bei 44.500 Euro und lagen zum Stichtag 30.06.2014 bereits bei 67.978,50 Euro.

¹⁹ Bestimmte Amtshandlungen fallen unter den Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Amtsblatt Nr. L 376 vom 27/12/2006 S. 0036 – 0068). Die Gebührenfestsetzung ist danach auf den Verwaltungsaufwand zu begrenzen.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Ver-gleichs-jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten								
2011	728	502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012	696	468	1.270	1.012	862	1.119	1.192	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Schwarzarbeit								
2011	806	796	1.552	1.195	998	1.315	1.374	20
2012	768	689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg hat unter Berücksichtigung der Fallzahlen einen erhöhten Personaleinsatz im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Es bestehen aus Sicht der GPA NRW Möglichkeiten zur deutlichen Stellenreduzierung.

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung sind bislang noch keine Einsparmaßnahmen vorgesehen. Um allein den Mittelwert der Vergleichskommunen in 2012 zu erreichen, wäre bereits ein Stellenabbau um rund 6,5 Vollzeit-Stellen erforderlich. Im Vergleich zum 3. Quartil in 2012 bearbeitet Duisburg rund 500 Fälle je Vollzeit-Stelle weniger.

Die kreisfreien Städte führen die Aufgabe „Bekämpfung der Schwarzarbeit“ mit unterschiedlich hohem Personaleinsatz durch. Die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit konnten die meisten Städte gesondert ausweisen. Die Stadt Duisburg hat in beiden Jahren jeweils 2,00 Vollzeit-Stellen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit eingesetzt. Viele Städte haben zur Bekämpfung der Schwarzarbeit geringere Zeitanteile kalkuliert, da die Zuständigkeit überwiegend beim Hauptzollamt liegt. Gleichwohl lag die Duisburger Fallintensität der durchgeführten Kontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in beiden Jahren deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. Angesichts der überdurchschnittlichen Kontrolldichte ist ein erhöhter Personaleinsatz zwar nachvollziehbar. Zu fragen ist allerdings, ob der erhöhte Personaleinsatz bewusst z. B. aus ordnungspolitischer Zielsetzung geschieht. Der tatsächliche Kontrollbedarf und der sich daraus ergebende Personalbedarf sollten aus Sicht der GPA NRW regelmäßig überprüft und mit den strategischen Zielsetzungen der Stadt abgeglichen werden.

Zusätzlich bestand ggf. aufgrund hoher Fallintensitäten in verschiedenen Aufgabenbereichen ein personeller Mehraufwand. Ein hohes Fallaufkommen, das sich in der Leistungskennzahl nicht widerspiegelt, lag 2011 und 2012 insbesondere bei folgenden Aufgaben vor:

- Erteilung der schriftlichen Gewerbeauskünfte,
- Erteilung von Reisegewerbekarten und
- Überprüfung des Wachpersonals.

Nach eigenen Angaben setzt die Stadt Duisburg insgesamt 1,15 Vollzeit-Stellen für ordnungsbehördliche Maßnahmen ein. Diese Stellenanteile konnten von den meisten Städten nicht differenziert werden. Daher erfolgte in dieser Prüfung keine weitere Aufteilung der einzelnen Aufgabenblöcke, zumal auch die entsprechenden Leistungsdaten nicht in valider Form vorlagen. Nach Auskunft der Arbeitsgruppenleitung 32-11-2 (jetzt 32-42-2) bestanden im Falle der Gewerbeuntersagungsverfahren insbesondere in 2011 erhebliche Arbeitsrückstände. Diese waren auch in den Folgejahren noch deutlich spürbar und mussten sukzessive aufgearbeitet werden. Die daraus resultierenden Belastungen führten zu Überlastungsanzeigen der Mitarbeiter. Maßnahmen zur Aufarbeitung der Arbeitsrückstände wurden bereits getroffen (Prioritätenlisten, standardisierte Vordrucke etc.).

Es bestehen keine internen Ziele oder Kennzahlen für den Gewerbe- und Gaststättenbereich, die den Personaleinsatz unter Berücksichtigung des Arbeitsaufwandes darstellen. Soweit Zielwerte gesetzt werden, sollte die Betrachtung auch die Aufgabenwahrnehmung durch die Bürger-Service-Stationen beinhalten.

→ **Empfehlung**

Der zukünftige tatsächliche Stellenbedarf sollte unter Berücksichtigung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung und der kommunalpolitischen Schwerpunktsetzung zeitnah überprüft werden. Hierzu empfiehlt die GPA NRW eine analytische Stellenbemessung, die auch die Stellenbesetzung in den BSS umfassen sollte. Die Stadt Duisburg sollte den Personaleinsatz dabei stärker fallbezogen ausrichten.

Wie bereits im Kapitel Einwohnermeldeaufgaben (Seite 6) dargestellt, wird aktuell eine organisatorische Betrachtung der BSS durchgeführt.

Mitursächlich für die niedrige Leistungskennzahl im Vergleich sind aus Sicht der GPA NRW zudem die örtlichen Rahmenbedingungen. Die Angelegenheiten des Gewerbe- und Gaststättenrechts werden in den kreisfreien Städten überwiegend zentral wahrgenommen. So hatten 2011 lediglich fünf kreisfreie Städte Nebenstellen, in denen z. B. Gewerbebeanmeldungen oder Erlaubnisse erteilt wurden. Im Jahr 2012 waren es nur noch vier Städte.

Strukturkennzahlen Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
Anzahl der Nebenstellen 2011 (Bürger-Service-Stationen)	7,0	0,0	9,0	1,5	0,0	0,0	0,0	22
Anzahl der Nebenstellen 2012 (Bürger-Service-Stationen)	7,0	0,0	7,0	1,1	0,0	0,0	0,0	22
Wochenöffnungsstunden der Hauptstelle 2011 (Gewerbemeldestelle)	40,0	15,5	40,0	25,2	22,5	24,0	27,6	23
Wochenöffnungsstunden der Hauptstelle 2012 (Gewerbemeldestelle)	40,0	15,5	40,0	24,4	22,5	23,5	25,5	21

In den sieben BSS hat die Stadt Duisburg weitere 294 Wochenstunden als Gewerbemeldestelle geöffnet. Für dieses Angebot wird rund ein Drittel des gesamten Personals aus dem Gewerbe-

bereich eingesetzt. Die Sicherstellung der „breiten“ Öffnungszeiten als Kundenservice erfordert den Einsatz entsprechender Personalressourcen unabhängig vom tatsächlichen Fallaufkommen. Eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung erschwert zudem einen effizienten Personaleinsatz. Zudem fallen Koordinationstätigkeiten der zentralen Gewerbestelle an, um in den dezentralen Stationen eine einheitliche Aufgabenerledigung und Qualität zu gewährleisten. Diesbezüglich verweist die GPA NRW auf die Ausführungen im Kapitel Einwohnermeldeaufgaben. Die Leistungswerte in Duisburg resultieren damit auch aus der Organisationsstruktur und den Aufgabenstandards. Hier sind Unterschiede zu den anderen kreisfreien Städten erkennbar.

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg unterhält neben lediglich vier weiteren kreisfreien Städten dezentrale Gewerbemeldestellen.

→ **Empfehlung**

Die Dienstleistungen für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollten zentralisiert werden. Hieraus ergeben sich erhebliche Effizienzgewinne, die zum Abbau von Stellen genutzt werden sollten. Dies vereinfacht auch die Einhaltung von Bearbeitungsstandards.

Anlage: Stellenausstattung

Stellenausstattung Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	2011	2012
Vollzeit- Stellen insgesamt	52,58	51,58
davon Sachbearbeitung	48,55	47,82
davon überplanmäßig	0,86	1,30
davon Overhead	4,03	3,76
davon Stellenanteile Ausländerbehörde (pauschalierte Berücksichtigung)	0,73	0,73
Anteil Bürger-Service-Stationen (BSS 91 -97)		
Sachbearbeitung Vollzeit-Stellen	38,43	37,13
Overhead Vollzeit-Stellen	2,91	2,65
Bürgerservice Vollzeit-Stellen gesamt	41,34	39,78

Stellenzuordnung in den Bürger-Service-Stationen und Bezirksverwaltungen 2011

Aufgaben	Stellenanteile	Prozent
Einwohnermeldeaufgaben Overhead	2,91	2,95
Einwohnermeldeaufgaben Sachbearbeitung	38,4	38,92
Kfz-Zulassung (inkl. Overhead)	2,5	2,51
Gewerbeangelegenheiten (inkl. Overhead)	8,3	8,38
sonstige Aufgaben (Overhead) (u.a. Bezirksverwaltung)	17,9	18,12
sonstige Aufgaben (Sachbearbeitung) (u. a. Bezirksverwaltung)	28,8	29,12
Gesamt	98,73	100

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	21.358	22.918	14.951	16.043
Ummeldung	0,4	42.904	41.327	17.162	16.531
Abmeldung	0,3	20.741	21.525	6.222	6.458
Personalausweis	1,0	60.199	51.502	60.199	51.502
Reisepass	0,9	20.358	20.652	18.322	18.587
Gesamt				116.856	109.120

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2011	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Beurkundung Geburt	0,4	3.510	3.588	3.948	1.404	1.435	1.579
Beurkundung Sterbefall	0,3	6.104	5.972	6.277	1.831	1.792	1.883
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	1.534	1.607	1.467	1.534	1.607	1.467
Eheschließung: nur Trauung	0,5	306	278	254	153	139	127
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	719	757	662	431	454	397
bearbeitete Anmeldeverfahren zur Eheschließung mit Auslandsbezug - Zusatzfaktor	0,9	372	474	425	335	427	383
Gesamt:					5.688	5.854	5.836

Kfz-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Neu-, Wieder und Ersterzulassungen	1,0	18.896	17.914	18.896	17.914
Umschreibungen	1,0	47.475	47.740	47.475	47.740
besondere Zulassungen	1,0	8.007	9.459	8.007	9.459
technische Änderungen von Fahrzeugen	1,0	1.980	2.985	1.980	2.985
Änderungen Name/Anschrift	1,0	7.566	7.498	7.566	7.498
Anzahl der erteilten Erlaubnisse nach § 13 EG FGV	1,0	582	365	582	365
Anzahl der eingegangenen Versicherungs-, Steuer- und Mängelanzeigen	1,0	19.620	19.427	19.620	19.427
Gesamt				104.126	105.388

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse	1,0	6.896	6.670	6.896	6.670
begleitetes Fahren mit 17 Jahren-Zusatzfaktor	1,0	2.040	1.917	2.040	1.917
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	1.121	1.253	1.121	1.253
Ersatzführerschein	1,0	4.996	5.328	4.996	5.328
Umschreibungen Führerschein	1,0	320	325	320	325
internationale Führerscheine	1,0	2.155	1.482	2.155	1.482
"Führerschein auf Probe"	1,0	803	632	803	632
Mehrfachtäter-Punkte-System: "Erstmaßnahmen"	1,0	1.376	1.062	1.376	1.062
Mehrfachtäter-Punkte-System: "Zweitmaßnahmen"	1,0	257	189	257	189
Personenbeförderungsscheine	1,0	267	187	267	187
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	294	106	294	106
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	2.564	2.257	2.564	2.257
Gesamt				23.089	21.408

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbeanmeldungen	1,0	5.502	5.366	5.502	5.366
Gewerbeummeldungen	1,0	1.796	1.658	1.796	1.658
Gewerbeabmeldungen	0,3	5.519	5.284	1.656	1.585
gewerberechtliche Erlaubnisse*	10,0	206	227	2.060	2.270
Gaststättenerlaubnisse	12,0	206	193	2.472	2.316
Gestattungen nach dem Gaststättengesetz	2,0	777	864	1.554	1.728
Gesamt				15.040	14.923

*ohne Reisegewerbekarten

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Jugend der Stadt Duisburg
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Jugend	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	4
Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen	4
Organisation und Steuerung	5
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	6
Kinder- und Jugendarbeit	8
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren	10
Tagesbetreuung für Kinder	11
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	11
Organisation und Steuerung	12
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	13
Wirkungszusammenhänge	13
Versorgungsquote U-3	14
Elternbeitragsquote	16
Plätze in kommunaler Trägerschaft	18
Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	18
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	21
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	22
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	23
Wirkungszusammenhänge	25
Offene Ganztagschule	26
Organisation und Steuerung	26
Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler	27
Elternbeitragsquote	28
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.

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

Die GPA NRW erhebt Daten prinzipiell im Zeitreihenvergleich der Jahre 2008 bis 2012. Für die Stadt Duisburg war es mit einem erheblichen Aufwand verbunden, Daten nach den Zuordnungsvorgaben der GPA NRW bereitzustellen. Deshalb war es der Stadt Duisburg teilweise auch nur möglich, Vergleichsdaten bis zum Jahr 2011 zu liefern.

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen

Die GPA NRW bildet nachfolgend die Entwicklung der Einwohnerzahlen der Stadt Duisburg innerhalb einzelner jugendhilferelevanter Altersstufen ab. Hierbei orientiert sich die GPA NRW an den Einwohnerzahlen von IT.NRW zum 31.12. jeden Jahres. Das Jugendamt der Stadt Duisburg stützt sich bei seinen Planungen auf die Prognosewerte der städtischen Stabsstelle für Wahlen, Europaangelegenheiten und Informationslogistik (I-03). Die Prognosewerte der Stabsstelle basieren auf unterschiedlichen Berechnungsansätzen und Methoden. Die nachfolgenden Zahlen von IT.NRW können daher von den Plandaten der Stadt Duisburg abweichen.

Kinder- und Jugendeinwohner

	2008	2009	2010	2011	2012
Einwohner gesamt	494.048	491.931	489.559	488.005	487.337
0 bis unter 3	12.381	12.389	12.323	12.305	12.305
3 bis unter 6	12.602	12.455	12.413	12.349	12.361
0 bis unter 6	24.983	24.844	24.736	24.654	24.666
6 bis unter 10	17.955	17.607	17.380	17.074	16.812
0 bis unter 21	101.719	100.174	98.994	97.473	96.254
6 bis unter 21	76.736	75.330	74.258	72.819	71.588

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

Die Gesamteinwohnerzahl verringert sich im Eckjahresvergleich 2008/2012 um etwa 1,4 Prozent. Hierbei bleibt die Zahl der 0 bis unter 3-Jährigen in 2012 im Vergleich zum Vorjahr konstant; die Zahl der 3 bis unter 6-Jährigen sowie die Zahl der 0 bis unter 6-Jährigen steigt leicht an. In allen anderen Altersklassen ist die Tendenz rückläufig.

Die Stadt Duisburg richtet ihr Arbeitsspektrum strategisch nach der demografischen Entwicklung aus. Die Altersstruktur wird im Rahmen der Jugendhilfeplanung in allen relevanten Arbeitsfeldern berücksichtigt.

→ **Feststellung**

Der Anteil der 0- bis unter 21-Jährigen ist in Duisburg im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in NRW leicht erhöht. Er liegt bei rund 20 Prozent; der interkommunale Durchschnitt liegt bei 19 Prozent.

Organisation und Steuerung

Der Bereich Jugend ist in Duisburg dem Dezernat III – Dezernat für Familie, Bildung, Kultur – zugeordnet. Die GPA NRW spricht sich für eine intensive Vernetzung des Jugendamtes mit dem Amt für schulische Bildung aus. Beide Bereiche haben gleiche Zielgruppen und entsprechende Themenstellungen (z.B. Schulsozialarbeit, Offener Ganzttag, Kinderschutz, etc.).

Durch die Zuordnung von Jugendamt und dem Amt für schulische Bildung zum selben Dezernat sind in Duisburg gute Grundvoraussetzungen für eine enge Zusammenarbeit geschaffen worden. Im Jugendamt widmet sich eine Fachkraft ausschließlich Projekten der Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule. Beide Bereiche führen gemeinsame Fortbildungen und Arbeitskreise zu unterschiedlichen Themen durch. Sie initiieren Projekte an den Schulen und in den Jugendhilfeeinrichtungen.

→ **Feststellung**

Die Bereiche Jugend und Schule sind in Duisburg fachlich gut vernetzt.

Das Controlling erfolgt in Duisburg sowohl im Fachbereich selbst als auch auf Dezernatsebene. Auf Fachebene werden wesentliche Kennzahlen kontinuierlich fortgeschrieben (z.B. Zahlen Kindertageseinrichtungen quartalsweise, Hilfen zur Erziehung monatlich).

Die Stadt Duisburg hat im Rahmen der Haushaltssanierung verschiedene Einsparmaßnahmen festgelegt. Diese sind im Haushaltssanierungsplan (HSP) - Fortschreibung zum Haushaltsentwurf 2015⁶ – hinterlegt. Generell soll für alle Bereiche der Verwaltung Personal eingespart werden. Auch freiwillige Leistungen sollen gekürzt werden (Maßnahme 3-510018 Reduzierung „Freiwillige Leistungen“ Amt 51 – Einsparung jährlich 370.000 Euro). Darüber hinaus sind verschiedene Einzelmaßnahmen formuliert worden, auf die die GPA NRW im weiteren Berichtsverlauf unter den relevanten Themenbereichen eingeht. Die 3. Fortschreibung des Haushaltssanierungsplanes 2012 – 2021 zum Haushaltsplanentwurf 2015 ist noch nicht von der Bezirksregierung Düsseldorf genehmigt worden.

⁶ Haushaltssanierungsplan der Stadt Duisburg 2012 – 2021, 3. Fortschreibung zum Haushaltsentwurf 2015

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
Fehlbetrag absolut	132.879.794	137.682.395	152.037.631	153.861.122
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre	1.306	1.374	1.536	1.578

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2008/2011 um rund 16 Prozent. Besonders deutlich ist die Steigerung des Jahres 2010 im Vergleich zum Vorjahr um ca. 14 Mio. Euro. Diese entfällt zu 53 Prozent auf die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie und zu 41 Prozent auf die Tagesbetreuung für Kinder. Den restlichen Anteil trägt die Kinder- und Jugendarbeit. Bezogen auf die rückläufige Zahl der unter 21-Jährigen erhöht sich der einwohnerbezogene Fehlbetrag im Eckjahresvergleich um 272 Euro.

Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

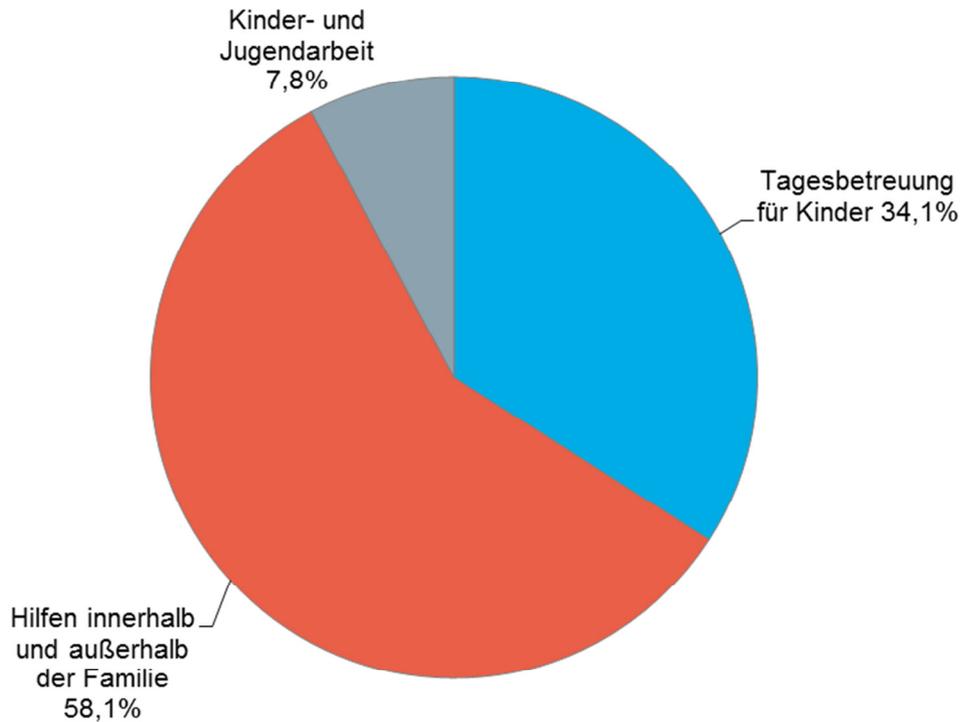
Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.578	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

→ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Duisburg erzielt einen leicht überdurchschnittlichen Vergleichswert. Grund hierfür sind insbesondere die hohen Aufwendungen bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie.

Der Fehlbetrag teilt sich wie folgt auf die Produktgruppen auf:

Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011



Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen in Prozent 2011

	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert
Tagesbetreuung für Kinder	34,1	27,4	51,7	39,8
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	58,1	39,1	67,4	52,3
Kinder- und Jugendarbeit	7,8	4,3	13,2	7,8

→ **Feststellung**

Die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie sind bei der Stadt Duisburg überdurchschnittlich stark ausgeprägt.

Kinder- und Jugendarbeit

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

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

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

Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sind auf örtlicher Ebene durch einen Kinder- und Jugendförderplan zu konkretisieren und von der Politik zu beschließen. Der Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Duisburg wird aktuell fortgeschrieben. Der GPA NRW ist eine Entwurfsfassung vorgelegt worden. Der neue Kinder- und Jugendförderplan legt Schwerpunkte in der Betrachtung insbesondere auf die Bereiche Demografie und Migration.

Organisation und Steuerung

Die Kinder- und Jugendarbeit ist innerhalb des Jugendamtes dem Bereich 51-2 „Jugendförderung, Kindertageseinrichtungen“ zugeordnet.

Für die einzelnen Bezirke werden Strukturdaten (Kinder und Jugendliche zwischen 6 und 20 Jahren, Durchschnittsalter der Bevölkerung, Nachwuchsprognose, Anteil der Ausländer, Zahl der Kinder und Jugendlichen mit Zuwanderungsgeschichte, Anteil der Alleinerziehenden) erhoben. Darüber hinaus bildet die Stadt Duisburg folgende Belastungsindikatoren:

- Bildung (Deutschkenntnisse, Übergänge von Grundschule zu weiterführenden Schulen, Zahl der Einwohner mit Abitur)
- Gesundheit (Teilnahme der Vorschulkinder an den Vorsorgeuntersuchungen, Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchungen)
- Arbeitslosigkeit (sozialversicherungspflichtige Beschäftigte im Alter von 15 bis 24 Jahren, Zahl der Arbeitslosen in diesem Alter, SGB II – Bezug von Kindern im Alter von 0 bis 14 Jahren)
- Sozialpädagogische Hilfen (Anzahl der Hilfen zur Erziehung und Beratungen durch den Allgemeinen Sozialen Dienst)
- Kriminalität (Tatorte, Fälle der Jugendgerichtshilfe)

Aus der Bewertung der Indikatoren wird ein Ranking nach Belastungsklassen für die einzelnen Ortsteile erstellt. Die Bestandsdaten der einzelnen Einrichtungen (Anzahl der Einrichtungen, Aufwand und Ertrag, Personalbestand, Bildungsstand des Personals, Öffnungszeiten, Besucher, Anteil der Besucher mit Migrationsherkunft, Alter, Geschlecht) werden dem gegenüber gestellt. Hierdurch ist es der Stadt Duisburg möglich, die Arbeit zielgerichtet nach Handlungsschwerpunkten in den einzelnen Bezirken auszurichten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg hat die sozialraumorientierte Ausrichtung ihrer Arbeit strategisch und zielgerichtet ausgebaut.

Jede Einrichtung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit in kommunaler und in freier Trägerschaft besitzt eine sozialraumorientierte, einrichtungsspezifische Konzeption. Mit den Trägern werden Zielvereinbarungen getroffen, die regelmäßig fortgeschrieben werden. Qualitätsstandards müssen erarbeitet und Instrumente der Evaluation und des Fachcontrollings implementiert sein. Es werden regelmäßig Wirksamkeitsdialoge geführt. Die Beteiligung an den Wirksamkeitsdialogen ist Voraussetzung eine finanzielle Förderung.

Zur Vernetzung wurde die Steuerungsgruppe AGOT⁷ eingerichtet. Diese besteht aus Vertretern des Jugendamtes, des Landesjugendamtes Köln, der Jugendverbände und des Jugendrings der Stadt Duisburg. Diese Steuerungsgruppe initiiert den Prozess „Qualitätsverbund Offene Kinder- und Jugendarbeit Duisburg“.

Darüber hinaus sind im April 2010 vier Dialogforen implementiert worden. Die Dialogforen sind regional ausgerichtet und Gremium des fachlichen Austausches der Leiter/innen der Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit. Die Dialogforen werden zweimal pro Jahr durchgeführt. Die Ergebnisse werden von der Steuerungsgruppe an die zuständigen politischen Gremien und an die Verwaltung weitergeleitet.

→ **Feststellung**

Die Steuerung von Angeboten und die Umsetzung anhand von Zielvorgaben sind in Duisburg gut ausgeprägt. Der Wirksamkeitsdialog schafft Transparenz. Bei Bedarf kann entsprechend gegengesteuert werden.

Im Vergleich zu einigen anderen kreisfreien Städten in NRW hat die Stadt Duisburg Finanzressourcen noch nicht mit Sozialindikatoren gekoppelt.

→ **Empfehlung**

Die Finanzressourcen könnten noch gezielter auf Sozialräume mit hohen Belastungsfaktoren verteilt werden.

Beispielsweise hat eine kreisfreie Stadt in NRW ihr zur Verfügung stehendes Budget zu 80 Prozent nach den Kinder- und Jugendzahlen und zu 20 Prozent nach gewichteten Sozialindikatoren auf die einzelnen Stadtbezirke aufgeteilt.

⁷ Arbeitsgemeinschaft Freier Träger in der Stadt Duisburg

Im HSP 2015 sind folgende Einsparmaßnahmen für die Kinder- und Jugendarbeit dargestellt:

- Erhöhung des Teilnehmerentgeltes Stadtranderholung/Ferienpass (42.150 Euro pro Jahr)
- Auflösung des Jugendparlamentes (318.302 Euro pro Jahr)
- Außerörtliche Ferienfahrten (30.000 Euro pro Jahr)
- Einsparungen bei der Jugendsozialarbeit (35.000 Euro in 2015; danach 59.000 Euro pro Jahr)

Bei einem Haushaltsvolumen der Kinder- und Jugendarbeit von rund 12 Mio. Euro (Stand 2011) betragen die Einsparvorgaben des Bereiches für 2015 rund 3,5 Prozent.

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
Fehlbetrag absolut	10.954.240	11.156.788	11.942.721	11.947.890
Fehlbetrag je EW von 6 bis unter 21 Jahre	143	148	161	164

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2008/2011 um rund neun Prozent. Im Zusammenspiel mit der rückläufigen Einwohnerzahl der 6- bis unter 21-Jährigen steigt der einwohnerbezogene Fehlbetrag im Zeitvergleich um 21 Euro.

Nach Angaben der Stadt Duisburg hat sich die Anzahl der Stammesbesucher in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit in den letzten fünf Jahren verdoppelt. Die Zahl der Teilnehmer/innen der Angebote in Kooperation mit dem schulischen Bereich ist um 6,5 Prozent angestiegen. Bei den Großveranstaltungen nehmen ca. 40 Prozent mehr Jugendliche teil.

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

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
164	83	408	162	116	157	178	23

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg erzielt im Vergleich einen Wert im Bereich des Durchschnitts. Unter Berücksichtigung der gut ausgeprägten strategischen Ausrichtung ergibt sich für die Stadt Duisburg ein gutes Gesamtbild bei der Kinder- und Jugendarbeit.

Tagesbetreuung für Kinder

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

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

Zu nennen sind hier insbesondere der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder, die Gleichstellung der U-3-Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und eine veränderte Finanzierung der Betriebskosten seitens des Landes NRW.

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

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

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

- Anpassung des Bedarfes an institutionellen Betreuungsplätzen an die demografische Entwicklung
- Ausbau des Angebotes an Tagespflegeplätzen
- Optimierung der Elternbeitragsquote

Die demografische Entwicklung ist Grundlage für die Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Duisburg. Die Kinderzahlen weisen eine steigende Tendenz auf. Die Zahl der U-3-Jährigen ist

nach Angaben der Stadt Duisburg in dem Zeitraum vom 31.05.2014 bis 31.12.2014 um 209 Kinder gestiegen. Bei den 3 bis unter 6-Jährigen lag der Zuwachs bei 93 Kindern⁸.

Das Angebot an Plätzen in Kindertagespflege konnte deutlich ausgebaut werden. Während 2008/2009 insgesamt 350 Plätze für U-3-Jährige in Kindertagespflege zur Verfügung standen, sind es nach den Plandaten 2015/2016 bereits 1.752 Plätze. In Duisburg haben sich zunehmend Großtagespflegestellen etabliert. In 52 Großtagespflegefällen stehen insgesamt 468 Plätze zur Verfügung.

Auf die Elternbeitragsquote geht die GPA NRW im weiteren Berichtsverlauf ab Seite 16 ff. vertiefend ein.

Organisation und Steuerung

Der Bereich der Kindertagesbetreuung ist innerhalb des Jugendamtes dem Bereich 51-2 - Jugendförderung, Kindertageseinrichtungen - zugeordnet. Die Kindergartenbedarfsplanung erfolgt im Rahmen von Beschlussvorlagen, die für das jeweilige Kindergartenjahr fortgeschrieben werden. Die Versorgungssituation wird nach Ortsteilen/Bezirken dargestellt.

Die Stadt Duisburg hat sich bei der Betreuungsquote für die U-3-Jährigen zunächst an der Zielvorgabe des Landes von 32 Prozent orientiert. Nach dem Ergebnis einer durchgeführten Elternbefragung liegt das Ausbauziel für 2017/2018 aber bereits bei 36 Prozent. Zum Erreichen der Zielquote von 32 Prozent fehlen der Stadt Duisburg nach den Plandaten für das Kindergartenjahr 2015/2016 noch 19 Plätze. Orientiert man sich an der Quote der Elternbefragung von 36 Prozent, liegt das Defizit bei insgesamt 523 Plätzen⁹. Darüber hinaus mussten in zwölf kommunalen Einrichtungen und sechs Einrichtungen freier Träger insgesamt 180 Plätze für U-3-Jährige zurückgebaut werden, weil die räumlichen Voraussetzungen in den Einrichtungen nicht gegeben waren. Der Rückbau kann nicht vollständig durch die Einrichtung neuer Plätze kompensiert werden. In neu geplanten Einrichtungen sollen zwar 63 Plätze für U-3-Jährige entstehen; dennoch verbleibt ein entsprechendes Defizit.

Der Betreuungsbedarf der Ü-3-Jährigen wird nach den Plandaten der Stadt Duisburg¹⁰ im Kindergartenjahr 2015/2016 zu 96,8 Prozent gedeckt. Für die Deckung des Betreuungsbedarfes werden Gruppenstärkenüberschreitungen von insgesamt rund 600 Plätzen bei den Einrichtungen einkalkuliert. Durch neu geplante Einrichtungen werden 102 Plätze zur Verfügung gestellt. Aus dem Rückbau der U-3-Plätze können weitere 180 Plätze für Ü-3-Jährige gewonnen werden.

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg ist bemüht, das Versorgungsangebot bei der Tagesbetreuung im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten bedarfsgerecht auszubauen.

⁸ Stadt Duisburg, Drucksache 14-0004/1 – Sachstand zur Bedarfsanmeldung 2014/15

⁹ Stadt Duisburg, Anlage 2 zur Drucksache 15-0288

¹⁰ Stadt Duisburg, Drucksache Nr: 15-0288

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.

→ **Feststellung**

Nach planmäßiger Einführung eines online-basierten Bedarfsmeldeverfahrens kann die Nachfrage bei der Stadt Duisburg zum Kindergartenjahr 2016/17 einrichtungsscharf festgestellt und die Bedarfsdeckung dementsprechend gesteuert werden.

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Euro

	2008	2009	2010	2011
Fehlbetrag absolut	36.975.889	45.365.730	51.310.576	52.450.754
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	1.480	1.826	2.074	2.127

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2008/2011 deutlich um rund 42 Prozent. Die Steigerung resultiert in erster Linie aus dem Ausbauangebot für die U-3-Jährigen. Die Kinderzahlen sind bis 2010 rückläufig. Dementsprechend erhöht sich der einwohnerbezogene Fehlbetrag. Der Aufwand steigt ab 2012 überproportional, so dass sich der Fehlbetrag weiter erhöht. Im Eckjahresvergleich 2008/2011 steigt der einwohnerbezogene Fehlbetrag um 647 Euro.

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

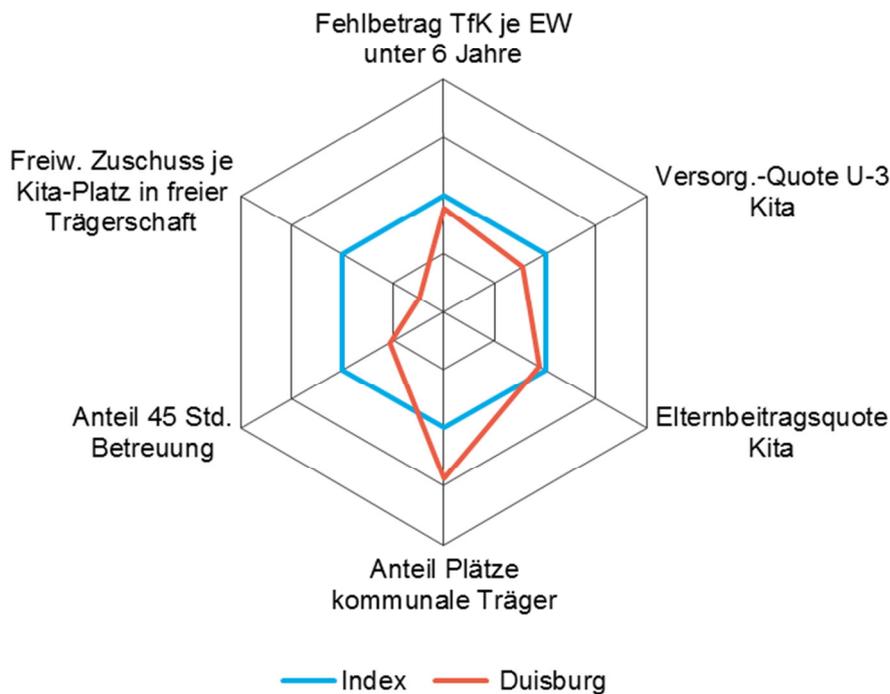
Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.127	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

Die Stadt Duisburg erzielt einen unterdurchschnittlichen Vergleichswert. Die GPA NRW erläutert nachfolgend die ausschlaggebenden Wirkungszusammenhänge.

Wirkungszusammenhänge

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

Wirkungszusammenhänge bei der Tagesbetreuung für Kinder 2011



→ Feststellung

Die Stadt Duisburg erzielt in 2011 bei niedriger U-3-Versorgungsquote einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder unter 6 Jahren. Hierbei wirkt die geringe Elternbeitragsquote nachteilig. Der hohe Anteil an Plätzen in kommunaler Trägerschaft ist einerseits kostenintensiv; steht aber andererseits in Relation zu den niedrigen freiwilligen Zuschüssen je Platz. Auch der Anteil der 45-Stunden-Betreuung ist in Duisburg sehr niedrig, was den Fehlbetrag positiv beeinflusst. Die GPA NRW stellt nachfolgend die Rahmenfaktoren vertiefend dar.

Versorgungsquote U-3

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

Die GPA NRW ermittelt nachfolgend die Versorgungsquote der U-3-Jährigen der Stadt Duisburg. Hierbei setzt die GPA NRW die vorhandenen Betreuungsplätze der Kindergartenbedarfsplanung in Relation zu der Einwohnerzahl der U-3-Jährigen. Es werden sowohl öffentlich geförderte Plätze in Kindertageseinrichtungen als auch in der Kindertagespflege berücksichtigt. Die Einwohnerzahlen stammen aus der Einwohnerstatistik IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember. Da die Stadt Duisburg die ermittelten Einwohnerdaten der Stabsstelle I-03 für ihre Planungen zu Grunde legt, weichen die nachfolgend dargestellten Quoten leicht von denen der Stadt Duisburg ab.

Versorgungsquote U-3-Jährige

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren	12.381	12.389	12.323	12.305*
U-3 Betreuungsplätze nur Kindertageseinrichtungen	926	1.130	1.132	1.622
U-3 Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen	7,5	9,1	9,2	13,2
U-3 Betreuungsplätze Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	1.276	1.526	1.812	2.562
U-3 Versorgungsquote - Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	10,3	12,3	14,7	20,8

*Lt. Dez. I-03 insgesamt 150 U-3-Jährige weniger – Versorgungsquote in Kitas steigt auf 13,4 Prozent; Gesamtversorgungsquote steigt auf 21,1 Prozent

→ Feststellung

Die Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen steigt im Eckjahresvergleich 2008/2009 zu 2011/2012 um rund 75 Prozent. Bezieht man die Plätze in Kindertagespflege mit ein, verdoppelt sich die Versorgungsquote.

Das U-3 Versorgungsangebot wird 2011/2012 zu 63 Prozent durch die institutionelle Betreuung und zu 37 Prozent durch die Tagespflege erbracht.

Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011/2012

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege							
20,8	15,1	31,7	22,6	19,6	21,8	25,2	23
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
13,2	10,3	24,8	17,1	13,9	17,2	19,0	23

Bei der Versorgungsquote der U-3-Jährigen ausschließlich in Kindertageseinrichtungen positioniert sich die Stadt Duisburg bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den niedrigsten Quoten. Bezieht man die Kindertagespflege mit ein, liegt der Wert der Stadt Duisburg immer noch

unter dem Durchschnitt, jedoch über dem 1. Quartil. Wie eingangs bereits beschrieben, hat die Stadt Duisburg das Versorgungsangebot zwischenzeitlich weiter ausgebaut. In 2015/2016 erreicht Duisburg nahezu die vom Land NRW angestrebte Versorgungsquote von 32 Prozent.

→ **Feststellung**

Die niedrige U-3 Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen wirkt sich im Vergleichsjahr 2011 begünstigend auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner unter 6 Jahren aus. Durch den Ausbau des Betreuungsangebotes wird sich der Fehlbetrag für die Folgejahre aber erhöhen. Dies ist allerdings insoweit auch bei den übrigen kreisfreien Städten der Fall.

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen ist in der Stadt Duisburg durch die „Satzung der Stadt Duisburg über die Erhebung von Elternbeiträgen in Kindertageseinrichtungen und Horten vom 03. Juli 2009¹¹“ geregelt. Nach Angaben des Jugendamtes ist eine weiterführende Anhebung der Elternbeiträge bislang von der Politik abgelehnt worden. Die GPA NRW hat die Elternbeitragsatzung der Stadt Duisburg mit den Satzungen der anderen kreisfreien Städte in NRW verglichen. Dieser Vergleich führt im Wesentlichen zu folgendem Ergebnis:

- Für Geschwisterkinder in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege wird in Duisburg ein Elternbeitrag in Höhe von 25 Prozent des einkommensabhängigen Elternbeitrages veranschlagt. Die Stadt Duisburg zählt zu den acht kreisfreien Städten in NRW, die Elternbeiträge für Geschwisterkinder erheben. Das ist aus haushaltswirtschaftlicher Sicht positiv zu beurteilen.
- Die Stadt Duisburg nimmt für unter 2-jährige Kinder höhere Elternbeiträge, als für über 2-Jährige. Insgesamt 10 kreisfreie Städte in NRW unterteilen die Altersstufen nach unter 3-Jährigen und über 3-Jährigen. Hierdurch erzielen diese Städte ein Jahr lang höhere Elternbeiträge.
- Die Einkommensgrenze für Beitragsfreiheit liegt in Duisburg bei 15.000 Euro und damit unter dem interkommunalen Durchschnitt von rund 17.300 Euro. Durch die niedrige Einkommensgrenze kann Duisburg früher Elternbeiträge vereinnahmen als andere Städte. Dies ist haushaltswirtschaftlich positiv zu sehen. Allerdings entsteht hierdurch eventuell höherer Verwaltungsaufwand, weil viele Eltern dieser Einkommensgruppe ggfs. andere Befreiungstatbestände geltend machen können.
- Die höchste Einkommensstufe liegt bei über 75.000 Euro und damit ebenfalls unter dem Mittelwert von rund 96.000 Euro. Zwei kreisfreie Städte in NRW teilen sich den Maximalwert mit 150.000 Euro. Die höchste Beitragsstufe liegt im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten in NRW eher niedrig.

¹¹ Stadt Duisburg, Satzung der Stadt Duisburg über die Erhebung von Elternbeiträgen in Kindertageseinrichtungen und Horten vom 03.07.2009 - Amtsblatt für die Stadt Duisburg, Nr. 26/2009, S. 181-183

- Innerhalb einzelner Beitragsstufen setzt die Stadt Duisburg Höchstwerte fest oder positioniert sich im Bereich des Durchschnitts. Insofern werden die Beiträge innerhalb der einzelnen Stufen bereits gut ausgeschöpft.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Duisburg die Altersstufen der Satzung auf unter 3-Jährige und über 3-Jährige zu ändern, um ein Jahr lang höhere Elternbeiträge zu vereinnahmen. Eine Anhebung der höchsten Beitragsstufe sollte überdacht werden, wobei weitere Beitragsstufen eingefügt werden könnten.

Die GPA NRW stellt der Stadt Duisburg eine Vergleichsübersicht zur Verfügung, an der sie sich ggfs. orientieren kann.

Die Anhebung von Elternbeiträgen war in unterschiedlichen Varianten bereits Bestandteil der von Vorschlägen der Verwaltung zur Haushaltskonsolidierung. Der Rat der Stadt Duisburg hat die Umsetzung entsprechender Maßnahmen in den vergangenen Jahren regelmäßig - mit Blick auf das im Städtevergleich bereits bestehende gehobene Beitragsniveau - abgelehnt (zuletzt durch den Beschluss zur DS 14-1012/2). Insofern sieht das Jugendamt derzeit keine entsprechenden Umsetzungsmöglichkeiten.

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

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

	2008	2009	2010	2011
Elternbeitragsquote	12,5	12,7	11,1	10,9

In 2009 bleibt die Elternbeitragsquote im Vergleich zum Vorjahr trotz steigender Aufwendungen stabil, weil gleichzeitig mehr Elternbeiträge vereinnahmt werden konnten. In 2010 steigen die Aufwendungen weiter an; die Erträge aus den Elternbeiträgen verringern sich. In 2011 werden erstmals auch die Zuweisungen vom Land für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres mit einbezogen. Die Aufwendungen steigen hier jedoch überproportional, so dass sich die Elternbeitragsquote geringfügig verringert.

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

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

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.

→ **Feststellung**

Die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote erhöht den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

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
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	48,2	49,9	50,0	51,9

Der Anteil an kommunalen Plätzen steigt im Eckjahresvergleich 2008/2009 zu 2011/2012 um rund acht Prozent. In 2011/2012 liegen mehr als die Hälfte der Plätze der Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft.

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

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg hat im Vergleich den vierthöchsten Anteil an kommunalen Plätzen. Der hohe Anteil wirkt zunächst negativ auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder. Er ist aber insbesondere auch in Relation zu den freiwilligen Zuschüssen an freie Träger zu sehen, auf die die GPA NRW im Bericht noch eingeht.

Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten

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

¹³ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

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

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	2015/2016*
Kindpauschalen gesamt	13.934	13.680	13.531	13.779	14.652
Kindpauschalen nach Gruppenform I	2.582	3.071	3.252	3.973	4.899
Anteil Gruppenform I	18,5	22,4	24,0	28,8	33,4
Kindpauschalen nach Gruppenform II	289	375	345	627	919
Anteil Gruppenform II	2,1	2,7	2,5	4,6	6,3
Kindpauschalen nach Gruppenform III	11.063	10.234	9.934	9.179	8.834
Anteil Gruppenform III	79,4	74,8	73,4	66,6	60,3

* Plandaten Stadt Duisburg

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.

Nach den Plandaten der Stadt Duisburg für das Kindergartenjahr 2015/2016 soll das Angebot in der Gruppenform II im Vergleich zum Vorjahr um 60 Plätze ausgebaut werden. Darüber hinaus soll es wieder eine Verschiebung von der Gruppenform I in die Gruppenform III geben. In der Gruppenform I sollen 346 Plätze abgebaut werden; dem Gruppentyp III sollen 369 Plätze mehr zur Verfügung stehen. Die Verschiebung resultiert in erster Linie aus dem Rückbau von U-3-Plätzen wegen baulicher Mängel in den Einrichtungen.

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

Gruppenform	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform I	28,8	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23
Gruppenform II	4,6	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
Gruppenform III	66,6	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

Durch den Rückbau von Plätzen wird sich der Anteil in der Gruppenform I weiter verringern, während sich der Anteil in der Gruppenform III weiter erhöht.

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	2015/2016*
Kindpauschalen gesamt	13.934	13.680	13.531	13.779	14.652
Kindpauschalen 25 Stunden Wochenbetreuung	828	632	526	384	99
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	5,9	4,6	3,9	2,8	0,7
Kindpauschalen 35 Stunden Wochenbetreuung	10.359	10.313	10.298	10.034	10.224
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	74,3	75,4	76,1	72,8	69,8
Kindpauschalen 45 Stunden Wochenbetreuung	2.747	2.735	2.707	3.361	4.329
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	19,7	20,0	20,0	24,4	29,5

*Plandaten der Stadt Duisburg

Das KiBiz schreibt vor, dass der Anteil der 45-Stunden-Betreuung für Ü-3 Kinder im Vergleich zur Vorjahresmeldung nur um vier Prozent steigen darf. In 2011/2012 steigt der Anteil der 45-Stunden-Betreuung um 4,4 Prozent. Diesbezüglich weist die Stadt Duisburg darauf hin, dass von der Steigerung der 654 Kindpauschalen allein 250 in den Bereich der U-3-Betreuung fallen, so dass die gesetzlichen Vorgaben eingehalten worden sind.

Der Schwerpunkt der Betreuungszeiten liegt in der Stadt Duisburg bei der 35-Stunden-Betreuung, wobei der Trend seit 2011/2012 rückläufig ist. Die 25-Stunden-Betreuung spielt eher eine untergeordnete Rolle und ist in den letzten Jahren stark gesunken. Demgegenüber nimmt der Anteil der 45-Stunden-Betreuung zu.

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

Betreuungsumfang	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	2,8	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23
35 Stunden/Woche	72,8	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23
45 Stunden/Woche	24,4	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg erzielt bei der 35-Stunden-Betreuung den höchsten Vergleichswert aller kreisfreien Städte in NRW. Bei der 45-Stunden-Betreuung erreicht Duisburg den zweitniedrigsten Vergleichswert.

Viele kreisfreie Städte in NRW haben die Erfahrung gemacht, dass freie Träger verstärkt versuchen, Eltern zur kostenintensiven 45-Stunden-Betreuung zu bewegen, um sich entsprechende Finanzvorteile (Bereitstellung von Personal, Räumlichkeiten, Ausstattung, etc.) zu sichern. Die Stadt Duisburg profitiert in dieser Hinsicht von ihrem hohen Anteil an Plätzen in kommunaler Trägerschaft. Hierdurch kann sie Angebot und Nachfrage gut steuern. Die Stadt Duisburg hält den Anteil der 45-Stunden-Betreuung dementsprechend niedrig.

→ **Feststellung**

Der niedrige Anteil der 45-Stunden-Betreuung wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aus.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

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

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro

	2008	2009	2010	2011
Freiwilliger Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft	57	40	42	47

In 2009 sind im Vergleich zum Vorjahr insgesamt 371 Plätze in Kindertageseinrichtungen freier Träger reduziert worden. In diesem Zusammenhang sind auch die freiwilligen Zuschüsse um rund 137.000 Euro gesunken. In 2010 sind weitere 102 Plätze reduziert worden; die Höhe der Zuschüsse ist aber weitestgehend gleich geblieben, so dass sich der freiwillige Zuschuss je Platz erhöht. In 2011 sinken die Platzzahlen abermals um 136 Plätze, die freiwilligen Zuschüsse steigen jedoch um rund 32.000 Euro an, so dass sich der freiwillige Zuschuss je Platz nochmals erhöht.

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

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
47	0	670	194	72	197	282	20

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg gehört zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den niedrigsten freiwilligen Zuschüssen je Platz in freier Trägerschaft. Das ist haushaltswirtschaftlich positiv zu werten.

Der hohe Anteil an kommunalen Plätzen ist diesbezüglich von Vorteil. Hierdurch hat die Stadt Duisburg eine gute Verhandlungsposition, um die freiwilligen Zuschüsse auf niedrigem Niveau zu halten. In der Regel handelt es sich bei den Zuschüssen um die Übernahme der Trägeranteile für einzelne Gruppen oder Plätze, die ohne eine Kostenübernahme der Stadt Duisburg von den Trägern nicht aus eigener Wirtschaftskraft zur Verfügung gestellt werden können, aber dringend benötigt werden. Derzeit werden Zuschüsse für 31 Einrichtungen gewährt.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

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

Im Haushaltssanierungsplan der Stadt Duisburg 2012 bis 2021 sind folgende Maßnahmen für die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie formuliert¹⁵:

- 3-510012 Erziehungsberatung – Einsparung 350.000 Euro für 2015; danach jährlich 400.000 Euro
- 3-510013 Rückbau der Erziehungshilfe durch den Einsatz der Streetworker – Einsparung 500.000 Euro für 2015; danach jährlich 600.000 Euro
- 3-510014 Rückbau der stationären Eingliederungshilfe durch die Kooperation mit der Diagnosestelle – Einsparung 150.000 Euro für 2015; danach jährlich 175.000 Euro
- 3-510017 Reduzierung der Hilfe zur Erziehung für minderjährige Eltern – Einsparung jährlich 14.400 Euro
- 3-510019 Anpassung/Rückbau Erziehungshilfe – Einsparung 4 Mio. Euro in 2015; danach jährlich steigend um 1 Mio. Euro.
- 3-510020 Anpassung des Personalbedarfs im Allgemeinen Sozialen Dienst – Einsparung von 11 Vollzeit-Stellen bis 2021

¹⁵ Stadt Duisburg, 3. Fortschreibung zum Haushaltsentwurf 2015

- 3-510021 Erziehungsberatung in 24 Stunden – Einsparung 20.000 Euro in 2015; danach jährlich 50.000 Euro

→ **Feststellung**

Die formulierten Einsparmaßnahmen unterliegen deutlichen Risikofaktoren. Die Einsparmöglichkeiten sind von Rahmenfaktoren abhängig, auf die die Stadt Duisburg keinen direkten Einfluss hat (Entwicklung der sozialen Strukturen, Entwicklung des Bedarfes). Die Höhe der beabsichtigten Einsparungen (z.B. bei der Maßnahme 3-510019) ist kritisch zu sehen.

Die GPA NRW hat in ihrer letzten Prüfung 2007/2008 - bei Berücksichtigung der im nachfolgenden Abschnitt benannten Empfehlungen - ebenfalls ein hohes Potenzial von rund 30 Mio. Euro für die Stadt Duisburg ausgewiesen. Die Entwicklung der letzten Jahre hat allerdings gezeigt, dass das Potenzial in der ursprünglich geplanten Form nicht zu realisieren ist. Im Rahmen der Stärkungspaktberatung durch die Task Force der GPA NRW findet nunmehr eine externe Organisationsuntersuchung statt, die u.a. die Optimierung dieses Bereiches unterstützen soll. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden für Dezember 2015 erwartet.

Der generelle Trend bei den kreisfreien Städten weist eher einen steigenden Aufwand bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie auf. Auch in Duisburg steigt der Aufwand im Zeitvergleich der Jahre 2008 (rund 85 Mio. Euro) zu 2011 (rund 89 Mio. Euro) kontinuierlich an. Es ist daher nicht abzusehen, dass sich die beabsichtigten Einsparungen in dem bezeichneten Umfang umsetzen lassen.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Die GPA NRW hat der Stadt Duisburg in der letzten Prüfung folgende Empfehlungen gegeben:

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

Trotz der schwierigen finanziellen Lage der Stadt Duisburg sind wichtige präventive Angebote aufrechterhalten und weitergeführt worden; beispielhaft sind hier zu nennen:

- Maßnahmenpaket im Rahmen des Projektes "Familienförderung und Elternarbeit" zur Stärkung der Erziehungskompetenz mit einem Gesamtvolumen von 300.000 Euro; schwerpunktmäßig niedrigschwellige Kursangebote der Duisburger Familienbildungsstätten und Erziehungsberatungsstellen in Kindertageseinrichtungen/Familienzentren
- Weiterführung des Projektes "Familienhilfe sofort vor Ort" mit sechs sozialraumorientierten Standorten, in denen die Duisburger Wohlfahrtsverbände im Vorfeld der ASD-Tätigkeit niedrigschwellige Beratungsangebote und aufsuchende Familienarbeit durchführen

- Weiterführung des Projektes "Opstapje" in einem sozial belasteten Stadtteil für Kleinkinder und deren Familien, insbesondere für Familien mit Migrationshintergrund
- Weiterführung und Ausbau des Bundesprogramms "Frühe Hilfen und Familienhebammen"
- Weiterführung des Einsatzes von Schulsozialarbeiter/innen in 45 Grundschulen in Duisburg

Insgesamt nimmt der präventive Bereich der Jugendhilfe in Duisburg einen hohen Stellenwert ein. Neben der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für den Bereich der "Hilfen zur Erziehung, Familienbildung und Erziehungsberatung" ist in Duisburg - neben den bereits seit längerem bestehenden Arbeitsgemeinschaften "Duisburger Heime" und "Tagesgruppe" - die Arbeitsgemeinschaft "Ambulante Hilfen" etabliert worden, um auch in diesem Handlungsfeld mit den freien Trägern die Frage der Qualitätsentwicklung und der Qualitätsstandards abzustimmen. Zwischenzeitlich ist eine entsprechende Qualitätsentwicklungsvereinbarung ausgearbeitet und von den beteiligten Einrichtungen unterzeichnet worden. Ziel ist es, in diesem Kontext möglichst mit jedem Träger einmal jährlich ein sogenanntes "Auswertungsgespräch" zu führen, um Kritikpunkte, aber auch positive Erfahrungen anzusprechen und auszutauschen. Hierzu werden die Erfahrungen der zehn Außenstellen herangezogen.

Die Teams „Dauerpflege“ und „Familiäre Bereitschaftspflege“ (FBB) wurden nach einer Organisationsuntersuchung (2008) und anschließender Projektphase in 2009 um jeweils eine volle Stelle aufgestockt. Die Empfehlungen hinsichtlich struktureller Veränderungen wurden im Sachgebiet konzeptionell aufgegriffen und umgesetzt. Die konsequente Wiederbesetzung vakant gewordener Stellen erfolgte in den Folgejahren allerdings nicht. Des Weiteren wurden und werden monatelange bzw. jahrelange krankheitsbedingte Ausfälle von Fachberater/innen im Bereich der Dauerpflege - trotz laufender Überlastungsanzeigen - nicht kompensiert. Ein Ausbau des Angebotes konnte somit nur bedingt - und zwar im Bereich der FBB - erfolgen. Die Engpässe haben dazu geführt, dass der Einsatz ergänzender ambulanter Hilfen im Bereich der Dauerpflege im Rahmen einer seit Jahren geltenden Ausnahmeregelung üblich ist, um die Pflichtaufgaben - insbesondere bei der Beratung und Unterstützung von Pflegepersonen - zu erfüllen.

In der Arbeitsgemeinschaft „Duisburger Heime“ ist die Möglichkeit zur Verbesserung der Rückkehroptionen in die Herkunftsfamilie ausführlich thematisiert. Auf der Grundlage der bereits bestehenden Konzepte und Methoden zur Stärkung der Arbeit mit der Herkunftsfamilie sind weitere konkrete Bausteine zur Verbesserung des Rückführungsmanagements entwickelt und erprobt worden. Zukünftig werden diese Bausteine/Methoden gezielt im Rahmen der Hilfeplanung nach Durchführung eines verpflichtenden Fachgespräches zwischen Jugendamt und Einrichtung mit zeitlicher Begrenzung eingesetzt. In Einzelfällen kann es auch sinnvoll sein, zusätzlich für die Elternarbeit einen Träger ambulanter Hilfen einzubeziehen.

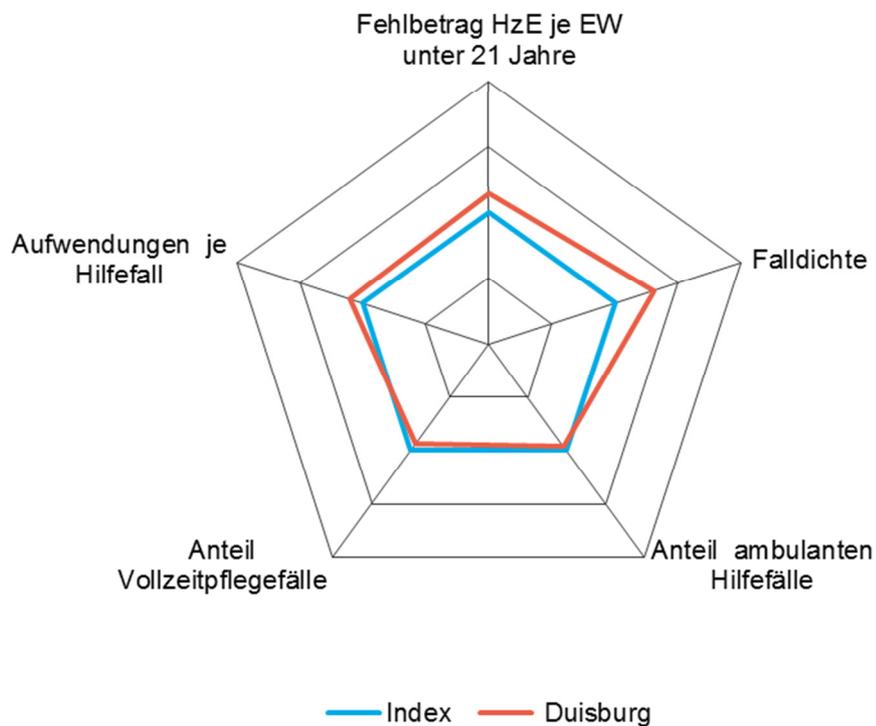
Zur Herstellung von Hilfeartentransparenz und zur Optimierung des jeweiligen Leistungsangebotes werden seit zwei Jahren die flexiblen Hilfen neu aufgestellt und auf den Kernbereich der aufsuchenden Familientherapie / Clearings begrenzt. Viele Hilfen, die bisher unter dem Begriff der flexiblen Hilfe subsumiert waren, sind den originären Hilfen „Sozialpädagogische Familienhilfe“ oder „Erziehungsbeistand“ zugeordnet worden. Dies ist in der Arbeitsgemeinschaft „Ambulante Hilfen“ erörtert worden. Der Anteil der ambulanten Hilfen an der Gesamtzahl der Hilfen

zur Erziehung hat sich von 42 Prozent in 2008 bis auf 49 Prozent in 2014 erhöht. Durch den Einsatz ambulanter Hilfen ist zumindest ein Anstieg der (teil-)stationären Hilfen verhindert worden.

Wirkungszusammenhänge

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

Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung 2011



→ Feststellung

Der überdurchschnittliche Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren resultiert aus der deutlich überdurchschnittlichen Falldichte in Verbindung mit den erhöhten Aufwendungen je Hilfefall. Auch der etwas geringere Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen wirkt nachteilig. Der Anteil der ambulanten Hilfefälle liegt im Prinzip im Durchschnitt der anderen kreisfreien Städte und wirkt neutral.

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 Jugendhilfe¹⁶. 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“.¹⁷

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

Der Offene Ganztags wird in Duisburg ausschließlich durch freie Träger durchgeführt. Von insgesamt 79 Grundschulen halten 61 ein Ganztagsangebot vor. Hinzu kommt außerdem das Angebot der betreuten "Schule von acht bis eins". Im Schuljahr 2014/2015 sind insgesamt 5.235 Schülerinnen und Schüler im Offenen Ganztags betreut worden. In den Förderschulen gibt es seit 2013 in diesem Bereich keine Betreuungsangebote mehr.

Generell stehen für etwa 25 Prozent der Grundschüler Angebote im Offenen Ganztags zur Verfügung. Die Stadt Duisburg orientiert sich bei dieser Versorgungsquote an der 25-prozentigen Zielvorgabe der Landesregierung aus dem Jahr 2004. Allerdings reichen die vorhandenen Plätze bei weitem nicht aus. Die Stadtverwaltung arbeitet daher mit Wartelisten. Für die Finanzierung weiterer Plätze fehlen der Stadt Duisburg die Mittel. Die Nachfrage nach Plätzen ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Grund hierfür ist die verstärkte Inanspruchnahme der 45-Stunden-Betreuung in den Kindergärten. Lag der Anteil der 45-Stunden-Betreuung in Duisburg in 2010/2011 beispielsweise noch bei rund 20 Prozent, ist er für 2015/16 bereits auf 30 Prozent gestiegen. Die Eltern haben sich auf die langen Betreuungszeiten eingestellt, so dass sie diese jetzt auch im Offenen Ganztags nutzen wollen. Das macht sich auch bei dem parallelen Betreuungsangebot der „Schule von acht bis eins“ bemerkbar. Immer mehr Teilnehmer möchten in den Offenen Ganztags wechseln.

Organisation und Steuerung

Der Offene Ganztags ist dem Amt für schulische Bildung innerhalb des Dezernates III – Dezernat für Familie, Bildung und Kultur - zugeordnet.

Bis 2013 gab es in drei Stadtteilen Qualitätszirkel¹⁸ im Primarbereich, die fachlich durch die pädagogischen Fachberater/innen des Amtes für schulische Bildung begleitet wurden. Die Landesregierung hat seit 2013 die Förderung der Qualitätszirkel eingestellt. Daher hat sich die Or-

¹⁶ im Schulgesetz NRW (§§ 5, 9, 80), im Sozialgesetzbuch VIII (§ 80) und dem Kinder- und Jugendfördergesetz des Landes NRW (3. AG-KJHG KJFöG, § 7)

¹⁷ 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)

¹⁸ Teilnehmer: Vertreter/innen aus Duisburger Schulen, Trägervertreter/innen, Verantwortliche des Schulamtes

ganisation verändert. Es gibt keine klassische Fachberaterstelle mehr; die Qualitätszirkel arbeiten eigenverantwortlich.

Früher hat das Amt für schulische Bildung auch Fortbildungen organisiert und durchgeführt. Hierfür hat das Land in 2014 zwar wieder Fortbildungsmittel zur Verfügung gestellt; die Stadt Duisburg hat aber keine Fördermittel mehr beantragt. Das Antragsverfahren ist nach Angaben der Verwaltung sehr aufwendig und steht in keiner Relation zu der bewilligten Fördersumme. Darüber hinaus ist auch der Verwendungsnachweis sehr arbeitsintensiv. Der entsprechende Arbeitsaufwand konnte nach Angaben der Stadt Duisburg nicht mehr bewältigt werden.

Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler

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

Fehlbetrag Offene Ganztagschule

	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	688.865	617.315	755.265	780.920	713.045
Betreute Schüler	4.157	4.367	4.677	4.856	4.685
Fehlbetrag je betreuten Schüler	166	141	161	161	152

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2008/2012 vergleichsweise moderat um rund 24.000 Euro – das entspricht 3,5 Prozent -. In 2009 sinkt der Fehlbetrag trotz steigender Aufwendungen, weil mehr Elternbeiträge vereinnahmt werden konnten. In 2012 geht der Fehlbetrag um rund 68.000 Euro zurück, weil Transferaufwendungen vermindert worden sind. In 2012 sind 171 Schüler weniger betreut worden. Grund hierfür ist die stark sinkende Schülerzahl in den Grundschulen (612 Schüler/innen weniger in 2012 im Vergleich zum Vorjahr). Der Fehlbetrag je betreuten Schüler bleibt hierdurch bis 2011 (mit Ausnahme des Jahres 2009) vergleichsweise konstant. In 2012 sinkt er durch den reduzierten Transferaufwand. Nach Aussage der Stadt Duisburg ist die Tendenz weiterhin rückläufig. Da die Stadt weiter spart, werden in 2016 voraussichtlich gar keine Zuschüsse mehr von der Stadt Duisburg an die freien Träger gezahlt. Der Aufwand muss dann ausschließlich durch Landeszuweisungen und Elternbeiträge gedeckt werden.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule je betreuten Schüler in Euro 2011

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

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg hat den niedrigsten Fehlbetrag bei der Offenen Ganztagschule je betreuten Schüler aller kreisfreien Städte in NRW.

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.

Bei der Stadt Duisburg wirkt sich die finanzielle Situation auf die Angebote der freien Träger aus. Diese setzen oftmals kein Fachpersonal ein, weil hierfür die Mittel fehlen. Das Ministerium hat keine konkreten Vorgaben über die Qualifikation der Kräfte oder Mindeststandards im Offenen Ganzttag gemacht. Zur Qualitätssicherung hat die Stadt Duisburg über Kooperationsverträge daher Mindeststandards für die freien Träger definiert. Die Träger haben sicherzustellen, dass pro Standort mit mindestens 50 Kindern (also zwei Gruppen) schultäglich eine Fachkraft (Erzieher/in oder Sozialpädagoge/in oder vergleichbare Qualifikation) durchschnittlich 25 Wochenstunden anwesend ist. Diese ist dann gleichzeitig als fachliche Leitung des Ganztags an der Schule mit zusätzlichen Verwaltungs- und Koordinationsaufgaben betraut. Ab der dritten Gruppe sollte der Träger – abhängig von der Gesamtgruppenzahl – weitere Fachkräfte zur Verfügung stellen¹⁹. Dennoch ist der qualitative Standard nach Angaben der Stadt Duisburg im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten in NRW, die noch mehr eigene Mittel investieren können, eher gering ausgeprägt. In Duisburg können die freien Träger mit dem derzeitigen Mindestbudget keine höhere Qualität bieten.

Elternbeitragsquote

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

Die Stadt Duisburg hat am 06. Juni 2005 eine „Satzung über die Erhebung von Beiträgen für die Teilnahme an der Offenen Ganztagschule im Primarbereich“ erlassen²⁰. Die Elternbeiträge sind letztmalig zum 01. August 2012 erhöht worden. Die GPA NRW hat die Elternbeitragsatzungen für den OGS-Bereich der kreisfreien Städte verglichen.

Hierbei ist für die Stadt Duisburg folgendes festzustellen:

- Geschwisterkinder sind im Offenen Ganzttag von der Beitragszahlung befreit, wobei die Befreiung nicht übergreifend auch für Geschwisterkinder in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege gilt. Haushaltswirtschaftlich ist positiv zu sehen, dass keine übergreifende Beitragsbefreiung besteht. Bei der Zahlung von Beiträgen für Geschwisterkinder gibt es sehr unterschiedliche Regelungen bei den kreisfreien Städten. Diese reichen von einer Befreiung über eine Teilzahlung (25 bis 50 Prozent) bis hin zur Zahlung von Pauschalbeträgen.

¹⁹ Stadt Duisburg, Kooperationsvertrag über die Durchführung der außerunterrichtlichen Angebote im Rahmen der offenen Ganztagschule in der Stadt Duisburg, § 3, Ziffer 2. Personal, Buchstabe b)

²⁰ Stadt Duisburg, Satzung über die Erhebung von Beiträgen für die Teilnahme an der „Offenen Ganztagschule im Primarbereich“ der Stadt Duisburg vom 06.06.2005.

- Das Jahreseinkommen für den Höchstbeitrag liegt in Duisburg bei über 75.000 Euro und damit genau im Durchschnitt der kreisfreien Städte. Allerdings schöpft die Stadt Duisburg den Höchstbeitrag von derzeit 170 Euro nicht aus. Der höchste zu zahlende Beitrag liegt in Duisburg bei 110 Euro.
- Innerhalb einzelner Beitragsstufen positioniert sich die Stadt Duisburg bezogen auf die Beitragshöhe im Bereich des Mittelwertes; bis zu den Maximalwerten besteht noch ein deutlicher Spielraum.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte aus haushaltswirtschaftlichen Gründen die Befreiung für Geschwisterkinder im Offenen Ganzttag überprüfen. Die Elternbeiträge innerhalb einzelner Beitragsstufen könnten angehoben werden. Zu den Maximalwerten der anderen kreisfreien Städte bestehen teilweise noch deutliche Spielräume. Der Höchstbeitrag von 170 Euro sollte ausgeschöpft werden. Die Änderungen erfordern einen politischen Beschluss.

Die GPA NRW stellt der Stadt Duisburg eine Vergleichsübersicht zur Verfügung, an der sie sich ggfs. orientieren kann. Die Stadt Duisburg argumentiert, dass bei dem niedrigen Standard im Offenen Ganzttag von den Eltern keine höheren Beiträge verlangt werden können.

Die GPA NRW stellt nachfolgend die Elternbeitragsquote der Stadt Duisburg dar. Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Erträge aus Elternbeiträgen zu den ordentlichen Aufwendungen für die OGS ab.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganzttagsschule in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012
Elternbeitragsquote	20,8	22,7	19,2	19,5	20,6

Die Elternbeitragsquote sinkt in 2010, weil die Aufwendungen überproportional steigen. In 2011 konnten wieder mehr Elternbeiträge vereinnahmt werden. Auch in 2012 sind die Elternbeiträge - aufgrund der Erhöhung der Beitragssätze - gestiegen; in erster Linie hat sich hier aber der Aufwand aufgrund der Verringerung der Transferleistungen reduziert.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganzttagsschule in Prozent 2011

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

→ **Feststellung**

Da der Aufwand für den Offenen Ganzttag in Duisburg so gering ist, liegt die Elternbeitragsquote trotz nachteiliger Rahmenbedingungen (Geschwisterkindbefreiung, niedriger Höchstbeitrag, Spielraum in den Beitragsstufen) im Bereich des Mittelwertes.

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

Elternbeitrag in der Offenen Ganztagschule je teilnehmenden Schüler

	2008	2009	2010	2011	2012
Elternbeitrag je Schüler	279	304	284	284	305

Der Elternbeitrag je teilnehmenden OGS-Schüler schwankt im Zeitvergleich. Nachdem er in 2010 und 2011 vergleichsweise konstant war, erreicht er in 2012 im Prinzip wieder den Wert des Jahres 2009. Die Zahl der betreuten Schüler steigt bis 2011 und sinkt in 2012. Hierdurch steigt der Elternbeitrag je Schüler in 2012 im Vergleich zum Vorjahr an.

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

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
284	205	566	381	325	361	413	19

Die Stadt Duisburg positioniert sich bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit dem niedrigsten Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler. Nach Aussage der Stadt Duisburg sollen die Eltern für das qualitativ eher geringe Angebot des Offenen Ganztags nicht zu stark belastet werden. Dem widerspricht allerdings folgende Maßnahme des Haushaltssanierungsplanes in der Fortschreibung zum Haushaltsentwurf 2015²¹:

- 3-401009 Anhebung der Elternbeiträge im Offenen Ganztags – Ertrag 52.714 Euro pro Jahr.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule

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

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Anzahl der Primarschüler					
in Grundschulen	18.495	18.113	17.828	17.619	17.007
in Förderschulen	2.103	2.057	2.084	1.980	1.927
im Primarschulbereich gesamt	20.598	20.170	19.912	19.599	18.934
Anzahl OGS-Schüler					
in Grundschulen	4.137	4.355	4.660	4.843	4.674
in Förderschulen	20	12	17	13	11
im Primarschulbereich gesamt	4.157	4.367	4.677	4.856	4.685

²¹ Stadt Duisburg, Haushaltssanierungsplan 2012 – 2021, 3. Fortschreibung zum Haushaltsentwurf 2015

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Teilnehmerquoten OGS					
in der Grundschule	22,4	24,0	26,1	27,5	27,5
in der Förderschule	1,0	0,6	0,8	0,7	0,6
im Primarschulbereich gesamt	20,2	21,7	23,5	24,8	24,7

Bei rückläufigen Schülerzahlen erhöht sich die Anzahl der betreuten OGS-Schüler in Grundschulen bis zum Schuljahr 2011/2012. Die Teilnehmerquote steigt entsprechend. In 2012/2013 sinkt die Zahl der betreuten OGS-Schüler analog zu dem deutlichen Rückgang der Primarschüler. Die Teilnehmerquote bleibt – aufgrund der Zielquotenregelung der Stadt Duisburg von 25 Prozent - in den letzten Jahren vergleichsweise konstant.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
27,5	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
0,7	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
24,8	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

→ Feststellung

Bei der Teilnehmerquote der Förderschule bildet Duisburg den Minimalwert ab. Zwischenzeitlich gibt es gar keine Betreuungsangebote mehr für Förderschulen im Offenen Ganztage. Im Primarschulbereich erzielt Duisburg die zweitniedrigste Versorgungsquote aller kreisfreien Städte.

Der Offene Ganztage ist bei anderen kreisfreien Städten in NRW verstärkt bedarfsgerecht ausgebaut worden, während Duisburg aufgrund der finanziellen Lage weiterhin konsequent mit der Zielquote von 25 Prozent arbeitet. Bislang konnte das Parallelangebot der „Schule von acht bis eins“ das geringe Platzangebot im Offenen Ganztage ein Stück weit kompensieren. Nach Aussage der Stadt Duisburg wächst der Bedarf aber stetig. Auch Eltern, für die bislang noch das Betreuungsangebot bis 13:00 Uhr ausgereichend war, fragen inzwischen nach höheren Betreuungszeiten und wollen in den Offenen Ganztage wechseln. Diesem Bedarf kann die Stadt Duisburg nicht nachkommen.

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 nachfol-

gend die Anzahl der im Jahr insgesamt dokumentierten Meldungen von Kindeswohlgefährdungen dar.

Kinderschutzverfahren nach § 8a SGB VIII

	2009	2010	2011
Kinderschutzverfahren nach § 8a SGB VIII	2.400	2.100	1.800
davon neu in Hilfeplanverfahren übergegangen	907	1.387	1.147

Die Zahl der Meldungen verringert sich im Zeitverlauf um 600 Fälle. In 2011 sind rund 64 Prozent der Meldungen in ein Hilfeplanverfahren übergegangen.

→ Feststellung

Der Anteil der Fälle, die in ein Hilfeplanverfahren übergegangen sind, ist nach den vorliegenden Vergleichsdaten der GPA NRW sehr hoch.

Die Datenbasis besteht hier zwar nur aus 12 Vergleichswerten, weil nicht alle Städte in der Lage waren, Daten zu liefern; bei diesen 12 Werten liegt der durchschnittliche Anteil an übergegangenen Fällen in ein Hilfeplanverfahren allerdings nur bei 23 Prozent.

Die hohe Anzahl der Meldungen macht deutlich, wie wichtig einheitlich festgelegte Verfahrens- und Bearbeitungsstandards für eine rechtssichere Bearbeitung sind.

Anforderungen an die Verfahrensstandards

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

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

Anforderung	erfüllt/nicht erfüllt
Die Zusammenarbeit mit Fachkräften der freien Träger der Jugendhilfe ist Gegenstand verbindlicher Handlungsanweisungen und durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgesichert.	erfüllt
Zur wirksamen Abwendung von Gefährdungsrisiken sind Vereinbarungen mit Dritten, wie der Polizei, den Kliniken, dem sozialpsychiatrischen Dienst, Fachärzten für Kinderheilkunde und Psychiatrie zum gemeinsamen Tätigwerden vereinbart.	erfüllt

→ **Feststellung**

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

Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die GPA NRW hat die Umsetzung der Verfahrensregeln zur Kindeswohlgefährdung in 15 Fallakten geprüft. Die Fallakten stammen aus unterschiedlichen Bezirken der Stadt Duisburg.

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**

Die Stadt Duisburg erfüllt alle definierten Anforderungen der GPA NRW in den Fallakten.

→ 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 Duisburg
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Soziales	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern	3
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	5
Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII	7
Hilfe zur Pflege	10
Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationäre Pflege)	11
Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)	13
Wohngeld	15
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	16
Gesamtbetrachtung und Potenzial des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	17
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	18
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	18
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	19
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	20
Organisation und Steuerung des BuT	20
Kennzahlen zum BuT	21
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	22
Organisation und Steuerung	24
Frühförderung	25
Integrationshilfen	27
Behindertenfahrdienst	28
Hilfe zur Pflege	30
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	30
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	30
Anlagen	32

→ Soziales

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern

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

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

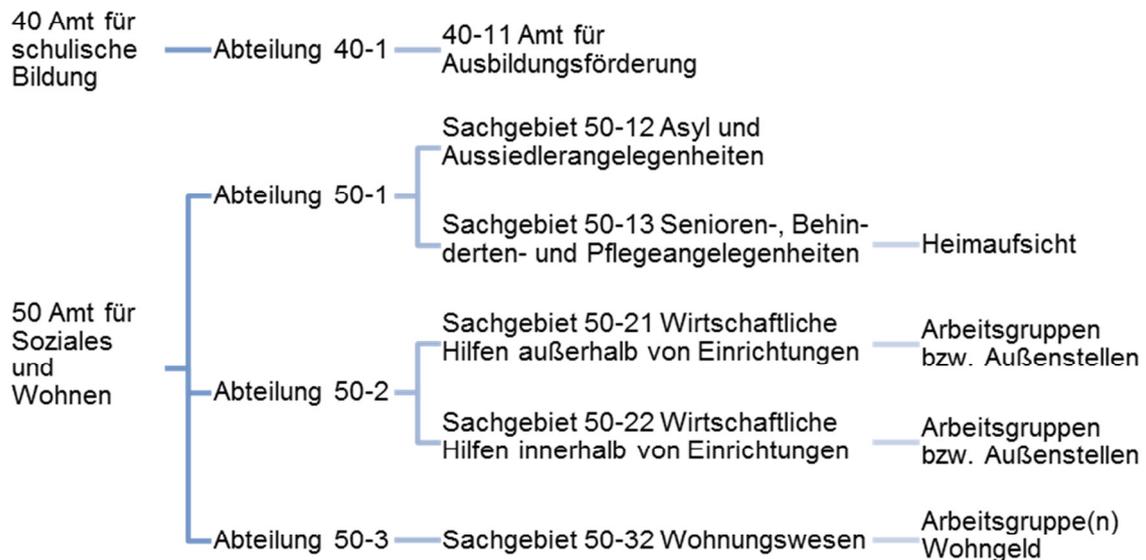
¹ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch -Sozialhilfe in der zur Zeit geltenden Fassung

Auch für die Fürsorgestelle für Schwerbehinderte im Arbeitsleben sind Daten erhoben worden. Die ermittelten Kennzahlen wurden der Stadt Duisburg zur Verfügung gestellt, eine Darstellung erfolgt im Bericht nicht.

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

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

Auszug aus dem Organigramm des Fachbereiches 50



Die ausgewählten Aufgabenfelder liegen in der Zuständigkeit des Amtes für Soziales und Wohnen – im Folgenden mit Amt 50 bezeichnet. Eine Ausnahme bildet nur die Ausbildungsförderung nach dem BAföG als Organisationseinheit des Amtes für schulische Bildung (40).

In Duisburg bearbeiten die Beschäftigten des Sachgebietes 50-21 jeweils alle wirtschaftlichen Hilfen außerhalb von Einrichtungen nach dem SGB XII. Die Stadt Duisburg teilt die von ihr als Einheitssachbearbeitung bezeichneten Arbeitsplätze im Sachgebiet 50-21 wie folgt auf:

- 65 Prozent für die Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII,
- 15 Prozent für die Eingliederungshilfe nach dem 6. Kapitel SGB XII,
- 15 Prozent für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen nach dem 7. Kapitel SGB XII und
- 5 Prozent für die Heranziehung von Unterhaltsverpflichteten.

Wegen dieser sogenannten Einheitssachbearbeitung beziehen sich die Stellenvergleiche zu den Kapiteln 3. bis 7. des SGB XII aufeinander. Das bedeutet, dass sich gegebenenfalls festgestellte Personalbedarfe und –überhänge ausgleichen können. Auch die Eingliederungshilfe nach dem 6. Kapitel SGB XII gehört dazu. Für diese Hilfeart und für die Unterheranziehung bildet die GPA NRW keinen Benchmark in dieser Prüfung. Deshalb kann sie nur annähernd beurteilen, ob der Personaleinsatz für die Leistungsgewährung im Sachgebiet 50-21 insgesamt angemessen ist.

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Die Stadt Duisburg hat 2011 rund 5,1 Millionen Euro an Transferaufwendungen für Asylbewerber erbracht. Die Transferaufwendungen erhöhten sich 2012 auf 5,8 Millionen Euro. Die von der GPA NRW erfragten Transferaufwendungen sollen auch die Krankenhilfe und die Kosten der Unterbringung in eigenen Gemeinschaftsunterkünften beinhalten. Diese letzte Bedingung konnte die Stadt Duisburg aufgrund ihres internen Verrechnungsverfahrens nicht erfüllen. Damit bilden die hier berücksichtigten Beträge die Transferaufwendungen nicht vollständig ab.

→ Feststellung

Die Transferaufwendungen der Stadt Duisburg lassen sich nicht interkommunal vergleichen.

Entwicklung der Transferaufwendungen* nach dem AsylbLG

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
je Einwohner in Euro	9,28	9,54	10,42	11,89
je Leistungsbezieher in Euro	6.239	6.146	5.990	6.131

*ohne Kosten der Unterbringung in eigenen Einrichtungen

Nachdem seit 1997 die Zahl der Hilfebezieher rückläufig war, steigt sie seit 2010 landesweit an. Die Anzahl der Personen in Nordrhein-Westfalen, die sogenannte Regelleistungen erhalten,

erhöht sich vom 31.12.2012 zum 31.12.2013 um 28 Prozent. Die Steigerungsrate für die Stadt Duisburg beträgt sogar 29 Prozent². Die Leistungsdichte nimmt seit 2010 stetig zu.

Entwicklung der Fallzahlen und der Leistungsdichte* nach dem AsylbLG

Kennzahl	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher	732	760	849	945	1.203
Fälle	458	441	474	526	745
Leistungsdichte*	1,49	1,55	1,74	1,94	2,47

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

Leistungsdichte* nach dem AsylbLG

Vergleichs-jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1,74	1,08	3,91	2,19	1,70	1,88	2,52	21
2012	1,94	1,91	4,30	2,53	2,01	2,14	2,98	20

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

Die in den letzten Jahren wieder wachsende Fallzahl erhöht neben der Unterbringungsproblematik auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Denn wegen der ehemals sinkenden Antragsverfahren haben die meisten Kommunen nicht nur ihre Übergangwohnheime, sondern auch Personal für die Leistungsgewährung abgebaut.

Für die Leistungsgewährung nach dem AsylbLG ist eine von der Unterbringung und Betreuung der Asylbewerber getrennte Arbeitsgruppe im Sachgebiet 50-12 zuständig. Die hierfür definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Duisburg ab 2011 mit 3,88 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich setzte sie 0,7 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ein.

→ Feststellung

Die Leistungsdichte, also der Bevölkerungsanteil der Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, ist in Duisburg 2011 unterdurchschnittlich. Dazu korrespondiert, dass die Stadt Duisburg mit 0,94 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Personalquoten gehört. Der Mittelwert für 2011 liegt bei 1,48 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Leistungsgewährung nach dem AsylbLG 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
122	42	190	102	83	101	118	19

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

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

Fast alle Kommunen, die den GPA-Benchmark erreichen, haben die Leistungsgewährung nach dem AsylbLG spezialisiert. Die gute Leistungskennzahl wird in Duisburg auch dadurch begünstigt, dass die Anzahl der Leistungsbezieher je Fall unauffällig ist. Mit durchschnittlich 1,8 Personen je Fall liegt Duisburg sowohl 2011 als auch 2012 im Bereich des Mittelwertes aus dem interkommunalen Vergleich. Er beträgt 2011 1,8 bzw. 2012 1,9 Leistungsbezieher je Fall.

Die Aufgabe ist aktuell durch schnell steigende Fallzahlen und verstärkte Probleme bei der Unterbringung gekennzeichnet. Bei gleichbleibendem Personaleinsatz erhöht sich die Leistungskennzahl in 2012 auf 136 (Zahl-)Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung.

→ **Feststellung**

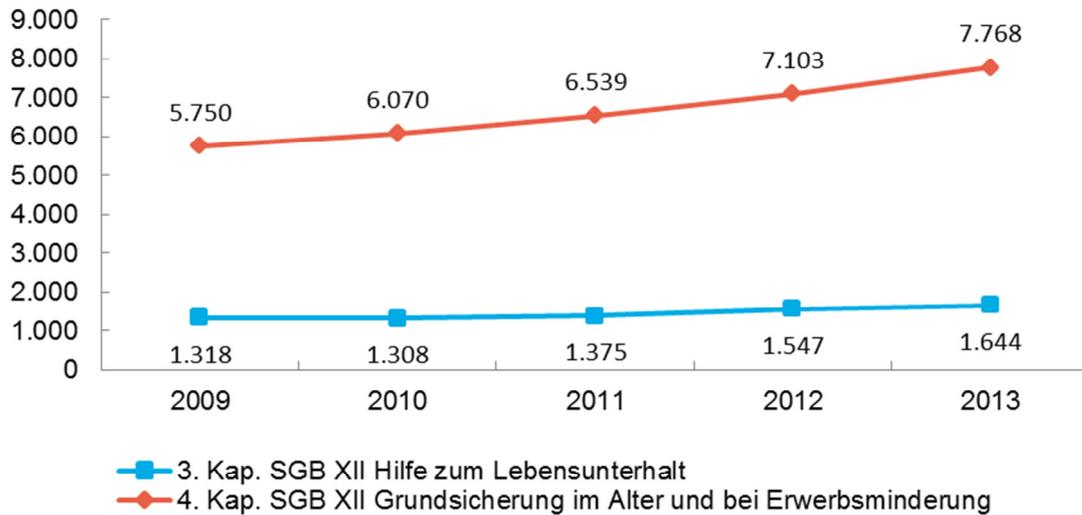
Die Stadt Duisburg überschreitet bei den Fällen je Vollzeit-Stelle den GPA-Benchmark, so dass sich kein Stellenpotenzial ableiten lässt.

Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII

Gegenstand der Kennzahlenbetrachtung sind die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel des SGB XII. Obwohl es bei den Hilfearten Unterschiede in der Zielrichtung und Bearbeitung gibt, hat sich die GPA NRW entschlossen diese Hilfen gemeinsam zu untersuchen. In der Praxis stellt der Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt vor allem eine Übergangssituation bis zur Entscheidung über SGB II- oder Grundsicherungsleistungen dar. Die Anzahl der Leistungsberechtigten der Grundsicherung wird im Wesentlichen durch die demografische Entwicklung sowie die Höhe des Renteneinkommens bzw. des vorhandenen Vermögens beeinflusst. Diese Einflussfaktoren sind von der Kommune nicht direkt steuerbar. Besonders in den letzten Jahren sind die Fallzahlen im 4. Kapitel SGB XII deutlich angestiegen. Diese Entwicklung setzt sich fort. Der Bund entlastet die Kommunen bei der Grundsicherung seit 2011 schrittweise bis zur vollständigen Übernahme der Netto-Geldleistungen ab 2014³. Die Sach- und vor allem die Personalaufwendungen für die Hilfestellung verbleiben weiterhin bei den Kommunen.

³ Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen: Im Jahr 2011 betrug die Erstattung durch den Bund 15 Prozent, in 2012 45 Prozent, für das Jahr 2013 75 Prozent und ab 2014 übernimmt der Bund die Kosten vollständig.

Anzahl der Leistungsbezieher nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII



Es werden die Hilfen außerhalb und innerhalb von Einrichtungen berücksichtigt.

In Duisburg steigen die absoluten Transferaufwendungen für die Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII kontinuierlich an. Sie beliefen sich 2009 auf rund 34, im Jahr 2011 auf mehr als 38 und in 2012 auf rund 40 Mio. Euro. Bezogen auf einen Einwohner beträgt der Anstieg mehr als sechs Prozent von 78 Euro in 2011 auf 83 Euro in 2012. In beiden Jahren liegt Duisburg damit knapp unter dem Mittelwert des interkommunalen Vergleiches (81 bzw. 85 Euro).

Dagegen sinken die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher von 2011 nach 2012. Die Stadt Duisburg gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher: Hierzu trägt das niedrige Mietniveau in Duisburg bei.

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

Vergleichs-jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	4.808	4.344	6.973	5.469	4.926	5.355	5.760	21
2012	4.668	4.555	7.177	5.367	4.843	5.115	5.803	19

Die stark steigenden Fallzahlen – besonders der Grundsicherung - führen nicht nur zu einer Zunahme der Transferaufwendungen, sondern auch zu einer kontinuierlich anwachsenden Leistungsdichte. Dies wird durch eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung noch verstärkt.

Leistungsdichte* nach dem 3. und 4.Kapitel SGB XII

Vergleichs-jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3. Kapitel - Hilfe zum Lebensunterhalt								
2011	2,82	0,71	4,18	2,27	1,39	2,37	2,85	20
2012	3,17	0,78	4,41	2,47	1,61	2,47	3,19	18
4. Kapitel - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung								
2011	13,40	9,61	15,71	12,43	10,47	12,77	13,52	20
2012	14,58	10,36	17,22	13,13	11,02	13,31	14,49	18

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Duisburg ab 2011 mit 23,99 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich setzte sie 2,6 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ein.

→ Feststellung

Die Leistungsdichte für die Leistungen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII ist in Duisburg überdurchschnittlich. Aber bei der Personalausstattung unterschreitet Duisburg mit 5,45 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner in 2011 den Mittelwert der Vergleichskommunen. Dieser liegt bei 6,54 Vollzeit-Stellen. Also findet die überdurchschnittliche Leistungsdichte keine Entsprechung in der Personalausstattung.

Gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
180	117	246	175	148	167	204	18

Erläuterung der Gewichtung in der Anlage

Für die Leistungsgewährung nach dem 3. und 4.Kapitel des SGB XII legt die GPA NRW den Benchmark auf 180 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung fest. Die Stadt Duisburg legt ihrer Personalbemessung eine ähnlich große Fallzahl zugrunde. Bei gleichbleibendem Personaleinsatz und steigenden Fallzahlen erhöht sich die Leistungskennzahl 2012 auf 192 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung.

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg erreicht gute Leistungskennzahlen für die Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII. Der GPA-Benchmark wird erreicht, so dass wir aus dem empirischen Vergleich kein Stellenpotenzial ableiten.

Hilfe zur Pflege

Zum 01.07.2008 ist das Pflegeweiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Diese Entwicklung hat, wie auch die demografische Entwicklung, die Anzahl der Leistungsbezieher beeinflusst. Wie sich das neue GEPA NRW⁴ auf die Anzahl und Zusammensetzung der Leistungsbezieher sowie auf deren Fallbearbeitung auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden. Generell ist die Steuerungsmöglichkeit von kommunaler Seite in der Hilfe zur Pflege in einem größeren Maße gegeben als in den Leistungsbereichen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII.

In der Stadt Duisburg sind unterschiedliche Organisationseinheiten für Belange der Pflege zuständig. Die Pflegeberatung ist mit der Wohnraumberatung und der Heimaufsicht im Sachgebiet 50-13 angesiedelt. Die wirtschaftliche Hilfe nach dem 7. Kapitel SGB XII obliegt der Abteilung 50-2. Dabei unterscheidet sie nach Hilfe zur Pflege innerhalb und außerhalb von Einrichtungen.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulante Pflege)

Entwicklung der Fallzahlen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

Kennzahl	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher in eigener Zuständigkeit	517	572	591	614	680
Leistungsbezieher in Zuständigkeit des LVR	288	290	295	301	340

Leistungsdichte* Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

Vergleichs-jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1,21	0,48	3,26	1,93	1,40	1,83	2,56	20
2012	1,26	1,20	3,42	1,99	1,43	1,67	2,45	19

*Leistungsbezieher in eigener Zuständigkeit im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

Bei der Leistungsdichte berücksichtigt die GPA NRW nur die Leistungsbezieher in eigener Zuständigkeit, da die Kommune keinen Einfluss auf die Hilfestellung durch den Landschaftsverband Rheinland (LVR) hat.

Alle wirtschaftlichen Hilfen nach dem SGB XII außerhalb von Einrichtungen werden vom Sachgebiet 50-21 gewährt. Dessen Mitarbeiter arbeiten teilweise in Außenstellen und sind für verschiedene Hilfearten gleichzeitig zuständig. Eine Spezialisierung erfolgt so bislang nach regionalen (sozialräumlichen) und nicht nach inhaltlichen Aspekten. Für die fachliche Unterstützung der Hilfestellung setzt die Stadt Duisburg Pflegefachkräfte ein. Ihre insgesamt 2,0 Vollzeit-Stellen fließen nicht in den Stellenvergleich ein.

⁴ Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen, siehe dazu auch die Ausführungen zum WTG.

Die für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Duisburg in 2011 mit 5,54 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich setzte sie 0,60 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ein. Die quantitative Personalausstattung liegt 2011 mit 1,26 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner unter dem Mittelwert des interkommunalen Vergleichs (1,40).

Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

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

Der GPA-Benchmark beträgt 200 Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung.

Die Anwendung des GPA- Benchmarks ergibt für 2011 einen rechnerischen Personaleinsatz von 4,43 Vollzeit-Stellen. Dem stehen tatsächlich 5,54 besetzte Vollzeit-Stellen gegenüber, was ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund einer Stelle bedeutet.

Die steigenden Fallzahlen führen bei gleichbleibendem Personalbestand zu höheren Leistungskennzahlen. Das sind 165 Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung in 2012 bzw. 185 in 2013. Dadurch reduziert sich das Potenzial auf rund 0,4 Vollzeit-Stellen. Die betroffenen Arbeitsplätze erreichen bei anderen Aufgaben die GPA-Benchmarks teilweise oder überschreiten sie sogar. Das legt den Schluss nahe, dass die Stellenanteile nicht mehr so zugeordnet sind, wie es dem tatsächlichen Arbeitsaufkommen entspricht.

→ Empfehlung

Die Stadt Duisburg sollte zunächst die Stellenanteile für ihre Einheitssachbearbeitung sachgerecht ermitteln, wenn sie den Personalbedarf und -einsatz dezidiert einschätzen will. Die beabsichtigte Organisationsuntersuchung im Sachgebiet 50-21 bietet hierzu Gelegenheit.

Die Stadt Duisburg hat auf die zunehmende Fallzahl im Sachgebiet 50-21 mit einer Personalaufstockung in 2014 reagiert.

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationäre Pflege)

Entwicklung der Fallzahlen für die Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher in eigener Zuständigkeit	3.908	3.931	3.926	4.016
Leistungsbezieher in Zuständigkeit des LWL	358	400	412	426
Pflegewohngeld für Selbstzahler*	Nicht erhoben	Nicht erhoben	821	813

*Fälle ohne Sozialhilfe, für die ein Anspruch auf Pflegewohngeld besteht.

Leistungsdichte* bei der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen

Vergleichs-jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	8,04	2,45	8,15	4,29	3,30	3,89	4,92	20
2012	8,24	2,44	8,24	4,37	3,35	4,18	5,00	19

*Leistungsbezieher in eigener Zuständigkeit im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

Die für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen definierten Tätigkeiten umfassen auch das Pflegewohngeld⁵. Deshalb berücksichtigt die GPA NRW auch die Fälle ohne Sozialhilfe, für die ein Anspruch auf Pflegewohngeld besteht. Die GPA NRW setzt den Bearbeitungsaufwand eines stationären Hilfefalles dem Aufwand für 2,5 Fälle von Pflegewohngeld-Selbstzahlern gleich. Auf dieser Grundlage gewichtet die GPA NRW die Anzahl der Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle. Datenbasis der Stadt Duisburg sind 18,37 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 3,0 für Leitungsaufgaben.

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg hat einen der größten Anteile an Personen, die stationäre Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII beziehen. Dies korrespondiert mit dem überdurchschnittlichen Personaleinsatz von 4,38 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 4,07 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner.

Gewichtete Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
254	79	261	161	127	153	195	20

Erläuterung der Gewichtung in der Anlage

→ Feststellung

Die GPA NRW legt den Benchmark auf 190 gewichtete Leistungsbezieher fest. Er wird mit 260 gewichteten Leistungsbeziehern auch in 2012 erheblich überschritten. Hieraus ergibt sich kein Stellenpotenzial.

Die Stadt Duisburg hat - auch aufgrund von Überlastungsanzeigen - zwischenzeitlich mit einer Personalaufstockung reagiert. Auch hiermit erreicht sie den GPA-Benchmark. Außerdem untersucht das Sachgebiet derzeit seine Arbeitsprozesse auf Optimierungsmöglichkeiten. Für eine genaue Personalbemessung plant die Stadt Duisburg zeitnah eine Organisationsuntersuchung.

⁵ nach § 12 des Gesetzes zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen - PFG NW)

Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege

Sie ist in den Vergleichskommunen äußerst unterschiedlich geregelt. Die Organisationsformen reichen von einer selbständigen Organisationseinheit bis zur Erledigung durch die Leistungssachbearbeiter selbst. In Duisburg bearbeitet eine Arbeitsgruppe im Sachgebiet 50-22 die Unterhaltsheranziehung für alle Fälle von stationärer Hilfe zur Pflege. Hierfür setzt die Stadt Duisburg 5,95 Vollzeit-Stellen ein. Die Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen ist jeweils Bestandteil der Leistungssachbearbeitung im Sachgebiet 50-21. Wegen ihres relativ geringfügigen Umfangs können ihre Stellenanteile hier vernachlässigt werden.

Personalkennzahl Unterhaltsheranziehung im Rahmen der Hilfe zur Pflege 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner							
1,22	0,45	2,42	1,08	0,77	0,94	1,24	18
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung							
679	100	957	574	417	655	728	14

Aufgrund unterschiedlicher Datenlagen in den kreisfreien Städten hat die GPA NRW hier keinen Benchmark gebildet.

→ **Feststellung**

Der überdurchschnittliche Personaleinsatz korrespondiert mit der hohen Leistungsdichte. Je Leistungsbezieher in Einrichtungen erzielt die Stadt Duisburg interkommunal durchschnittliche Erträge aus Unterhaltsverpflichtungen (siehe GPA-Kennzahlenset).

Unterhaltsheranziehung für Sonstige Hilfen nach SGB XII

Die Aufgabenwahrnehmung ist mit der jeweiligen Leistungssachbearbeitung gekoppelt. Die Stadt Duisburg stellt 2011 für die definierten Tätigkeiten 1,85 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Damit erreicht sie eine einwohnerbezogene Personalquote von 0,42 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner. Der Mittelwert liegt bei 0,51 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner.

Die Bündelung von spezialisiertem Wissen stellt ein einheitliches Handeln sicher und entlastet die Sachbearbeitung. Wenn die Unterhaltsbearbeitung von mehreren Aufgabengebieten zusammengefasst wird, ergeben sich Synergien.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen der Stadt Duisburg die Zentralisierung der Unterhaltsheranziehung für die gesamte Sozialhilfe.

Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)

In Nordrhein-Westfalen ist das WTG erstmals zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Mit ihm ist der Prüfauftrag der Heimaufsicht ausgeweitet worden. Die Einrichtungen sollen durch die Heimaufsicht regelmäßig überwacht und beraten werden. Zusätzlich sollen Träger und Betroffene

informiert und beraten sowie Beschwerden entgegengenommen werden. Das Gesetz gilt gleichermaßen für die Bewohner in Betreuungseinrichtungen der Behindertenhilfe und der Altenhilfe.

Das WTG wurde im Oktober 2014 abgelöst durch das Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen (GEPA NRW). Das GEPA NRW kombiniert das bisherige Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen (PfG NW) und das WTG. Es erweitert den Kreis der zu prüfenden Einrichtungen und entwickelt den bisherigen Rahmenprüfkatalog weiter. Das Prüfungsintervall der Regelprüfung kann nach Maßgabe des neuen § 23 WTG auf bis zu zwei Jahre verlängert werden. Die konkreten Auswirkungen auf die Arbeit der Heimaufsicht bleiben abzuwarten.

In Duisburg ist die Heimaufsicht der Sachgruppe 50-13 zugeordnet. Ihr Personal setzt sich aus verschiedenen Professionen zusammen, die die unterschiedlichen fachlichen Aufgaben abdecken. So gibt es Fachkräfte aus den Bereichen Verwaltung, soziale Arbeit und Gesundheitswesen. Dieser interdisziplinäre Mix sollte beibehalten werden.

Die von der GPA NRW für die Heimaufsicht definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Duisburg in 2011 mit 4,3 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich setzte sie 0,2 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ein. Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 5.843 Plätze in 82 zu betreuenden Einrichtungen die Bezugsgröße.

Personalkennzahlen für die Heimaufsicht 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner							
0,92	0,43	2,37	1,11	0,78	0,96	1,43	22
zu betreuende Plätze je 100.000 EW							
1.197	1.032	1.728	1.289	1.138	1.273	1.370	22
zu betreuende Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung							
19	7	48	24	17	22	31	22
zu betreuende Plätze je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung							
1.359	554	2.831	1.524	1.117	1.358	1.770	22

Die Heimaufsicht führte 2011 37 wiederkehrende und anlassbezogene Überwachungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung durch. Der Mittelwert des interkommunalen Vergleichs beträgt 28.

Aufgrund der oben angeführten anstehenden Veränderungen wird in der Heimaufsicht kein Benchmark gebildet.

Wohngeld

Die Wohngeld-Stelle der Stadt Duisburg ist Teil des Sachgebietes 50-32. Für die definierten Tätigkeiten setzte die Stadt Duisburg in 2011 19,03 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Daneben übernahmen 2,43 Vollzeit-Stellen Leitungsaufgaben. Der Personaleinsatz in 2012 war nur unwesentlich anders. Die Kennzahlen basieren auf 17.132 Wohngeld-Berechnungen in 2011. Ihre Zahl ging 2012 um ein Fünftel auf 13.669 zurück. In 2013 verringerten sie sich nochmals auf 13.380. Der Anteil von knapp drei Prozent arbeitsintensiverer Lastenzuschuss-Fälle an den Wohngeld-Berechnungen in Duisburg liegt unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen von vier Prozent.

In 2011 liegt die Stadt Duisburg mit 4,40 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner fast genau am Mittelwert von 4,43 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner. Die Stadt Duisburg legt bei ihrer eigenen Personalbemessung 1.261 Mietzuschuss-Fälle je Sachbearbeiter-Stelle zugrunde. Die Lastenzuschuss-Fälle bearbeiten die Gruppenleitungen.

Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
900	445	1.596	882	648	874	1.036	22

Die GPA NRW setzt den Benchmark auf 1.050 Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung fest.

Die Anzahl der Wohngeld-Berechnungsfälle entstammt der Wohngeld-Statistik von IT.NRW (sowohl Miet- als auch Lastenzuschuss). Neben diesen Fällen gibt es auch noch sogenannte Proberechnungen. Sie werden für die Jobcenter durchgeführt, um einen fiktiven Wohngeldanspruch zu ermitteln. Dies ist nötig um festzustellen, inwieweit ein SGB II – Anspruch besteht. Die Proberechnungen werden von den Wohngeld-Stellen der Städte unterschiedlich gezählt und erfasst. Die Wohngeld-Stelle der Stadt Duisburg führte in 2011 1.282 Proberechnungen für das Jobcenter durch, in 2012 waren es noch 943. Diese Werte sind interkommunal unauffällig.

→ Feststellung

Die Stadt Duisburg erreicht 2011 eine durchschnittliche Leistungskennzahl, verfehlt aber den GPA-Benchmark. Die Anwendung des Benchmarks auf die Fallzahlen bedeutet ein Stellenpotenzial von rund 2,7 Stellen für 2011.

2013 ist der bundesweite elektronische Datenabgleich im Wohngeldbereich⁶ eingeführt worden. In NRW war der automatisierte Datenabgleich bereits eingeführt. Nun wurde er ausgeweitet auf sog. Mini-Jobs, sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten und Renten. Hierdurch ist ein Mehraufwand (Eingabe von Daten wie Geburtsort bei allen laufenden Fällen, Verarbeitung der Prüfergebnisse) entstanden. Dieser Arbeitsaufwand reduziert sich nach einem erstmaligen Abgleich wieder, wie die Erfahrungen bei der landesweiten Einführung zeigen. Es bleibt allerdings ein Mehraufwand, der ja nach vorheriger Sachverhaltsaufklärung unterschiedlich sein wird.

⁶ Automatisierter Datenabgleich nach § 33 Abs. 5 WOGG

Rechnerisch wird der GPA-Benchmark in 2013 mit 12,74 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung erreicht. Tatsächlich standen 2013 noch 15,72 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung zur Verfügung. Denn die Wohngeldstelle war ursprünglich auf mehrere Außenstellen verteilt und wurde in mehreren Schritten bis 2013 zentralisiert. Dadurch entfiel u. a. eine Gruppenleiterstelle, die Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben reduzierten sich auf 1,83. Der Personalbestand der Wohngeldstelle verringerte sich unter anderem durch Altersfluktuation. Die Stadt Duisburg hat drei dadurch freiwerdende Stellen nicht wiederbesetzt als Reaktion auf die sinkenden Fallzahlen. Daneben war das Jahr 2013 von mehreren längeren Ausfallzeiten gekennzeichnet, die sich beim Stellenvolumen auswirken.

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg hat das Personal ihrer Wohngeld-Stelle in 2014 weiter angepasst, so dass sich das rechnerische Stellen-Potenzial aus 2011 auf aktuell rund 1,6 Vollzeit-Stellen verringert.

Das seit dem 01.01.2009 unveränderte Wohngeld verliert wegen steigender Einkommen und Mieten als vorrangige Unterstützungsleistung an Wirksamkeit. Diesem Umstand will der Gesetzgeber aktuell mit einer Wohngeldnovelle entgegenzutreten. Durch sie sollen nicht nur die Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten soll ausgeweitet werden.

Die künftige Personalbemessung hat die geplanten Gesetzesänderungen zu berücksichtigen: Mit der Wohngeldnovelle zum 1. April 2015 werden steigende Fallzahlen erwartet. Mit der Änderung des Justizgesetzes NRW wird das Widerspruchsverfahren im Wohngeld zum 1. Januar 2015 wieder eingeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte das aktuelle Stellenpotenzial von rund 1,6 Vollzeit-Stellen im Hinblick auf die anstehenden Rechtsänderungen beobachten. Ende 2015 bieten die dann vorliegenden Fallzahlen eine belastbare Grundlage für die Personalbemessung.

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die Ämter für Ausbildungsförderung sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. In Duisburg befindet es sich im Amt für schulische Bildung (40). Bei der Ermittlung der Kennzahlen 2011 sind 690 Anträge nach der BAföG-Statistik von IT.NRW die Bezugsgröße. Dabei berücksichtigt die GPA NRW nur die Neu- und Wiederholungsanträge. In 2012 steigt die Antragszahl auf 744.

BAföG-Anträge je 100.000 Einwohner 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
244	157	641	381	282	396	446	20

Neu- und Wiederholungsanträge nach IT.NRW

Duisburg gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der geringsten Antragsdichte. Sie erledigte die von der GPA NRW für die Leistungssachbearbeitung nach dem BAföG definierten Tätigkeiten in 2011 mit 3,61 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich hielt sie 0,49 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben vor. Damit zählt Duisburg auch bei den Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner mit 0,84 zu dem Viertel mit den niedrigsten Kennzahlenwerten. Der Mittelwert des interkommunalen Vergleiches beträgt 1,24 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner.

Die Bearbeitung von Neuansträgen beeinflusst ebenfalls die Leistungskennzahl, denn hier ist die Beratungsnotwendigkeit und -intensität in der Regel höher.

Prozentualer Anteil der Neuansträge an den BAföG-Anträgen 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
52	42	56	49	45	49	52	20

Anträge je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

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

Die GPA NRW legt den Benchmark auf 380 Anträgen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung fest.

Die Anwendung des Benchmarks auf die Antragszahlen ergibt ein Stellenpotenzial von rund 0,5 Vollzeit-Stellen für 2011. Dieses verringert sich 2012 aufgrund der steigenden Antragszahlen auf 0,2 Vollzeit-Stellen. Seit 2014 sind Online-Anträge über IT.NRW möglich. Inwieweit dieses Verfahren von den BAföG-Berechtigten angenommen wird, bleibt abzuwarten. Auch mögliche Arbeitsentlastungen können noch nicht eingeschätzt werden.

Gesamtbetrachtung und Potenzial des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

Die Stadt Duisburg schneidet bei den von uns betrachteten Aufgabenfeldern überwiegend gut ab. Der jeweilige Personaleinsatz wird den Fallzahlen möglichst angepasst. Bei der Leistungsgewährung nach dem AsylbLG und von stationären Hilfen nach dem 7. Kapitel des SGB XII gehört sie zu den Kommunen, die den GPA-Benchmark erreichen bzw. übertreffen.

Die GPA NRW wendet ihre Benchmarks bei den Stellenvergleichen auf die zeitlich fortgeschriebenen Fallzahlen und Stellenanteile an. Daraus ergibt sich für die Stadt Duisburg zum Zeitpunkt der Berichtslegung (November 2014) Potenzial in den Bereichen ambulante Hilfe zur Pflege und Wohngeld.

Das rechnerische Stellenpotenzial von rund einer Vollzeit-Stelle in 2011 bei der ambulanten Hilfe zur Pflege wird von der aktuellen Fallzahlenentwicklung teilweise aufgezehrt. 2013 verbleiben 0,4 Vollzeit-Stellen. Die Angemessenheit der aktuellen Personalaufstockung muss im Zusammenhang mit den übrigen Aufgaben der betroffenen Einheitsfachbearbeitung beurteilt

werden. Eine Aufgabe hiervon ist die Eingliederungshilfe, die wir im Folgenden betrachten. Bei der Wohngeldstelle ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,6 Vollzeit-Stellen. Zusammen entspricht das Stellenpotenzial von rund zwei Vollzeit-Stellen einem monetären Volumen von ca. 100.000 Euro pro Jahr⁷.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Fluktuation im Amt für Soziales und Wohnen (50). Die Analyse der Altersfluktuation durch das Amt 50 verdeutlicht die Brisanz dieses Themas: in den kommenden zehn Jahren gehen mehr als vierzig Prozent der derzeit 355 Mitarbeiter in den Ruhestand. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Personalgewinnung und -entwicklung zunehmend an Bedeutung. Es besteht eine Konkurrenz um geeignete Nachwuchskräfte, sowohl mit anderen Dienstherren, als auch innerhalb der eigenen Verwaltung.

Um ihre Aufbau- und Ablauforganisation zu verbessern, untersucht das Amt 50 derzeit die Prozesse im Sachgebiet 50-22. Daneben bestehen Überlegungen, die Sachbearbeitung der Eingliederungshilfe zu spezialisieren, worauf wir später eingehen.

Produktbereich 05 Soziale Leistungen

Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner

Der Produktbereich 05 Soziale Leistungen der kreisfreien Städte unterscheidet sich stark aufgrund unterschiedlicher

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

Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das die Kommune zur Aufgabenerledigung einsetzt. Er wird auf der Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse des Teilergebnisplanes zum Produktbereich 05 ermittelt.

Fehlbetrag der Sozialen Leistungen in Euro

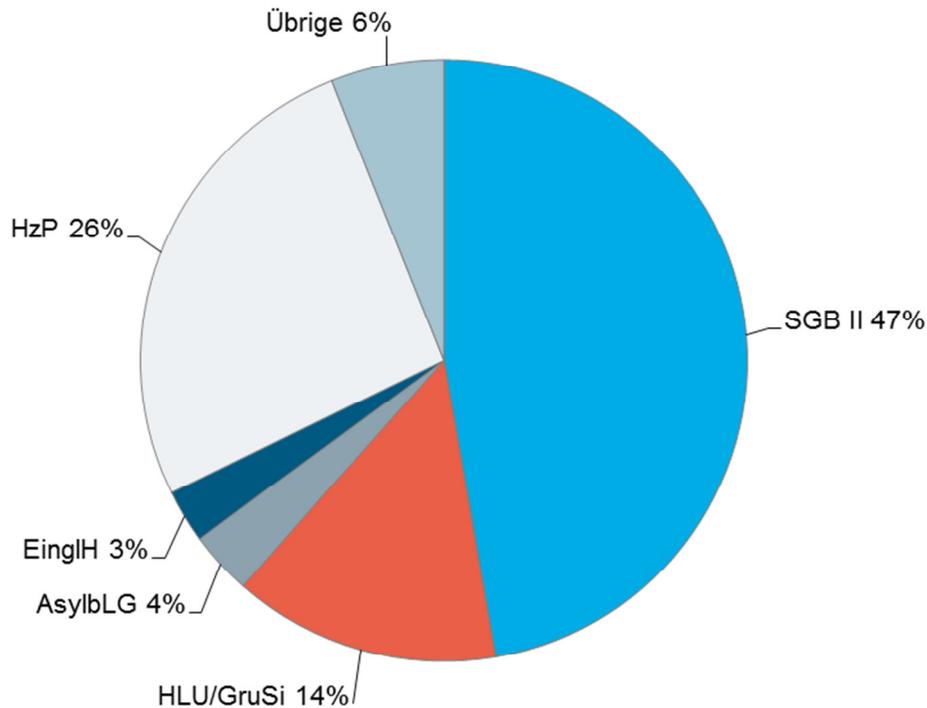
Kennzahl	2009	2010	2011	2012
absolut	201.424.366	228.224.326	205.801.351	201.315.296
je Einwohner	409	466	422	413

Finanzdaten Stadt Duisburg, Einwohnerzahlen nach IT.NRW

Seit 2010 reduziert sich der Fehlbetrag trotz teilweise steigender Fallzahlen durch die Übernahme von Transferleistungen durch den Bund.

⁷ KGSt-Durchschnittswert 2011 je Vollzeit-Stelle für die Aufgabe in der Stadt Duisburg

Verteilung des Fehlbetrages 2012 Sozialen Leistungen auf einzelne Hilfearten



SGB II	kommunale Leistungen nach dem SGB II
HLU/GruSi	Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)
AsylbLG	Hilfen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
EinglH	Hilfen nach dem 6. Kapitel SGB XII (Eingliederungshilfe)
HzP	Hilfen nach dem 7. Kapitel SGB XII (Hilfe zur Pflege)

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II⁸ 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 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 das 18 zugelassene kommunale Träger, darunter die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Mülheim an der Ruhr, Münster, Solingen und Wuppertal.

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

⁸ Sozialgesetzbuch Zweites Buch –Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

SGB II-Quote in Prozent

Vergleichs-jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	17,9	8,5	21,4	14,8	13,3	14,6	16,7	22
2012	17,2	8,4	21,6	14,9	13,2	15,1	17,1	20

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten SGB II-Quoten.

Grundsicherung für Arbeitssuchende- kommunale Leistungen

Vergleichs-jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Euro								
2011	2.047	2.011	2.656	2.324	2.175	2.346	2.468	22
2012	2.082	2.028	2.666	2.357	2.226	2.378	2.481	20
Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro								
2011	2.016	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22
2012	2.057	1.987	2.583	2.281	2.156	2.308	2.399	20

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher.

Ein Grund hierfür ist das vergleichsweise niedrige Mietniveau in Duisburg. Aber trotz der günstigen Mieten und des schlüssigen Konzeptes für ihre Anerkennung steigen die Kosten der Unterkunft (KdU) weiterhin stark an. So hatte die Stadt Duisburg im Juli 2014 ihren höchsten KdU-Aufwand seit der Sozialrechtsreform in 2005. Sie macht als Gründe hierfür aus, dass sich die Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt und zunehmend mehr Personen aus Südosteuropa zuwandern, die Ansprüche auf Sozialhilfe geltend machen.

Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Rückwirkend zum 1. Januar 2011 trat im April 2011 das BuT in Kraft. Es soll bedürftigen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine bessere Chance auf Bildung und auf Teilhabe am kulturellen Leben geben. Seine Umsetzung liegt in der Verantwortung der Kommune und stellt sie vor besondere Herausforderungen.

Organisation und Steuerung des BuT

Die kreisfreien Städte organisieren die Bearbeitung des BuT sehr unterschiedlich. Sie wird sowohl verteilt auf unterschiedliche Fachbereiche, als auch zentral in nur einer Organisationseinheit wahrgenommen. Auch 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 Duisburg gab es für die Leistungsgewährung nach dem BuT zunächst jeweils eine Organisationseinheit im Jobcenter und in der Stadtverwaltung. Diese zentralen Stellen bearbeiteten alle BuT-Leistungen bis auf die Schulmittelpauschale, die weiterhin von den jeweiligen Leistungsbearbeitungen bewilligt wurde. Eine Koordinationsstelle im Amt für Soziales und Wohnen erarbeitete sowohl für das städtische BuT-Team, als auch für das Jobcenter Hinweise und Arbeitshilfen.

Seit Beginn 2014 ist die BuT-Bearbeitung auch für Empfänger von SGB II-Leistungen auf die Stadt Duisburg übertragen. Sie erfolgt in der zentralen Arbeitsgruppe im Sachgebiet 50-21 des Amtes für Soziales und Wohnen. Lediglich die Schulmittelpauschale wird weiterhin vom Jobcenter Duisburg ausgezahlt.

Kennzahlen zum BuT

Das Vergleichsjahr für das BuT ist das Jahr 2012, da in 2011 Schwierigkeiten in der Einführung und Umsetzung bestanden. Die Stadt Duisburg gehört zu den Kommunen mit der niedrigsten Ausschöpfungsquote⁹ in 2012. Mit etwas über 40 Prozent liegt sie deutlich unter dem landesweiten Durchschnitt.

Auch als Reaktion darauf gibt es seit 2013 in Duisburg den sogenannten Globalantrag, mit dem der grundsätzliche Anspruch auf BuT-Leistungen gesichert wird. Einmal eingereicht, gilt der Globalantrag genauso lange wie der Bescheid über die anspruchsbegründende Sozialleistung. Die Stadt Duisburg hat daneben verschiedene Maßnahmen durchgeführt, um die Anspruchsberechtigten zu informieren und die Inanspruchnahme des BuT zu fördern. Es gelang ihr, die Transferaufwendungen auf insgesamt rund 3,5 Mio. Euro in 2013 zu steigern.

Ordentliche Aufwendungen nach dem BuT je Bewilligung in Euro 2012

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
109	87	234	133	93	114	170	19

Neben den unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Bewilligung hat Duisburg in 2012 auch die geringste Leistungsdichte von 110 Bewilligungen je 1.000 Einwohner unter 25 Jahren. Der Mittelwert der Vergleichskommune beträgt 311.

Die Stadt Duisburg hat für die Schulsozialarbeit nach dem BuT im Dezember 2011 einen Ratsbeschluss herbeigeführt. Danach sollte es die BuT-finanzierte Schulsozialarbeit für drei Jahre geben. Außerdem sollten weniger Stellen eingerichtet werden, als es die BuT-Mittel ermöglichen. So konnten den einzelnen Schulsozialarbeitern Veranstaltungs- und Projektmittel für ihre Arbeit zur Verfügung gestellt werden. Die Stadt Duisburg hat diese Schulsozialarbeit auf aus-

⁹ Verhältnis der verausgabten Mittel zu den vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzmitteln i. H. v. 5,4 % der KdU

gewählte Brennpunktschulen konzentriert, welche einen hohen Anteil von BuT-Berechtigten aufweisen.

Aufwendungen der Schulsozialarbeit je Einwohner unter 21 Jahre in Euro 2012

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27,54*	16,60	73,34	31,97	22,54	31,86	34,92	16

Die Schulsozialarbeiter wurden über acht Kooperationspartner bei den freien Trägern bestellt und drei Koordinationsstellen in der Stadtverwaltung geschaffen. Die insgesamt 45 Schulsozialarbeiterstellen wurden erst im Verlauf des ersten Quartals 2012 besetzt. Daher reichten die nicht verausgabten Mittel der Jahre 2011 und 2012 aus, um die Schulsozialarbeit über den 31.12.2013 hinaus zu finanzieren. So erklärt sich auch der niedrige Kennzahlenwert der Stadt Duisburg in 2012.

Zwischenzeitlich wurde die Möglichkeit eingeräumt, die nicht verausgabten individuellen BuT-Mittel für die Schulsozialarbeit zu verwenden. Damit ist diese in der Stadt Duisburg voraussichtlich bis Ende 2016 gegenfinanziert.

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bietet ein breites Spektrum an Leistungen für Menschen mit körperlichen, geistigen oder seelischen (psychischen) Behinderungen. In NRW sind die kreisfreien Städte grundsätzlich 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 in der Regel die beiden Landschaftsverbände zuständig. Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nehmen einen immer größeren Umfang im städtischen Haushalt ein, auch weil die Zahl der Menschen mit Behinderungen gestiegen ist¹⁰. Die kreisfreien Städte erbringen seit Jahren einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der gesetzlich geregelten Eingliederungshilfeleistungen. Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Das sind beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit der Ratifizierung in 2009 geltendes Bundesrecht ist, oder die Neuformulierung wesentlicher Teile des SGB XII.

Entwicklung der Transferaufwendungen der Eingliederungshilfe in Euro

Transferaufwendungen	2009	2010	2011	2012
absolut	3.750.997	4.135.295	5.287.463	6.853.432
absolut ohne Behindertenfahrdienst	3.435.202	3.771.904	4.927.565	6.436.588

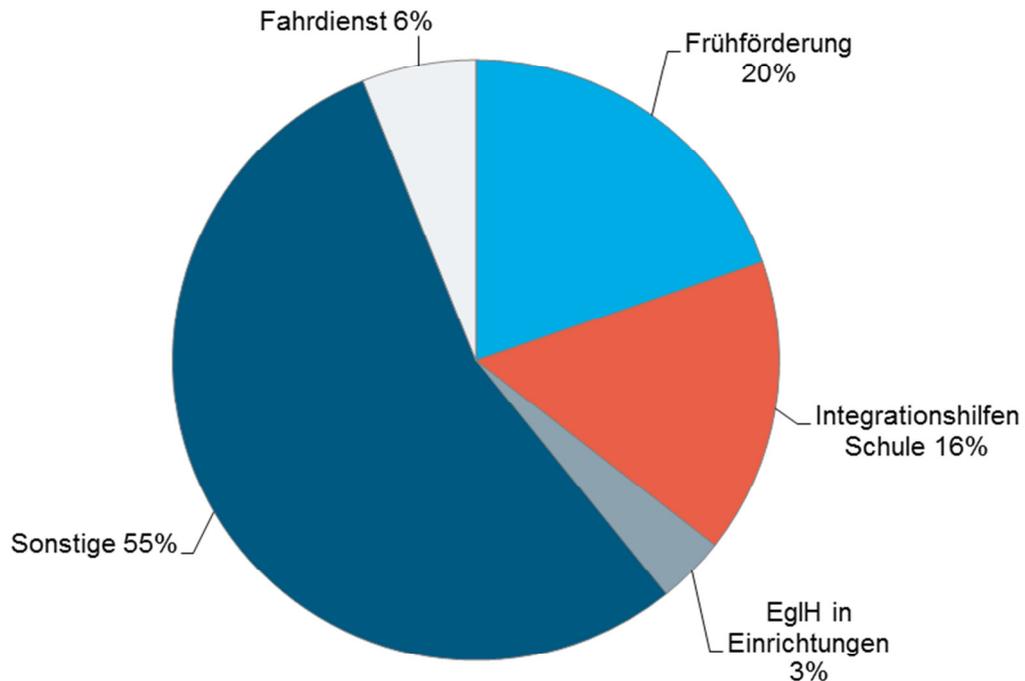
In der Stadt Duisburg hat die Eingliederungshilfe die höchsten Steigerungsraten der betrachteten Sozialleistungen nach dem SGB XII. Von 2009 bis 2012 wachsen die absoluten Trans-

¹⁰ s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

feraufwendungen um rund 83 Prozent an, die Zunahme in den Jahren 2011 und 2012 betrug jeweils ein Drittel des Vorjahresvolumens.

Die kreisfreien Städte sind unterschiedliche Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfen zu begrenzen. Nicht alle aufgeführten Transferaufwendungen sind auch pflichtige Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem 6. Kapitel des SGB XII.

Verteilung der Transferaufwendungen der Eingliederungshilfe auf einzelne Hilfearten 2012



Bei den meisten der Vergleichskommunen liegen die Schwerpunkte der Transferaufwendungen bei der Frühförderung von Kindern bis zum Schuleintritt und den Integrationshilfen zur Ermöglichung des Schulbesuchs. In Duisburg machen diese Leistungen insgesamt nur 36 Prozent der Transferaufwendungen aus. Die GPA NRW betrachtet diese Hilfearten im Folgenden detaillierter. Die Transferaufwendungen für die sonstigen Hilfen betreffen in Duisburg u. a. behinderte Kinder in Pflegefamilien, die Teilhabe am Arbeitsleben, die Integrationshilfen für die Freizeit sowie verschiedene Therapien.

Da der Behindertenfahrdienst sehr unterschiedlich organisiert wird und zum Teil freiwillige Anteile enthält, werden die folgenden Kennzahlen ohne den Behindertenfahrdienst dargestellt

Die Stadt Duisburg kann für die Eingliederungshilfe verwertbare Fallzahlen erst ab 2011 nennen. Außerdem war bei den Transferleistungen eine genaue Zuordnung der Hilfearten nur für das Jahr 2012 möglich. Für die Jahre davor konnte Duisburg z. B. den Transferaufwand für Integrationshilfen nicht nach Schul- bzw. Freizeitbereich abgrenzen.

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe je Einwohner in Euro

Vergleichs-jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	10,10	3,41	27,06	10,26	7,35	8,87	10,26	20
2012	13,21	3,25	28,47	11,21	8,00	9,30	11,78	19

Die Transferaufwendungen je Einwohner lagen 2009 noch bei rund sieben Euro. Der Zuwachs von 2009 nach 2012 beträgt fast 90 Prozent.

Die Transferaufwendungen für die Eingliederungshilfe insgesamt lassen sich nicht ins Verhältnis setzen zu einem Leistungsbezieher. Ein Grund ist die Heterogenität der einzelnen Hilfearten z. B. hinsichtlich der Dauer oder der Intensität. Dies führt zu ganz unterschiedlichen Zählweisen von Fällen – zwischen den Hilfearten, aber auch zwischen den Vergleichskommunen. Damit ist der Bezug auf den Leistungsbezieher nur bei einzelnen Hilfearten für die Kommune bedingt möglich. Er lässt sich somit nicht interkommunal vergleichen. Aus den genannten Gründen verzichtet die GPA NRW auch darauf, die Leistungsdichte insgesamt darzustellen.

Organisation und Steuerung

Die sogenannte Einheitssachbearbeitung im Sachgebiet 50-21 umfasst auch die Eingliederungshilfe. Ihre Leistungen werden in den Außenstellen zusammen mit anderen wirtschaftlichen Hilfen nach dem SGB XII bearbeitet. Daneben steht eine zentrale Grundsatzabteilung zur Verfügung, die die schwierigen Fälle übernimmt. Die Sachbearbeitungen vor Ort sind nicht auf die unterschiedlichen Hilfearten der Eingliederungshilfe spezialisiert.

Auch wegen der steigenden Fallzahlen und Aufwendungen überlegt das Amt 50, die gesamte Eingliederungshilfe sowie die komplexeren Fälle der ambulanten Hilfe zur Pflege zu zentralisieren. Dafür sollten acht Mitarbeiter gemeinsam mit einer Gruppenleitung und den zwei Pflegekräften zu einer Arbeitsgruppe auch räumlich zusammengefasst werden. Diese Planungen konnten bisher nicht umgesetzt werden, da sich bislang keine Beschäftigten freiwillig zur Verfügung stellen und im Beteiligungsverfahren zunächst eine Organisationsuntersuchung gefordert wurde.

→ Empfehlung

Die Stadt Duisburg sollte die Zentralisierung der Eingliederungshilfe unbedingt weiterverfolgen, da letztere zunehmend umfangreicher und komplexer wird. Eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung erleichtert die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in der Eingliederungshilfe.

In einer spezialisierten Arbeitsgruppe können sich einzelne Sachbearbeiter dann auf die verschiedenen Helfefelder konzentrieren wie u. a.:

- die Frühförderung,
- die Integrationshelfer zur Ermöglichung des Schulbesuchs,
- die Integrations-Hilfen für den Freizeitbereich,

- diverse Therapien oder
- behinderte Kinder in Pflegefamilien.

Auch die fachliche Unterstützung durch eigene heilpädagogische oder ähnlich qualifizierte Fachkräfte ist in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe denkbar. Sowohl der Abschluss als auch die Überwachung von Leistungsvereinbarungen nach § 75 SGB XII liegt dann in einer Hand. Die Verzahnung mit dem Sachgebiet 50-13 verbessert sich.

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Duisburg in 2011 mit 5,54 Vollzeit-Stellen, für die Leitungsaufgaben setzte sie 0,60 Vollzeit-Stellen ein.

Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,26	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,31	22

Auch hier ist die abweichende Zählweise von Hilfeempfängern bei den unterschiedlichen Hilfearten der Grund, weshalb die GPA NRW keine Leistungskennzahl bildet. Die einwohnerbezogene Personalquote ist für Duisburg überdurchschnittlich.

Frühförderung

Frühförderung meint alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um eine drohende Behinderung zu vermeiden oder eine bestehende Behinderung durch gezielte Förder- und Behandlungsmaßnahmen auszugleichen oder zu mildern. Die Frühförderung umfasst Leistungen zur medizinischen Rehabilitation und heilpädagogische Leistungen für Kinder vom Säuglingsalter an bis zum Schuleintritt. Leistungen der Frühförderung werden vor allem in (interdisziplinären) Frühförderstellen, freien heilpädagogischen Praxen und Sozialpädiatrischen Zentren erbracht.

Im Rahmen der Eingliederungshilfe werden heilpädagogische Maßnahmen im Vorschulalter gewährt¹¹. Eine frühestmögliche Förderung kann weitere Maßnahmen der Eingliederungshilfe vermeiden oder den Hilfebedarf verringern bzw. verzögern. Eine finanzielle Beteiligung der Eltern für Maßnahmen der Frühförderung sieht das Gesetz nicht vor.

Frühförderung wird als solitäre heilpädagogische Maßnahme oder als sogenannte Komplexleistung erbracht. Komplexleistung bedeutet, dass pädagogische und medizinisch-therapeutische Fachkräfte interdisziplinär zusammenarbeiten und die Maßnahme gemeinsam durchführen. Je nach dem unterscheiden sich das Abrechnungsverfahren und der Anteil der zu tragenden Aufwendungen für die Eingliederungshilfe.

2011 nahmen insgesamt 335 Kinder im Jahresdurchschnitt Leistungen der Frühförderung in Anspruch, 2012 waren es 317. Hiervon erhielten 178 Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt

¹¹ § 54 Abs. 1 SGB XII in Verbindung mit § 55 Abs. 2 Nr. 2 SGB IX

interdisziplinäre Förderung in 2011, in 2012 erhöhte sich ihre Zahl auf 197¹². Ein interkommunaler Vergleich der Leistungsdichte scheitert an den unterschiedlichen Zählweisen und Definitionen von Leistungsbeziehern in den Vergleichskommunen.

Entwicklung der Transferaufwendungen für die Frühförderung in Euro

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
absolut	1.093.544	1.368.990	1.343.013	1.347.865
je Einwohner unter 6 Jahre	44,02	55,34	54,47	54,64

Die Transferaufwendungen für die Frühförderung machen in Duisburg 2012 ein Fünftel des Gesamttransfers der Eingliederungshilfe aus. Sie werden auch von der Angebotsstruktur vor Ort und der Art der Leistungserbringung beeinflusst. Dies schränkt – ebenso wie die unterschiedliche Ermittlung der Fallzahlen – die Vergleichbarkeit der Transferaufwendungen je Leistungsbezieher ein. Dazu kommt eine unterschiedliche Leistungsintensität durch die bewilligten Fördereinheiten je Woche oder die zeitlichen Bestandteile einer Fördereinheit. Zwei Drittel der Vergleichskommunen haben ein oder mehrere Interdisziplinäre Frühförderzentren (IFF), in denen Komplexleistungen ganzheitlich angeboten werden. Im Betrachtungszeitraum gab es in Duisburg drei Interdisziplinäre Frühförderzentren. Die Einrichtung eines weiteren ist beabsichtigt.

Transferaufwendungen der Frühförderung je Einwohner unter 6 Jahre in Euro

Vergleichsjahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	54,47	4,33	174,68	65,22	35,05	64,58	93,29	22
2012	54,64	6,20	171,16	70,47	43,65	67,80	95,51	20

Die Stadt Duisburg nutzt für die Zugangssteuerung der Frühförderung ihr eigenes Institut für Jugendhilfe. Dieses begutachtet die Förderpläne der Frühförderstellen für die solitären Maßnahmen sowie die Förder- und Behandlungspläne der IFF für die Komplexleistungen. Dabei prüft es die drohende oder bestehende Behinderung und beurteilt die Geeignetheit, Erforderlichkeit und den Umfang der Maßnahme. So wird festgestellt, ob die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen oder nicht. Das Institut für Jugendhilfe bietet eine Schnittstelle zwischen den Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem 6. Kapitel SGB XII und den Hilfen nach dem SGB VIII.

→ Feststellung

Die Leistungssachbearbeitung der Eingliederungshilfe wird durch die Fachkräfte des Instituts für Jugendhilfe der Stadt Duisburg fachlich unterstützt.

¹² Abweichend von den Jahresdurchschnittszahlen zählte das Amt 50 490 IFF-Fälle in 2011 und 513 in 2012. Dabei handelt es sich um von den IFF betreute Kinder, die aber nicht durchgehend im ganzen Jahr Leistungen bezogen. So ergeben sich unterschiedliche Fallzahlen.

Integrationshilfen

Bei den Hilfen zur angemessenen Schul- und Ausbildung ist die bedeutendste Leistung der Eingliederungshilfe die Integrationshilfe¹³. Integrationshelfer sollen den schulpflichtigen Kindern mit einer Behinderung den Schulbesuch ermöglichen und/oder erleichtern. Die Fallzahlen und die Aufwendungen sind in den letzten Jahren bei allen kreisfreien Städten stark angestiegen. Gründe hierfür liegen in den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention¹⁴. Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz NRW wurde zum Schuljahr 2014/2015 der gemeinsame Unterricht von Menschen mit und ohne Behinderung als Regelfall im Schulgesetz verankert. Danach sollen vermehrt Kinder mit einer Behinderung in Regelschulen beschult werden (Inklusion). Hierdurch werden weitere Fallzahlensteigerungen erwartet.

Inzwischen hat das Land die Konnexität anerkannt. Es zahlt spätestens zum 1. Februar 2015 einen Belastungsausgleich für Schulträgeraufgaben in Höhe von 25 Millionen Euro jährlich an die Kommunen und Kreise. Daneben übernimmt es eine Inklusionspauschale in Höhe von 10 Millionen Euro¹⁵. Sie dient der Mitfinanzierung von nicht lehrendem Personal der Kommunen, welches die Schulen des Gemeinsamen Lernens unterstützt. Die Mittel dürfen nicht für die Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35 a SGB VIII und § 54 SGB XII verwendet werden.

Genau wie bei der Frühförderung werden die Eltern an den Kosten der Integrationshilfen weitgehend nicht beteiligt. Für Duisburg kann die Entwicklung bis 2011 nicht dargestellt werden, da bis dahin nicht zwischen Schul- und Freizeitbereich differenziert wurde. 2012 betragen die Transferleistungen für die Integrationshilfen für den Schulbesuch rund 1,1 Mio. Euro. Sie verdoppelten sich auf rund 2,3 Mio. Euro in 2013. Die Städte müssen hier mit weiteren erheblichen Zuwächsen rechnen.

Transferaufwendungen der Integrationshilfen je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro

Vergleichs-gleichs-jahr	Duisburg*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	15,36	5,81	71,00	26,11	11,14	25,50	31,03	20
2012	15,21	7,06	74,12	30,45	15,44	26,69	38,81	19

*nicht im interkommunalen Vergleich enthalten, da bis 2011 nicht zwischen Schul- und Freizeitbereich differenziert

Die Verdoppelung ihrer absoluten Transferleistungen von 2012 zu 2013 bringt die Stadt Duisburg in den Bereich des Mittelwertes. Eine auf den Leistungsbezieher bezogene Kennzahl kann hier wegen der differierenden Datenbasis nicht gebildet werden.

Für die Integrationshilfen hat sich in Duisburg folgendes Bewilligungsverfahren bewährt: Zum Antrag der Eltern wird ein Bericht der Schule und ein Kostenvoranschlag des Leistungsanbie-

¹³ § 54 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII

¹⁴ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

¹⁵ siehe dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für schulische Inklusion vom 9. Juli 2014

ters eingeholt. Dann prüft das Schulamt den Umfang der Beschulung. Im Anschluss beurteilt auch hier das Institut für Jugendhilfe die Notwendigkeit der Maßnahme, bevor eine Bewilligung erfolgt. Von der Möglichkeit, einen Integrationshelfer für mehrere Kinder einzusetzen, wird noch wenig Gebrauch gemacht. Meist kommt die Anregung dazu von der Schule. Hier ist aus haus-haltswirtschaftlicher Sicht wünschenswert, dass die Hilfen optimal eingesetzt werden und auf das notwendige Maß beschränkt bleiben.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen sich in das kultu-relle und gesellschaftliche Leben zu integrieren¹⁶. Die kreisfreien Städte haben den Behinder-tenfahrdienst hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und des Personenkreises unter-schiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzli-che und freiwillige Leistung. Deshalb war die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes häufig Bestandteil von Haushaltskonsolidierungen.

Transferaufwendungen für den Behindertenfahrdienst in Euro

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
absolut	315.795	363.391	359.898	416.844
je Einwohner	0,64	0,74	0,74	0,86

Die Stadt Duisburg bietet ihren rollstuhlnutzenden Einwohnern einen Fahrdienst mit geeigneten Spezialfahrzeugen an. Hierfür ist das Sachgebiet 50-13 zuständig. Die Leistungen werden von den Anbietern vor Ort erbracht. Der Zugang steht gewerblichen als auch gemeinnützigen Anbie-tern gleichermaßen offen, wenn sie mit der Stadt Duisburg eine entsprechende Vereinbarung abschließen. In dieser Vereinbarung werden auch der streckenunabhängige Vergütungssatz sowie die Vergütung von Zusatzleistungen wie z. B. das Tragen von Fahrgästen festgelegt. Dieses Verfahren stellt eine Markttransparenz her und verhindert die Abhängigkeit der Stadt Duisburg von nur einem Anbieter.

Die Stadt Duisburg übernimmt die Kosten für den Fahrdienst bis auf einen Eigenanteil der Nut-zer. Dies geschieht unabhängig davon, ob ein konkreter sozialhilferechtlicher Bedarf vorliegt. Damit sind Teile der Aufwendungen für den Behindertenfahrdienst freiwillige Leistungen. Für den Fahrdienst für mobilitätseingeschränkte Menschen wendet die Stadt Duisburg Haushalts-mittel mit steigender Tendenz auf. Die Transferaufwendungen nehmen von 2009 bis 2012 um rund ein Drittel zu.

→ Feststellung

Die Verwaltung hat bereits im September 2010 Vorschläge zur Reduzierung dieser Aufwen-dungen gemacht, die der Rat der Stadt jedoch ablehnte.

Aktuell liegt ein weiterer Vorschlag zur Erhöhung des Eigenanteils vor, den die GPA NRW we-gen der Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung für geeignet hält.

¹⁶ s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte den Leistungsumfang beim Behindertenfahrdienst begrenzen, da es sich zum großen Teil um eine freiwillige Leistung handelt. Die GPA NRW unterstützt den Vorschlag der Verwaltung, hierfür den Eigenanteil der Nutzer deutlich zu erhöhen.

Transferaufwendungen für den Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro

Vergleichs- jahr	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	0,74	0,03	2,29	0,62	0,28	0,45	0,74	21
2012	0,86	0,06	2,78	0,62	0,27	0,41	0,79	19

→ **Feststellung**

Duisburg gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Transferaufwendungen für den Behindertenfahrdienst je Einwohner.

Die Extremwerte belegen, wie unterschiedlich die Kommunen den Behindertenfahrdienst ausgestalten. Es gibt große Unterschiede beim Kreis der Leistungsbezieher und beim Einkommenseinsatz. Auch wird die Inanspruchnahme unterschiedlich dokumentiert und gezählt, so kann beispielweise eine Kommune nur die Anzahl der Fahrten, eine andere nur die Zahl der berechtigten Personen nennen. Dies verhindert einen interkommunalen Vergleich bezogen auf Leistungsbezieher.

In Duisburg gab es 2011 1.376 Personen mit der Berechtigung, den bezuschussten Fahrdienst für mobilitätseingeschränkte Menschen in Anspruch zu nehmen. 2012 betrug ihre Zahl 1.359.

Um von der Stadt Duisburg als teilnahmeberechtigt anerkannt zu werden, muss eine Person folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Sie ist mit Hauptwohnsitz in der Stadt Duisburg gemeldet.
- Sie hat das ihr gewährte Budget noch nicht ausgeschöpft.
- Sie nimmt keine Nachteilsausgleiche nach dem SGB IX in Anspruch.
- Sie ist sowohl während der Fahrt als auch am Zielort auf die Nutzung eines Rollstuhls oder eines Elektromobils angewiesen.

Das letzte Kriterium geht über das Merkmal „aG“ in einem Schwerbehindertenausweis hinaus. Die Eingangsvoraussetzung für die Eingliederungshilfe nach § 53 Abs. 1 SGB XII¹⁷, nämlich dass durch die Behinderung die Teilhabefähigkeit eingeschränkt ist, prüft die Stadt Duisburg nicht im Einzelfall. Vielmehr geht sie summarisch davon aus, dass dies beim betroffenen Per-

¹⁷ Personen, die durch eine Behinderung im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 des Neunten Buches wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt oder von einer solchen wesentlichen Behinderung bedroht sind, erhalten Leistungen der Eingliederungshilfe, wenn und solange nach der Besonderheit des Einzelfalles, insbesondere nach Art oder Schwere der Behinderung, Aussicht besteht, dass die Aufgabe der Eingliederungshilfe erfüllt werden kann. Personen mit einer anderen körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung können Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten.

sonenkreis der Fall ist. Für die Berechtigung zur Inanspruchnahme des vergünstigten Behindertenfahrdienstes spielt das Einkommen derzeit keine Rolle.

Der Fahrdienst für mobilitätseingeschränkte Menschen ist räumlich auf das Stadtgebiet und inhaltlich beschränkt. So werden z. B. keine Fahrten bezuschusst, die der medizinischen oder pflegerischen Versorgung oder schulischen bzw. beruflichen Zwecken dienen. Für zugelassene Fahrten hat der Nutzer einen Eigenanteil von derzeit zehn Prozent zu zahlen. Er reduziert sich bei Sozialhilfebeziehern auf fünf Prozent. Dabei verteilt sich die tatsächliche Inanspruchnahme ungleich: wenige fahren viel und viele fahren wenig.

Ausgehend von 416.844 Euro Aufwendungen und 1.359 Berechtigten in 2012 betragen die Transferaufwendungen je Berechtigtem im Durchschnitt rund 310 Euro im Jahr. Das entspricht Fahrtkosten von insgesamt 326 bis 345 Euro je Fall und Jahr bei einem Eigenanteil von 16 bis 35 Euro im Jahr.

→ **Empfehlung**

Eine Erhöhung des Eigenanteils für die Inanspruchnahme des Behindertenfahrdienstes sollte geprüft werden.

Hilfe zur Pflege

Das GPA-Kennzahlenset stellt steuerungsrelevante Kennzahlen aus den von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfeldern dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die Gegenstand vorangegangener Prüfungen waren. Dort finden sich auch Kennzahlen aus dem Produktbereich 05 Soziale Leistungen zur Hilfe zur Pflege.

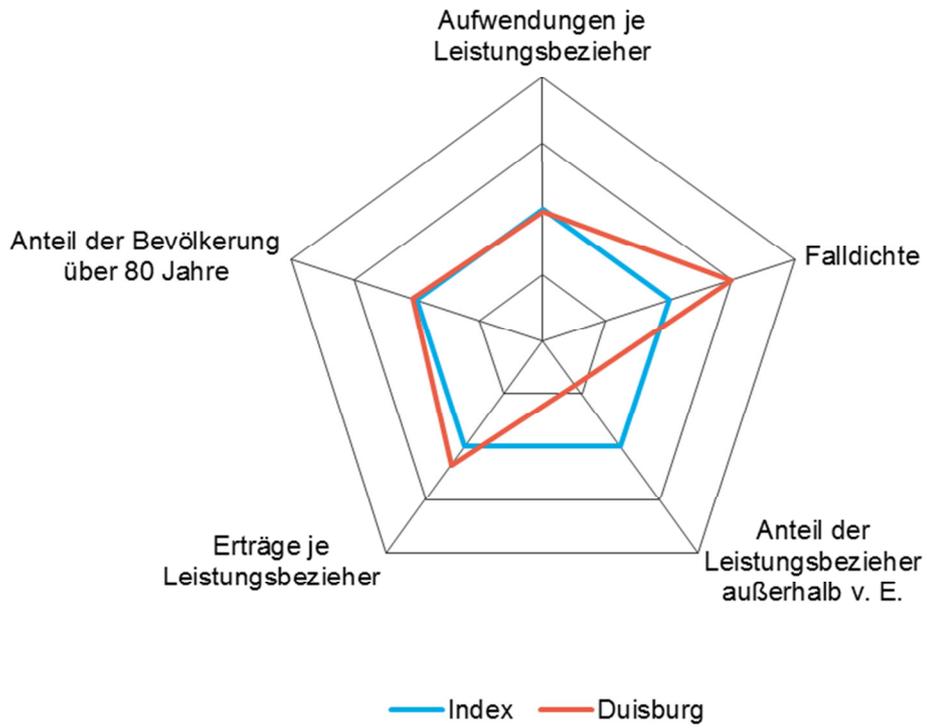
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

Die GPA NRW hat in ihrem letzten Prüfbericht empfohlen, die pflegerische Bedarfsprüfung und die individuelle Hilfeplanung durch den Einsatz einer zusätzlichen Pflegefachkraft zu verstärken. Dies wurde im Stellenplan 2009 beantragt, aber unter Hinweis auf die Haushaltskonsolidierung nicht umgesetzt. Die Empfehlung der GPA NRW, einen standardisierten Pflegeüberleitungsbogen einzuführen, scheiterte an der fehlenden Mitarbeit der Krankenhäuser. Das Controlling und das Berichtswesen wurden weiterentwickelt.

Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege

Die folgende Grafik macht deutlich, welche Faktoren die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege beeinflussen und sich auf die Aufgabenerledigung auswirken. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Es werden die Kennzahlen 2012 dargestellt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der kreisfreien Städte.

Wirkungszusammenhänge Hilfe zur Pflege 2012



Anlagen

Gewichtung 3. und 4. Kapitels SGB XII

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2011

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	637	1,0	637
4. Kapitel SGB XII	5.242	0,7	3.670
Gesamt	5.879		4.307

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

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	701	1	701
4. Kapitel SGB XII	5.582	0,7	3.9082
Gesamt	6.283		4.609

Gewichtung stationäre Pflege

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege in eigener Zuständigkeit	3.926	1,0	3.926
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR	412	1,0	412
Pflegewohngeld für Selbstzahler	821	0,4	329
Gesamt	5.159		4.667

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2012

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege in eigener Zuständigkeit	4.016	1,0	4.016
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR	426	1,0	426
Pflegewohngeld für Selbstzahler	813	0,4	326
Gesamt	5.255		4.768

→ 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
Duisburg 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	20
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 Duisburg 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.

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.

Die Stadt Duisburg setzt sich in den Jahresberichten zur Schulentwicklungsplanung mit den Themen auseinander, zuletzt im Jahr 2012.

Auch in den Haushaltssanierungsplänen finden sich Maßnahmen, die die Schulflächen betreffen. Mit den Maßnahmen Nr.

- 3-401003 „Optimierung von Flächenbindung Hauptschulen“,
- 3-401012 „Optimierung von Flächenbindung an Schulen“ und
- 3-401015 „Änderung der Schulstruktur (Optimierung der Flächenbindung an Schulen)“

sollen insgesamt über 6,6 Mio. Euro jährlich eingespart werden.

Außerdem wird diskutiert, ob aufgegebene Schulgebäude künftig als Büroräume genutzt werden. Dann könnte man an anderer Stelle angemietete Büroflächen aufgeben und möglicherweise Mietaufwendungen einsparen. In der entsprechenden Maßnahme Nr. 5-650024 „Kürzung Fremdanmietungen, Nutzung von stillgelegten Schulgebäuden“ wird allerdings noch kein Einsparpotenzial ausgewiesen.

Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen gibt es auch in Duisburg immer weniger Grundschüler. Seit dem Jahr 2000 sank ihre Anzahl von ca. 23.000 um rund ein Viertel auf ca. 17.500.

Bei der letzten Prüfung hat die GPA NRW die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben. Der Wert für das Jahr 2006 für Duisburg lag damals bei 16,98 m² je Schüler. Das war ein überdurchschnittlich hoher Wert. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einbezogen. Zum Jahr 2011 ist dieser Wert weiter gestiegen. Er liegt nun bei 19,03 m² je Schüler. Er ist weiterhin überdurchschnittlich hoch.

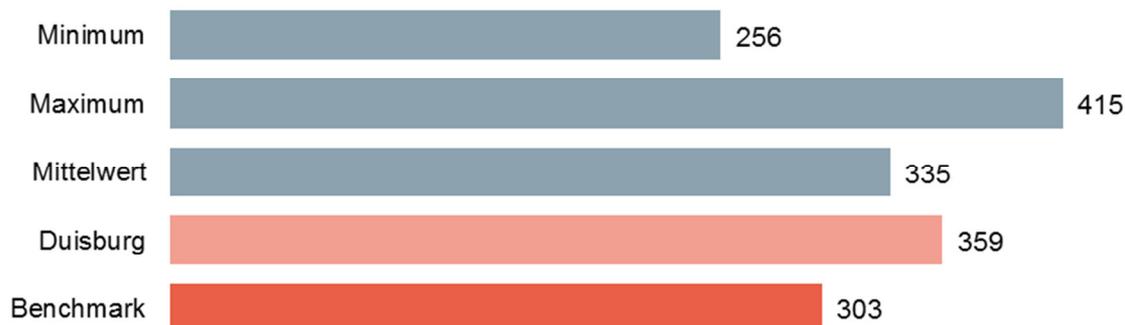
→ Feststellung

Der Abbau von Grundschul-Flächen hält nicht Schritt mit dem Rückgang der Schülerzahlen. Viele andere kreisfreien Städte kommen mit weniger Fläche für ihre Grundschulen aus.

In der aktuellen Prüfung betrachtet die GPA NRW Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander. Als Bezugsgröße verwenden wir nun die gebildeten Klassen.

Im Vergleichsjahr 2011 gibt es in Duisburg 83 Grundschulen. Die meisten Schulen davon verfügen über ein OGS-Angebot, zwei arbeiten im gebundenen Ganztagsangebot. Ganztagsangebote nutzen 30 Prozent der Schüler. Die GPA NRW berücksichtigt diese Quote bei der Bemessung des Benchmarks.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2011



Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
359	256	415	335	309	322	367	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafiken 1 und 2) 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
284.243	17.619	791	22,27	359	303	56	44.570

Duisburg stellt somit rund 16 Prozent mehr Fläche zur Verfügung, als gemessen am Benchmark erforderlich ist (Potenzial). Das Potenzial ist allerdings nicht gleichmäßig verteilt. An nur elf Grundschulen entstehen zusammen 70 Prozent dieses Potenzials. Alle diese Grundschulen haben einzeln mehr als 2.000 m² Flächenüberhang. Das entspricht jeweils dem Platz, den weitere sechseinhalb 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
Wrangelstraße	1.196	4.845	
Werthausen Straße	1.064	2.337	mittlerweile geschlossen
Schulz-Knaudt-Straße	911	2.420	mittlerweile geschlossen
Koopmannschule	821	2.142	mittlerweile auslaufend
Bruckhausen	759	3.918	
Am Mattlerbusch	706	3.222	
Regenbogenschule	645	3.243	
Lilienthalstraße	564	2.087	
Sandstraße	493	2.474	

Grundschule	Schulgebäude in m ² je Klasse	Potenzial Schulgebäude in m ²	Bemerkung
Don-Bosco-Schule	487	2.350	inkl. ehem. Ochtrupschule
Wanheim	486	2.164	

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg sollte die ermittelten Potenziale an den einzelnen Standorten kritisch prüfen. Sind die vorhandenen Flächen noch zwingend für die schulische Nutzung erforderlich oder bestehen Möglichkeiten zu Einsparungen?

Über die aufgeführten Grundschulen hinaus gibt es zwischenzeitig weitere wichtige Änderungen an folgenden Schulen:

- Die Grundschule Sonnenblumenschule ist aufgelöst. Das Gebäude wird derzeit von der Realschule Fahrn als Dependance genutzt.
- Die Katholische Grundschule Eschenstraße nimmt keine neuen Schüler mehr auf. Das Gebäude wird aber weiter durch die benachbarte Grundschule schulisch genutzt.
- Die Grundschule Obermauerstraße ist aufgelöst. Das Gebäude wird nicht länger schulisch genutzt.

Rechnet man die bereits geschlossenen Grundschulen und die Grundschulen, die gerade geschlossen werden, zusammen, ergibt dies 16.121 m². Von dem ausgewiesenen Potenzial von 44.570 m² verbleiben immer noch 28.449 m², was dem Platzbedarf von 93 Grundschul-Klassen entspricht.

→ **Feststellung**

Durchgeführte und geplante Grundschul-Schließungen reichen nicht, um das ermittelte Potenzial auch nur hälftig zu realisieren. Es ist auch heute von großen Flächenüberhängen bei den Grundschulen und entsprechenden Handlungsmöglichkeiten auszugehen, zumal die Schülerzahl weiter sinkt.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Duisburg gab es in 2011/2012 folgende weiterführenden Schulen:

- 14 Hauptschulen,
- neun Realschulen,
- zehn Gymnasien und
- 13 Gesamtschulen.

Das weiterführende Schulangebot verändert sich derzeit stark. In den Stadtbezirken werden sukzessive Sekundarschulen gegründet. Sie ersetzen zunehmend Hauptschulen und Realschu-

len. Neben den Sekundarschulen sollen Gymnasien und Gesamtschulen fortbestehen („Duisburger Schulkonsens“)³.

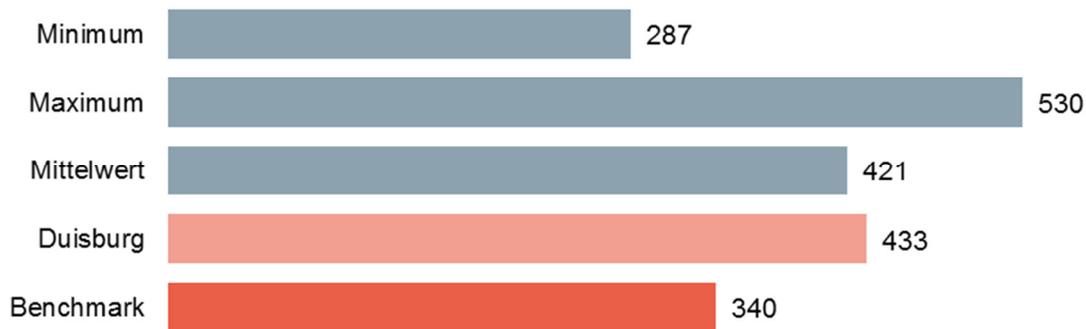
→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Duisburg ihre Vision eines Schulangebotes definiert hat. Sie verteilt ihre Ressourcen nicht auf viele verschiedene weiterführende Schulformen, die mit einander in Konkurrenz gehalten werden. Finanzwirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten ergeben sich aus der Möglichkeit, bei der Einführung der neuen Schulform und der Aufgabe anderer Schulformen Flächen aus der schulischen Nutzung zu entlassen.

Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler in Duisburg sank zwischen 2000 und 2011 um die Hälfte. Duisburg reduziert derzeit die Anzahl der Hauptschulen mit dem langfristigen Ziel, diese Schulform ganz aufzugeben. Vier der vierzehn Hauptschulen sind Ganztagschulen. Dies berücksichtigt die GPA NRW beim Benchmark.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2011



Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
433	287	530	421	396	425	465	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 3) 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
69.338	3.260	160	20,38	433	340	93	14.938

³ zuletzt Rat der Stadt Duisburg, DS-Nr. 11-2270/5

Für Duisburg weist die GPA NRW rund 22 Prozent der Hauptschul-Flächen als Potenzial aus. Grund hierfür ist die Umstellung des Schulangebotes. Von den 14 Hauptschulen in 2011 bestehen nur noch drei in 2014 vorläufig unverändert fort. Fünf Hauptschulen sind bereits geschlossen. Von diesen fünf Schulgebäuden werden vier im Umfang von 20.186 m² nicht mehr schulisch genutzt. Weitere sechs Hauptschulen nehmen keine neuen Schüler mehr auf. Die Folgenutzung dieser sechs Schulgebäude ist unterschiedlich geplant und noch nicht überall entschieden. Teilweise sind auch Auflagen aus Zuwendungsbescheiden zu beachten. Die geplanten Folgenutzungen sind mit

- Aufgabe des Gebäudes,
- Ausweichstandort einer auslaufenden Realschule,
- Aufnahme einer neuen Sekundarschule,
- Umsiedlung in andere Gebäude/Gebäudeteile wegen energetischer oder baulicher Mängel oder
- Nutzung als Dependance einer Gesamtschule

sehr vielfältig.

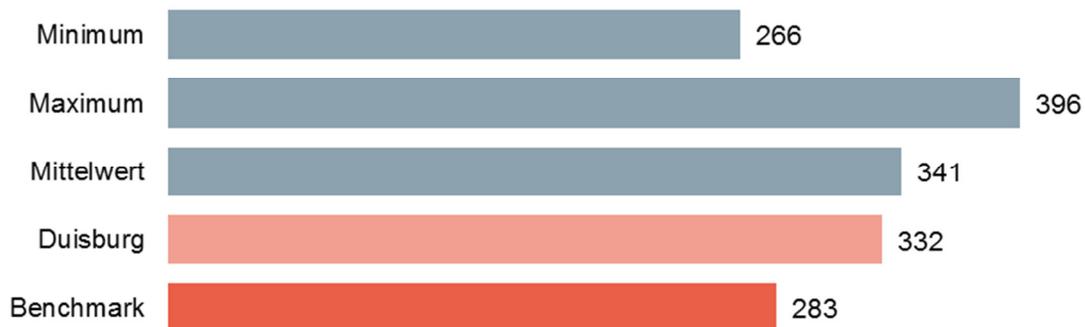
→ **Feststellung**

Duisburg hält nicht generell an der Hauptschule fest. Eine Betrachtung einzelner Standorte sowie eine separate Prognose für diese Schulform sind damit obsolet.

Realschulen

Wie bei den Hauptschülern sank auch die Zahl der Realschüler in Duisburg. Der Rückgang ist aber moderater. Er beträgt von 2000 auf 2011 immerhin noch neun Prozent. Duisburg reduziert auch die Anzahl der Realschulen mit dem Ziel Null. Der Schließungs-Druck auf die Realschulen ist wegen des Schulwahlverhaltens nicht so stark wie bei den Hauptschulen. Eine der Realschulen ist eine Ganztagschule, was die GPA NRW beim Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2011



Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
332	266	396	341	302	347	385	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 4) zu finden.

Summen Realschulen 2011

Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
66.118	5.196	199	26,11	332	283	49	9.801

An den Realschulen ermittelt die GPA NRW 15 Prozent der Flächen als Potenzial. Auch hier gibt es von 2011 bis 2014 mehrere Änderungen. An vier Standorten werden keine neuen Schüler mehr aufgenommen. Stattdessen werden dort im Parallelbetrieb Sekundarschulen aufgebaut. Drei Realschulen bestehend einstweilen noch unverändert fort. Die Realschule Fahrn hat das Gebäude der Grundschule Sonnenblumenschule als Dependance dazu erhalten. Die Fridtjof-Nansen-Realschule nimmt keine neuen Schüler mehr auf und ist in das Gebäude der Hauptschule Frankenschule umgezogen. Und schließlich wurde die August-Thyssen-Realschule eine Dependance der Realschule Hamborn II.

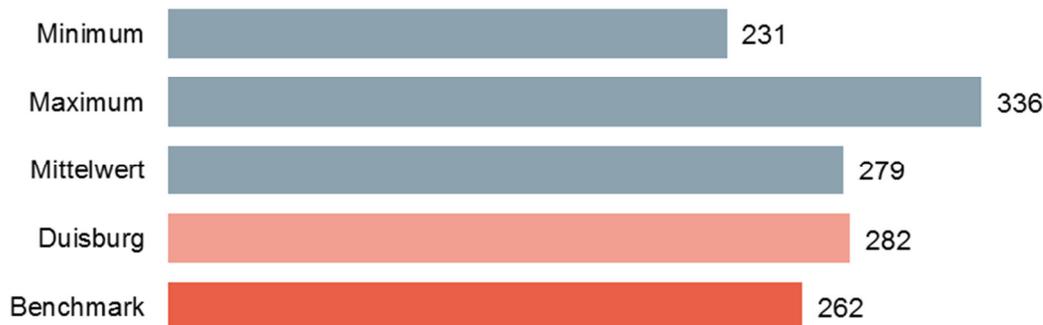
→ **Feststellung**

Duisburg hält nicht an der Schulform Realschule fest. Eine Betrachtung einzelner Standorte sowie eine separate Prognose für diese Schulform sind damit obsolet.

Gymnasien

Die Anzahl der Gymnasiasten nahm zwar im Vergleich der Eckjahre 2000 und 2011 um rund 15 Prozent zu. Weil die Gymnasialzeit auf acht Schuljahre umgestellt wird, kommt es nun aber zu einem leichten Rückgang. Das Gymnasium bleibt als Schulform in Duisburg unverändert bestehen. Zwei der Gymnasien sind Ganztagschulen, was die GPA NRW beim Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2011



Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
282	231	336	279	259	282	286	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 5) zu finden. Daran ist zu sehen, dass die folgenden Gymnasien die höchsten Werte ausweisen:

- Kopernikus-Gymnasium mit 381 m² je Klasse,
- Elly-Heuss-Knapp-Gymnasium mit 379 m² je Klasse und
- Reinhard-und-Max-Mannesmann-Gymnasium mit 348 m² je Klasse.

Summen Gymnasien 2011

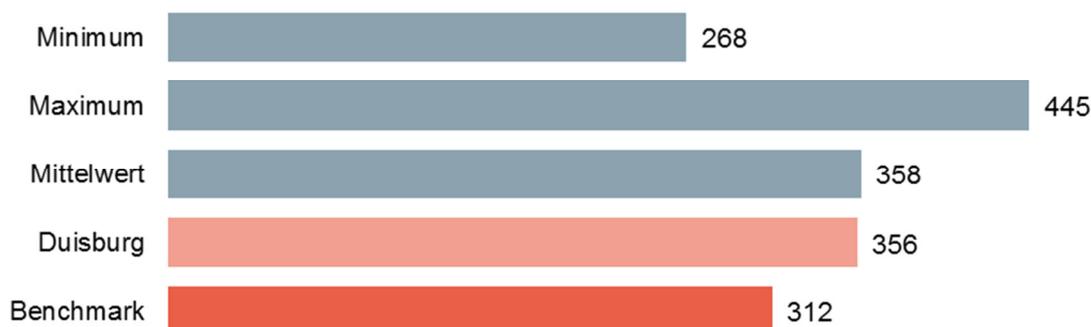
Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
128.960	10.618	458	27,24	282	262	20	9.149

Sieben Prozent der Fläche an Gymnasien gelten als Potenzial. An den Gymnasien kam es seit 2011 zu keinen wichtigen Veränderungen. Für die Zukunft bereitet ein drittes Gymnasium den Antrag vor, Ganztagschule zu werden. Das kann den Bedarf an Flächen geringfügig verändern.

Gesamtschulen

Die Schülerzahlen an Gesamtschulen stiegen von 2000 nach 2011 um neun Prozent. Für die Zukunft werden gleichbleibende Schülerzahlen erwartet. Die Gesamtschulen bleiben als Schulform in Duisburg unverändert bestehen. Alle Gesamtschulen sind Ganztagschulen. Dies hat die GPA NRW beim Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Gesamtschule je Klasse in m² 2011



Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
356	268	445	358	317	362	393	20

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 6) zu finden. Daran ist zu sehen, dass die folgenden Gesamtschulen die höchsten Werte ausweisen:

- Gesamtschule Duisburg-Mitte mit 579 m² je Klasse,
- Lise-Meitner-Gesamtschule mit 424 m² je Klasse,
- Herbert-Grillo-Gesamtschule mit 415 m² je Klasse und
- Gesamtschule Süd mit 404 m² je Klasse.

Summen Gesamtschulen 2011

Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
191.149	13.572	536	27,17	356	312	44	23.980

Rund 13 Prozent der Gesamtschul-Flächen weist die GPA NRW als Potenzial aus. Wichtige Änderungen seit 2011 gab es an Gesamtschulen keine. Künftig wird die Gesamtschule Globus am Dellplatz eine eigene Sekundarstufe II anbieten. Sie nutzt dann zusätzlich das Gebäude der sich auflösenden Emil-Rentmeister-Hauptschule mit.

Zusammenfassung der Potenziale Schulgebäude 2011

Schulart	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	44.600
Hauptschulen	14.900
Realschulen	9.800
Gymnasien	9.100
Gesamtschulen	24.000
Gesamt	102.400

Die Berechnungsgrundlage findet sich als Tabelle 1 als Anlage zu diesem Teilbericht.

Zu berücksichtigen ist, dass für die Umsetzung der Inklusion zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume, Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege- oder Hygieneräume) notwendig sein können. Diese Räume benötigen mit einer Nutzfläche von 10 bis 20 m² allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume.

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. In Duisburg sind im Schuljahr 2013/2014 deshalb zusätzlich 38 Klassen an Grundschulen und 45 Klassen an weiterführenden Schulen eingerichtet worden. Diese waren

so nicht in der Schulentwicklungsplanung vorgesehen. Aufgrund der geringen Gruppengrößen sind aber auch hier kleinere Räume ausreichend.

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 Potenzial monetär aus, beträgt es für die Duisburger Schulen rund 10,2 Mio. Euro jährlich.

Durch die Aufgabe mehrerer Schulen hat die Stadt Duisburg die Schulflächen seit 2011 reduziert. Durch den Rückgang der Schülerzahlen nimmt der Flächenbedarf bei den meisten Schulformen jedoch weiter ab. Um die heutige Situation darzustellen, berücksichtigen wir die zwischenzeitlich eingetretenen und textlich zuvor erwähnten Veränderungen in der Schullandschaft.

Zusammenfassung der Potenziale Schulgebäude 2013

Schulart	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	41.000
Hauptschulen	900
Realschulen	15.200
Gymnasien	31.800
Gesamtschulen	35.300
Gesamt	124.200

Die Berechnungsgrundlage findet sich als Tabelle 2 als Anlage zu diesem Teilbericht.

Zwar realisiert die Stadt Duisburg einige Potenziale und entlässt Schulgebäude aus der schulischen Nutzung. Doch reicht dies bisher nicht aus, um mit dem Rückgang der Schülerzahlen Schritt zu halten. Strukturell bleiben deutliche Potenziale erkennbar, weil weniger Klassen gebildet werden.

Bei den Grundschulen wirken sich deshalb die Schließungen seit 2011 effektiv nur im Umfang von einem Grundschulgebäude aus. Bei den Haupt- und Realschulen werden zwar perspektivisch keine Flächen mehr vorzuhalten sein. Bis sich Sekundarschulen überall etabliert haben, sind jedoch gewisse Flächenüberhänge nicht zu vermeiden. Ziel muss allerdings sein, die entstehenden Sekundarschulen flächeneffizient zu gründen. Die GPA NRW hält 336 m² BGF je Klasse an Sekundarschulen für auskömmlich. Stellt die Stadt Duisburg mehr Flächen zur Verfügung, lässt sie eine Möglichkeit zur nachhaltigen Reduzierung der Flächenüberhänge als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung ungenutzt. Die Zuwächse an den im Wesentlichen unverändert gebliebenen Schulformen Gymnasien und Gesamtschulen sind beachtlich. Ordnete man die erzielten Werte aus 2013 hilfsweise in den interkommunalen Vergleich 2011 ein, erreichte Duisburg an den Gymnasien die schlechteste Positionierung. Keine andere kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen würde mehr Flächen für ihre Gymnasien bereitstellen.

→ **Feststellung**

Die Potenziale der Schulgebäude steigen bis 2013 auf rund 12,4 Mio. Euro jährlich. Leichte Verbesserungen an den Grundschulen werden durch deutliche Verschlechterungen bei Gesamtschulen und insbesondere den Gymnasien bedeutungslos. Die Schließung von Haupt- und Realschulen kann zur Reduzierung der Schulflächen genutzt werden. Dafür muss die Stadt Duisburg bei den Sekundarschulen entsprechende sparsame Flächenstandards setzen.

Szenario der Potenziale Schulgebäude 2017

Schulart	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	59.900
Sekundarschulen	0
Gymnasien	35.700
Gesamtschulen	41.200
Gesamt	136.800

Die Berechnungsgrundlage findet sich als Tabelle 3 als Anlage zu diesem Teilbericht.

In dem Szenario wird für Grundschulen, Gymnasien und Gesamtschulen der aktuell bestehende Gebäudebestand unterstellt. Die Ganztagsangebote werden unverändert wahrgenommen. Als durchschnittliche Klassenstärke dient als Orientierungswert der Klassenfrequenzrichtwert für die jeweilige Schulform. Die Sekundarschulen werden nicht betrachtet, weil die Stadt Duisburg hierfür keine Prognosedaten zur Verfügung stellen kann. Im Szenario wird deshalb davon ausgegangen, dass die Sekundarschulen wie von der GPA NRW empfohlen mit 336 m² BGF je gebildeter Klasse auskommen und keine Potenziale entstehen.

Das Szenario ist überschlägig und soll aufzuzeigen, wie sich die schon heute bekannte demografische Entwicklung auf den Gebäudebestand auswirkt. Es zeigt, dass auch weiterhin Handlungsmöglichkeiten zu nutzen sind. Der Bestand der Schulgebäude muss sich an die schrumpfende Schülerzahl anpassen. Die Größenordnung der Potenziale steigt bis 2017 auf rund 13,7 Mio. Euro an, wenn die Stadt Duisburg ihre Handlungsmöglichkeiten ungenutzt lässt.

Schulturnhallen

Die GPA NRW betrachtet alle Sport- und Turnhallen, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Berufskollegs und Förderschulen) genutzt werden. Bei schulübergreifender Nutzung sind die Halleneinheiten und Flächen anteilig berücksichtigt.

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Der so ermittelte Bedarf für Duisburg wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Übersicht Bestand Turnhallen-Einheiten nach Stadtbezirken für Schulen 2011

Bezirk	Turnhallen-Einheiten für Schulsport	davon entfallen auf Förderschulen und Berufskollegs	verbleibend
Walsum	22	0	22
Hamborn	33	-5	28
Meiderich, Beeck	29	-2,5	26,5
Homberg, Ruhrort, Baerl	19	-1,5	17,5
Mitte	40	-7,5	32,5
Rheinhausen	30	-5	25
Süd	30	-1	29
Summe	203	-22,5	180,5

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2011

Bedarf bei zwölf Klassen je Übungseinheit	Bestand	Differenz
179	180,5	1,5

→ Feststellung

Der Bestand an Turnhallen-Einheiten für Schulsport entspricht in Duisburg nahezu dem Bedarf. Das Potenzial von 1,5 Turnhallen-Einheiten ist marginal.

Nicht für alle Turnhallen konnten die Flächen in m² BGF zur Verfügung gestellt werden. Ein Bezug der Summe der Flächen auf die Einwohnerzahl entfällt deshalb in Absprache mit der Stadt.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Als Folge der sinkenden Schülerzahlen sind viele Grundschulen nicht mehr vollständig ausgelastet. Um Gebäudekosten einzusparen, sollte die Stadt Duisburg die Schulstandorte reduzieren. Hier sehen wir deutliche Handlungsmöglichkeiten.
- Bei den Hauptschulen hat die Stadt Duisburg auf die rapide zurückgehenden Schülerzahlen reagiert. Es wurden bereits Standorte endgültig aufgegeben. Die Auflösung weiterer Hauptschulen steht unmittelbar bevor. Für die Realschulen gilt das zu den Hauptschulen gesagte entsprechend. Beide Schulformen sollen durch Sekundarschulen ersetzt werden. Bei der Einführung der Sekundarschulen sollten gleichzeitig Handlungsmöglichkeiten genutzt werden, um das Überangebot an Schulflächen nachhaltig abzubauen.
- Die Flächenkennzahl der Gymnasien insgesamt überschreitet schon im Vergleichsjahr 2011 den Benchmark. Wenn das Gymnasium künftig nur noch acht Jahre besucht wird,

sinken die Schülerzahlen weiter. Es muss ein Jahrgang weniger in den Gebäuden untergebracht werden. Dieser Rückgang der Schülerzahlen verschärft die Flächensituation und es entstehen künftig noch deutlichere Überkapazitäten.

- Die Gesamtschulen nutzen ihre Aufnahmekapazitäten voll aus, sind jedoch vom Platz her offenbar teilweise großzügig bemessen. Die Stadt sollte prüfen, ob durch eine effizientere Nutzung der Gebäude höhere Zügigkeiten ermöglicht werden können.
- Im Haushaltssanierungsplan sind Maßnahmen aufgeführt, die Aufwendungen von über 6,6 Mio. Euro einsparen sollen. Hierzu sollen konkret erkannte Handlungsmöglichkeiten genutzt und Flächen aus der schulischen Nutzung entlassen werden.
- Der Bestand an Schulturnhallen entspricht dem aktuellen Bedarf.
- Die Stadt Duisburg konnte die Flächendaten und Schülerzahlen in ausreichender Qualität liefern. Die Datentransparenz ist zufriedenstellend. Die fehlende Prognose der Schülerzahlen für die Haupt- und Realschulen wegen der Umstellung auf die Sekundarschulen erschwert eine vorausschauende Betrachtung.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Duisburg mit dem Index 2.

Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten

Kommunale Immobilien binden ein enormes Finanzvolumen und verursachen hohe Folgekosten. Ein Portfoliomanagement, durch das die Zusammensetzung und weitere Entwicklung des Gebäudebestandes bewusst gesteuert wird, ist daher insbesondere in großen Städten unerlässlich. Außerdem ist es wichtig, die Gebäude anhand ihrer Lebenszykluskosten⁴ zu bewerten. Nur wenn diese bekannt sind, kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit von Immobilien beurteilen und belastbare Entscheidungsgrundlagen liefern.

Mit dem als Anlage beigefügte Fragebogen (siehe Berichtsende, Tabelle 4) hinterfragt die GPA NRW, inwieweit diese Anforderungen bei der Stadt Duisburg erfüllt sind.

In Duisburg ist das Immobilien-Management Duisburg (IMD) als eigenbetriebsähnliche Einrichtung für das strategische Flächenmanagement zuständig.

„Das IMD hat die Aufgabe, Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Gebäude sowie sonstige Bauwerke für die Zwecke der Stadt Duisburg nach kaufmännischen Grundsätzen zu erwerben, anzumieten, zu pachten, zu bewirtschaften, zu entwickeln und zu verwerten sowie Gebäu-

⁴ Lebenszykluskosten beinhalten alle Kosten und Erträge einer Immobilie von seiner Planung bis zum Abriss bzw. zur Verwertung.

de und sonstige Bauvorhaben zu realisieren. Die Ziele der Stadt im Hinblick auf die Stadtentwicklung und die Wirtschaftsförderung sind dabei zu beachten.“⁵

Die GPA NRW die gestellten Fragen nach ihrer Bedeutung gewichtet. Basierend auf dem vor Ort geführten Interview mit der Geschäftsführung und dem Objektmanagement haben wir bewertet, inwieweit die Stadt Duisburg die einzelnen Kriterien erfüllt:

- nicht,
- ansatzweise,
- überwiegend und
- vollständig.

Daraus errechnet sich ein Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Duisburg einen Wert von 81 Prozent erreicht. Dies zeigt, dass das Thema hier schon weit entwickelt ist und viele Merkmale erfüllt sind.

Nach eigenen Angaben überprüft das IMD daher kontinuierlich, ob die städtischen Immobilien noch für die kommunale Aufgabenerfüllung notwendig sind. Damit gehört auch die Verwertung der nicht mehr benötigten Schulgebäude zum Aufgabenfeld des IMD. Als Schnittstelle zur Verwaltung dient die gemeinsame Immobilienkonferenz mit der Kämmerei und der Organisationsabteilung der Stadtverwaltung.

→ **Feststellung**

Das IMD ist in Duisburg die zentrale Stelle für die Steuerung des Immobilienportfolios. Es entwickelt Maßnahmen, um den Gebäudebestand jeweils an den notwendigen Bedarf anzupassen, sofern diese vom Träger formuliert sind. Die wesentlichen Gebäudedaten liegen dort in digitaler Form vor.

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 und Grundrisspläne sind im IMD elektronisch erfasst. Die angefallenen Gebäudekosten können aus der eingesetzten Software entnommen werden. Es werden standardmäßig interne Berichte über die Entwicklung der Daten erstellt.

Es gibt ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster, das sukzessive weiter aufgebaut wird. In einem solchen Kataster werden alle durchgeführten und langfristig zu erwartenden Sanierungsaufwendungen monetär erfasst. Die Maßnahmen werden nach Prioritäten geordnet und im Rahmen der finanziellen und personellen Ressourcen abgearbeitet.

Sämtliche externen Dienstleistungsverträge, zum Beispiel für die Wartung der Gebäudetechnik oder für Handwerker-Rahmenverträge, hat das IMD in einem Vertragskataster erfasst.

Für die Planung der Errichtungs- und Nutzungskosten bei Neubauten werden im Rahmen von „Private Public Partnership“ Projekten detaillierte Berechnungen durchgeführt. Neben baulichen Standards (z.B. leicht zu reinigende Bodenbeläge) sind auch Vorgaben für den Energiever-

⁵ § 1 Abs. 2 Betriebssatzung des Immobilien-Management Duisburg (IMD) vom 15. Dezember 2006

brauch definiert. Ziel dieser Vorgaben ist es, dauerhaft niedrige Bewirtschaftungskosten zu erzielen.

Für eine Lebenszykluskostenbetrachtung müssten sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten zusammengeführt und ausgewertet werden. Solche langfristig ausgerichteten Kostenvergleiche stellt das IMD nur bei Bedarf an, um anstehende Neubau- oder Sanierungsvarianten zu vergleichen.

Für die bestehenden Gebäude führt das IMD solche umfassenden Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht standardmäßig durch. Ein Kennzahlensystem, in dem die Entwicklung der Errichtungs- und Nutzungskosten laufend nach Gebäudetypen differenziert ausgewertet wird, wird nur in Ansätzen genutzt. Die zyklische Auswertung solcher Kennzahlen würde es ermöglichen, unwirtschaftliche Gebäude eindeutig zu identifizieren.

→ **Empfehlung**

Das IMD sollte ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten aufbauen. Für Entscheidungen über Neubau- und Sanierungsprojekte legt es bereits langfristige Wirtschaftlichkeitsberechnungen zugrunde. Das IMD sollte die Kennzahlenerhebung sukzessive auf den gesamten Gebäudebestand ausweiten.

Hinweise zum Aufbau eines solchen Kennzahlensystems sind dem als Anlage beigefügten Fragebogen zu entnehmen.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auch auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Duisburg hatte 2011 insgesamt 103,0 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten eingesetzt. Diese verursachen Personalaufwendungen von 4,32 Mio. Euro. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen je Stelle anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁶. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten. Die mit den Beschäftigten jeweils arbeitsvertraglich festgelegten Arbeitszeiten sind in der Regel Teilzeit-Verträge mit einer befristeten und bedarfsorientierten Erhöhung.

⁶ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/11)

**Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011
(alle Schulformen außer Berufskollegs)**

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
67	55	103	73	67	72	76	22

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 der Anlage dieses Teilberichts zu entnehmen. Duisburg erreicht bei allen Schulformen, die in dieser Kennzahl zusammen gefasst sind, durchschnittliche bis gute Werte, besonders gute bei Haupt-, Realschulen und Gymnasien.

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)**

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
47	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)**

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
615	428	778	602	548	605	659	22

**Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariat 2011
(nur Berufskollegs)**

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
968	597	1.234	887	758	840	988	21

Duisburg erreicht in den meisten Schulformen gute Werte und eine hohe Auslastung. Ausnahmen sind die Grundschulen und Gesamtschulen. Dort müssen die Sekretariatskräfte nur vergleichsweise wenige Schüler betreuen.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) zugeordnet. Zurzeit erhalten die Beschäftigten meist noch die Entgeltgruppe 6, da sie eine entsprechende Besitzstandswahrung aus dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) haben.

Qualitatives Stellenniveau 2011

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Duisburg Vollzeit-Stellen	Duisburg Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	0	0	1
E 8	9,0	9	7
E 6	33,0	32	55
E 5	61,0	59	32
E 3	0	0	6
Summe	103,0	100	100

Die Bandbreite der Entgeltgruppen ist bei der Stadt Duisburg zwar typisch. Jedoch haben nur elf von 22 Städten überhaupt Stellen in den Entgeltgruppen E 8 oder E 9 eingerichtet. In den restlichen Kommunen gibt es keine so hohe Vergütung in Schulsekretariaten. Üblicherweise sind diese nur in den Berufskollegs zu finden. In diesen größeren Einheiten sind die Sekretariate häufig mit mehreren Kräften besetzt. Nimmt eine der Stellen dort zusätzlich Koordinierungs- und Leitungsaufgaben wahr, kann dies zu einer höheren Bewertung führen. In Duisburg ist jede zweite Stelle an Berufskollegs mit E 8 bewertet. An den anderen Schulformen hat die Stadt Duisburg nur Stellen mit E 5 und E 6 eingerichtet, an Grund-, Haupt-, Real- und Förderschulen sogar ausschließlich solche in E 5.

→ Empfehlung

Vor dem Hintergrund des interkommunalen Vergleichs sollte die Stadt Duisburg prüfen, ob die Eingruppierungen nach Entgeltgruppe E8 sachgerecht und im bisherigen Umfang beibehalten werden.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Duisburg verwendet einen nach Schülerzahl und Schulform gestaffelten Stundensockel. Für Ganztagsangebote und eingerichtete Oberstufen gibt es weitere Zuschläge.

Einmal jährlich errechnet die Stadt Duisburg so die benötigten Stunden und passt die Besetzung der Sekretariate entsprechend an. Deshalb kann es vorkommen, dass eine Kraft mehrere Schulen betreut.

Eine Änderung der Arbeitszeit kann die Stadt Duisburg in der Regel flexibel umsetzen, da sie die befristeten individuell erhöhten Stundenanteile entsprechend anpasst. So können Umsetzungen zu anderen Schulen vermieden werden.

→ **Feststellung**

Das Verfahren zur Stellenbemessung ist zwar pauschal, aber sachgerecht. Die GPA NRW begrüßt die flexible Vertragsgestaltung für die Sekretariatskräfte.

In der Zukunft wird es voraussichtlich mehr Inklusion an den Schulen geben. Auch mehr zuwandernde Schulkinder und Aufgaben im Bildungs- und Teilhabepaket können zu Mehrarbeit führen. Die Stadt Duisburg sollte deshalb prüfen, ob und wie sie dies bei der Bemessung der Stellen berücksichtigt. Bislang gibt es keine entsprechenden Ansätze.

Hilfreich können die Ausführungen des KGSt-Berichtes 14/2014 zur Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten sein. Dort werden auch deutlich differenziertere Möglichkeiten zur Stellenbemessung vorgestellt, als Duisburg sie bislang verwendet. Mit dem im Bericht beschriebenen detaillierten Aufgabenkatalog und mittleren Bearbeitungszeiten könnte die Stadt Duisburg die individuellen Besonderheiten an den jeweiligen Schulstandorten stärker berücksichtigen. Zugleich gibt es auch gegenläufige Trends, die zu geringeren Bemessungen führen werden. Wegen der Umstellung auf G8 sowie des allgemeinen demografischen Rückgangs der Schülerzahlen bleiben auch künftig jährliche Anpassungen erforderlich.

Der KGSt-Bericht kann im Übrigen auch wertvolle Anregungen zur Aktualisierung der Stellenbeschreibungen liefern.

Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen im städtischen Haushalt. Deshalb prüft die GPA NRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Stadt Duisburg hat im Jahr 2011 insgesamt rund 5,09 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Davon entfallen 89 Prozent auf den Schulweg. Der Rest auf Fahrten zu Sportstätten.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	73	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	1.611	219	1.611	608	508	551	631	18
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	4,0	4,0	44,9	19,2	14,4	15,4	23,1	18

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 6 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen. Bei der Gesamtkennzahl Aufwendungen je Schüler in Euro erreicht Duisburg einen guten Wert.

Auffällig ist jedoch, dass in Duisburg auf der einen Seite die Aufwendungen für den Schulweg je beförderten Schüler am höchsten sind. Auf der anderen Seite ist aber wiederum nirgendwo der Anteil der anspruchsberechtigten Kinder niedriger. Die vergleichsweise hohe Einwohnerdichte von Duisburg ist grundsätzlich ein Indiz für günstige Kennzahlen bei der Schülerbeförderung, da dann oftmals die Schulwege kurz sind und keine Ansprüche auf Schülerbeförderung entstehen. Die wenigen Kinder, die überhaupt befördert werden müssen, werden dann oft im teuren Schülerspezialverkehr befördert, siehe Abschnitt „Schülerbeförderung im Schülerspezialverkehr“.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Duisburg nutzt für die Schülerbeförderung ganz überwiegend den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Ein Schülerspezialverkehr wird in Duisburg 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 Duisburg das städtische Verkehrsunternehmen „Duisburger Verkehrsgesellschaft (DVG)“. Den Schülerspezialverkehr organisiert und steuert die Schulverwaltung selbst.

Die Beförderungskosten übernimmt die Stadt Duisburg nur für anspruchsberechtigte Schüler. Zusätzliche Fahrten, die nicht als Schulweg oder Unterrichtsfahrt gelten, bezahlt der Schulträger nicht. Bei der Übernahme der Fahrtkosten beachtet die Stadt Duisburg den Höchstbetrag⁷. Sie gewährt keine Anreize zum Verzicht auf Fahrkarten, da dies keinen finanziellen Vorteil hätte. Durch ausgezahlte „Fahrradprämien“ würde die Belastung durch die SchokoTicket-Pauschale – wie nachfolgend dargestellt – nicht sinken.

Schülerbeförderung im Öffentlichen Personennahverkehr

Die Schüler können ermäßigte SchokoTickets beziehen, die eine Nutzung des ÖPNV rund um die Uhr ermöglichen. Dies ist der Standard im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr. Der Schulträger bescheinigt den Interessenten für ein SchokoTicket ihre Anspruchsberechtigung auf Übernahme der Schülerfahrkosten. Das Verkehrsunternehmen erhebt dann einen Eigenanteil direkt beim Schüler und händigt ihm das Ticket aus.

Die Stadt Duisburg zahlt dem Verkehrsunternehmen durch vertragliche Verpflichtung für die SchokoTickets pauschale Abgeltungsbeträge. Die Pauschale soll dem Verkehrsunternehmen bestimmte Einnahmen garantieren⁸. Bis zur Einführung des SchokoTickets in 2002 hat der Schulträger die individuellen Ticketkosten für anspruchsberechtigte Schüler übernommen. Die Summe aller Ticketkosten aus 2002 wird seitdem jährlich als Pauschale an das Verkehrsunternehmen gezahlt. Die Pauschale wird dabei jährlich mit der Anzahl aller – also auch der nicht anspruchsberechtigten – Schüler und der Entwicklung der Ticketpreise indiziert. Basis für die

⁷ 100 Euro je Monat, § 2 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung (SchfKVO)

⁸ vgl. „Hinweise zum Schülerticket in Nordrhein-Westfalen“, ein gemeinsamer Runderlass vom 25.01.2001, MBl. NRW. Ausgabe 2001 Nr. 16 vom 20.03.2001 S. 402 f.

Berechnung ist also nicht die Zahl der Anspruchsberechtigten, sondern die Summe aller Schüler im jeweiligen Schuljahr.

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg zahlt dem Verkehrsunternehmen mehr als die tatsächlichen Ticketkosten für anspruchsberechtigte Fahrschüler im jeweiligen Schuljahr.

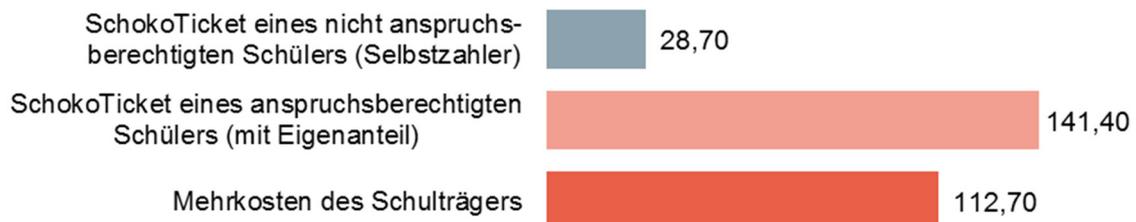
Neben dem indizierten Ticketpreis erhält das Verkehrsunternehmen den Eigenanteil der anspruchsberechtigten Schüler, die diese für die Nutzung des SchokoTickets zu entrichten haben. Der Eigenanteil kann bis zu zwölf Euro pro Monat betragen und ist von der Stadt an das Verkehrsunternehmen abgetreten.

→ **Feststellung**

Die rechtlich vorgesehene Kostenbeteiligung bei der Nutzung des SchokoTickets führt zu keiner Entlastung des städtischen Haushalts.

Würde die Stadt den Anspruchsberechtigten lediglich die tatsächlichen Ticketkosten erstatten, zahlte sie jedem Schüler den üblichen Preis von monatlich 28,70 Euro. Diesen Betrag vergleicht die GPA NRW nachfolgend mit der getroffenen Regelung zum SchokoTicket. Die GPA NRW legt dabei die SchokoTicket-Pauschale auf die Zahl der Schüler mit Anspruch auf Schülerbeförderung um. Dazu wird der zu zahlende Eigenanteil des Schülers addiert, der an das Verkehrsunternehmen abgetreten ist. Dadurch ergibt sich ein deutlich höherer Betrag als der reine Ticketpreis. Die Stadt bezahlt dem Verkehrsunternehmen nach der Beispielrechnung monatlich 141,40 Euro für jeden anspruchsberechtigten Schüler.

Zahlungen an das Verkehrsunternehmen durch Schulträger und Schulkind für Schülerbeförderung im Öffentlichen Personennahverkehr je Schüler und Monat in Euro 2011



→ **Feststellung**

Das bisherige Abrechnungsverfahren führt zu einer Verringerung der jährlichen Verlustabdeckung des Verkehrsunternehmens durch die Stadt. Es erfolgt eine verdeckte Subventionierung des ÖPNV über die Abrechnung der Schülerbeförderungskosten mit dem Verkehrsunternehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Duisburg 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.

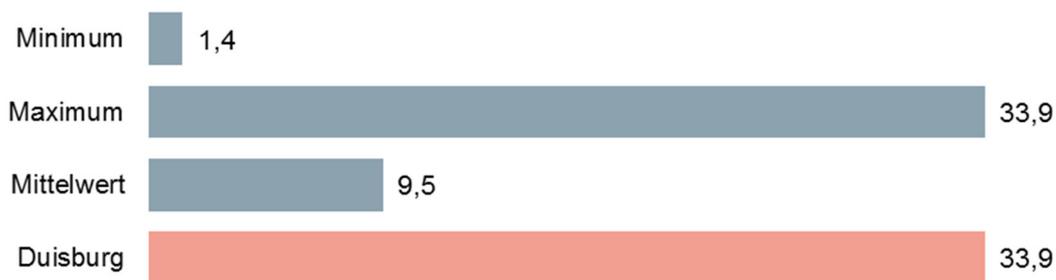
Um die Schülerbeförderung zu organisieren, arbeiten Schulverwaltung und Verkehrsunternehmen zusammen. Gemeinsam prüfen sie nach Auskunft der Verwaltung in halbjährlichen Abstimmungsgesprächen, wie die Streckenführung sowie die Auslastung der Verkehrsmittel verbessert werden kann, insbesondere an Schulzentren. Die Schulverwaltung ist hierbei dem Verkehrsunternehmen jedoch nicht weisungsbefugt.

Schülerbeförderung im Schülerspezialverkehr

Im Jahr 2011 betraf der Schülerspezialverkehr 951 Schüler. Die Stadt Duisburg schreibt die Dienstleistung regelmäßig alle zwei Jahre in Losen aus. Der Spezialverkehr wird schwerpunktmäßig bei gemeinsamem Unterricht von behinderten und nicht behinderten Kindern, an Förderschulen und für Fahrten zu Sportstätten eingesetzt.

Die Stadt Duisburg hat selbst erkannt, dass in Duisburg zwar nicht viele Kinder einen Anspruch auf Schülerbeförderung haben. Besteht jedoch ein Anspruch, wird dieser aber auffällig häufig in Form des teuren Spezialverkehrs erfüllt.

Anteil der mit Spezialverkehr beförderten Schüler an der Zahl der beförderten Schüler 2011 (alle Schulformen)

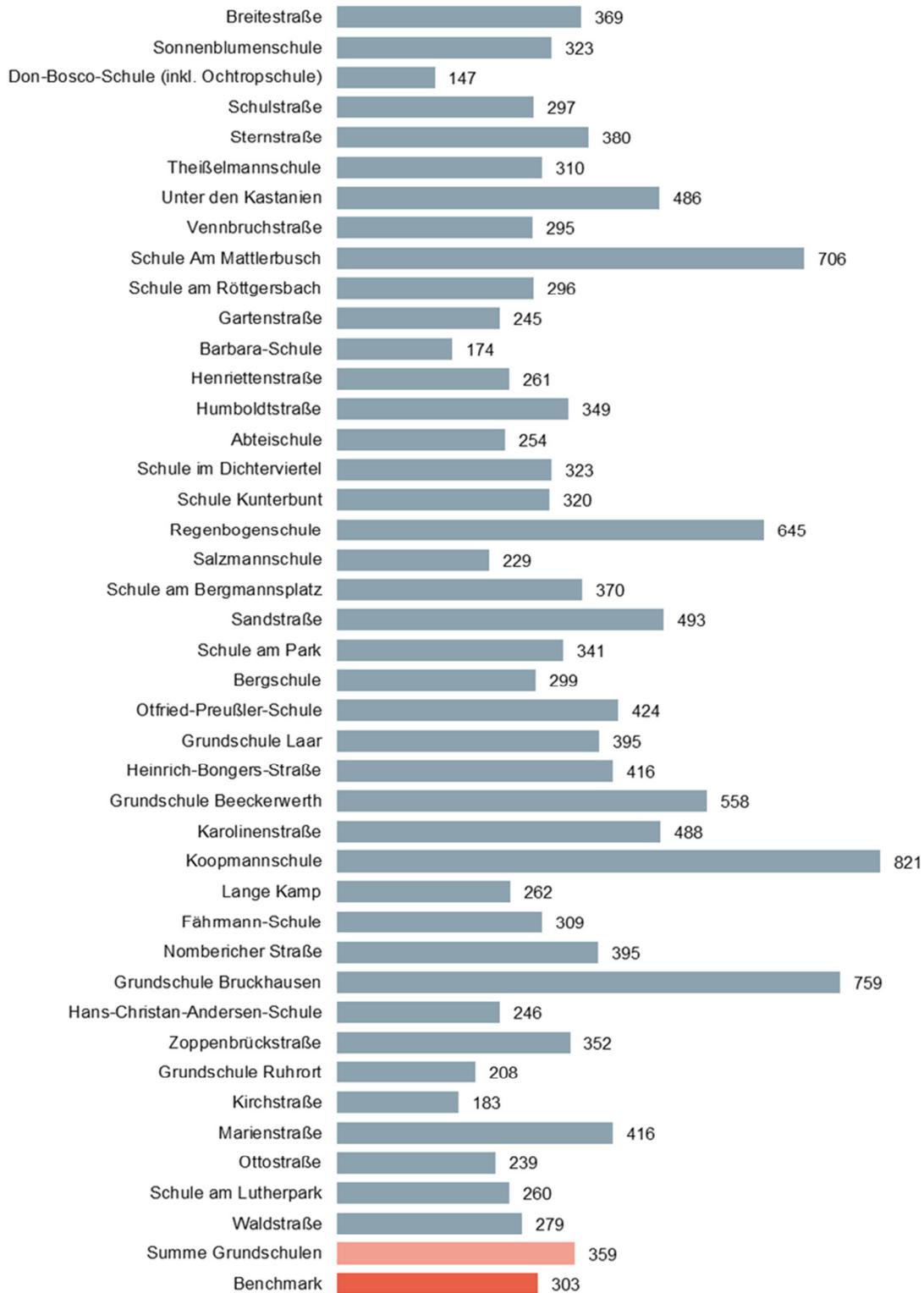


→ Feststellung

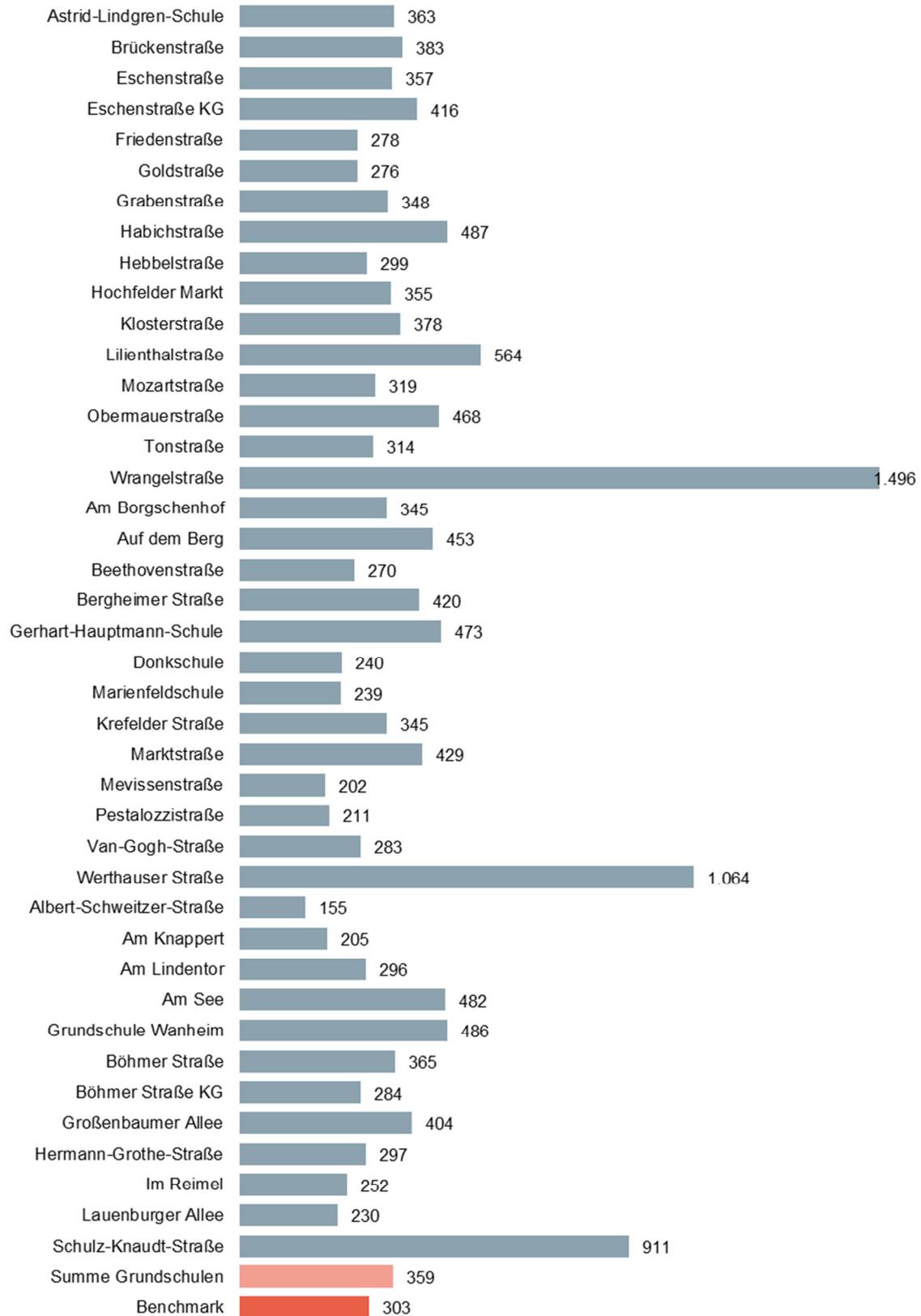
Die Stadt Duisburg untersucht die Auffälligkeit bereits aus eigener Erkenntnis heraus. Sie hat hierzu die Maßnahmen Nr. 3-401011 und Nr. 3-401014 „Einsparungen Schülerspezialverkehr“ im Haushaltssanierungsplan entwickelt, um durch veränderte Sachbearbeitung erfolgreich Aufwendungen einzusparen. Die beabsichtigten Einsparungen sollen über 300.000 Euro jährlich betragen.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

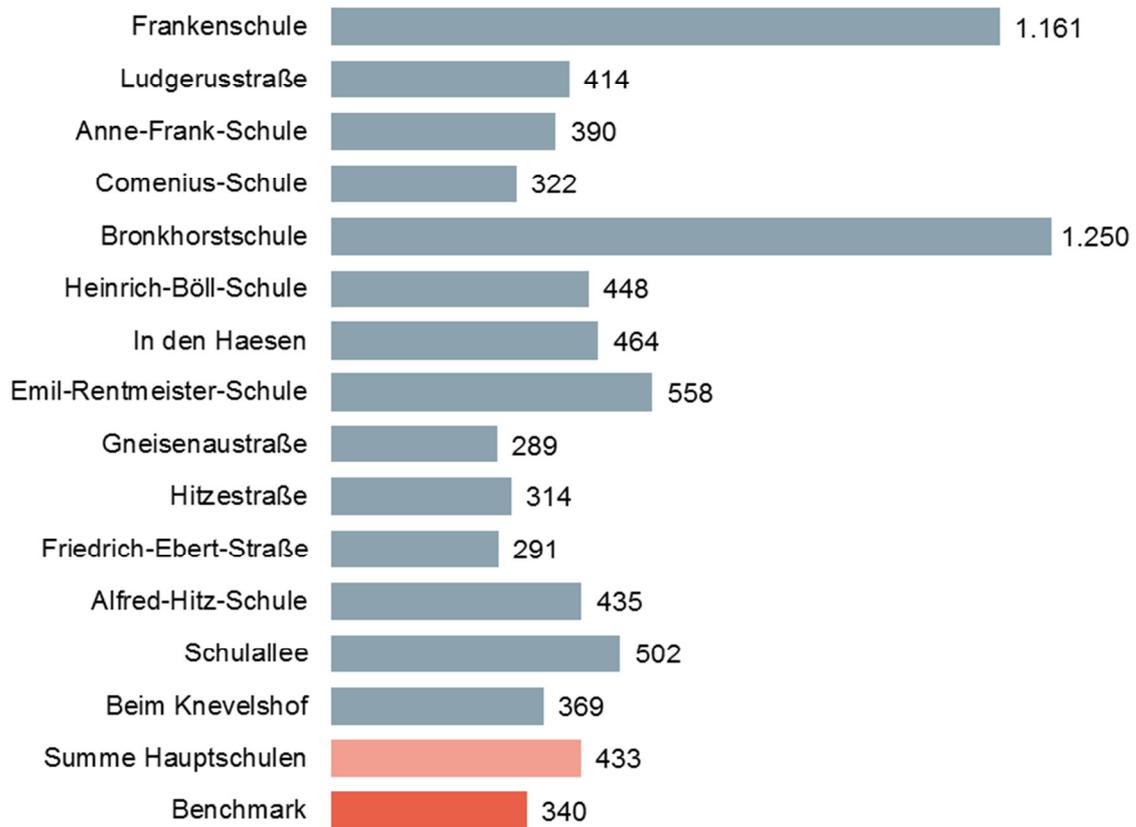
Grafik 1: Schulgebäude Grundschulen in m² BGF je Klasse 2011 (Teil 1)



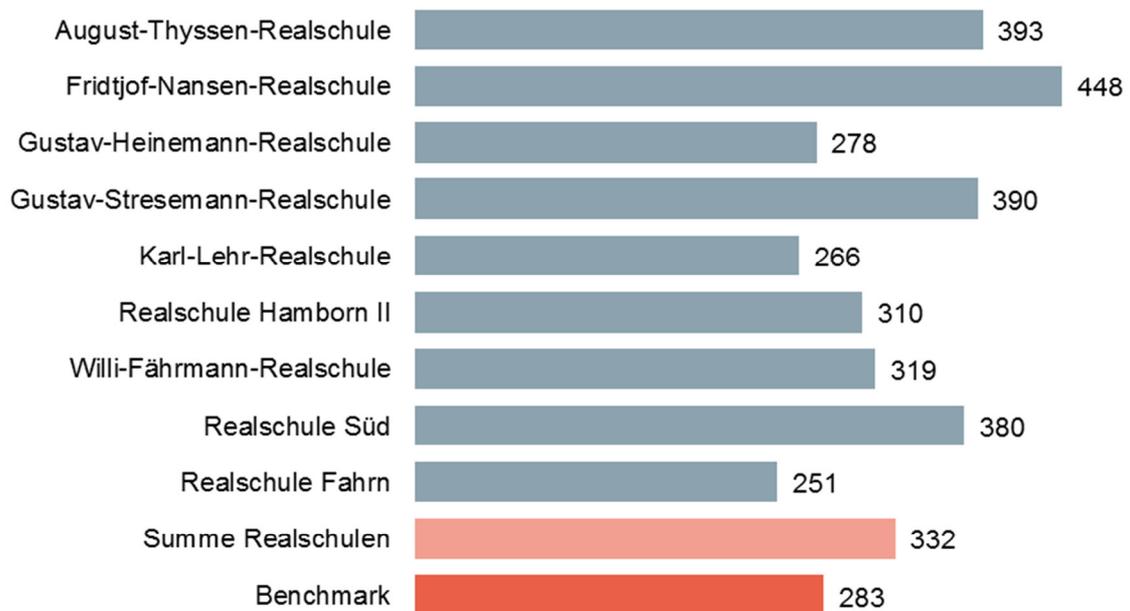
Grafik 2: Schulgebäude Grundschulen in m² BGF je Klasse 2011 (Teil 2)



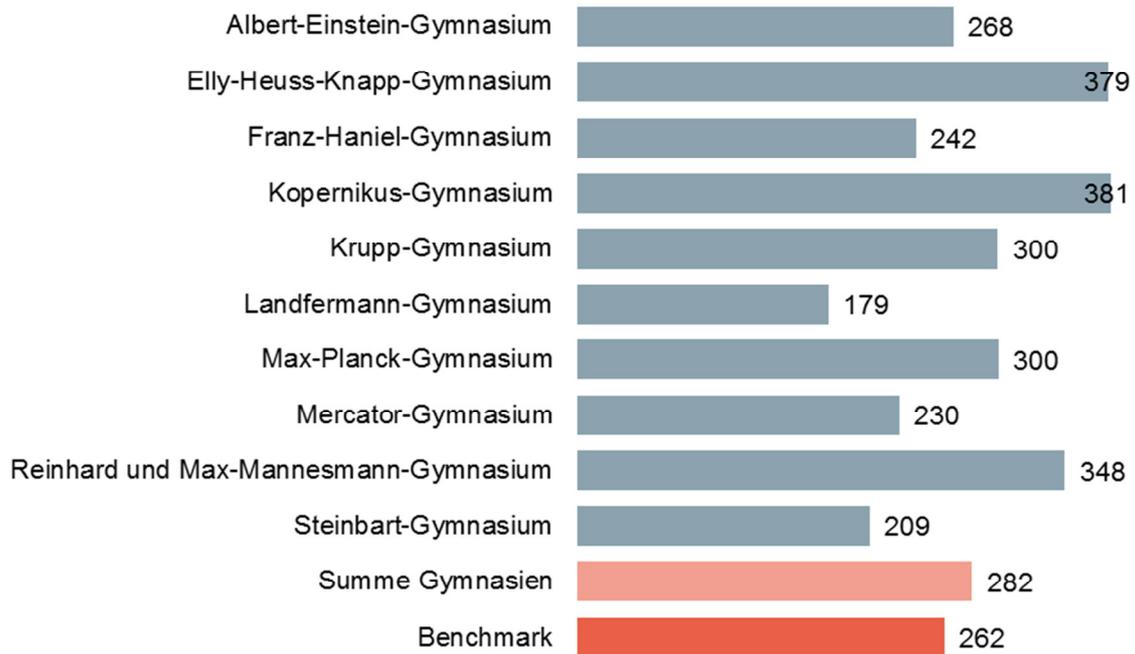
Grafik 3: Schulgebäude Hauptschulen in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 4: Schulgebäude Realschulen in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 5: Schulgebäude Gymnasien in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 6: Schulgebäude Gesamtschulen in m² BGF je Klasse 2011

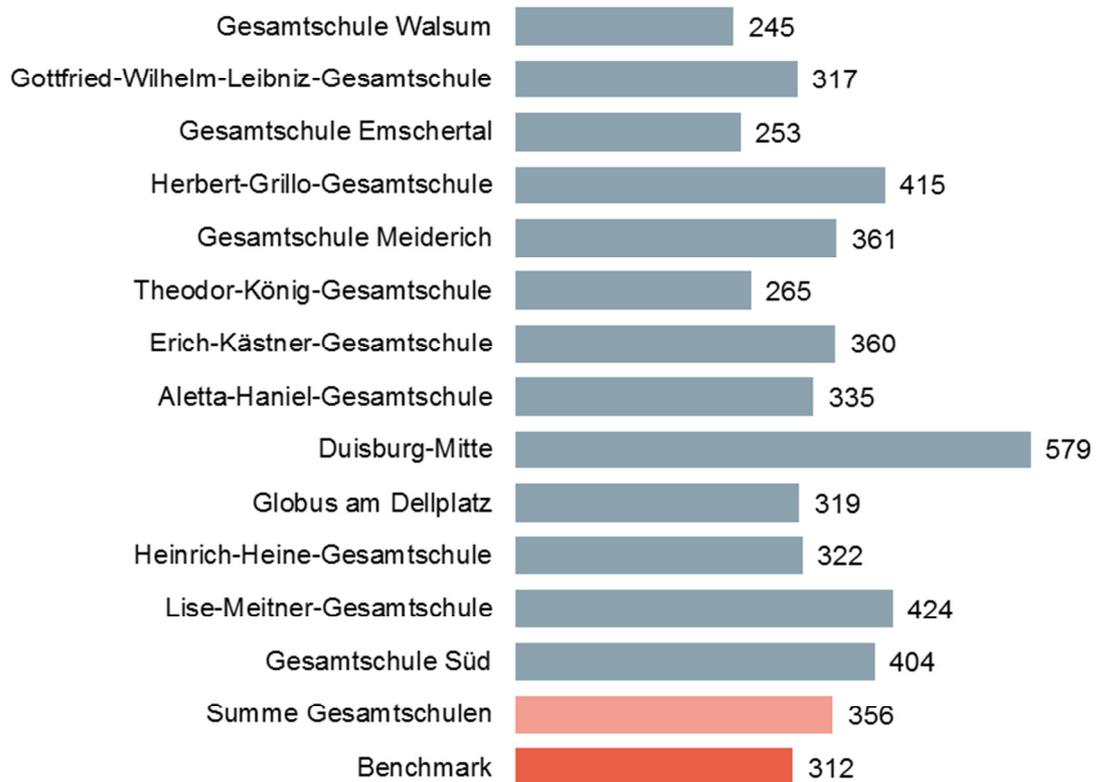


Tabelle 1: Übersicht der Potenziale Schulgebäude 2011

Schulform	Schulgebäude in m ² BGF	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial	Potenzial
						in m ² BGF je Klasse	in m ² BGF je Klasse	in m ² BGF
Grundschulen	284.243	17.619	791	22,27	359	303	56	44.570
Hauptschulen	69.338	3.260	160	20,38	433	340	93	14.938
Realschulen	66.118	5.196	199	26,11	332	283	49	9.801
Gymnasien	128.960	10.618	458	27,24	282	262	20	9.149
Gesamtschulen	191.149	13.572	536	27,17	356	312	44	23.980
Gesamt	739.808	50.265	2144					102.438

Tabelle 2: Übersicht der Potenziale Schulgebäude 2013

Schulform	Schulgebäude in m ² BGF	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial	Potenzial
						in m ² BGF je Klasse	in m ² BGF je Klasse	in m ² BGF
Grundschulen	271.404	16.932	760	22,27	357	303	54	41.031
Hauptschulen	40.049	2.347	115	20,38	348	340	8	894
Realschulen	67.205	4.802	184	26,11	365	283	82	15.157
Gymnasien	128.960	10.102	371	27,24	348	262	86	31.797
Gesamtschulen	191.149	13.572	500	27,17	383	312	71	35.298
Gesamt	698.767	47.755	1.930					124.178

Tabelle 3: Szenario der Potenziale Schulgebäude 2017

Schulform	Schulgebäude in m ² BGF	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial	Potenzial
						in m ² BGF je Klasse	in m ² BGF je Klasse	in m ² BGF
Grundschulen	271.404	16.400	698	23,5	389	303	86	59.949
Gymnasien	128.960	9.964	356	28	362	262	100	35.725
Gesamtschulen	191.149	13.459	481	28	398	312	86	41.177
Gesamt	698.767	39.823	1.534					136.851

Tabelle 4: 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?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Wird die Zielerreichung bzw. die Einhaltung der strategischen und operativen Vorgaben kontinuierlich überprüft und gemessen?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Besteht eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung und Vorbereitung entsprechender Entscheidungen in VV und Politik zuständig ist?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Gibt es ein festes Regelwerk, das ein verbindliches Verfahren zur Portfoliosteuerung vorgibt?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Wird der vorhandene Gebäudebestand im Sinne einer systematischen Portfolioanalyse kontinuierlich auf seine Notwendigkeit für die kommunale Aufgabenerfüllung kritisch hinterfragt/überprüft?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden in das zentrale Portfoliomanagement auch die Immobilien der städtischen Beteiligungen (Konzernsteuerung "Immobilien") einbezogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl Organisation des Portfoliomanagements				40	48
Erfüllungsgrad Organisation des Portfoliomanagements				83	
IT-Systeme und Datengrundlagen					
Ist eine Gebäudeübersicht vorhanden? Können Bruttogrundflächen, Nutzflächen, die	vollständig erfüllt	3	3	9	9

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Gebäudeanzahl ohne Rechercheaufwand angegeben werden?					
Sind die Gebäudedaten strukturiert, z.B. in einem CAFM-System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind die Gebäudekosten strukturiert, z.B. in einem kaufmännischen System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden zyklisch Berichte aus den Systemen erstellt und den Entscheidungsträgern zur Steuerung des Portfolios weitergeleitet?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Gibt es für alle Gebäude ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster?	vollständig erfüllt	3	3	9	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
Verfügen Sie über ein Vertragskataster für externe Services und Dienstleistungen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Wird das Vertragskataster zyklisch aktualisiert, erfolgen zyklische Neuausschreibungen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl IT-Systeme und Datengrundlagen				62	66
Erfüllungsgrad IT-Systeme				94	
Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)					
Haben Sie für Ihre Gebäude jeweils ein Betriebskonzept in dem die wichtigsten Fakten/Vorgaben zum Betrieb des Gebäudes erfasst sind?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Berücksichtigen Sie zukünftige Nutzungsänderungen und die erforderlichen Anpassungen bereits in Ihren Planungen?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Haben Sie einen Instandhaltungskatalog je Gebäude?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Kennen Sie die notwendigen Instandhaltungsraten je Gewerk oder Anlage?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Haben Sie einen Sanierungskatalog je Gebäude?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Kennen Sie die technischen Nutzungsdauern Ihrer Gebäude, Gewerke und Anlagen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				30	39
Erfüllungsgrad Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				77	
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	ansatzweise	1	2	2	6

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
der Lebenszykluskosten?	erfüllt				
Erfolgt eine langfristige Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Einzelgebäuden in Form von detaillierten Wirtschaftlichkeitsberechnungen?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden bei Standortentscheidungen Szenarienerhebungen beispielweise Neubau vs. Sanierung erstellt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Beträgt der Betrachtungszeitraum der Berechnungen mindestens 20-30 Jahre?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				21	33
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				64	
Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)					
Definieren Sie bei Neubauten oder umfangreichen Sanierungen Zielwerte, die seitens der Planungsbeteiligten erreicht werden müssen?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Führen Sie LZK-Berechnungen in sehr frühen Planungsphasen, Bsp. Wettbewerb oder VOF-Verfahren durch (gegebenenfalls durch Dritte, z.B. Architekten oder Fachplaner) ?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind die Lebenszykluskosten - nicht nur die Energiekosten - ein Entscheidungsmerkmal für die Auswahl des Entwurfs?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Werden die Berechnungen detailliert und nicht über Kennzahlen (Mittelwerte o.ä.) erstellt?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Werden die LZK-Berechnungen in den wesentlichen HOAI-Phasen (2,3,5) aktualisiert?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Werden alle Nutzungskostenarten der DIN 18960 in den LZK-Berechnungen berücksichtigt?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Werden die zu erwartenden Preissteigerungsraten je Kostenart in den Berechnungen berücksichtigt?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Erfolgen die LZK-Berechnungen dynamisch in einem VoFi-Modell?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Betrachten Sie bei den Maßnahmen zur Optimierung der Energiekosten auch die zukünftigen Instandhaltungs- und Sanierungskosten?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Geben Sie Standards bezüglich des Energieverbrauchs Ihrer Gebäude (Plusenergie, Passivhaus, etc.) vor?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Punktzahl Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				53	60
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				88	
Kennzahlensystem					
Ist ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten im Einsatz?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Werden die Kennzahlen Lebenszykluskosten zyklisch ausgewertet?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Sind detaillierte Kennzahlen zu Errichtungskosten vorhanden?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Sind detaillierte Kennzahlen zu Nutzungskosten vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Werden Maßnahmen ergriffen, wenn aus dem Kennzahlensystem deutliche Abweichungen erkennbar sind?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Gibt es Szenarienberechnungen für unwirtschaftliche Gebäude?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Punktzahl Kennzahlensystem				25	39
Erfüllungsgrad Kennzahlensystem				64	
Gesamtauswertung					
Punktzahl gesamt				231	285
Erfüllungsgrad gesamt				81	

Tabelle 5: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	66	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	608	355	1.165	655	556	615	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	33.400	44.555	41.379	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	62	60	127	84	74	80	95	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	652	309	704	520	451	526	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	33.400	46.700	42.225	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	50	43	102	62	54	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	799	416	1.117	721	651	699	798	22
Personalaufwendungen	40.300	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
je Vollzeit-Stelle in Euro								
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	59	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	732	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.955	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	73	51	107	72	64	70	79	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	578	403	832	613	555	625	657	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.236	38.668	47.969	42.897	42.207	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	132	78	322	162	123	149	192	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	305	136	556	295	216	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	40.300	38.934	44.130	41.967	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	47	35	73	51	46	51	57	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	968	597	1.234	887	758	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.250	39.088	45.250	43.218	42.355	43.474	44.206	21

Tabelle 6: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	9	9	134	66	37	58	98	19
Aufwendungen Schulweg je beförderten Schüler in Euro	1.596	253	3.095	1.042	547	810	1.122	16

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1.	2. Quar-	3.	Anzahl Werte
					Quartil	til (Me- dian)	Quartil	
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	0,5	0,5	9,4	4,6	2,6	4,0	6,0	17
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	109	35	219	129	101	123	156	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	1.591	162	1.591	537	382	457	543	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	6,1	6,1	76,0	26,0	17,8	20,9	32,7	17
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	78	23	231	119	86	125	146	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	1.594	222	1.594	501	406	437	494	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	4,4	4,4	82,7	27,2	19,2	21,3	30,8	17
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	192	26	231	121	78	104	169	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	1.589	225	1.589	526	395	425	510	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	10,7	6,0	78,0	26,4	18,0	21,3	35,4	17
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	34	34	293	142	89	117	205	18
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	1.590	172	1.590	473	384	416	461	15
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	1,9	1,9	89,8	36,7	22,6	31,2	47,9	16
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	257	257	1.563	721	538	669	877	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	1.823	886	3.966	1.831	1.040	1.647	2.135	16
Anteil der beförderten	12,5	12,5	70,5	43,8	34,5	47,0	52,6	17

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1.	2. Quar-	3.	Anzahl
					Quartil	til (Me- dian)	Quartil	
Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent								
Berufskollegs								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	67	20	112	66	52	67	83	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	1.590	339	1.590	568	389	472	583	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent	3,8	3,7	29,5	13,0	9,1	12,4	14,9	16

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen und -
anlagen der Stadt Duisburg
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	5
Kennzahlen	6
Straßenbeleuchtung	10
Energie	12
Unterhaltung	14
Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung	15

→ Verkehrsflächen und –anlagen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet die Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbeleuchtung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Straßenvermögen.

Die Untersuchung der Straßenbeleuchtung dient als Orientierung im Hinblick auf den Mitteleinsatz. Die GPA NRW hat einen Benchmark für den Stromverbrauch bezogen auf die Leuchtenstandorte definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie das Potenzial.

Verkehrsflächen

Ein vorausschauendes Verkehrsflächenmanagement ist eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche und am Bedarf ausgerichtete Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen. Daher untersucht die GPA NRW wie das Straßenvermögen in den Kommunen gesteuert wird und welche Strukturen in der jeweiligen Stadt zugrunde liegen. Danach betrachtet und analysiert sie steuerungsrelevante Kennzahlen zur Substanz- und Vermögenserhaltung. Die einbezogenen Grunddaten für die Kennzahlenermittlung sind angelehnt an die Definitionen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung.

Aufgrund der individuellen Einflussfaktoren in den Kommunen geben die interkommunalen Vergleiche eine Orientierung. Die Ausprägung der Kennzahlen und deren Wirkungszusammenhänge sind als Indikator für ggf. bestehende oder zukünftige Haushaltsrisiken geeignet.

Um eine vorsichtige 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.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Duisburg erörtert wurde.

- Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen liegt beim Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement.
- Operativ werden Neubau und Unterhaltung der Verkehrsflächen von den Wirtschaftsbetrieben Duisburg AöR (WBD) ausgeführt.

- Alle Querschnittsdaten (Länge, Breite) zu den Verkehrsflächen sind in einer Datenbank der Stadtverwaltung vorhanden. Über Aufbau und Schichtdicken liegen keine konkreten Angaben vor. Daten zum Untergrund und zu Besonderheiten liegen ebenfalls nicht vor.
- Informationen über Straßenaufbauten (Verkehrsschilder, Ampelanlagen) sind in der Datenbank nicht enthalten. Diese befinden sich im Eigentum der WBD.
- Der Bestand des Straßenkatasters korrespondiert zwingend mit der Anlagebuchhaltung. Die erforderlichen Eingaben und Veränderungen werden in der Datenbank vorgenommen und automatisch in die Anlagenbuchhaltung übertragen. Zusätzlicher Eingabeaufwand entfällt somit, beide Systeme sind stets auf gleichem Stand.
- Die Straßen werden regelmäßig von Mitarbeitern der WBD begangen, um der Verkehrssicherungspflicht Genüge zu tun. Umfang und Handhabung sind in einer Dienstanweisung geregelt. Die Begeher sind mit elektronischen Erfassungsgeräten ausgestattet. Diese sind in der Lage, die aufgenommen Schäden in die Datenbank einzulesen. Die WBD haben Zugriffsrecht auf diesen Teil der Datenbank und können sich aus den Schadensmeldungen ihre To-do-Listen erstellen. Gefahrenquellen können somit unmittelbar durch die WBD beseitigt werden.
- Eine schriftlich fixierte Unterhaltungsstrategie ist nicht vorhanden. Neben den „Flickarbeiten“ durch die WBD werden jährliche Deckenprogramme durch Fremdvergaben durchgeführt. Die Maßnahmenlisten werden jährlich aus den Erkenntnissen der Begeher und der Bezirksingenieure von der Verwaltung zusammengestellt. Auswertungen aus der Datenbank werden nicht zur Entscheidungsfindung herangezogen.
- Für 2015 ist eine Befahrung der Hauptverkehrsstraßen geplant. Nach erfolgter Auswertung sollte ein aktuelles Bild über den Straßenzustand und eine neue Verteilung der Schadensklassen vorliegen. Diese Daten sollten mittelfristig die Grundlage zu Erarbeitung einer Unterhaltungs- und Erneuerungsstrategie sein. Diese Inventur dient in erster Linie dem Abgleich der Bilanz mit dem tatsächlichen Zustand der Straßen.
- Aufbrüche in den Verkehrsflächen durch Ver- und Entsorger und die daraus erwachsenden Folgeschäden sind die häufigsten Ursachen für vorzeitig erforderliche Unterhaltungsmaßnahmen. Die Stadt Duisburg hat durch eine Vielzahl von Maßnahmen Vorsorge getroffen, diese Risiken zu minimieren. Alle Aufbrüche werden in einer gesonderten Fachschale der Datenbank exakt erfasst. Grundlage für eine umfängliche Überwachung der Maßnahmen sind detaillierte Vorgaben für die Wiederherstellung der Aufbrüche. Für den entstehenden Verwaltungsaufwand wird eine Gebühr von den Versorgungsträgern erhoben. Zur Vermeidung von Überschneidungen finden regelmäßige Koordinierungsgespräche statt.
- Die Straßenbaubeitragssatzung (KAG) der Stadt Duisburg schöpft die Möglichkeiten der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes nicht umfänglich aus. Die GPA NRW sieht hier noch Handlungsmöglichkeiten. Auf diese Einnahmen sollte die Stadt Duisburg als Stärkungspakt Kommune nicht verzichten. Weitere Ausführungen hierzu sind auch dem Teilbericht Finanzen zu entnehmen.

Strukturen

Die Stadt Duisburg unterhält in ihrem gut 23.200 ha großen Stadtgebiet ca. 16,5 Mio. m² Verkehrsflächen. Fünf Prozent der Verkehrsfläche sind Straßenbegleitgrün. Diese Flächen werden an dieser Stelle nicht betrachtet. Informationen zu diesen Flächen sind dem Teilbericht Grünflächen zu entnehmen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich somit auf eine Verkehrsfläche von ca. 15,7 Mio. m².

Strukturkennzahlen in 2011

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	2.096	805	3.195	1.954	1.485	2.057	2.494	22
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	32,05	20,87	47,21	32,34	28,90	30,57	34,67	22

Die Positionierung bei diesen Strukturkennzahlen ist wesentlich durch den Einwohnerbezug geprägt. Die absolute Größe der Verkehrsfläche wie auch der Anteil an der Gesamtfläche des Stadtgebietes zeigen ein deutlich unterdurchschnittliches Niveau.

Auch die Verkehrsflächen als Teil des Vermögens sind im Wert zu erhalten, soweit sie als unabdingbar und erforderlich für die Aufrechterhaltung der notwendigen Infrastruktur betrachtet werden. Bei dem als notwendig erkannten Infrastrukturvermögen ist die notwendige bauliche Unterhaltung ebenso wie die Instandsetzung und die Erneuerung des Vermögens geboten. Hierdurch wird die Substanz erhalten und ein Werteverzehr vermieden. Kommt eine Kommune diesen Grundsätze nicht oder nicht ausreichend nach, verschlechtert sich der tatsächliche Zustand. Ferner können entsprechende Risiken für den Haushalt entstehen. Der aktuellen Finanzlage der Kommunen kann es geschuldet sein, dass kurzfristig lediglich der Verkehrssicherungspflicht nachgekommen wird. Allerdings wird dann der Unterhaltungs- und Investitionsstau in die Zukunft verschoben. Der Zeitpunkt des Abbaus ist damit ungewiss. Der finanzielle Mittelbedarf fällt in der Regel dann deutlich höher aus.

Die Bedeutung dieses Vermögens wird im Übrigen auch durch die Bilanzwerte unterstrichen. Die Verkehrsflächen sind in Duisburg bilanziell mit einem Wert von 838 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

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,40	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 Duisburg ist im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittlich.

Kennzahlen

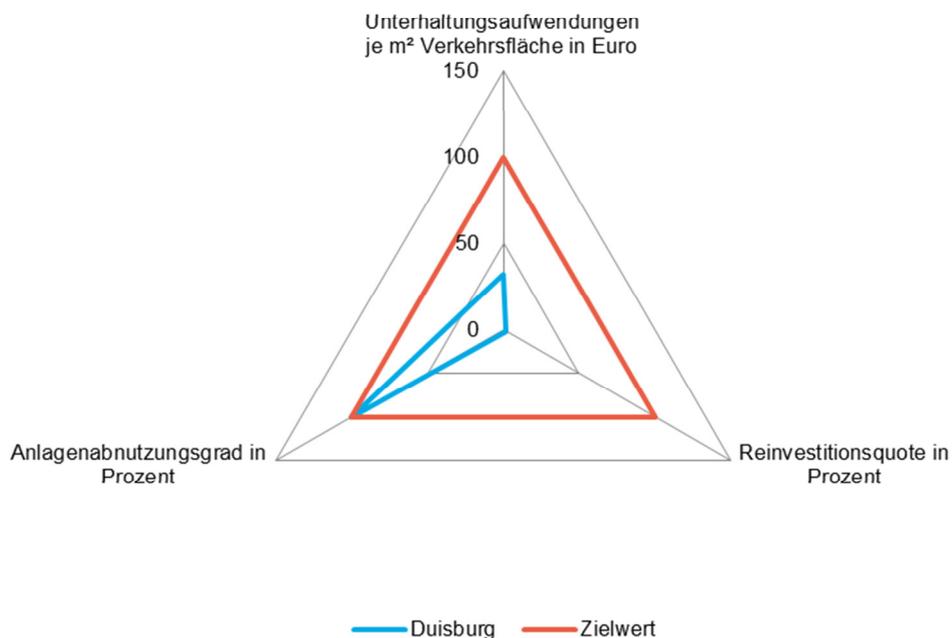
Die drei wesentlichen Merkmale

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition

sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Duisburg ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,10 Euro je m²¹ zugrunde. Für die Reinvestitionsquote hat die GPA NRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Zielwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

Merkmalausprägungen 2011



¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

Kennzahlen	Duisburg	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,35	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	2,02	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	50

Das geringe Alter und der damit verbundene geringe Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen wirken sich begünstigend aus. Hingegen liegen die Unterhaltungsaufwendungen und die Reinvestitionsquote in 2011 deutlich unterhalb des Zielwertes. Der niedrige Anlagenabnutzungsgrad kann in diesem Fall – bezogen auf ein Jahr – die geringen Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen rechtfertigen ohne direkt Risiken für den Vermögenserhalt zu indizieren. Soweit das Unterhaltungs- und Reinvestitionsvolumen in den künftigen Jahren allerdings auf diesem Niveau bleibt, droht ein Werteverzehr mit entsprechenden Haushaltsrisiken.

Die GPA NRW hat nachfolgend die drei wesentlichen Merkmale näher untersucht.

Anlagenabnutzungsgrad

Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt das durchschnittliche Alter des Straßenvermögens. Er errechnet sich aus dem Verhältnis Restnutzdauer zu Gesamtnutzdauer der Verkehrsflächen. Ein Wert um 50 Prozent deutet auf ein Gleichgewicht von altem und neuem Vermögen hin.

Die Gesamtnutzdauer für neu erstellte Straßen wurde in Duisburg mit 60 Jahren über alle Straßenarten festgelegt. Die Stadt Duisburg hat damit den Handlungsrahmen nach oben voll ausgenutzt. Für die Eröffnungsbilanz wurden die Verkehrsflächen nach dem Knoten-Kanten-Modell erfasst und für jeden Abschnitt eine individuelle Restnutzdauer ermittelt.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
50,00	8,94	80,00	52,44	45,50	49,10	68,89	18

Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Duisburg lässt Augenscheinlich zunächst auf keinen Sanierungsstau schließen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es sich um theoretisch ermittelte Werte handelt. Die Straßen werden zurzeit neu erfasst und bewertet. Die Anpassung der Restnutzdauern sollte anschließend den tatsächlichen Zustand zeigen.

Der interkommunale Vergleich zeigt eine erhebliche Spannweite bei den jeweiligen Anlagenabnutzungsgraden. Dies deutet darauf hin, dass die Städte zum einen über ein unterschiedlich beschaffenes Straßennetz verfügen, mehr aber noch in der Tatsache, dass bei der Bewertung der Anlagen unterschiedliche Wege gewählt wurden.

Bereits in der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die Straßenunterhaltung – damals noch im kameralen Rechnungswesen – untersucht. Dabei hat sie auch die Schadensklassenverteilung in den Blick genommen.

Die Schadensklassenverteilung aus 2007 weist für 58 Prozent der Straßen in Duisburg einen Sanierungsbedarf aus. Aussagen über eine aktuelle Schadensklassenverteilung können noch nicht getroffen werden.

→ **Feststellung**

Die Auswertung der für 2015 vorgesehenen Erfassung der Hauptverkehrsstraßen wird der Stadt Duisburg aktuelle Informationen nur über diesen Bereich der Verkehrsflächen liefern. Eine Hochrechnung der Veränderung zur Situation 2007 auf die übrigen Verkehrsflächen (Anliegerstraßen, Fußgängerzonen) ist zumindest fraglich.

→ **Empfehlung**

Zur Erarbeitung einer mittel- bis langfristigen Er- und Unterhaltungsstrategie 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.

Unterhaltungsaufwendungen

Die Straßenunterhaltung beinhaltet alle Maßnahmen, die notwendig sind um die befestigten Verkehrsflächen zu warten, zu pflegen und dauerhaft instand zu halten. Die Instandhaltung oder bauliche Unterhaltung bezeichnet Maßnahmen kleineren Umfangs. Kurz nach dem Auftreten eines begrenzten Schadens wird dieser in der Regel mit geringem Aufwand durch die WBD 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 Duisburg über Fremdvergaben.

Mit der hier vorgenommenen Definition der Unterhaltung lässt sich ein Bezug auf die Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) herstellen.

Unterhaltungsaufwendungen je m² in Euro 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,35	0,32	0,95	0,56	0,44	0,54	0,61	16

Die Aufwendungen der Stadt Duisburg tendieren im interkommunalen Vergleich zum Minimum. Der Zielwert wird mehr als deutlich unterschritten. Für 2012 liegt der Wert bei ebenfalls 0,35 Euro je m². In 2014 ist er geringfügig auf 0,43 Euro je m² angestiegen.

In der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die (kameralen) Ausgaben der Straßenunterhaltung untersucht. Die Stadt Duisburg erzielte damals den Minimalwert. Wenngleich die Systematik der Grunddaten sich im Vergleich zur ersten Prüfrunde geändert hat, indiziert dieser Umstand ein langfristig sehr geringes Unterhaltungsniveau.

Eine regelmäßige Unterhaltung der Verkehrsflächen ist aber unabdingbar, um die Gesamtnutzungsdauer erreichen zu können. Ansonsten läuft die Stadt Gefahr, den Haushalt über außerplanmäßige Abschreibungen zu belasten und das Vermögen vorzeitig aufzuzehren.

→ **Feststellung**

Die Stadt Duisburg hält die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen bereits seit mehreren Jahren auf einem sehr niedrigen Niveau. Diese Strategie ist nicht geeignet, das Straßennetz auf Dauer sachgerecht zu unterhalten.

Die GPA NRW sieht bei einem mittel- und langfristig gleichbleibend niedrigen Niveau die Gefahr, dass sich der Zustand über die normale Abnutzung hinaus deutlich verschlechtert. Dies führt zu Risiken für den städtischen Haushalt, wenn z. B. die Nutzungsdauer sich weiter verringert, außerplanmäßige Abschreibungen erfolgen oder Investitionen vorgezogen werden müssen.

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	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,45	0,82	2,96	2,05	1,50	2,25	2,52	20
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	2,02	1,86	36,69	14,33	4,29	6,94	26,98	13
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,05	0,04	0,77	0,30	0,08	0,17	0,56	13

Reinvestitionsmaßnahmen finden in Duisburg nur in sehr geringem Umfang statt. In 2011 waren es lediglich zwei Prozent. In 2012 wurden sechs Prozent und in 2013 zehn Prozent der eigentlich erforderlichen Mittel investiert.

Duisburg agiert hier wie viele andere Kommunen auch. Die Straßen werden lediglich baulich unterhalten und kurzfristig wieder verkehrssicher gemacht und dass auch nur, wie vorab beschrieben, auf niedrigem Niveau. Die Substanz der Straßen wird dabei nie verbessert und die Straßenerhaltung wird mit der Zeit immer teurer. Mit einer passenden Erhaltungsstrategie wäre dies vermeidbar. Untersuchungen haben ergeben, dass rund 25 Prozent der Baukosten in der Straßenunterhaltung mit mittel- und langfristigen Erhaltungsplanungen eingespart werden könnten.

Den Abschreibungen stehen in den betrachteten Jahren Reinvestitionen in Höhe von lediglich 770.000 bis drei Mio. Euro jährlich gegenüber.

Den Abschreibungen von 102 Mio. Euro stehen in den betrachteten drei Jahren Reinvestitionen in Höhe von lediglich sechs Mio. Euro gegenüber. Für einen vollständigen Werterhalt fehlen in diesen drei Jahren theoretisch bzw. rechnerisch Reinvestitionen von 96 Mio. Euro. Die Reinvestitionsquote und insbesondere der anzustrebende Zielwert sind dabei selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Betrachtung von drei Jahren im Hinblick auf die festgesetzte Nutzungsdauer von 60 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.

→ **Feststellung**

Aufgrund des geringen Alters und des damit verbundenen guten Zustandes der Verkehrsflächen kann die Reinvestitionsquote im betrachteten Zeitraum durchaus noch als angemessen eingeschätzt werden. Insbesondere unter Berücksichtigung der aktuellen Haushaltssituation. Mittel- bis langfristig könnte sich bei unverändertem Investitionsvolumen allerdings ein ungewollter Werteverzehr des Vermögens einstellen, der für den städtischen Haushalt entsprechende Risiken birgt.

Gesamtbetrachtung

- Im Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement werden mit einer Straßendatenbank über unterschiedliche Fachschalen die Aufgaben für die Verkehrsflächen gesteuert. Die operative Aufgabenerledigung erfolgt durch die Wirtschaftsbetriebe Duisburg WBD.
- Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen liegt bei 50 Prozent und damit auf dem Zielwert.
- Zur Minimierung der Risiken sollte die Stadt Duisburg ein Unterhaltungs- und Erneuerungskonzept erstellen, sobald die aktuelle Bestandsaufnahme der Verkehrsflächen abgeschlossen ist. Basierend darauf, sind die aus fachlicher Sicht notwendigen und sinnvollen Maßnahmen zusammen mit den haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten in eine Erhaltungsstrategie einzubetten. Die langfristige Wirtschaftlichkeit der Strategie sollte dabei unbedingt Berücksichtigung finden.
- Gut aufgestellt und beispielhaft organisiert ist die Stadt Duisburg bei der Handhabung von Straßenaufbrüchen.

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.

- Die Stadt Duisburg hat ihre Straßenbeleuchtungsanlage 1999 für 60 Mio. DM an die Stadtwerke Duisburg AG (SWDU) verkauft. Im Kauf- und Übertragungsvertrag sind alle Rechte und Pflichten an die Stadtwerke übergegangen.

- Betrieb, Unterhaltung, Erneuerung und Erweiterung sind in einem separaten Straßenbeleuchtungsvertrag geregelt. Die Stadt hat sich hier ausdrücklich Mitspracherechte bei Fragen des Standards vorbehalten. Dies gilt für Lampen mit einer Lichtpunkthöhe kleiner sechs Meter. Die Ein- und Ausschaltzeiten werden ebenfalls von der Stadt bestimmt.
- Neben der Erstattung des Aufwandes für Betrieb und Unterhaltung hat die Stadt sich verpflichtet, den SWDU eine Kapitaldienststrategie für Zinsen und Abschreibung für den aufgewendeten Kaufpreis zu erstatten. Dieser Kapitaldienst hat die Stadt Duisburg in 2011 mit ca. 2,5 Mio. Euro belastet.
- Weitere kostenrelevante Regelungen im Vertrag sind die Übernahme eines Verwaltungskostensatzes von 200.000 DM plus 4 Prozent Gewinn plus Mehrwertsteuer.
- Mit der Übertragung der Aufgabe an SWDU ist auch Personal aus der Stadtverwaltung übergeleitet worden. Der Personalaufwand für die 2,5 Stellen verbleibt weiterhin bei der Stadt Duisburg. In 2011 ist hierdurch ein Aufwand von ca. 250.000 Euro entstanden.
- Der Preis für den Stromeinkauf wurde vertraglich für die gesamte Laufzeit festgeschrieben.
- Das Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement trägt die Produktverantwortung für die Straßenbeleuchtung und ist für die Zusammenarbeit mit SWDU zuständig.

Aufwendungen gesamt 2011

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	170	98	281	177	153	171	202	19
Aufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	493	297	984	534	396	493	613	19

Beide Kennzahlen sind leicht unterdurchschnittlich und liegen beim Median.

Die Aufwendungen werden unter anderem von der Beleuchtungsichte beeinflusst. Die Stadt Duisburg hat im Jahr 2011 in ihrem Stadtgebiet 45.476 Leuchtenstandorte.

Leuchtenstandorte je 1.000 m² Verkehrsfläche (ohne Begleitgrün) 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,91	2,18	4,15	3,00	2,51	3,05	3,41	20

Die Leuchtdichte bei der Stadt Duisburg ist unauffällig. Dennoch sollten weitere Überlegungen angestellt werden, an welchen Stellen dauerhaft auf eine Beleuchtung verzichtet werden kann. Im Rahmen der HSP-Maßnahme 5-610016 - "Abschaltung der Straßenbeleuchtung auf

ausgewählten Straßenabschnitten" wurde bereits an einigen Straßenabschnitten die Beleuchtung entfernt. Dauerhafte jährliche Einsparungen werden durch folgende Abschaltungen erzielt:

- Zubringer zur BAB 40 AS DU-Häfen in Höhe von 9.200 Euro,
- im Bezirk Hamborn in Höhe von 3.870 Euro,
- im Bezirk Mitte in Höhe von 17.510 Euro und
- im Bezirk Rheinhausen in Höhe von 6.800 Euro.

Energie

Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Stromverbrauch und den Energiepreis bestimmt.

Mit dem Abschluss des Straßenbeleuchtungsvertrages (1999) wurde der Strompreis für die gesamte Laufzeit des Vertrages (2024) festgeschrieben. Der in den vergangenen Jahren sprunghaft angestiegene Energiepreis hat sich für die Stadt Duisburg daher nicht negativ ausgewirkt. Aktuell wird seitens der SWDU der Einkaufspreis für den Strom in Frage gestellt und eine Anpassung verlangt. Wie die nachfolgenden Kennzahlen belegen werden, ist jedoch der Einkaufspreis der einzige positive Faktor für die Kommune.

Bei der Kennzahl Energieaufwand je kWh belegt Duisburg mit 11 Cent den Minimalwert. Diese Positionierung kann bei der Kennzahl Energieaufwand je Leuchtenstandort schon nicht mehr gehalten werden. Die durchschnittliche Anzahl an Leuchtenstandorten je 1.000 m² Verkehrsfläche wirkt sich hier negativ aus.

Energieaufwendungen 2011

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Energieaufwendungen je kWh in Euro	0,11	0,11	0,24	0,18	0,16	0,18	0,20	18
Energieaufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	161	123	241	190	171	197	204	18

Die Kennzahlen je Leuchtenstandort können nicht in der Zeitreihe dargestellt werden. Die Anzahl der Leuchten sind nur zum Stichtag 31.12.2012 bekannt.

→ Empfehlung

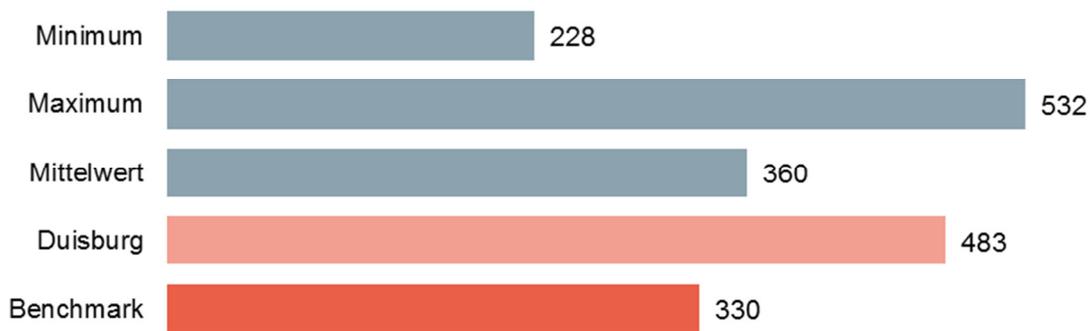
Die Stadt Duisburg sollte zukünftig die Anzahl der Leuchtenstandorte jährlich bei den SWDU abfragen. Nur so können steuerungsrelevante Kennzahlen kontinuierlich ausgewertet werden.

Stromverbrauch in der Zeitreihe

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stromverbrauch der Straßenbeleuchtung in kWh	21.707.762	21.688.351	21.581.464	21.965.254	21.899.969	21.582.509
Stromverbrauch je 1000 m ² Verkehrsfläche in kWh	1.399	1.394	1.383	1.404	1.396	1.376

In der Zeitreihe 2008 bis 2013 können im Stromverbrauch keine gravierenden Veränderungen festgestellt werden.

Stromverbrauch je Leuchtenstandort 2011



Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
483	228	532	360	321	342	383	20

Die Kennzahl der Stadt Duisburg tendiert zum Maximalwert.

→ Feststellung

In Bezug auf den Benchmark ergibt sich hieraus ein rechnerisches Potenzial von sieben Mio. kWh oder ca. 780.000 Euro. Auf den Mittelwert bezogen ist immer noch eine Differenz von ca. 600.000 Euro vorhanden.

Aufgrund des geringen Einkaufspreises für den Strom, war es in der Vergangenheit kaum möglich, die Umwandlung in energiesparende Technik wirtschaftlich darzustellen. Erst in der jüngeren Vergangenheit wurden einige Maßnahmen zur Reduzierung des Stromverbrauchs beschlossen.

Ab 2012 sollen neue Beleuchtungsanlagen nur noch in LED-Technik hergestellt werden (Verwaltungsvorlage 11-1449). Ergänzend hierzu wird in der Vorlage 11-2277 beschlossen, diese neuen Leuchten zukünftig in den Nachtstunden zu dimmen, um hierdurch den Stromverbrauch nochmals zu reduzieren. Vorhandene Beleuchtungsanlagen in LED umzuwandeln ist nicht geplant. Nach Aussage der Verwaltung sind die Amortisationszeiten, aufgrund des geringen Strompreises zu lang. Sollte die Kommune jedoch bei der Strompreisdiskussion Zugeständnisse an SWDU machen müssen, entsteht eventuell eine völlig neue Situation.

Die HSP-Maßnahme 5-61003 - Differenzierung Straßenbeleuchtung - soll ab 2017 jährliche Einsparungen von 400.000 Euro erbringen. Konkrete Maßnahmen sind hierzu bisher nicht beschlossen worden. Die Abschaltung der Straßenbeleuchtung in den Nachtstunden soll hierzu einen umfangreichen Beitrag leisten. Konkret benannt wurden die entsprechenden Straßen allerdings noch nicht.

→ **Empfehlung**

Das Abschalten der Beleuchtung in Nachtstunden ist sinnvoll und nachhaltig. Entsprechende konkrete Entscheidungen der Politik sollten daher kurzfristig erfolgen.

Unterhaltung

In den Unterhaltungsaufwand fließen

- der Aufwand für Wartung und Instandsetzung,
- Störungsbeseitigung,
- Schäden unbekannter Täter,
- die Verwaltungspauschale,
- der Personalkostenzuschuss an SWDU,
- der Personalaufwand der Verwaltung und
- die Kapitaldienststrategie ein.

Unterhaltungsaufwendungen 2011

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	114	44	211	111	78	108	141	17
Unterhaltungsaufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche in Euro	332	148	762	340	200	313	422	17

Die Werte für Duisburg suggerieren zunächst einen durchschnittlichen Aufwand für die Unterhaltung der Straßenbeleuchtung. Tatsächlich werden jedoch 59 Prozent dieses Betrages benötigt, um die Kapitaldienststrategie abzudecken. Der verbleibende Betrag ist eher gering und spiegelt im Grunde die bereits beim Energieverbrauch geschilderte Situation wieder. Es sind in Duisburg keine besonderen Anstrengungen unternommen worden, z. B. auf energiesparende Technik umzustellen. Die Leistungen der SWDU beschränken sich im Wesentlichen auf reine Unterhaltung und Instandsetzung. Aufwand für Erneuerung ist kaum enthalten.

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Eigentümerin der Straßenbeleuchtung sind die Stadtwerke Duisburg AG (SWDU). Alle notwendigen Modalitäten sind im Straßenbeleuchtungsvertrag bis 2024 festgeschrieben.
- Sehr positiv hat sich die Preisbindung beim Stromeinkauf herausgestellt. Diese läuft ebenfalls noch bis 2024, es sei denn, die aktuellen Diskussionen ergeben ein anderes Ergebnis.
- Bemühungen, den Stromverbrauch zu senken, sind in Duisburg erst in den letzten Jahren entstanden. Von 2008 bis 2013 kann lediglich eine minimale Reduzierung von 2 Prozent festgestellt werden. Erst mit der Aufstellung des HSP sind verschiedene Überlegungen angestellt worden.
- In 2011 wurden verschiedenen Außerbetriebnahmen einzelner Straßenabschnitte beschlossen (HSP 5-610016). Insgesamt konnten hierdurch aber lediglich Einsparungen von ca. 37.000 Euro erzielt werden. Die Stadt Duisburg sollte nach weiteren Straßenabschnitten suchen, in denen auf eine Ausleuchtung der Verkehrsflächen verzichtet werden kann.
- Die HSP-Maßnahme 5-610003 – Differenzierung Straßenbeleuchtung soll ab 2014 Einsparungen von 100.000 Euro erbringen. Dieser Betrag soll bis 2017 auf 400.000 Euro ansteigen. Es handelt sich bisher lediglich um grundsätzliche Beschlüsse, ohne konkrete Umsetzungsmaßnahmen.
- Mit der Drucksache 11-2277 wurde beschlossen, zukünftig bei LED-Leuchten in den Nachtstunden eine Reduzierung des Beleuchtungsniveaus vorzunehmen.
- Die Strompreisbindung wird gemäß dem Straßenbeleuchtungsvertrag 2024 auslaufen. Beide Vertragspartner sollten bemüht sein, den Energieverbrauch bis dahin deutlich zu senken.

→ Empfehlung

Der Stromverbrauch der Straßenbeleuchtung sollte signifikant reduziert werden, allein schon um die selbst gesetzten Konsolidierungsziele zu erreichen. Als weitere Maßnahmen sollte die Nachtabschaltung in Wohn- und Industriegebieten sowie die Außerbetriebnahme einzelner Straßenzüge kurzfristig geprüft werden. Mittelfristig sollte auch über die Umwandlung in energiesparende Technik nachgedacht werden.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Duisburg mit dem Index 2.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Duisburg 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	9
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	11
Spiel- und Bolzplätze	12
Strukturen	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	14
Straßenbegleitgrün	15
Strukturen	15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	17

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind.

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotop, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Für die drei Nutzungsformen ermittelt die GPA NRW jeweils anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ Potenziale.

Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Duisburg 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.

Der Erfüllungsgrad für die Spiel- und Bolzplätze wurde nicht erhoben. In Duisburg sind diese Anlagen seit 2008, einschließlich des Grundvermögens bei den Wirtschaftsbetrieben Duisburg (WBD-AöR) angesiedelt. Für diese Gesellschaftsform besteht für die GPA NRW weder eine Prüfungspflicht noch ein Prüfungsrecht. Auf die Erhebung des Erfüllungsgrades wurde daher verzichtet.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	4	2		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	12	6		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	4	2		2
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	12	6		6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	18	9		9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	18	9		9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	9		9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	9		9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	12	6		6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	8	4		4

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	18	9		9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	18	9		9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	12	6		6
Ermittelter Wert	168	84		84
Optimalwert	186	93		93
Erfüllungsgrad in Prozent	92	92		92

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Ein positives Ergebnis in Form von 92 Prozent beim Erfüllungsgrad konnte bei den Produkten „Park- und Gartenanlagen und beim der „Straßenbegleitgrün“ festgestellt werden. Bei diesem überdurchschnittlichen Abschneiden sieht die GPA NRW nur noch sehr geringe Handlungsmöglichkeiten.
- Die Aufgaben der Grünflächenpflege sind in Duisburg weitestgehend zentral im Fachbereich 31 – Amt für Umwelt und Grün angesiedelt. Lediglich die Außenanlagen an den Schulen und Kindergärten werden durch das Immobilien-Management Duisburg (IMD) gesteuert.
- Die Planungen für das Duisburger Grünflächenentwicklungskonzept (GFK) wurden 2013 abgeschlossen und vom Rat beschlossen.
- Erkenntnisse über die Bürgerzufriedenheit liegen aus umfangreichen Bürgerbeteiligungen im Zusammenhang mit dem Stadtplanungsprozess "Duisburg 2027" vor. In diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass insbesondere der Ausbau- und die Pflegequalitäten eine hohe Bedeutung für die Duisburger Bürger besitzen. Die steigende Anzahl an Beschwerden zu den Pflegequalitäten kann ebenfalls als deutliches Indiz für eine wachsende Unzufriedenheit gewertet werden.
- Strategische Ziele wurden zuletzt im Rahmen des Haushaltssanierungsplans (HSP) vorgegeben. Diese schlagen sich in den Maßnahmen 6-310001 – Umwandlung Botanischer Garten und 6-310010 - Anpassung Leistungsvertrag Grün nieder. Im Rahmen des Luftreinhalteplanes soll die Durchgrünung des Stadtgebietes verstärkt werden. Hierzu wurde unter anderem ein Straßenbaumentwicklungskonzept aufgestellt und von Rat beschlossen.
- Operative Ziele leiten sich aus den genauen Vorgaben zu den Grundpflegeleistungen der WBD-AöR ab. Bei den Quartalsabrechnungen erfolgen Soll/Ist-Vergleiche um kurzfristig gegensteuern zu können.
- Mit den Kennzahlen aus der Produktkostenrechnung werden regelmäßig Vergleiche zu den GPA Kennzahlen und den Kennzahlen der Gartenamtsleiter Konferenz (GALK) vorgenommen.

- Der Fachbereich 31 beauftragt und steuert alle Pflegeleistungen über Jahrespflegepläne und schriftliche Einzelbeauftragungen. Jede Pflegeleistung kann einzeln nachvollzogen und entsprechend geprüft werden. Alle Leistungen sind schriftlich in einem Auftragsleistungsverzeichnis beschrieben und bepreist. Über entsprechende Einzelbetrachtungen wird die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung regelmäßig überprüft.

→ **Feststellung**

Die Darstellung und Bewertung des Erfüllungsgrades bezieht sich auf die vorhandenen Strukturen in 2013 bzw. zum Prüfzeitpunkt Ende 2014. Zwischenzeitlich wurde mit dem Ratsbeschluss vom 02. März 2015¹ in Duisburg eine neue Situation geschaffen. Durch die Neustrukturierung der Aufgabenerledigung fällt das bisherige Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnisses zwischen der Stadt Duisburg (Kernverwaltung) und der WBD-AöR im Bereich der Grünunterhaltung“ weg. Stattdessen erfolgt jetzt eine pauschale Aufgaben- und Ressourcenübertragung an die WBD AöR. Die neue Struktur entspricht damit nicht mehr dem von der GPA NRW favorisierten Ansatz eines Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnisses. Die Stadt Duisburg als Aufgabenträgerin steuert nicht mehr über das Amt 31, sondern über politisch beschlossene Pflegestandards unmittelbar. Sie leitet pauschal ein Leistungsentgelt für die laufende Grünpflege in Höhe von 8,3 Mio. Euro jährlich an die WBD AöR. Die WBD AöR entscheidet nach eigenem Ermessen, wie die Pflegeziele mit den neu geschaffenen fünf Pflegestandards erreicht werden. Sie steuert diese Aufgabe eigenverantwortlich und selbstständig. Gleichzeitig erhält die WBD AöR jährlich knapp 2 Mio. Euro für die Abarbeitung der investiven Aufgaben der Stadt im Grünbereich. Hierfür übernehmen die Wirtschaftsbetriebe auch bereits die Planung und Ausarbeitung.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	2.096	805	3.195	1.948	1.489	2.044	2.478	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	-8	-15	12	-4	-8	-5	-1	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	477	313	1.242	584	404	489	672	23

¹Umsetzung der HSP-Maßnahme 6-3100021 Neustrukturierung des Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnisses zwischen der Stadt Duisburg (Kernverwaltung) und der WBD-AöR im Bereich der Grünunterhaltung

² Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	225	107	873	337	196	288	411	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	47,2	34,1	71,5	54,2	48,3	54,9	61,7	23
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner		37	153	87	64	79	108	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent		4,3	34,2	16,3	13,2	16,1	19,3	21

Die Bevölkerungsdichte liegt in Duisburg unauffällig etwas über dem Mittelwert. Die Erholungs- und Grünfläche ist deutlich unterdurchschnittlich, ebenso der prozentuale Anteil an der Gemeindefläche.

→ Feststellung

Die Kennzahlen über die kommunalen Grünflächen waren für die Stadt Duisburg nicht valide ermittelbar und wurden daher nicht in die GPA Datenbank übernommen.

Das Immobilien-Management Duisburg (IMD) war nicht in der Lage, die Größe der Grünflächen im Bereich der Immobilien zu benennen. Alle anderen Daten über die Grünflächen haben vorgelegen.

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens wurden die fehlenden Daten von den WBD AöR zur Verfügung gestellt. Die kommunale Grünfläche je Einwohner ergibt danach einen Wert von 59 m² je Einwohner. Der Anteil der kommunalen Grünfläche am Gemeindegebiet beträgt zwölf Prozent. 75 Prozent der Vergleichskommunen erzielen hier höhere Werte.

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 Duisburg pflegt und unterhält zurzeit 484 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von ca. 5.790.000 m².

Größere einheitlich angelegte Flächen sind durch zusammenhängende Arbeitsabläufe sowie optimierte Rüst- und Fahrzeiten wirtschaftlicher zu pflegen und zu unterhalten und bieten einen besseren Naherholungswert. In Duisburg ist eher eine andere Situation feststellbar. Die durchschnittliche Größe der Anlagen liegt deutlich unter dem Mittelwert. 54 Prozent der Parkanlagen haben eine Größe von weniger als 5.000 m². Lediglich vier Prozent der Anlagen haben eine Größe von mehr als fünf Hektar.

Die Flächenarten der Duisburger Parkanlagen sind detailliert erfasst. Über alle Parkanlagen gesehen ergibt sich folgende Flächenverteilung:

- 48 Prozent Rasenflächen
- 10 Prozent Baumbestandsflächen
- 23 Prozent Gehölzflächen
- 0,02 Prozent Wechselbepflanzung
- 0,05 Prozent Sukzessionsflächen
- 17 Prozent Wege und Plätze
- 0,05 Prozent Wasserflächen

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	11,86	4,92	25,26	12,48	9,81	11,37	14,29	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	11.957	5.301	64.874	17.840	8.185	11.337	20.746	22

Die Bereitstellung von Park- und Gartengartenanlagen entspricht in Duisburg etwa dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Ein Freizeit- und Erholungswert von Park- und Gartenanlagen ist grundsätzlich bei jeder Art von Anlage für die Einwohner erreichbar. Eine Ausstattung mit aufwendig zu pflegenden Flächen ist hierbei nicht notwendig. Rasen- und Wiesenflächen für den Aufenthalt sowie als Sport- und Spielfläche sollten vorhanden sein. Ebenso Bäume als Schattenspender und grüne Lunge einer Stadt.

Grünflächen gehören aber auch immer mehr zu den weichen Standortfaktoren einer Kommune. Diese machen die Attraktivität einer Stadt für Bewohner, Investoren und Firmen aus. Diese Faktoren sollten sowohl bei der strategischen Ausrichtung als auch bei der Definition der Pflegestandards entsprechende Berücksichtigung finden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

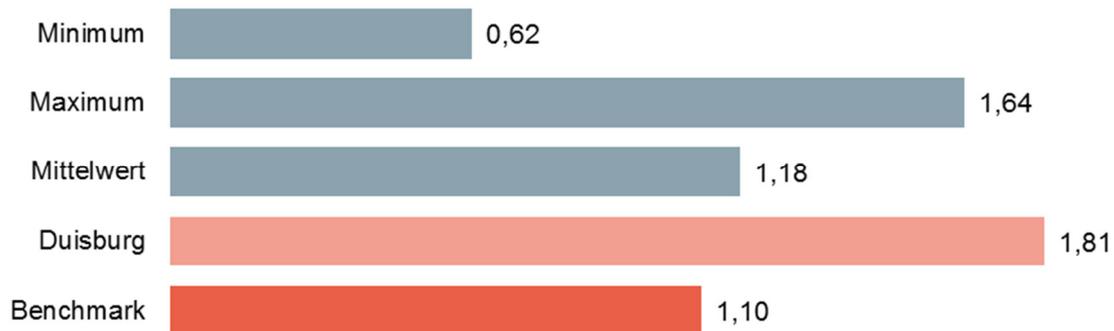
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

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 2011 je m² in Euro

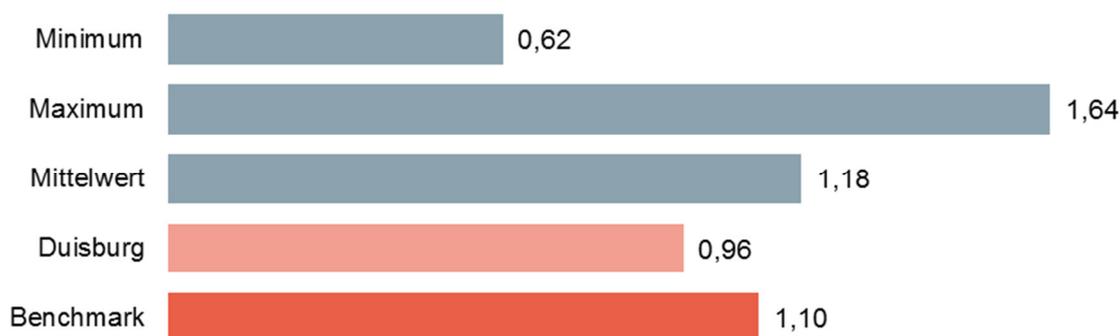


Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,81	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

Die Datengrundlage für die Stadt Duisburg hat sich nach der gpa-internen Festschreibung der ermittelten interkommunalen Kennzahlen noch verändert. In den zunächst ermittelten Aufwendungen für Duisburg fehlte der gebührenfinanzierte Teil der Müllentsorgung in den Parkanlagen.

Die exorbitante Positionierung ist auf die Abschreibung aus den neuen Anlagen „Rheinpark“ und „Angerpark“ zurückzuführen. Grundsätzlich arbeitet die Stadt Duisburg bei den Park- und Gartenanlagen mit dem Festwertverfahren. Ausgenommen davon sind die beiden vorgenannten Parkanlagen. Diese werden über einen Zeitraum von 15 Jahren abgeschrieben.

Ohne die Berücksichtigung der Abschreibungen für diese beiden Anlagen stellt sich die Situation für Duisburg wie folgt dar:



Unter Berücksichtigung der zuvor geschilderten Situation erzielt Duisburg einen Wert, der deutlich unter dem GPA Benchmark liegt. Rechnerisch sind somit keine Potenziale vorhanden.

Die Stadt Duisburg gehört zu den wenigen Kommunen, die fast durchgängig für alle Kennzahlen die erforderlichen Daten liefern konnte. Allerdings hat die GPA NRW entschieden, erst ab mindestens zwölf Vergleichsdatensätzen einen validen interkommunalen Vergleich durchzuführen. Für einige der ermittelten Leistungskennzahlen konnte daher kein entsprechender interkommunaler Vergleich erfolgen.

Leistungskennzahlen 2011 in Euro

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen Rasen je m ² Rasenfläche	0,65	0,16	0,91	0,39	0,25	0,28	0,54	13
Aufwendungen Wege und Plätze je m ² Wege und Plätze	0,36	0,34	2,07	0,90	0,66	0,83	1,08	12
Aufwendungen Müllbeseitigung je m ² Park- und Gartenanlage	0,22	0,01	0,38	0,10	0,04	0,06	0,12	14

Bei der Unterhaltung der Rasenflächen positioniert sich Duisburg in 2011 deutlich überdurchschnittlich. In der Zeitreihe sind keine wesentlichen Schwankungen festzustellen. Der bei der Besichtigung verschiedener Parkanlagen festgestellte optische Eindruck spiegelt nicht diese hohen Aufwendungen wider. Das RPA der Stadt Duisburg hat sich in 2013 ebenfalls mit dieser Problematik beschäftigt. Die Ergebnisse sind im dortigen Prüfbericht 12/2013 zusammengefasst.

→ Empfehlung

Die Einheitspreise für Rasen erscheinen nicht marktgerecht und sollten mit den WBD-AöR nachverhandelt werden.

Die Unterhaltung der Wege ist unterdurchschnittlich. Die Aufwendungen unterliegen nur geringen Schwankungen.

Die Müllbeseitigung tendiert im interkommunalen Vergleich zum Maximum. Nur zwei Vergleichskommunen erzielen noch höhere Werte. Die Aufwendungen für Müllbeseitigung werden

aktuell in Duisburg auf der Grundlage eines Rechtsgutachtens aus 2006 zu 68 Prozent dem Gebührenhaushalt zugeordnet. Für 2011 sind somit ca. 400.000 Euro Aufwendungen im Produkt Park- und Gartenanlagen verblieben.

→ **Empfehlung**

Grundsätzlich sollten die Handhabung und der Standard bei der Müllbeseitigung aus den Park- und Gartenanlagen auf den Prüfstand gestellt werden. Die Refinanzierung der gesamten Aufwendungen für die Müllbeseitigung aus dem Gebührenhaushalt kann im Rahmen der Satzungshoheit beschlossen werden. Inwieweit die Stadt Duisburg den Teil ihre Grünflächen, den sie bisher als „nicht der Allgemeinheit zugänglich“ erklärt hat, zukünftig in die Refinanzierung über den Gebührenhaushalt einbezieht, sollte sie nach eigenem Ermessen entscheiden.

Aktuell werden in zwei kreisfreien Städten in NRW sämtliche Aufwendungen für die Müllentsorgung in den Park- und Gartenanlagen aus dem Gebührenhaushalt refinanziert. Eine Differenzierung der Flächen in „nicht öffentlich zugänglich“ und „öffentlich zugänglich“ findet dort nicht statt.

Tendenziell liegen die weiteren Leistungskennzahlen unter dem Mittelwert. Insbesondere bei den Aufwendungen für Gehölze, Rosen und Hecken spiegelt sich dies auch im optischen Eindruck bei den besichtigten Parkanlagen wider.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Bereitstellung von Flächen für Parkanlagen liegt in Duisburg geringfügig unter dem Mittelwert. Die durchschnittliche Parkgröße ist mittelwertig. Negative Faktoren für eine wirtschaftliche Bearbeitung sind nicht erkennbar.
- Durch die Positionierung der Pflegeaufwendungen unterhalb des GPA Benchmarks ist rechnerisch kein Potenzial vorhanden.
- Die operative Aufgabenerledigung erfolgt in Duisburg durch die Wirtschaftsbetriebe Duisburg (WBD-AöR). Innerhalb der Stadtverwaltung wurde die Aufgabe bis März/April 2015 durch das Amt für Umwelt und Grün (FB 31) gesteuert. Durch Ratsbeschluss aus März 2015 ist das bisherige Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnisses zwischen der Stadt und der WBD-AöR im Bereich der Grünunterhaltung entfallen. Stattdessen erfolgt jetzt eine pauschale Aufgaben- und Ressourcenübertragung an die WBD AöR.
- Bis März/April 2015 lag eine detaillierte Leistungsbeschreibung mit festgelegten Einheitspreisen dem Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zu Grunde.
- Alle Flächen sind in einem Grünflächenkataster erfasst. Pflegestandards und Einheitspreise sind ebenfalls hinterlegt.
- Es konnten alle Daten zur Ermittlung der Leistungskennzahlen geliefert werden. Diese spiegeln ein differenziertes Bild wieder.

- Abrechnungsgrundlage mit den WBD-AöR sollten marktgerechte Einheitspreise sein. Wie auch im Prüfbericht 12/1315 der örtlichen Rechnungsprüfung dargestellt, sollten entsprechende Verhandlungen geführt oder die Leistungen öffentlich ausgeschrieben werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Duisburg mit dem Index 3.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Die Stadt Duisburg hat in 2011 insgesamt 351 Spielanlagen mit einer Fläche von ca. 675.000 m² unterhalten. Auf dieser Fläche waren 2.273 Spielgeräte installiert. Diese Anlagen befinden sich nicht im Eigentum der Kommune. Die Spielplätze sind seit 2008 an die WBD-AöR übertragen. Eine fachliche Begleitung erfolgt durch das Jugendamt der Stadt Duisburg.

Der Übertragungsvertrag aus 2008 regelt die Rechte und Pflichten beider Seiten. Die WBD-AöR verpflichtet sich, jährlich 330.000 Euro investiver Mittel im Wirtschaftsplan für die Überplanung von Spielanlagen und den Austausch defekter Spielgeräte bereit zu stellen. Über die Mittelverwendung entscheidet der Jugendhilfeausschuss. Die konsumtiven Mittel werden vom Jugendamt zur Verfügung gestellt. Die Abrechnung erfolgt auf der Basis von Selbstkostenerstattungspreisen.

Neben diesen Spielplätzen sind aber noch verschiedene Spielanlagen in den Park- und Gartenanlagen vorhanden. Diese Flächen sind nicht gesondert erfasst, ebenso wenig wie die dazugehörigen Aufwendungen.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze

Kennzahl	Duisburg	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	8,41	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	4,37	2,92	9,97	5,72	4,68	5,36	6,63	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	3,37	1,85	10,71	4,28	3,03	4,01	4,79	16
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	1.923	1.222	2.965	2.143	1.914	2.140	2.454	21

Alle Kennzahlen bewegen sich in der Nähe des 1. Quartils. In Anzahl, Größe und Ausstattung liegt Duisburg damit auf dem Niveau des unteren Viertel der Vergleichskommunen. Überkapazitäten scheinen aktuell nicht vorhanden zu sein. Hier fehlen jedoch Erkenntnisse über die Spielplätze innerhalb der Parkanlagen. In Bezug auf den demografischen Wandel, für Duisburg wird ein Rückgang der unter 18 jährigen von zwölf Prozent prognostiziert, sollte mittelfristig der Bedarf auf den Prüfstand gestellt werden.

→ **Empfehlung**

Für eine sachgerechte Beurteilung der Situation und für die Ermittlung des zukünftigen Bedarfs sollten alle Flächen der Spiel- und Bolzplätze mit den entsprechenden Aufwandsgroßen dateimäßig erfasst werden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

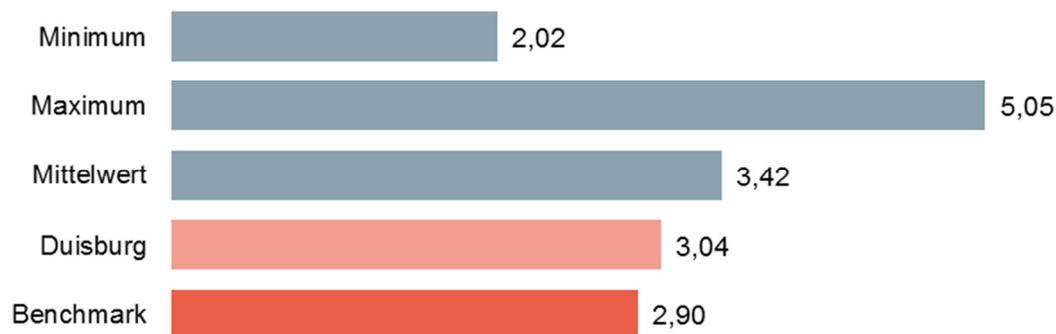
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

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



Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,04	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

Durch die geringfügig oberhalb des Benchmarks befindliche Positionierung ergibt sich eine rechnerische Differenz von 95.000 Euro.

Für eine weitergehende Analyse ist eine Auswertung von Kennzahlen über Einzelleistungen notwendig. Die WBD-AöR konnte die erforderlichen Daten für alle entsprechenden Kennzahlen bereitstellen. Die erforderliche Anzahl valider Vergleichsdatensätze aus den übrigen kreisfreien Städten konnte aber nicht vollständig erhoben werden. Der entsprechende Vergleich kann daher nur punktuell dargestellt werden.

Leistungskennzahlen 2011 in Euro

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät	1.028	404	3.933	1.637	641	1.579	2.364	14
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät	238	117	663	342	200	321	445	12

Beim Vergleich der Leistungskennzahlen stellt sich für Duisburg ein schlüssiges Bild dar. Das unterdurchschnittliche Ergebnis beim Gesamtaufwand wird durchgängig bestätigt. Bei der Grünflächenpflege und der Kontrolle der Spielgeräte tendieren die Kennzahlen zum Minimum. Die Aufwendungen für Wartung und Reparatur der Spielgeräte sind leicht unterdurchschnittlich. Bei der Müllbeseitigung, die im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich ist, bestand in 2011 eine Unterdeckung von 100.000 Euro. Auch hier sollte Duisburg bestrebt sein, eine Deckung über den Gebührenhaushalt zu erzielen.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Übertragung der Spiel- und Bolzplätze an die WBD-AöR ist interkommunal beispiellos, erscheint aber auf die wirtschaftliche und fachliche Ausrichtung hin sachgerecht und funktional zu sein. Zum GPA Benchmark besteht eine geringfügige rechnerische Differenz von 95.000 Euro.
- Zur Überprüfung der strukturellen Situation sollten alle Spielanlagen den potenziellen Nutzern gegenübergestellt werden. Mit den aktuell vorliegenden Daten lassen sich hierzu allerdings keine validen Aussagen treffen.
- Wesentliche Handlungsfelder sind aktuell und im Rahmen dieser Prüfung nicht erkennbar.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Duisburg mit dem Index 3.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Die Stadt Duisburg hat eine Fläche von ca. 887.000 m² an Straßenbegleitgrün. Auf dieser Fläche stehen ca. 48.700 Straßenbäume.

Strukturkennzahlen 2011

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün in m ² je Einwohner	1,82	1,54	8,65	4,24	3,11	4,02	5,02	19
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	5,39	4,85	30,46	12,34	7,32	11,97	14,05	19
Anzahl der Bäume je 1.000 m ² Straßenbegleitgrün	54,91	3,88	54,91	28,73	18,11	25,71	39,60	19

Die Fläche je Einwohner und ihr Anteil an der Verkehrsfläche tendieren jeweils zum Minimum. Auf diesen eher geringen Flächen steht in Duisburg eine Vielzahl von Bäumen, sodass diese Kennzahl den Maximalwert bildet. Strukturell stellt sich diese Situation für viele flächenbezogene Kennzahlen nachteilig dar. Die Gründe sind nachvollziehbar und in vielen Straßenzügen deutlich erkennbar. Viele dieser Straßenbäume stehen nicht in einem Pflanzbeet sondern wachsen unmittelbar aus der Verkehrsfläche.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

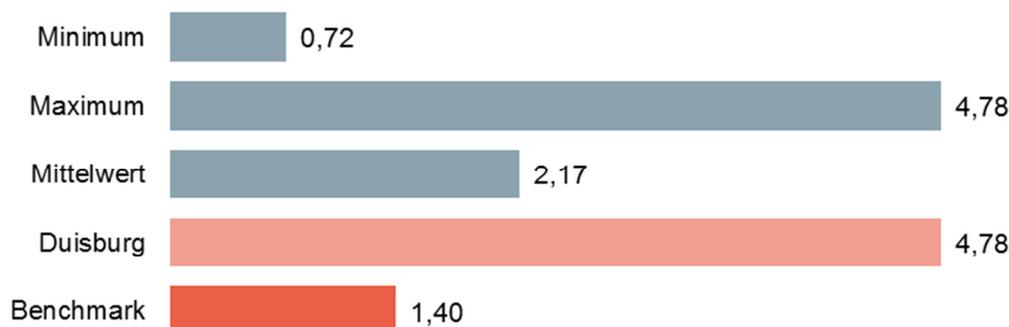
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

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



Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,78	0,72	4,78	2,14	1,27	1,89	2,86	15

Mit deutlichem Abstand belegt die Stadt Duisburg den Maximalwert in diesem Vergleich. Der zweithöchste Wert liegt erst bei 3,68 Euro je m².

Aus der Kennzahl ergibt sich eine rechnerische Differenz von ca. drei Mio. Euro zum Benchmark als mögliches Potenzial. Selbst zum Mittelwert errechnet sich noch eine Differenz von ca. 2,3 Mio. Euro.

Auch bei den reinen Pflegeaufwendungen ohne die Abschreibungen belegt Duisburg mit 4,41 Euro je m² Straßenbegleitgrün den Maximalwert. Der Mittelwert liegt bei 2,09 Euro je m².

Bestätigt wird diese Positionierung auch durch die folgende Leistungskennzahl.

Aufwendungen Bäume Straßenbegleitgrün je Baum in Euro 2011

Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
63,20	4,36	63,20	26,54	15,87	23,74	34,12	12

Duisburg belegt auch bei dieser Kennzahl mit deutlichem Abstand den Maximalwert.

Die Stadt Duisburg konnte auch hier, im Vergleich zu den meisten kreisfreien Städten, für alle weiteren Kennzahlen die erforderlichen Daten liefern.

→ Feststellung

Die Datenlage für alle drei Prüfbereiche kann in Duisburg als beispielhaft angesehen werden. Sowohl die Flächendaten wie auch die Aufwendungen wurden für alle angefragten Leistungen zur Verfügung gestellt.

Tendenziell liegen die Kennzahlen für die Rasenpflege, die Gehölze, die Hecken und die Bodendecker deutlich unterhalb des Mittelwertes, bzw. beim Minimum. Bei den Aufwendungen für die Kontrolle der Bäume wird hingegen wieder der Maximalwert gebildet. Alle Kennzahlen bele-

gen, dass die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Straßenbäume in Duisburg exorbitant hoch sind. Die Ursache dürfte in nicht sachgerechter Pflegeleistung und/oder nicht marktgerechter Einheitspreise zu suchen sein.

→ **Empfehlung**

Die aktuelle Leistungserbringung durch die WBD-AöR und die Abrechnungsgrundlage sollten dringend auf den Prüfstand gestellt werden.

Der Fachbereich 31 hat Vorschläge erarbeitet, wie die aktuelle Situation wirtschaftlicher gestaltet werden kann. Wesentlich erscheint hierbei, dass die Auftraggeberfunktion durch die Verlagerung der Baumkontrollen zum Fachbereich 31 wieder gestärkt wird, zumal auch hier noch entsprechendes Fachwissen vorhanden ist. Durch diese Kontrollen wird letztendlich entschieden, welche Leistungen im Anschluss zu erbringen sind. Durch den Prüfbericht 12/2014 der örtlichen Rechnungsprüfung werden diese Vorschläge weitestgehend bestätigt.

Es ist sicherlich richtig, dass der Altbaumbestand der Stadt Duisburg immer intensiver durch Pilze, Käferbefall oder Viruserkrankungen geschädigt wird. Mit diesen Problemen haben aber auch viele andere Kommunen zu kämpfen, ohne das die Aufwendungen derartige Größenordnungen erreichen.

→ **Empfehlung**

Ab einem gewissen Alter des Baumbestandes erscheint es sinnvoll, über die Auswechslung von Straßenbäumen nachzudenken. Hierbei sollte bei der Auswahl der Bäume auf die Eignung in Bezug auf den Standort und die zukünftige Pflegeintensität geachtet werden.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Viele unterhaltungsintensive Bäume auf einer minimalen Fläche sind als strukturelle Nachteile für das Duisburger Straßenbegleitgrün zu berücksichtigen Sie können aber nicht der einzige Grund für die maximale Aufwandskennzahl bei den Aufwendungen sein.
- Die Differenz zum GPA Benchmark beträgt ca. drei Mio. Euro.
- Durch die Verlagerung der Baumkontrollen zum Fachbereich 31 sollte die Auftraggeberfunktion gestärkt und eine wirtschaftlichere Steuerung implementiert werden.
- Die Abrechnungsgrundlage mit der WBD-AöR sollte in Bezug auf die Baumpflege dringend auf den Prüfstand gestellt werden.
- Beim Altbestand der Bäume sollte aus verkehrstechnischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten über eine Verjüngung des Baumbestandes und seiner Arten diskutiert werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Duisburg 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?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
	Punktzahl gesamt				86	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					92

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement - Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
	Punktzahl gesamt				86	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					92

→ 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