

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Oberhausen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

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

➔ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahldefinition 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 Oberhausen

Managementübersicht

Die Stadt Oberhausen 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 1986 befindet sich die Stadt Ober-

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

hausen in einer angespannten Haushaltslage, die sie zur Aufstellung jährlicher Haushaltssicherungskonzepte verpflichtete. Da das Haushaltssicherungskonzept 1997 nicht mehr genehmigt wurde, befindet sich die Stadt seit dieser Zeit im Nothaushalt. Auch mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) im Jahr 2008 änderte sich dieser Zustand nicht. Schon in der Eröffnungsbilanz konnte Oberhausen kein Eigenkapital mehr ausweisen. Die Stadt ist von Beginn der Umstellung auf das NKF überschuldet.

Der ursprüngliche Haushaltssanierungsplan sah einen ausgeglichenen Haushalt für das Jahr 2016 vor. Aufgrund der Neuberechnung der strukturellen Lücke reduzierten sich die Konsolidierungsmittel um ca. 12,8 Mio. Euro. Dieser Ertragsverlust konnte nicht kompensiert werden. Die Stadt beantragte darauf hin, die Verschiebung des erstmalig ausgeglichenen Haushalts um ein Jahr. Die Bezirksregierung Düsseldorf genehmigte dies ebenso wie die weiteren Haushaltssanierungspläne. Die Stadt Oberhausen erhält bis zum Jahr 2020 Stärkungspaktmittel in Höhe von ca. 474 Mio. Euro.

Die Ist-Jahresergebnisse konnten sich von 2008 bis 2012 kontinuierlich verbessern. Dieser Trend konnte nicht gehalten werden. Das Jahresdefizit stieg in den Jahren 2013 und 2014 erneut an. Jährliche Defizite reduzieren das Eigenkapital einer Kommune. Da die Stadt Oberhausen aber von Beginn an überschuldet ist, führten die teilweise sehr hohen jährlichen Defizite zu einem Ansteigen des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages. Den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes entsprechend, plant die Stadt ab dem Jahr 2017 geringe jährliche Überschüsse. Diese führen zwar zu einem Abbau des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages, jedoch wird es noch Jahre dauern, bis wieder Eigenkapital aufgebaut wird. Bis zum Auslaufen des Stärkungspaktgesetzes im Jahr 2021 wird sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag auf ca. 1,1 Milliarden Euro erhöht haben.

Das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2017 ist naturgemäß mit Risiken behaftet. Hierauf hat bereits der Kämmerer in seiner Rede zum Haushaltsentwurf 2015 hingewiesen. Vor allem bei den großen Ertragspositionen, wie der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen, sind diese Risiken zu sehen.

So blieben z.B. die Erträge aus der Gewerbesteuer im Jahr 2014 um ca. 25 Mio. Euro hinter dem Planansatz zurück. Dies zeigt, dass die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen immer wieder angepasst und überarbeitet werden müssen. Der aktuelle Haushaltssanierungsplan beinhaltet 160 Maßnahmen mit einem kumulierten Konsolidierungsvolumen in Höhe von ca. 350 Mio. Euro. Auch diese Maßnahmen sind teilweise mit Risiken behaftet. So plant die Stadt zum Beispiel bis zum Jahr 2021 sinkende Personalaufwendungen. Diese Zielvorgabe kann aber nur dann eingehalten werden, wenn die beschlossenen 195 Stellen tatsächlich eingespart werden. Auch die Reduzierung des Zuschusses an das städtische Theater ist mit Risiken behaftet, zumal wenn nach der geltenden Beschlusslage die künstlerischen Möglichkeiten und der Bestand der städtischen Bühnen unangetastet bleiben sollen. Da die Umsetzung der Maßnahme (Einsparvolumen zwei Mio. Euro ab 2018) zurzeit nicht realisiert werden kann, sind im aktuellen HSP entsprechende Kompensationsmaßnahmen geplant. Gleichzeitig bleibt ein Prüfauftrag für die Zuschussreduzierung an das Theater im HSP enthalten.

Beispielhaft hat die GPA NRW in einem „Risikoszenario“ dargestellt, wie sich die zukünftigen Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn sich Risiken tatsächlich realisieren und die Ist-Ergebnisse in einzelnen Bereichen schlechter ausfallen sollten als zurzeit absehbar. Hierzu wurden für einige wenige Ertragspositionen des Haushalts unterschiedliche Ausgangsbasen

und Annahmen für die Zukunft getroffen. Die Ergebnisse machen deutlich, dass die vorsorgliche Entwicklung neuer bzw. weiterer Sanierungsplanmaßnahmen zu empfehlen ist. Die beispielhaften Berechnungen sollen aber weder die Planwerte der Stadt, noch die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen ersetzen. Vielmehr möchte die GPA NRW noch einmal sensibler für das Thema „Risiken“ werben.

Sofern angedachte Konsolidierungsmaßnahmen nicht den erwünschten Erfolg haben, Risiken eintreten und der für 2017 geplante Haushaltsausgleich gefährdet sein sollte, haben die Kommunen die Möglichkeit, die Hebesätze der Realsteuern anzuheben. Je eine Mio. Euro auszugleichende Verschlechterung könnte z.B. die Grundsteuer B in Oberhausen um weitere 15 Punkte angehoben werden.

In Relation zu den Einwohnern ist die Höhe des Vermögens der Stadt Oberhausen im interkommunalen Vergleich unauffällig, im Bereich der Mittelwerte. Nur der Wert der Finanzanlagen liegt am Minimum.

Die Stadt Oberhausen erstellt aktuell mit externer Begleitung einen kommunalen Bildungsplan. Dieser betrachtet auch den Erhalt der Schulstandorte unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Inwieweit die langfristig nicht mehr zur Beschulung erforderlichen Schulgebäude veräußert werden können, bleibt abzuwarten. Hierbei dürfte die aktuelle Flüchtlingssituation sowohl was deren Unterbringung als auch was die Beschulung angeht, eine bedeutsame Rolle spielen.

Als insgesamt bedrohlich muss die Entwicklung der Verbindlichkeiten der Stadt Oberhausen bezeichnet werden. Sie sind im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2014 um ca. 27 Prozent gestiegen. Insbesondere der Anstieg der Liquiditätskredite ist mit 44 Prozent sehr hoch, sie betrugen zum Ende 2014 ca. 1,6 Mrd. Euro.

Im Prüfbereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung hat die Prüfung gezeigt, dass die Stadt Oberhausen schon deutliche Konsolidierungserfolge vorzuweisen hat. Bei den Einwohnermeldeaufgaben gehört Oberhausen zu den kreisfreien Städten mit den geringsten Personalaufwendungen je Fall. Gleichzeitig weist sie im Stellenvergleich für 2011 und 2012 ein sehr hohes Leistungsniveau über dem GPA-Benchmark auf. Dies ist ein deutlicher Hinweis auf einen in der Vergangenheit bereits erfolgten Stellenabbau, verbunden mit einem hohen Zentralisierungsgrad. Eine weitere Zentralisierung der Dienstleistungen ist prinzipiell denkbar, auch ohne auf den Kundenservice zu verzichten. Allerdings setzt dies weitere Optimierungsmöglichkeiten wie z.B. den Ausbau der IT-Unterstützung und eine Publikumssteuerung über Terminvergaben voraus.

Der Personalbestand im Standesamt Oberhausen entwickelte sich in den Jahren 2011 bis 2013 schwankend, entsprechend schwankend waren die Leistungskennzahlen. Trotz erfolgter Stellenreduzierung sieht die GPA NRW noch ein Stellenpotenzial. Hierzu sollte die Stadt den genauen Bedarf anhand der Fallzahlentwicklung überprüfen. Optimiert werden sollten zuvor die örtlichen Rahmenbedingungen. Denkbar ist z.B. die Einrichtung eines Trauzimmers im Technischen Rathaus für größere Traugesellschaften. Anschließend sollte für den Trausaal des Schlosses Oberhausen eine angemessene bzw. kostendeckende Aufwandsentschädigung festgesetzt werden.

Wie im Einwohnermeldewesen so erreicht die Stadt Oberhausen auch in der Kfz-Zulassung in 2011 und den Folgejahren Leistungskennzahlen auf GPA-Benchmarkniveau. Folglich konnte die GPA NRW keine wesentlichen Erkenntnisse und Empfehlungen zur Optimierung des Personaleinsatzes und dessen Steuerung im Rahmen der Prüfung mehr geben.

Für das Führerscheinwesen strebt die Stadt Oberhausen Synergien im Rahmen organisatorischer Veränderungen an. Hierdurch sind prinzipiell Stelleneinsparungen möglich. Die GPA NRW befürwortet diese Absicht und empfiehlt in diesem Zusammenhang, die Wirtschaftlichkeit einer Vergabe der Fahrschulüberprüfungen an einen externen Gutachter zu prüfen. Mittelfristig kann auch ein einheitliches „Frontoffice“ im Publikumsbereich für die Kfz-Zulassung und das Führerscheinwesen Ressourcen einsparen. Hier hat die GPA NRW im Rahmen dieser Prüfung festgestellt, dass Städte, die beide Aufgaben zusammenfassen, gute Positionierungen bei den jeweiligen Leistungskennzahlen in der Sachbearbeitung erreichen.

Die Aufbau- und Ablauforganisation des Bereiches Kinder, Jugend und Bildung befand sich zum Zeitpunkt der Prüfung in einer starken organisatorischen und inhaltlichen Umbruchphase. Neben entsprechenden internen Konsolidierungsvorgaben sollen

- Empfehlungen aus der letzten Überörtliche Prüfung,
- Ergebnisse der Organisationsuntersuchung der Firma con_sens sowie
- Beratungsergebnisse zur Haushaltssanierung durch die Task Force der GPA NRW im Juni 2012

einfließen.

Zur Einordnung des Ressourceneinsatz für das Jugendamt der Stadt Oberhausen hat die GPA NRW den Fehlbetrag je Einwohner bis unter 21 Jahre verglichen. Hierbei gehört Oberhausen zu den fünf kreisfreien Städten in NRW mit dem höchsten Fehlbetrag. Grund hierfür sind die hohen Aufwendungen bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie. Vergleichsweise gering fällt dabei der Anteil für die Kinder- und Jugendarbeit aus.

Bei der Tagesbetreuung für Kinder konnte die GPA NRW für 2011 einen leicht überdurchschnittlichen Fehlbetrag feststellen, obwohl die U-3-Versorgungsquote zu diesem Zeitpunkt noch relativ gering und die weiteren Rahmenfaktoren begünstigend waren. Insbesondere hat die Stadt Oberhausen aufgrund ihrer schwierigen Finanzlage bislang keine freiwilligen Zuschüsse an freie Träger gezahlt. Allerdings wird sich diese Situation in Zukunft ändern, da sich die Stadt veranlasst sieht, auch an die freien Träger freiwillige Zuschüsse zu zahlen. Es wird mit einem Mehraufwand von jährlich 1,3 Mio. Euro kalkuliert. Nachteilig auf den Fehlbetrag wirkt sich auch die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote aus. Verbesserungs- bzw. Konsolidierungspotenzial sieht die GPA NRW hier noch in der Streichung der Geschwisterkindbefreiung und einer Differenzierung bei den Altersstufen auf unter und über 3-Jährige. Hierdurch können ein Jahr lang höhere Elternbeiträge vereinnahmt werden. Auch eine Anhebung der höchsten Beitragsstufe kommt prinzipiell in Betracht.

Zur Umsetzung der Empfehlungen bei den Hilfen zur Erziehung aus der letzten Prüfung der GPA NRW hat sich die Stadt Oberhausen in den Jahren 2010 bis 2013 umfänglich extern bera-

ten lassen. Zusätzlich nimmt sie an einem interkommunalen Vergleichsring teil. Gleichwohl konnten diese Anstrengungen nicht verhindern, dass der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren überdurchschnittlich hoch ist. Hier ist es insbesondere eine deutlich erhöhte Falldichte in Verbindung mit höheren Aufwendungen je Hilfefall, die sich aufwandssteigernd auswirken. Positiv wirken sich allerdings der erhöhte Anteil an ambulanten Hilfefällen und der gestiegene Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen aus. Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich die Stadt Oberhausen beim Anteil der ambulanten Hilfefälle verbessert.

Sowohl finanzielle wie auch rechtliche Verbesserungspotenziale sieht die GPA NRW für den Bereich des Offenen Ganztags. Hier erreicht die Stadt Oberhausen den niedrigsten Fehlbetrag, da ausschließlich freie Träger das Angebot sicherstellen und die Aufwendungen bisher zum größten Teil durch Landesmittel gedeckt wurden. Gleichwohl sieht die GPA NRW aus hauswirtschaftlicher Sicht hier noch deutliche Spielräume was die Höhe der Elternbeiträge angeht. In diesem Zusammenhang ist auch auf den notwendigen Erlass einer Beitragssatzung hinzuweisen, der rechtlich verpflichtend ist. Nach Mitteilung der Verwaltung soll eine entsprechende Satzung bis Ende 2015 vorliegen und mit Beginn des nächsten Jahres in Kraft treten. Gleichzeitig beabsichtigt die Verwaltung, das Thema OGS auch inhaltlich neu zu strukturieren.

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

Im Prüfbereich Soziales konnte die GPA NRW bei den Transferaufwendungen feststellen, dass die Stadt Oberhausen überwiegend auf oder unterhalb des Mittelwertniveaus liegt. Dort, wo Kosten der Unterkunft zu berücksichtigen sind, führt das niedrige Mietniveau in Oberhausen zu unterdurchschnittlichen Aufwendungen. Deutlich wird dies bei der Hilfe zum Lebensunterhalt oder der Grundsicherung für Arbeitssuchende.

Für verschiedene soziale Aufgabenbereiche hat die GPA NRW leistungsbezogene Personal-kennzahlen erhoben und analysiert. Zeitgleich hierzu hat die Stadt Oberhausen - nach der bereits angesprochenen externen Organisationsuntersuchung - ihren Bereich 3-2 „Jugendamt und soziale Angelegenheiten“ aufgeteilt und neu organisiert. Einige Maßnahmen waren zum Prüfungszeitpunkt (November 2014) noch nicht vollständig abgeschlossen. Auf das Betrachtungsjahr 2011 bezogenen deuten die empirischen Stellenvergleiche noch auf deutliche Stellenpotenziale hin. Etwa die Hälfte hiervon entfällt auf das Aufgabenfeld Hilfe zum Lebensunterhalt. Dieses wurde bis dato dezentral von zwei Regionalteams wahrgenommen. Hier sollte die Personalsituation unter Berücksichtigung der organisatorischen Veränderungen und fortgeschriebener Fallzahlen überprüft werden. Gleiches gilt auch für die Wohngeldgewährung im Bereich 2-4 „Bürgerservice, Sicherheit und Ordnung“. Die GPA-Leistungsbenchmarks können bei der Bewertung und Bemessung als Orientierungshilfe dienen.

Bei den Eingliederungshilfen hat die Stadt Oberhausen ihre Möglichkeiten der Zugangssteuerung erkannt. Ihre guten Erfahrungen, die sie mit der fachlichen Unterstützung bei der

Leistungsgewährung von Hilfe zur Pflege gemacht hat, sollen auch auf die Eingliederungshilfe übertragen werden.

Die Herausforderungen, die die demographische Entwicklung u.a. auf die bestehende Schullandschaft und die benötigten Flächen mit sich bringt, hat die Stadt Oberhausen bereits erkannt. Selbstverständlich stellt die GPA NRW ihre Aussagen und Empfehlungen zur Flächensituation unter den Vorbehalt, dass die aktuelle Flüchtlingssituation es vor Ort erfordern kann, einzelne Schulgebäude oder Turn- und Sporthallen zunächst als Unterkünfte bzw. für den zusätzlichen Unterrichtsbedarf zu nutzen. Das von der GPA NRW für 2011 zunächst ausgewiesene Flächenpotenzial konnte in den Folgejahren teilweise schon durch entsprechende Schulschließungen und Umorganisationen im Grund- und Hauptschulbereich erschlossen werden. Zudem nehmen alle Hauptschulen bereits keine neuen Schüler mehr auf, so dass deren Auflösung bis 2018 bevorsteht. Weitere konkrete Maßnahmen zur Standort- und damit zur Flächenoptimierung wurden im Rahmen des Haushaltssanierungsplans beschlossen. Darüber hinaus soll der „Bildungsplan Oberhausen“, unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und demografischem Wandel, die künftig zur Verfügung zu stellenden Ressourcen definieren. Hierzu hat der Rat der Stadt bekräftigt, dass weitere Schulschließungen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung lediglich aus pädagogischen und schulorganisatorischen Gründen realisiert werden. Die Schließung von Schulen allein aus Anlass von Spareffekten lehnt der Rat ab. Die GPA NRW ist der Auffassung, dass Schulentwicklungsplanung und Konsolidierungseffekte sich nicht zwangsläufig ausschließen, im Idealfall sogar „Hand in Hand“ gehen können. Die Flächenbetrachtungen der GPA NRW haben gezeigt, dass die Überhänge im Primarbereich zum größten Teil auf lediglich sieben Grundschulen entfallen. Für keine dieser Schulen sind aber bisher bereits schulorganisatorische Maßnahmen durchgeführt oder beschlossen worden, die den Flächenüberhang abbauen könnten. Insofern empfiehlt die GPA NRW die aufgezeigten Potenziale speziell an diesen einzelnen Standorten kritisch unter dem Aspekt der nachhaltigen Flächenoptimierung zu prüfen. Bei den weiterführenden Schulen zeigen sich die größten Flächenpotenzialen bei den Gymnasien und den Gesamtschulen. Eine Szenariobetrachtung der Flächenbedarfe war für die Stadt Oberhausen nur zum Jahr 2015 möglich. Die mittelfristigen Planungen und Prognose werden zurzeit verwaltungsintern erstellt.

Bezogen auf 2015 konnte die GPA NRW aufzeigen, dass die rechnerischen Flächenpotenziale unter Berücksichtigung der bereits beschlossenen Maßnahmen - vorbehaltlich der Beschulung von Flüchtlingen und deren Unterbringung - weiterhin in einer Größenordnung von ca. 5 Mio. Euro fortbestehen. Sowohl im Grundschulbereich, als auch speziell bei den Gymnasien und Gesamtschulen bestehen durch weiter rückläufigen Schülerzahlen und z.B. die Umstellung auf G8 mittel- bis langfristig weitere und deutliche Handlungsmöglichkeiten.

Die Personalaufwendungen im Bereich der Schulsekretariate an den Oberhausener Schulen erreichen interkommunal das höchste Niveau über alle Schulformen hinweg. Hauptgrund ist, dass ca. ein Viertel aller Stellen bei den Schulsekretariaten der Besitzstandswahrung des BAT unterliegen. Zukünftig ist also bei Neubesetzungen von einer geringeren Entgeltgruppe und somit geringeren Personalaufwendungen auszugehen. Auf niedrigem Niveau in Oberhausen ist die Zahl der durch eine Vollzeit-Stelle zu betreuenden Schüler auf das Jahr 2011 bezogen. Das niedrige Leistungsniveau wird allerdings noch weiter abgesenkt, wenn das neue Stellenbemessungsmodell ab dem Jahr 2013 vollständig umgesetzt ist. Durch dieses Modell werden die zur Verfügung gestellten Wochenstunden noch ausgeweitet. Die Stadt Oberhausen sollte die Positionierung beim Vergleich des Personalaufwands und der Stellenbemessung (Leistungskenn-

zahl) zum Anlass nehmen, dass derzeitige Verfahren hinsichtlich möglicher Einsparungen zu überprüfen.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung bewegen sich in der Stadt Oberhausen insgesamt auf durchschnittlichem Niveau. Gleichwohl ist im Haushaltssanierungsplan die Senkung der Schülerbeförderungskosten mit jährlich 150.000 Euro als Einsparung eingestellt. Das Bestreben der Stadt, künftig die Zahl der zu befördernden Schüler zu reduzieren und günstigere Ausschreibungsergebnisse zu erzielen, wird von der GPA NRW ausdrücklich begrüßt.

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 Oberhausen als Schulträger mehr an das Verkehrsunternehmen zahlt, als den reinen Ticketpreis. Auch der vom Schüler zu zahlende Eigenanteil für die Nutzung des SchokoTickets außerhalb der Schulzeiten führt in Oberhausen 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.

Die Dienstleistungen zur Beförderung im Schülerspezialverkehr werden regelmäßig jedes Jahr in Losen mit einjähriger Laufzeit ausgeschrieben, zuletzt im November 2014. Sowohl unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten als auch aus wirtschaftlichen Aspekten ist die bisherige Vorgehensweise der Stadt Oberhausen beim Schülerspezialverkehr zu begrüßen. Aus den Kennzahlenvergleichen und der geschilderten Vorgehensweise konnte die GPA NRW keinen direkten Handlungsbedarf zum Schülerspezialverkehr ableiten.

Die Unterhaltung der Verkehrsflächen ist in Oberhausen auf die Wirtschaftsbetriebe Oberhausen GmbH (WBO) übertragen worden. Innerhalb der Verwaltung steuert die „Schnittstelle WBO GmbH“ die Maßnahmen der WBO für die Verkehrsflächen der Stadt.

Die mit der NKF-Einführung geforderte Datentransparenz über den Zustand der Verkehrsflächen liegt in der Stadt Oberhausen aktuell noch nicht vor. Die Ergebnisse einer Inventur sollten daher Grundlagen einer Unterhaltungs- und Erneuerungsstrategie bilden, angepasst an die finanziellen Möglichkeiten der Stadt. Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen bereits seit mehreren Jahren auf einem sehr niedrigen Niveau. Diese Strategie ist nicht geeignet, das Straßennetz auf Dauer sachgerecht zu unterhalten. Hier sieht die GPA NRW mittel- bis langfristig 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. Ein gebührenfinanziertes Straßenaufbruchkataster kann im Übrigen dazu beitragen, die Nutzungsdauer der Verkehrsflächen in Oberhausen insgesamt positiv zu beeinflussen. Straßenaufbrüche sind ein wesentlicher Einflussfaktor für die Nut-

zungsdauer der Verkehrsflächen. Wichtig ist daher ein sachgerechter Umgang mit den Flächen, in dem alle Aufbrüche katastermäßig erfasst und u.a. die fachgerechte Wiederherstellung während der Bauzeit und vor Ablauf der Gewährleistung nachgehalten werden.

Trotz der unterdurchschnittlichen Unterhaltungsaufwendungen weisen die Verkehrsflächen bedingt durch ihr geringes Alters einen guten Zustand auf. Die bisherige Reinvestitionsquote in Oberhausen kann daher noch als angemessen eingeschätzt werden. Insbesondere unter Berücksichtigung der aktuellen Haushaltssituation. Mittel- bis langfristig könnte sich bei unverändertem Investitionsvolumen und weiterhin geringen Unterhaltungsaufwendungen allerdings ein Werteverzehr einstellen, der für den städtischen Haushalt entsprechende Risiken birgt.

Eigentümerin der Straßenbeleuchtungsanlagen ist in Oberhausen weiterhin die Stadt. Dort wird die Steuerung und Produktverantwortung wahrgenommen. Alle operativen Aufgaben sind über einen langfristigen Vertrag auf die Energieversorgung Oberhausen AG (EVO) übertragen worden. Die Prüfung hat gezeigt, dass der Stromverbrauch bereits 2011 auf GPA-Benchmarkniveau lag. Weitere deutliche Reduzierungen werden sich nach Abschluss weiterer Modernisierungsmaßnahmen ab 2016 einstellen. Anschließend wird sich Oberhausen deutlich unterhalb des GPA-Benchmarks beim Stromverbrauch positionieren. Die Stadt Oberhausen sollte allerdings bei den Erneuerungsmaßnahmen zur Straßenbeleuchtung auch die Beitragspflichtigkeit der Maßnahmen prüfen und insoweit bestehendes Konsolidierungspotenzial nutzen.

Die Fläche an Park- und Gartenanlagen, die die Stadt Oberhausen ihren Bürgern zur Verfügung stellt, ist leicht überdurchschnittlich. Strukturell weist die Mehrzahl der Anlagen zudem eine Größe auf, die eine wirtschaftliche Pflege und Unterhaltung deutlich erschweren. Obwohl beim Unterhaltungsaufwand zum GPA-Benchmark kein rechnerisches Potenzial besteht, hat der durchgeführte Vergleich zunächst nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Grund ist, dass die Flächenangaben für Oberhausen nicht belastbar für die GPA-Systematik ermittelt werden konnten. Die operative Aufgabenerledigung erfolgt in Oberhausen durch die Oberhausener Gebäudemangement GmbH (OGM). Eine detaillierte Leistungsbeschreibung mit festgelegten Einheitspreisen regelt das Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen Stadt und Gesellschaft. Die OGM konnte - im Vergleich zur Mehrzahl der kreisfreien Städte in NRW - für diesen Bereich eine Vielzahl von Leistungs- und Aufwandskennzahlen darstellen. Ein interkommunaler Vergleich dieser Kennzahlen war allerdings wegen einer zu geringen Anzahl von Vergleichsdatensätzen nicht möglich. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung der Stadt Oberhausen haben auch im Bereich der Grünpflege zwischen 2013 und 2016 Budgetkürzungen stattgefunden bzw. finden statt.

Ein interkommunaler Vergleich der Unterhaltungsaufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze in Oberhausen war im Rahmen dieser Prüfung nicht möglich. Wie bei den Park- und Gartenanlagen, war auch für diesen Bereich keine sachgerechte Zuordnung der Spielplatzflächen innerhalb der Parkanlagen möglich. Der Bilanzwert, die Gesamtaufwendungen und die Unterhaltungsleistungen für die Spielgeräte bilden in Oberhausen allerdings die interkommunalen Maximalwerte. Ausdrücklich zu begrüßen ist daher die aktuelle Entwicklung eines Spielplatzentwicklungskonzepts, dass u.a. auch zu wirtschaftlicheren Strukturen führen sollte. Vorbildlich und interkommunal beispielhaft ist das Oberhausener System für die Spielplatzpatenschaften zu bewerten.

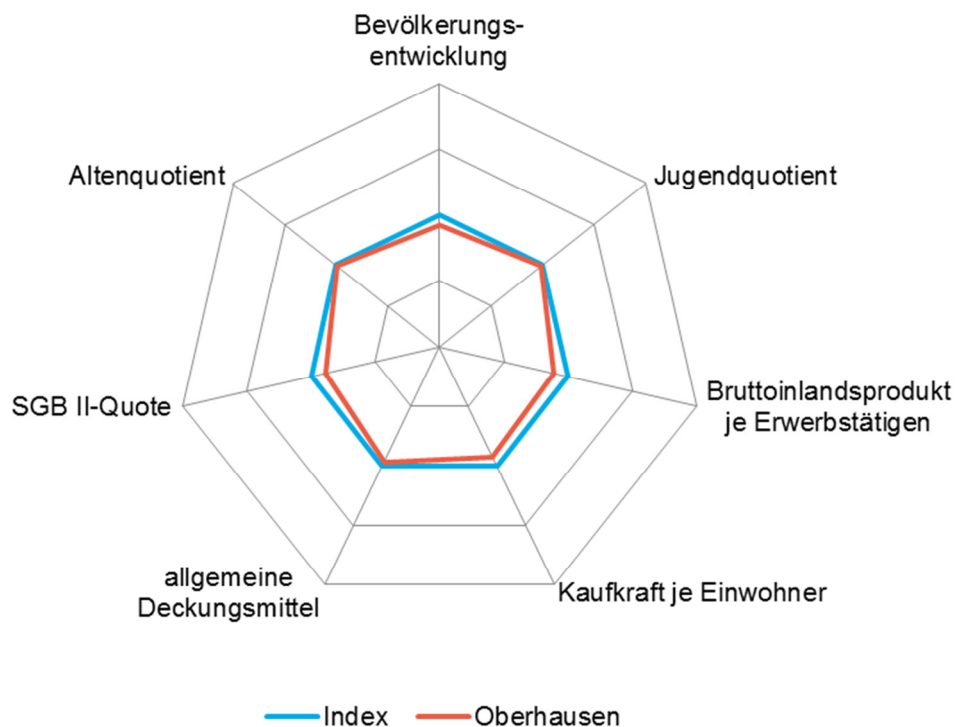
Strukturelle Besonderheiten und die bestehenden Standards kennzeichnen das vorhandene Potenzial beim Straßenbegleitgrün in Oberhausen. Von der Fläche her unterdurchschnittlich, ist es die hohe Anzahl an Straßenbäumen, mit den besonders schutzwürdigen Alleen und dem alten Baumbestand, die einen hohen Aufwand verursachen. Positiv ist daher zu bewerten, dass die Stadt Oberhausen zurzeit ein Straßenbaumkonzept erarbeitet, in dem sowohl wirtschaftliche wie ökologischen Belange Berücksichtigung finden sollen. Mit diesem Konzept soll der Baumbestand kontinuierlich mit geeigneten Baumarten verjüngt werden, um das Stadtbild nachhaltig erhalten zu können. Gleichzeitig kann dieses Konzept dazu beitragen, die begrenzten Haushaltsmittel betriebswirtschaftlich einzusetzen. Aufwandsreduzierungen können in Oberhausen allerdings auch durch Standardabsenkungen bei den Grünflächen z.B. in Form von Flächenumwandlungen erreicht werden. Während die Leistungskennzahlen bei der Rasenpflege durchschnittlich sind, erreichen die Vergleichswerte bei den Gehölzflächen und den Wechselbepflanzung Maximalwerte. Ein deutlicher Hinweis darauf, Standards und Leistungspreise auf den Prüfstand zu stellen.

Ausgangslage der Stadt Oberhausen

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Oberhausen. 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 Oberhausen tendenziell belastende Positionierungen bezogen auf den Durchschnitt der kreisfreien Städte in NRW auf. Die stärksten Belastungen ergeben sich vor allem aus der deutlich höheren SGB II-Quote, einer schwächeren Kaufkraft je Einwohner und einem niedrigen Bruttoinlandsprodukt als Indikator für eine vergleichsweise schwächere Wirtschaftskraft der Stadt. Problematisch für die Stadt Oberhausen stellt sich auch die Bevölkerungsentwicklung dar. Während die Prognosen bis 2030 bereits von einem deutlichen Bevölkerungsrückgang ausgingen, weisen die neuesten Prognosedaten von IT NRW bis 2040 ein Minus von ca. fünf Prozent aus. Zum Vergleich, nur in drei kreisfreie Städte in NRW wird hiernach ein noch stärkerer Rückgang 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.

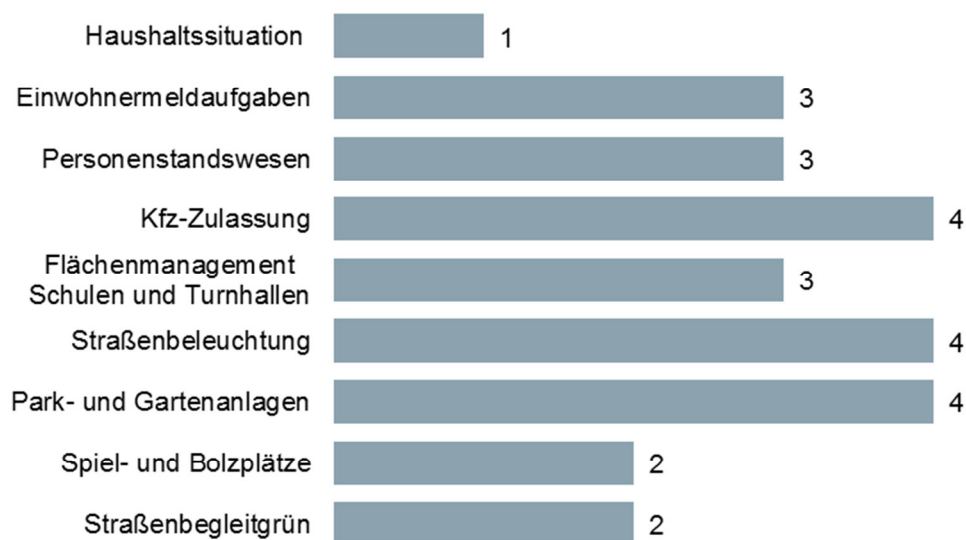
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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 Oberhausen

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Oberhausen wurde von 2012 bis 2014 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Oberhausen 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

Zum Themenfeld Gesamtabschluss erfolgt ein gesonderter Bericht, das Themenfeld Informatik wird im Rahmen der Stärkungspaktberatung durch die Task Force der GPA NRW bearbeitet.

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

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

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

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Oberhausen 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, 13. Januar 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
Oberhausen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	14
Haushaltswirtschaftliche Risiken	17
Risikoszenario	17
Haushaltssituation	18
Kommunaler Steuerungstrend	18
Gebühren	21
Beiträge	21
Steuern	23
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	23
Vermögenslage	23
Schulden- und Finanzlage	30
Ertragslage	36

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

Haushaltssituation

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

Haushaltsausgleich

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

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Oberhausen war erstmals im Jahr 1986 verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Diese Konzepte wurden mit wenigen Ausnahmen alljährlich fortgeschrieben. In 1997 geriet die Stadt in den Nothaushalt, weil das Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt werden konnte.

Die Stadt Oberhausen hat im Jahr 2008 auf das Neue kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Bereits in der Eröffnungsbilanz konnte kein Eigenkapital mehr ausgewiesen werden. Die Stadt ist somit seit Einführung des NKF überschuldet. Aus diesem Grunde musste sie auch weiterhin Haushaltssicherungskonzepte aufstellen. Da die Konzepte nicht genehmigungsfähig waren, befand sich die Stadt weiterhin im Nothaushalt.

Im Jahr 2011 trat das Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) in Kraft. Die Stadt Oberhausen erfüllte die Voraussetzungen zur pflichtigen Teilnahme am Stärkungspakt. Um auch die entsprechenden Hilfsmittel aufgrund dieses Gesetzes zu erhalten, war die Erstellung eines Haushaltssanierungsplans erforderlich. Dieser sah gemäß den gesetzlichen Voraussetzungen für das Jahr 2016 einen erstmals ausgeglichenen Haushalt vor. Die Bezirksregierung Düsseldorf genehmigte am 21. Dezember 2012 den Plan. Für 2011 erhielt die Stadt Hilfsmittel von 66,6 Mio. Euro. Auch die jährlich erforderlichen Fortschreibungen der Sanierungspläne wurden genehmigt. Mit Genehmigung vom 11. April 2014 wurde dem Hinausschieben des Jahresausgleichs um ein Jahr ebenfalls zugestimmt. Aufgrund der Neuberechnung der strukturellen Lücke reduzierten sich die Hilfsmittel um ca. 12,8 Mio. Euro. Diesen Ertragsverlust hatte die Stadt nicht zu verantworten und konnte ihn auch nicht kompensieren. Somit war das Hinausschieben des erstmaligen Haushaltsausgleichs auf das Jahr 2017 erforderlich.

Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die geprüften Jahresabschlüsse bis einschließlich 2013 vor. Für 2014 wurden der GPA NRW die vorläufigen Abschlusszahlen von der Kämmererei übermittelt. Der Gesamtabschluss 2010 liegt zwischenzeitlich ebenfalls in der geprüften Fassung vor.

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnis		-121.793	-127.873	-155.918	-68.104	-52.701	-72.567	-62.373
Höhe der allgemeinen Rücklage	0	0	0	0	0	0	0	0
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0			
Eigenkapital	0	0	0	0	0	0	0	0
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	282.405	383.069	491.236	678.681	754.473	807.173	963.794	1.042.248

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-26.802	-15.925	194	2.345	689	324	444
Höhe der allgemeinen Rücklage	0	0	0	0	0	0	0
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital	0	0	0	0	0	0	0
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	1.069.051	1.084.975	1.084.781	1.082.437	1.081.748	1.081.424	1.080.980

Die Ist-Jahresergebnisse schließen alle mit Defiziten ab. Auch in der Planung geht die Stadt bis einschließlich 2016 von negativen Ergebnissen aus.

Sie erhöhen kontinuierlich den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag. Tendenziell sind die Fehlbeträge im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2014 deutlich sinkend. Das Jahr 2010 bildet hier eine Ausnahme. Ab dem Haushaltsjahr 2017 werden niedrige Jahresüberschüsse erwartet. Diese werden zur Reduzierung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages beitragen. Allerdings muss festgestellt werden, dass es bei sonst gleichen oder ähnlichen Voraussetzungen viele Jahre benötigen, nur um den Fehlbetrag abzubauen. Ein Aufbau von Eigenkapital und Rücklagen liegt somit in noch weiterer Ferne.

→ Feststellung

Die Überschuldung der Stadt Oberhausen hat dramatische Ausmaße angenommen. Es wird viele Jahre dauern, nur um den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag abzubauen. Die Bildung von Rücklagen wird über Jahrzehnte hinaus nicht möglich sein.

Interkommunaler Vergleich der Jahresergebnisse 2008 bis 2012 je Einwohner in Euro

Jahr	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2008	-565	-660	107	-222	-371	-136	-46	18
2009	-597	-757	-126	-421	-558	-422	-265	22
2010	-732	-903	114	-390	-524	-355	-217	21
2011	-320	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20
2012	-248	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19
2013	-342	kein interkommunaler Vergleich möglich*)						
2014	-294	kein interkommunaler Vergleich möglich*)						

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

Das jährliche Defizit, welches in 2010 den höchsten Stand hatte, hat sich im Betrachtungszeitraum deutlich reduziert. In den Jahren 2013 und 2014 konnte sich dieser Trend nicht fortsetzen. Als Gründe für diese Entwicklung können insbesondere stark schwankende und erneut einge-

brochene Gewerbesteuererträge, steigende Personalaufwendungen sowie die gestiegenen Transferaufwendungen (inklusive Kosten der Unterkunft) genannt werden.

Ohne die Konsolidierungshilfe, welche von 313 Euro je Einwohner im Jahr 2011 auf 248 Euro je Einwohner im Jahr 2014 gesunken ist, wäre das Defizit deutlich höher ausgefallen. Dies zeigt, dass die ergriffenen Sparbemühungen der Stadt bei weitem noch nicht ausreichen, eine gesicherte Haushaltssituation auch nach Auslaufen des Stärkungspaktes zu erreichen.

Strukturelle Haushaltssituation

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

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

Strukturelles Ergebnis

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

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt:

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

Die Gründe dafür sind folgende:

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

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

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2014

Oberhausen	
Jahresergebnis	-62.373
Bereinigungen Gewerbesteuer, Landschaftsumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe	301.243
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-363.616
Hinzurechnungen Mittelwerte Gewerbesteuer, Landschaftsumlage und Finanzausgleich	237.494
= strukturelles Ergebnis	-126.122

In der Berechnung des strukturellen Ergebnisses werden, wie bereits erläutert, bezüglich der Gewerbesteuer, der Landschaftsumlage und des Finanzausgleichs nur die Mittelwerte der Jahre 2008 bis 2014 berücksichtigt. In das tatsächliche Jahresergebnis fließen hingegen die Ist-Erträge inklusiv der Konsolidierungshilfe und die Ist-Aufwendungen ein. Da die tatsächlichen Erträge und Aufwendungen über den Mittelwerten der zurückliegenden Jahre liegen, ergibt sich eine, in der Regel negative Differenz. Sie beträgt ca. 64 Mio. Euro. In dieser Differenz sind auch die Konsolidierungsmittel in Höhe von ca. 52,7 Mio. Euro enthalten.

Bei der vorstehenden Berechnung wurde im Jahr 2014 kein Sondereffekt bei der Berechnung berücksichtigt.

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

Folgende Sondereffekte wurden berücksichtigt:

- Im Jahr 2008
 - Erträge aus der Auflösung einer Prozessrückstellung
- Im Jahr 2009
 - Erträge aus der Nachaktivierung von Anlagevermögen
 - Erträge aus der Auflösung einer Investitionspauschale
 - Aufwendungen für den Abbruch eines Wohnhauses

Im Jahr 2010

- Erträge aus der Auflösung von Drohverlustrückstellungen
- Im Jahr 2011
 - Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen für den Verkehrsverbund
 - Aufwendungen für nicht geplanten Verlusten im Kanalvermögen

- Im Jahr 2012 Aufwendungen für außerplanmäßige Abschreibung (Teilverschrottung) von Straßenvermögen
- Bildung von Rückstellungen für die Erstattung von Entsorgungskosten
- Bildung von Rückstellungen für die Rückzahlung von Zuschüssen für die Baureifmachung eines Industriegeländes
- Im Jahr 2013
 - Erträge aus der Auflösung nicht planbarer Rückstellungen

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen weist für das Jahr 2014 ein strukturelles Ergebnis von -126,1 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 52,7 Mio. Euro. Mit dieser Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf -73,4 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 Oberhausen ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Als pflichtige Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspaktes hat die Stadt Oberhausen einen Planungshorizont bis 2021. Nach den aktuellen Planungen soll, entsprechend den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes beziehungsweise der Genehmigung des Haushaltssanierungsplans, im Jahr 2017 erstmals ein ausgeglichenes Ergebnis erwirtschaftet werden. Dieses Ziel ist nur mit einem strikten Sparwillen und unter Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten erreichbar.

Der aktuelle Haushaltssanierungsplan 2015 beinhaltet 160 Maßnahmen mit einem kumulierten Einsparvolumen in Höhe von ca. 350 Mio. Euro.

Beispielhaft werden hier folgende Maßnahmen genannt:

- Abbau von 195,5 Stellen
- Erstellung eines Bildungsplans mit dem Focus auf Wirtschaftlichkeit und den demografischen Wandel
- Anhebung der Grundsteuer B
- Anhebung der Gewerbesteuer
- Erhöhung der Vergnügungssteuer
- Einbeziehung der Beteiligungen der Stadt in den Konsolidierungsprozess durch:
 - Ausschüttungen und Sonderausschüttungen
 - Reduzierung der Entgelte an die OGM (Oberhausener Gebäudemanagement GmbH)
 - Reduzierung des Zuschusses an die STOAG (Stadtwerke Oberhausen AG), zum Beispiel durch Reduzierung des ÖPNV-Angebotes
 - Reduzierung des Zuschusses an das Theater Oberhausen

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

Weiterhin sind im Haushaltssanierungsplan sieben Maßnahmen mit einem kumulierten Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 6,9 Mio. Euro aufgeführt. Es handelt sich hierbei zum Beispiel um die Schließung der Brunnenanlagen, Maßnahmen zur Parkraumbewirtschaftung, Reduzierung der Straßenunterhaltung, Schließung der Lehrschwimmbecken oder Steuererhöhungen. Diese sollen ab 2019 nur dann ergriffen werden, wenn die geplante Entlastung bei den Eingliederungshilfen nicht erfolgt.

Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2015 plant die Stadt Oberhausen im Jahr 2021 einen Überschuss von ca. 444.000 Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2014 bedeutet das eine geplante Verbesserung von 128,1 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	84.889	119.652	34.763	41,0	5,0
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	74.157	105.976	31.819	42,9	5,2
Ausgleichsleistungen	8.668	12.053	3.385	39,0	4,8

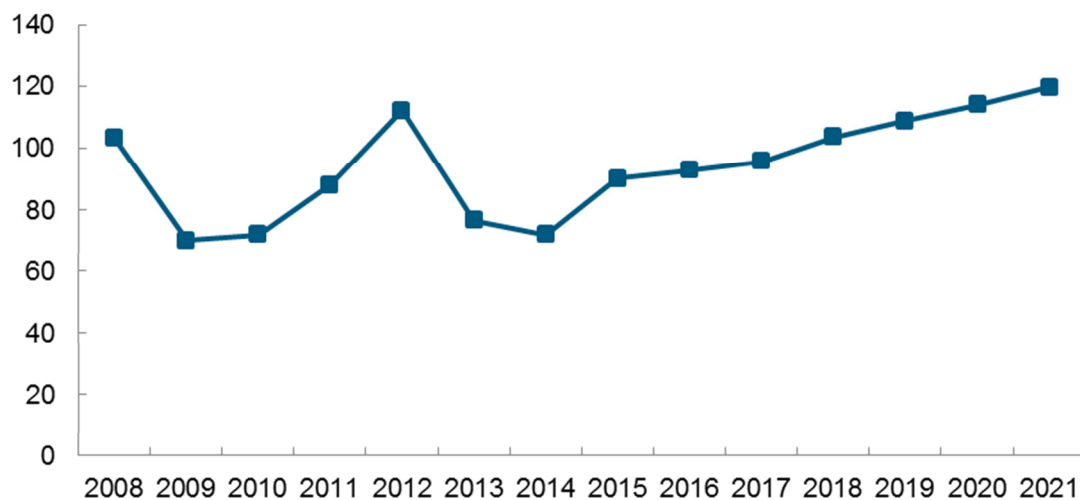
	Strukturelles Ergebnis *)	Planergebnis 2021	Differenz	Differenz in Prozent	jährl. Änderung in Prozent
Schlüsselzuweisungen	130.594	206.793	76.199	58,3	6,8
Aufwendungen					
Personalaufwand	128.537**)	128.287	-250	-0,2	-0,0
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	142.673**)	146.794	4.121	2,9	0,4
Abschreibungen	48.839**)	46.892	-1.947	-4,0	-0,6
Steuerbeteiligungen	11.443	7.220	-4.222	-36,9	-6,4
Allgemeine Umlagen	49.542	62.397	12.855	25,9	3,4

*) Mittelwert der Ist-Ergebnisse 2008 bis 2014

***) Ist-Ergebnis 2014

Gewerbsteuer

Entwicklung der Gewerbsteuer in Mio. Euro



Bis 2014 wurden die Ist-Ergebnisse berücksichtigt.

Die Stadt Oberhausen hat für das Jahr 2013 Erträge aus der Gewerbsteuer in Höhe von ca. 101,2 Mio. Euro eingeplant. In 2014 sollten die Erträge weiter auf 103 Mio. Euro steigen. Aufgrund der deutlich hinter den Erwartungen zurück gebliebenen tatsächlichen Erträge von nur 76,6 beziehungsweise 72 Mio. Euro wurden die Planungen für 2015 nach unten angepasst.

Der Haushaltsplan sieht für 2015 noch Gewerbesteuererträge in Höhe von 90 Mio. Euro vor. Bei diesen Planungen ist eine Anhebung des Hebesatzes um 30 Prozentpunkte auf 550 Hebesatzpunkte berücksichtigt. Allein diese Hebesatzanhebung und eine Steigerungsrate von vier

Prozent gemäß des Orientierungsdatenerlasses führt, auf dem Ergebnis 2013 aufbauend, zu Erträgen von ca. 79,1 Mio. Euro. Diese liegen aber noch deutlich unter dem von der Stadt Oberhausen geplanten Erträgen von 90 Mio. Euro.

Die GPA NRW wählt bei der unten noch dargestellten Risikobewertung einen weiter auf die zurückliegenden Jahre schauenden Ansatz. Sie legt als Planungsgrundlage den Mittelwert der Erträge der Jahre 2008 bis 2014 zugrunde. Dieser Mittelwert beträgt ca. 84,9 Mio. Euro. Sofern dieser Wert als Planungsgrundlage für das Jahr 2015 dient und eine Steigerungsrate von vier Prozent gemäß Orientierungsdatenerlass angewendet wird, erscheinen Erträge von 88,3 Mio. Euro realisierbar. Allerdings gehen die für die Jahre 2019 bis 2021 angewendeten Steigerungsraten ca. einen Prozentpunkt über das berechnete geometrische Mittel hinaus. Im Jahr 2021 sollen die Erträge nach den Planungen der Stadt auf ca. 119,7 Mio. Euro steigen.

Die Planwerte sind insoweit nachvollziehbar.

Die Gewerbesteuer unterliegt jedoch immer dem allgemeinen Risiko, dass nicht vorhersehbare Rückgänge eintreten können. Auch der Kämmerer der Stadt weist in seiner Rede zur Einbringung des Haushaltes 2015 auf entsprechende Risiken, die sich unter anderem aus der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung ergeben können, hin.

Weiterhin macht der Kämmerer in seiner Haushaltsrede 2015 deutlich, dass die Stadt ihre Erwartungen an steigende Steuererträge für das Jahr 2021 in den zurückliegenden Jahren schon mehrfach reduziert hat. Während im Haushaltssanierungsplan 2013 noch Steuererträge in Höhe von ca. 348 Mio. Euro geplant waren, sind dies im aktuellen Haushaltssanierungsplan nur noch ca. 298 Mio. Euro.

Auch die Wahrnehmung legaler steuerrechtlicher Gestaltungsspielräume ist ein zunehmender Unsicherheitsfaktor bei der Planung der Gewerbesteuererträge. Der Eintritt solcher Risiken kann naturgemäß nicht vorhergesagt und damit auch nicht bei den Haushaltsplanungen berücksichtigt werden.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Stadt Oberhausen hat für das Jahr 2021 Erträge in Höhe von 106 Mio. Euro geplant. Gegenüber dem Mittelwert 2008 bis 2014 von 74,2 Mio. Euro entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 5,2 Prozent. Dieser hohe Wert ist auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- In den Mittelwert fließen auch die ertragsschwächeren Jahre 2009 und 2010 ein. Die Stadt schreibt ihre Planwerte auf Grundlage des vergleichsweise ertragsstarken Jahres 2013 fort.
- Für die Jahre 2016 bis 2018 plant die Stadt Steigerungen von 4,8 Prozent ein. Dies entspricht den Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses.
- Für die Jahre 2017 und 2018 geht die Stadt von einer Steigerung in Höhe von 5,0 Prozent aus. Damit liegt sie leicht über den Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses.

- Für den Zeitraum von 2019 bis 2021 wird eine Steigerungsrate von 1,2 Prozent berücksichtigt. Diese liegt unterhalb des geometrischen Mittels.

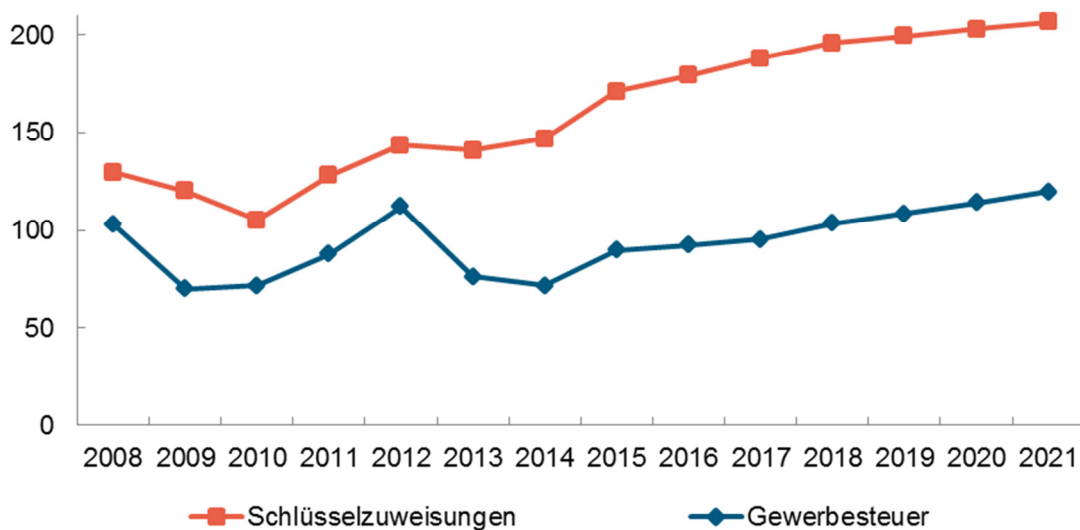
Den Planwerten der Stadt Oberhausen liegen das letzte Ist-Ergebnis sowie die Steigerungsrate nach dem Orientierungsdatenerlass zugrunde. Sie sind insoweit nachvollziehbar und nicht unangemessen optimistisch ermittelt.

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

Schlüsselzuweisungen

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

Erträge Schlüsselzuweisungen und Gewerbesteuer in Mio. Euro



Bis 2014 Berücksichtigung von Ist-Werten.

Die Stadt Oberhausen hat für das Jahr 2021 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 207 Mio. Euro eingeplant. Gegenüber dem Mittelwert 2008 bis 2014 von 131 Mio. Euro entspricht das einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 6,8 Prozent. Werden die bereits festgesetzten Zuweisungen für 2015 in den Mittelwert einbezogen, reduziert sich die jährliche Steigerungsrate auf 6,2 Prozent.

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

- Für 2015 berücksichtigt sie die bereits festgesetzten Schlüsselzuweisungen.
- Für 2016 veranschlagt die Stadt Erträge in Höhe von 180 Mio. Euro. In diesem Ansatz sind die Auswirkungen der gesunkenen Gewerbesteuererträge im Referenzzeitraum eingeflossen. Dieser Ansatz liegt unterhalb des Ergebnisses der „Arbeitskreis-Rechnung GfG 2016“.
- In den folgenden Jahren bis 2018 geht die Stadt Oberhausen von weiterhin steigenden Erträgen aus den Schlüsselzuweisungen aus. Die angewendeten Steigerungsraten entsprechen denen des Orientierungsdatenerlasses.
- Die in den Folgejahren angewendeten Steigerungsraten liegen unterhalb des geometrischen Mittels.

Die Planungen der Stadt sind nachvollziehbar.

Die GPA NRW sieht dennoch ein allgemeines Planungsrisiko, da die Planungen der Stadt auf den guten Ergebnissen der Jahre 2013 und 2014 aufbauen. Die in den zurückliegenden Jahren zu verzeichnenden Schwankungen bleiben bei den Planungen unberücksichtigt.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen sind im Eckjahresvergleich 2008 zu 2014 von 109 Millionen Euro auf 128,3 Millionen Euro gestiegen. Dies entspricht einer Steigerung von ca. 18 Prozent. Die Personalaufwendungen schwanken in den Jahren 2012 bis 2015 deutlich. Der Anstieg des Jahres 2013 ist insbesondere durch erhöhte Zuführungen zu den Pensions- und den Beihilferückstellungen in Höhe von ca. 9,7 Mio. Euro verursacht worden. Auch im Jahr 2014 entstanden überplanmäßige Aufwendungen unter anderem für Pensionsrückstellungen, die einmalige Abgeltung von Bereitschaftszeiten, zusätzliche Stelleneinrichtungen aufgrund Änderungen des Kinderbildungsgesetzes NRW sowie Nachzahlungen bei der Beamtenbesoldung. Da es sich hierbei um außergewöhnliche Aufwendungen handelte, und der Haushaltsplan 2015 bereits beschlossen war, konnten die Aufwendungen nicht mehr berücksichtigt werden. Somit wurde der Ansatz auf ca. 119 Mio. Euro festgesetzt. Den gestiegenen Aufwendungen stehen nach eigenen Berechnungen der Stadt ca. 14 Mio. Euro Refinanzierungsbeiträge gegenüber.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen betrugen im ersten NKF-Jahr 2008 ca. 153,5 Mio. Euro. Seit dieser Zeit sind sie auf 142,7 Mio. Euro gesunken. Bis zum Jahr 2021 plant die Stadt einen Anstieg der Aufwendungen auf 146,8 Mio. Euro.

Die Stadt Oberhausen geht bei ihren Planungen bezogen auf das Jahr 2014 nur von geringfügig steigenden Sach- und Dienstleistungsaufwendungen aus. Sie plant grundsätzlich mit einem Anstieg von einem Prozent. Dann erst werden die Konsolidierungsmaßnahmen gemäß Haushaltssanierungsplan berücksichtigt.

Gewerbesteuerumlage (Anteil Fonds „Deutsche Einheit“)

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

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

Zinsaufwand

Der Zinsaufwand der Stadt Oberhausen betrug in 2014 ca. 37,2 Mio. Euro. Hiervon entfallen 12,3 Mio. Euro auf Investitionskredite und 24,9 Mio. Euro auf Liquiditätskredite. Um das Zinsrisiko bei den Liquiditätskrediten zu reduzieren, hat die Stadt ca. 39 Prozent der Liquiditätskredite mit einer Laufzeit zwischen einem und fünf Jahren aufgenommen. Ca. 14 Prozent wurden längerfristig mit einer Bindung zwischen fünf und zehn Jahren festgeschrieben.

In ihren Planungen hofft die Stadt auf ein weiterhin konstantes Zinsniveau für Liquiditätskredite. Vorsichtshalber berücksichtigt sie in ihren Haushaltsplänen für den Fall steigender Zinsen eine Erhöhung des Zinsaufwandes auf bis zu 43,8 Mio. Euro im Jahr 2021. Feststellung

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen plant die betrachteten Ertrags- und Aufwandspositionen grundsätzlich solide und nachvollziehbar. Um die Planwerte tatsächlich zu erreichen, müssen die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen konsequent 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	Oberhausen *)
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	83	101	95	98 (96)
Eigenkapitalquote 1	-30	66	15	-30 (-37)
Eigenkapitalquote 2	-13	80	35	-13 (-22)
Fehlbetragsquote	1	93	23	./.
Infrastrukturquote	20	48	31	33 (31)
Abschreibungsintensität	4	10	7	7 (9)
Drittfinanzierungsquote	31	75	47	50 (39)
Investitionsquote	25	478	92	40 (34)
Anlagendeckungsgrad 2	18	93	66	18 (17)
Liquidität 2. Grades	5	109	21	5 (5)
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	47	18.743	2.464	124 (neg. Ergebnis)
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1	37	20	28 (28)
Zinslastquote	1	6	3	6 (6)
Netto-Steuerquote	23	58	39	34 (31)
Zuwendungsquote	10	66	29	40 (38)
Personalintensität	16	25	20	16 (19)
Sach- und Dienstleistungsintensität	10	27	17	27 (21)
Transferaufwandsquote	27	56	40	33 (35)

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

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen *)
Jahresergebnis je Einwohner	-603	-25	-219	-248 (-294)
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-546	84	-82	84 (-159)
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.542	2.201	1.736	1.815 (1.685)

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

Bei einigen der oben dargestellten Kennzahlen sind geringfügige Abweichungen zu den Berechnungen der Stadt Oberhausen vorhanden. Diese sind hauptsächlich auf Rundungsdifferenzen zurück zu führen. Eine Beeinträchtigung der Aussagekraft der Kennzahlen liegt aber nicht vor. Bei den im NKF-Kennzahlenset aufgeführten Kennzahlen handelt es sich teilweise um Quotenkennzahlen. Die alleinige Betrachtung von Quotenkennzahlen wird der tatsächlichen Haushaltslage nicht immer gerecht. Daher hat die GPA NRW an den entsprechenden Stellen auch auf den Einwohner bezogene Kennzahlen zur Unterstützung der Analyse abgebildet. Wie bereits dargestellt, befindet sich die Stadt Oberhausen in einer sehr angespannten Haushaltssi-

tuation. Aufgrund der eingebrochenen Gewerbesteuereinnahmen verhängte der Kämmerer der Stadt am 16. Oktober 2014 eine Haushaltssperre.

Die Finanzsituation drückt sich auch in der Entwicklung der Kennzahl zum Aufwandsdeckungsgrad aus. Diese ist zunächst von 90 Prozent im Jahr 2008 auf 81 Prozent im Jahr 2010 gesunken. Mit Erhalt der ersten Hilfsmittel aus dem Stärkungspakt verbesserte sich die Kennzahl auf 96 Prozent. Nach einigen Schwankungen beläuft sie sich im Jahr 2014 erneut auf ca. 96 Prozent. Eine Verbesserung ist somit auch während der Teilnahme am Stärkungspakt nicht eingetreten. Bei der Wertung dieser Kennzahl ist zu berücksichtigen, dass die Gewerbesteuer in den Jahren 2013 und 2014 erneut eingebrochen und die Transferaufwendungen weiter gestiegen sind. Der Aufwandsdeckungsgrad wird durch die erhaltenen Hilfsmittel aus dem Stärkungspakt stark beeinflusst. Ohne die erhaltenen Hilfsmittel läge der Deckungsgrad im Jahr 2014 bei nur ca. 89 Prozent.

Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 sind aufgrund der eingetretenen Überschuldung negativ. Die Stadt Oberhausen weist hier die geringsten Werte im interkommunalen Vergleich auf.

Die jährlichen Defizite werden erheblich durch die kontinuierlich negativen Finanzergebnisse verursacht. Grund dafür ist der zu erbringende Zinsaufwand. Weitere Ausführungen zur Zinslastquote und den Belastungen der Einwohner Oberhausens durch die zu entrichtenden Zinsen können den weiter unten dargestellten Kennzahlen zur Finanzlage entnommen werden. Die Anteile der defizitären Finanzergebnisse an den negativen Jahresergebnissen bewegen sich zwischen 49 und 23 Prozent. Die hohen jährlichen Defizite, welche mit -156 Mio. Euro im Jahr 2010 ihren bisherigen Höhepunkt erreichten, führen zu einem kontinuierlichen Aufbau des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Seit Mitte der 1990-iger Jahre in der Haushaltssicherung,
- hohe jährliche Defizite,
- Haushaltsausgleich für 2017 geplant,
- seit Einführung des NKF überschuldet,
- steigende Liquiditätskredite,
- hohe Anlagenabnutzungsgrade in Gebäudebestand,
- geringe Investitionen führen langfristig zu einem Vermögensverzehr

Wie bei fast allen Stärkungspaktkommunen (insbesondere denen der Stufe 1) führen die vorstehenden Parameter zu der folgenden Bewertung:

→ **KIWI-Bewertung**

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

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

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

Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Der Kämmerer der Stadt Oberhausen hat bei der Einbringung des Haushaltes 2015 in den Rat der Stadt ebenfalls darauf hingewiesen, dass insbesondere bei den Gewerbesteuererträgen Unsicherheiten bestehen und extreme Schwankungen auftreten können.

Die GPA NRW teilt diese Einschätzung. Beispielhaft zeigt sie im „Risikoszenario“, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn sich Risiken tatsächlich realisieren und die Ist-Ergebnisse in einzelnen Bereichen schlechter ausfallen sollten als zurzeit absehbar. Bei den nachfolgenden Betrachtungen hat die GPA NRW mögliche Wachstumsraten nicht durch eine Indexierung berücksichtigt. Dies hat zwar Ungenauigkeiten zur Folge, schränkt aber die grundsätzliche Aussagekraft der Risikobetrachtung nicht ein. Die GPA NRW hat einige wenige Haushaltspositionen ausgewählt, um dieses beispielhaft darzustellen.

Planergebnisse und fiktives Risikoszenario 2021 in Millionen Euro

Position und Erläuterung des fiktiven Szenarios	Planergebnis 2021	Risiko- szenario 2021	Auswirkung auf Jahres- ergebnis
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern - Berechnungsbasis: Mittelwert 2008 bis 2015 - alle weiteren von der Stadt geplanten Steigerungsraten werden übernommen	106,0	90,6	-15,4
Schlüsselzuweisungen - Berechnungsbasis: Mittelwert 2008 bis 2015 - alle weiteren von der Stadt geplanten Steigerungsraten werden übernommen	207	164	- 43

Diese beispielhaften Berechnungen sollen weder die Planwerte der Stadt, noch die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen ersetzen. Es können sich bei vielen weiteren Haushaltspositionen Risiken wie Chancen realisieren. Basierend auf ihrer eigenen Risikoeinschätzung muss die Stadt entscheiden, ob und wie einzelne Risiken minimiert und inwieweit insgesamt eine

Risikovorsorge getroffen wird. Dieses trägt dazu bei, im Fall eines Eintretens der Risiken so gut wie möglich vorbereitet zu sein.

Wenn angedachte Konsolidierungsmaßnahmen nicht den erwünschten Erfolg haben, Risiken eintreten und der für 2017 geplante Haushaltsausgleich gefährdet werden soll, bleibt der Stadt als weitere Möglichkeit, den Hebesatz der Grundsteuer B im erforderlichen Umfang zu erhöhen. Je eine Million Euro auszugleichende Verschlechterung müsste die Grundsteuer B um weitere 15 Punkte angehoben werden.

Haushaltssituation

Kommunaler Steuerungstrend

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

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

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

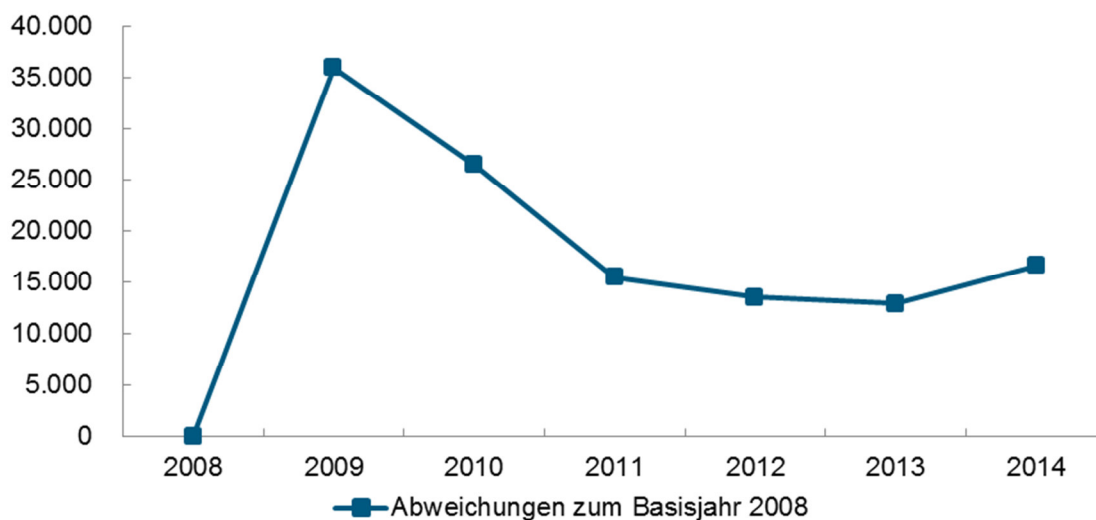
Entwicklung des bereinigten Jahresergebnisses und Abweichungen in Euro zum Basisjahr 2008 Tausend Euro

Haushaltsjahr	Bereinigtes Jahresergebnis *	Abweichung zum Basisjahr
2008	-381.379 (-121.793)	0
2009	-345.398 (-127.873)	35.981
2010	-354.928 (-155.918)	26.451
2011	-365.923 (-68.104)	15.456
2012	-367.872 (-52.701)	13.507
2013	-368.484 (-72.567)	12.895
2014	-364.812 (-62.373)	16.567
2015	-370.881 (-26.802)	10.498
2016	-377.226 (-15.925)	4.152
2017	-376.568 (194)	4.810
2018	-379.430 (2.345)	1.949
2019	-376.061 (689)	5.318
2020	-378.329 (324)	3.049
2021	-374.413 (444)	6.966

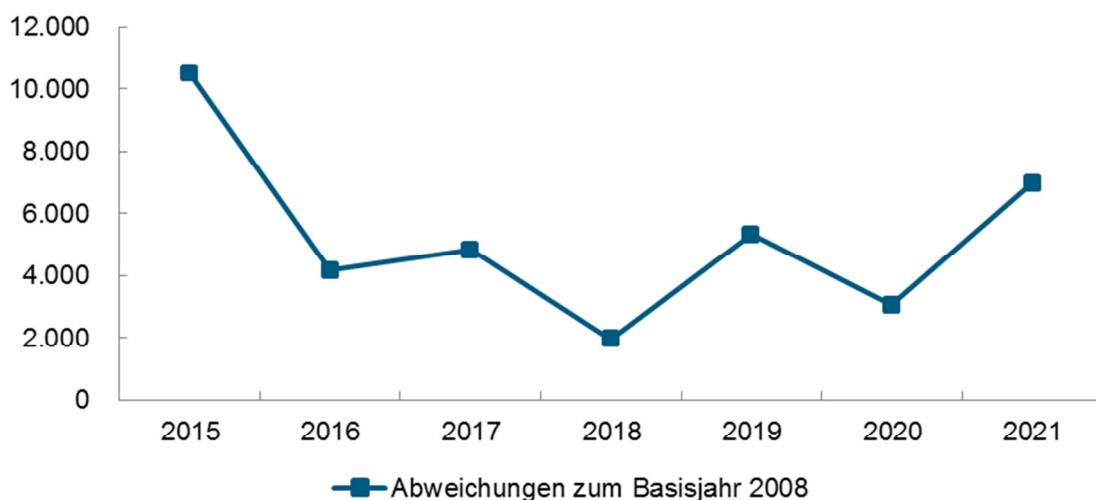
* In Klammern ist das tatsächliche Ergebnis, beziehungsweise ab 2015 das geplante Ergebnis angegeben

Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2008 wird in der Zeitreihe mit den Ist-Werten bis 2014 und den Planwerten bis 2021 als kommunaler Steuerungstrend in den folgenden Grafiken dargestellt.²

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (IST)



Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro (Plan)



Die bereinigten Jahresergebnisse bis 2014 zeigen, dass die Ergebnisse nach einer anfänglichen Verbesserung seit dem Jahr 2009 wieder eine sinkende Tendenz aufweisen. Dennoch kann festgestellt werden, dass die Ergebnisse in allen Jahren oberhalb des bereinigten Ergebnisses 2008 liegen. Die positive Entwicklung in 2013 ist insbesondere auf die erheblich redu-

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

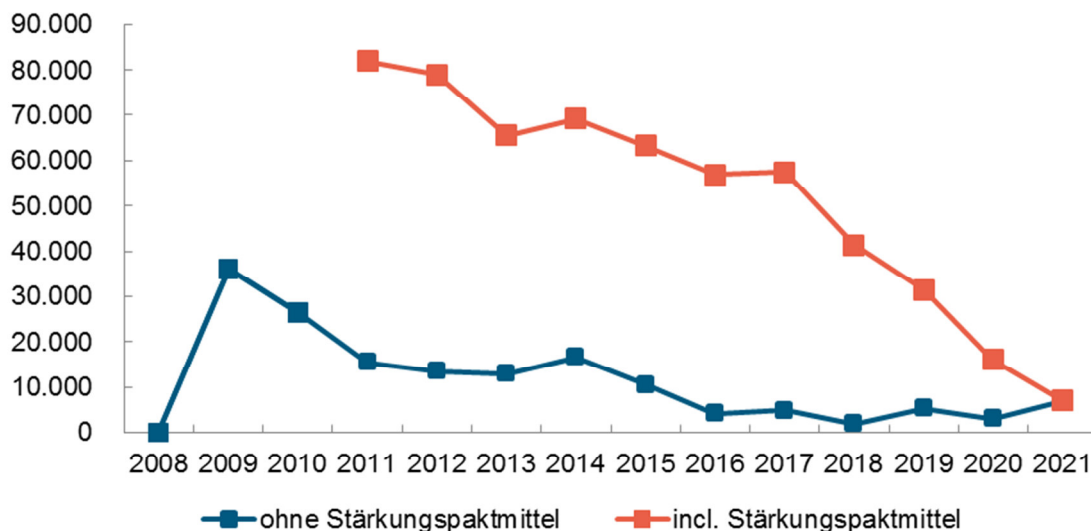
zierten Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie Versorgungsaufwendungen zurück zu führen.

Die geplanten Jahresergebnisse weisen insbesondere für das Jahr 2015 ein deutlich besseres bereinigtes Ergebnis auf. Auch wenn sich der Trend nach 2015 negativ darstellt, liegen alle Jahresergebnisse ebenfalls über dem des Jahres 2008.

Die Stadt Oberhausen muss als pflichtige Teilnehmerin des Stärkungspaktes in 2017 ein ausgeglichenes Jahresergebnis erzielen. In diesem Jahr beträgt das bereinigte Jahresergebnis noch auf -376,6 Mio. Euro. Damit liegt es auf dem Niveau des Ergebnisses 2008. Ein tatsächlich ausgeglichenes Ergebnis ist somit zum großen Teil von nicht beeinflussbaren Erträgen abhängig. Hier sind insbesondere die Einnahmen aus der Gewerbesteuer und dem kommunalen Finanzausgleich zu nennen.

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

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Stärkungspaktmittel wurden erstmals im Jahr 2011 ausgezahlt. Seit diesem Jahr verlaufen die beiden Linien annähernd parallel. Im Jahr 2013 ist deutlich zu erkennen, wie sich die Neuberechnung der strukturellen Lücke und die daraus resultierende Reduzierung der Stärkungspaktmittel auswirken. Erst im Jahr 2019, in dem erstmals die Stärkungspaktmittel wieder abgeschmolzen werden, nähern sich diese beiden Linien wieder an. Hier wird deutlich, wie die gesetzten Haushaltsziele von den Stärkungspaktmittel abhängig sind.

Gebühren

Rettungsdienst / Gefahrenabwehr

Die Stadt Oberhausen war bei der Abrechnung von Gebühren im Bereich des Rettungsdienstes und der Gefahrenabwehr in den Jahren 2009 bis 2013 mit erheblichen technischen Problemen konfrontiert. Mit der vorhandenen Software konnte die Abrechnung nur mit erheblichem zusätzlichem Personalaufwand geleistet werden. Dennoch lagen die Ist-Ergebnisse deutlich unter den Planansätzen. Auch die örtliche Rechnungsprüfung hat hierzu in den Prüfberichten der entsprechenden Jahresabschlüsse bereits hingewiesen. Seit Februar 2014 befindet sich eine neue Software im Einsatz. Somit konnten im Laufe des Jahres 2014 bedeutend höhere Gebühreneinnahmen erzielt werden. Nach Berechnungen der örtlichen Rechnungsprüfung erscheint es möglich, den Planansatz zu erreichen.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen³. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen (IST)*

	2008**)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge in Tausend Euro	0	2.403	2.475	3.720	2.680	2.670	3.122
Abschreibungen auf das Straßennetz in Tausend Euro	21.244	21.128	21.018	18.521	18.485	18.400	18.512
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	0	11	12	20	14	15	17

* = Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbaubeiträge / Abschreibungen auf das Straßennetz

** Für das Jahr 2008 konnte die Auflösung der Sonderposten aus Straßenbeiträgen nicht ermittelt werden.

Mit einem Wert zwischen elf und 20 Prozent liegt die Quote im interkommunalen Vergleich im Bereich des Mittelwertes. Dieser liegen zwischen 18 und 21 Prozent.

Um auch die zukünftige Entwicklung darzustellen, beziehen die GPA NRW die Daten der Finanzplanung in die Betrachtungen mit ein. Hierzu werden die geplanten Einzahlungen aus Beiträgen für den Straßenbau zu den geplanten Bauinvestitionen und den Auszahlungen für den Grunderwerb ins Verhältnis gesetzt.

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

Die Stadt Oberhausen plant bis zum Jahr 2017 folgende Ein- und Auszahlungen für Investitionen im Straßenbau:

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau (Plan)

	2015	2016	2017
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	2.057	1.420	1.012
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	10.124	17.271	19.675
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau	635	600	52
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	19	8	5

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

Die Erschließungsbeitragssatzung ist vom 12. Mai 1989. Inhaltlich wurde sie letztmalig am 19. Dezember 1995 überarbeitet.

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

Die Stadt Oberhausen hat in ihrem Haushaltssanierungsplan unter laufender Nummer 175 eine Maßnahme zur turnusmäßigen Überprüfung der Satzungen hinsichtlich der Höhe der Gebühren und Beiträge aufgenommen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Oberhausen, die im Haushaltssanierungsplan aufgeführte Maßnahme zur turnusmäßigen Überprüfung der Satzungen hinsichtlich der Höhe der Gebühren und Beiträge auch umzusetzen.

Vorauszahlungsinstrumente sind in der Beitragssatzung vorhanden. Von diesen wird aber nach Aussagen der Stadt aus personellen und organisatorischen Gründen kein Gebrauch gemacht. Es ist nicht immer gewährleistet, dass die Maßnahmen innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Jahren auch abgerechnet werden können.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Oberhausen die Möglichkeiten der Vorauszahlungsinstrumente zukünftig auszuschöpfen. Sie entlastet damit die schon sehr angespannte Liquiditätsslage der Stadt.

Die KAG-Satzung ist vom 04. April 2003 datiert.

Die in der Satzung festgeschriebenen Sätze mit denen die Anlieger an den beitragsfähigen Aufwendungen beteiligt werden, bewegen sich im Rahmen der Mustersatzung des Städte- und

Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen. Zum größten Teil liegen sie im mittleren Bereich der empfohlenen Spannweiten. Teilweise weisen sie aber eine Tendenz zu den niedrigen Werten auf. Der Stadt wurde eine entsprechende Aufstellung während der Prüfung übergeben.

Die Notwendigkeit die Sätze zu überarbeiten, ist nicht zwingend erforderlich. Dennoch sollte die Stadt Oberhausen die vor nunmehr zwölf Jahren durchgeführten Festsetzungen überprüfen. Sofern die der Vorteilsabwägung zugrundeliegenden Erwägungen nicht mehr zutreffen, sollten die Sätze angepasst werden.

Die Abrechnung der Maßnahmen erfolgt bei der Stadt Oberhausen im Fachbereich 5.6.30 (Erschließung, Beiträge, Gebühren). Die Planung von straßenbaulichen Maßnahmen wird im Fachbereich 5.6.10 (Verkehrsplanung) durchgeführt. Während der Planungsphase arbeiten die beteiligten Fachbereiche zusammen, sodass die Erfordernisse der Abrechnung bereits bei der Planung berücksichtigt werden. Die Ausführung der Arbeiten obliegt den Wirtschaftsbetrieben Oberhausen (WBO). Sofern im Verlauf der Bauausführung Änderungen erforderlich werden, wird das entsprechende Bauprogramm angepasst.

Hinsichtlich der Abrechnung kommt es teilweise zu Verzögerungen, weil die entsprechenden Unterlagen nicht immer zeitnah zur Verfügung gestellt werden. Dennoch ist gewährleistet, dass die Maßnahmen vor Ablauf der Verjährungsfrist abgerechnet werden.

Steuern

Die Stadt Oberhausen hat die Realsteuersteuerhebesätze letztmalig im Jahr 2015 angehoben. Der Hebesatz der Grundsteuer B liegt im Vergleich mit den kreisfreien Städten im oberen Drittel. Nur sechs Städte haben einen höheren Hebesatz. Bei der Gewerbesteuer hat Oberhausen den höchsten Hebesatz.

Da der ausgeglichene Haushalt 2017 nur dargestellt werden kann, wenn auch die Erträge entsprechend steigen, hat die Stadt Oberhausen in ihrem Haushaltssanierungsplan bereits weitere Steuererhöhungen beschlossen. So soll die Grundsteuer B im Jahr 2017 und die Gewerbesteuer im Jahr 2018 um 30 jeweils Hebesatzpunkte angehoben werden.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Vermögen in Mio. Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagevermögen	1.987	1.973	1.972	1.932	1.901	1.865	1.751	1.704
Umlaufvermögen	41	48	46	49	50	50	53	50
Aktive Rechnungsabgrenzung	8	9	11	7	12	12	14	18
Bilanzsumme*)	2.037	2.030	2.029	1.988	1.963	1.927	1.819	1.772
Anlagenintensität in Prozent	98	97	97	97	97	97	96	96

*) In der hier dargestellten Bilanzsumme ist der „nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag“ nicht enthalten.

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

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

Sachanlagen in Mio. Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	185	181	180	172	172	167	168	165
Kinder- und Jugendeinrichtungen	19	18	17	16	16	16	15	15
Schulen	286	279	278	270	265	257	249	238
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	190	184	174	166	159	154	145	139
Infrastrukturvermögen	986	948	950	920	929	910	894	879
davon Straßenvermögen*)	178	612	625	602	595	583	570	557
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	337	324	313	303	320	313	310	309
sonstige Sachanlagen	28	42	54	69	43	44	45	50
Summe Sachanlagen	1.693	1.652	1.652	1.613	1.583	1.548	1.516	1.486

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

Die Bilanzsumme ist im Betrachtungszeitraum um 495 Mio. Euro oder 21 Prozent gesunken. Dieser Umstand ist insbesondere den Wertminderungen des Anlagevermögens zuzuschreiben. Hier sind die Wertminderungen bei den Schulgebäuden (minus 47,6 Mio. Euro), den Wohngebäuden (minus 16,7 Mio. Euro), den sonstigen Dienst- und Geschäftsgebäuden (minus 34,3 Mio. Euro), dem Infrastrukturvermögen (minus 107 Mio. Euro) sowie Veränderungen innerhalb der Finanzanlagen von besonderer Bedeutung. Hier wurde der Wert der Stadtwerke Oberhausen GmbH (StOAG) aufgrund des Kursverfalls der dort gehaltenen RWE-Aktien um ca. 80 Mio. Euro korrigiert.

Wertsteigerungen sind beim Grund- und Boden des Infrastrukturvermögens (plus 33,5 Mio. Euro) und den Ausleihungen an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Alteneinrichtung der Stadt Oberhausen gGmbH (ASO)“ in Höhe von ca. 21 Mio. Euro zu verzeichnen.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
unbebaute Grundstücke	55	3.611	983	787
Kinder- und Jugendeinrichtungen	5	229	131	73
Schulen	3	1.901	1.362	1.210
sonstige Bauten*	5	2.276	739	727
Abwasservermögen	0	2.440	1.488**	1.476
Straßenvermögen***	1.588	4.945	2.710	2.745
Finanzanlagen	1.492	5.789	3.191	1.494

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

** Es wurden nur die Städte berücksichtigt, die das Kanalvermögen nicht ausgegliedert haben.

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

Beim Vergleich des Anlagevermögens zeigt sich, dass die Stadt Oberhausen mit 8.732 Euro je Einwohner weniger Vermögen aufweist, als der Durchschnitt der anderen kreisfreien Städte. Der Mittelwert liegt bei 10.412 Euro je Einwohner. Auch die vorstehende Tabelle belegt, dass Oberhausen kein besonders umfangreiches Vermögen für ihre Einwohner zur Verfügung stellt. Mit Ausnahme Straßenvermögens liegen die Werte je Einwohner immer unterhalb der Mittelwerte.

Altersstruktur des Vermögens

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

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

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

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle		GND Oberhausen	Durchschnittl. Restnutzungsdauer (RND) Oberhausen *	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Kindergärten	40	80	60	35	42
Schulgebäude**	40	80	80	31	61
sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude	40	80	80	17	79
Straßen ***	30	60	40	22	45

* zum 31.12.2014

** Bei den Schulgebäuden wurden bilanzierte Spielanlagen, Zaunanlagen, Turnhallen, Sporthallen, Fertiggaragen und Außenanlagen nicht berücksichtigt.

*** siehe hierzu die Ausführungen im Teilbericht Verkehrsflächen und –anlagen

Bei der Festlegung der Nutzungsdauern innerhalb des vom Innenministerium NRW vorgegebenen Rahmens haben die Kommunen einen großen Spielraum. Die Stadt Oberhausen hat sich bei den Schul- und Verwaltungsgebäuden auf lange, bei den Kindertagesstätten und dem Straßenvermögen auf mittlere Nutzungsdauern festgelegt. Der Anlagenabnutzungsgrad ist insbesondere bei den sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden sehr hoch.

Schulgebäude

Der Anteil der Schulgebäude am Anlagevermögen beträgt ca. 14 Prozent. Die Schulgebäude stellen somit einen erheblichen Anteil am Vermögen dar.

In die nachfolgenden Betrachtungen wurden 169 Gebäude / Gebäudeteile einbezogen. Nicht berücksichtigt wurden Garagen, Turn- und Sporthallen, sowie Außenanlagen und Zaunanlagen. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der verbliebenen Gebäude beträgt noch ca. 31 Jahre. Zum 31. Dezember 2014 waren bereits 18 Gebäude / Gebäudeteile auf Null abgeschrieben. In den nächsten zehn Jahren werden weitere 31 Gebäude / Gebäudeteile das Ende ihrer planmäßigen Nutzung erreicht haben. Auch wenn es möglich ist, abgeschriebene Gebäude weiter zu nutzen, so ist doch ein erhöhter Aufwand für Unterhaltung und Bewirtschaftung zu befürchten.

Gerade im Bereich der Schulentwicklungsplanung ist die demografische Entwicklung von besonderer Bedeutung. Die Stadt Oberhausen hat aufgrund dieser Entwicklung bereits Grundschulen geschlossen beziehungsweise die Schließung weiterer Schulstandorte beschlossen. In der dritten Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans weist die Stadt darauf hin, dass sie mit dem Rückbau von Schulstandorten aufgrund des demografischen Wandels in Verzug geraten ist. Die für das Jahr 2014 vorgesehene Schließung von drei Schulstandorten ist nicht erfolgt. Die geplanten Konsolidierungsziele konnten somit nicht erreicht werden. Aktuell erstellt die Stadt Oberhausen unter externer Beteiligung einen Bildungsplan, der unter anderem auch den Bestand der Schulstandorte untersucht. Zurückgehende Schülerzahlen eröffnen 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 Oberhausener Schülerinnen und Schüler erforderlich sind.

→ Feststellung

Die im Rahmen der Haushaltssanierung geplante Schließung von Schulstandorten wurde bis zum Jahr 2014 noch nicht vollständig durchgeführt. Die Haushaltskonsolidierungsziele konnten insoweit nur teilweise erreicht werden. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen werden Schulgebäude zur Unterbringung von Flüchtlingen genutzt.

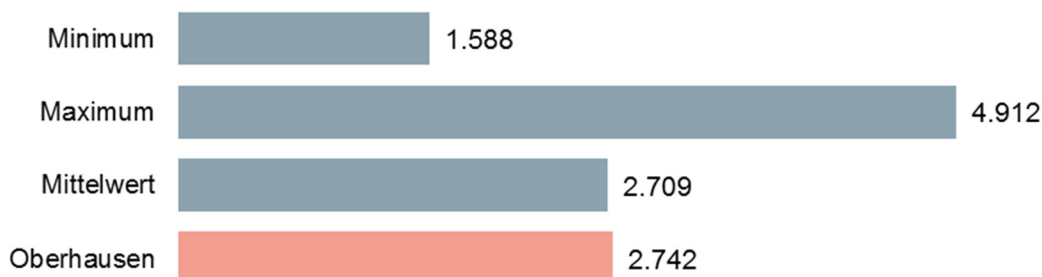
Weitere Informationen können auch dem Berichtsteil „Schulen und Sport“ entnommen werden.

Straßen

Der Anteil des Straßenvermögens am Anlagevermögen beträgt in Oberhausen aktuell ca. 20 Prozent.

Auf den Einwohner bezogen ergibt sich folgendes Bild:

Straßenvermögen 2012 in Euro je Einwohner



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

Der Anlagenabnutzungsgrad beträgt ca. 45 Prozent. Somit ergibt sich eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 22 Jahren.

Der Umfang des Straßenvermögens drückt sich in der Kennzahl „Verkehrsflächen je Einwohner“ aus. Oberhausen stellt 28,99 m² je Einwohner Verkehrsflächen zur Verfügung. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 32,34 m². Es liegen Vergleichsdaten für 22 kreisfreie Städte vor. Von diesen haben nur fünf Städte geringere Verkehrsflächen.

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	21.434	20.698	22.781	37.338	24.488	24.899	26.072
davon: Zuschreibungen	0	0	0	0	2.281	0	0
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro							
Abgänge AV	4.981	6.308	14.484	14.388	12.592	12.805	12.790
+ Abschreibungen AV	52.904	51.079	50.011	47.756	47.971	47.109	63.080
= Werteverzehr AV gesamt	57.885	57.387	64.495	62.144	60.564	141.044	75.869
Investitionsquote	37	36	35	60	40	42*	34

* Ohne Berücksichtigung der gemäß § 43 Abs. 2 GemHVO gegen das Eigenkapital gebuchten Anlagenabgänge

Die Investitionen sind im Eckjahresvergleich relativ konstant geblieben. Lediglich im Jahr 2011 sind deutlich mehr Investitionen durchgeführt worden. Diese beruhen insbesondere auf den Maßnahmen des Konjunkturpakets II und auf durchgeführte Umbuchungen von den Anlagen im Bau auf die entsprechenden Anlagegüter.

Die über den Betrachtungszeitraum 2008 bis 2014 gemittelte Investitionsquote beträgt 41 Prozent. Auf den entstehenden Vermögensverzehr mit den entsprechenden Risiken wurde bereits hingewiesen.

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

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent 2008 bis 2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	14	53	10	248	13	109	33	14
Kinder- und Jugendeinrichtungen	12	0	0	39	69	49	15	26

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt
Schulen	20	59	6	31	4	5	4	19
sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	24	3	0	31	43	10	20	19
Infrastrukturvermögen	2	2	14	121	47	49	26	37
davon Straßenvermögen	3	3	5	67	49	40	6	25
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	0	0	0	216	44	70	81	59
sonstige Sachanlagen	36	79	111	180	45	96	52	86
Finanzanlagen	./.	./.	3	0	0	0	0	1
Investitionsquote gesamt	37	36	35	60	40	18	34	37

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

Infrastrukturvermögen

Der Wert des Abwasservermögens ist im Jahr 2011 durch die Umbuchung der in den Jahren 2008 bis 2010 erfassten Rechnungen aus den Anlagen im Bau in das Infrastrukturvermögen erheblich gestiegen.

Weiterhin wurden in diesem Jahr viele Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket II umgesetzt.

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	255.618	279.015	279.018	279.521	279.521	279.521	198.361	182.359
Beteiligungen	25.088	1.815	1.815	1.802	1.802	1.802	1.802	1.802
Sondervermögen	8.420	8.420	8.420	8.719	8.719	8.719	8.719	8.719
Wertpapiere des Anlagevermögens	3.358	2.815	2.816	2.816	2.816	2.817	2.817	2.818
Ausleihungen	1.874	28.833	27.945	26.284	25.314	24.205	23.144	22.053
Summe Finanzanlagen	294.358	320.898	320.013	319.143	318.172	317.064	234.844	217.752
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.365	1.488	1.495	1.499	1.497	1.494	1.106	1.026

Der Wert der Finanzanlagen ist bis zum Jahr 2012 relativ konstant geblieben. Die Reduzierung im Jahr 2013 ca. 81 Mio. Euro war erforderlich aufgrund der Neubewertung der RWE-Aktien. Diese sind bei der StOAG bilanziert.

Auf den Einwohner bezogen betragen die Finanzanlagen im Jahr 2012 1.494 Euro. Sie stellen im interkommunalen Vergleich den Minimalwert dar. Der Mittelwert beträgt 3.191 Euro.

Die Stadt Oberhausen ist an 64 Unternehmen mittelbar oder unmittelbar in unterschiedlicher Höhe beteiligt. Die Verflechtungen der Unternehmen untereinander, die Beteiligungsverhältnisse sowie Kennzahlen zur Bilanz- und Ertragslage sind in den jährlichen Beteiligungsberichten dargestellt. In den Berichten werden auch die Auswirkungen der Beteiligungen auf den städtischen Haushalt erörtert.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

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

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-83.897	-84.490	-122.509	-33.325	17.855	-32.470	-33.816
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.071	7.450	-1.400	-7.269	-9.194	-11.370	-8.227
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-82.827	-77.040	-123.909	-40.593	8.661	-43.841	-42.042
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	77.176	88.167	118.682	39.239	-4.786	42.608	42.091
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-5.651	11.126	-5.227	-1.354	3.875	-1.232	48
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	2.877	2.617	3.794	3.370	2.475	5.520	5.193
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	5.390	-9.949	4.804	459	-831	906	-442
= Liquide Mittel	2.617	3.794	3.370	2.475	5.520	5.193	4.800

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

	2015	2016	2017	2018
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.521	16.388	32.488	34.192
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-15.760	-25.504	-16.186	-5.446
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-13.239	-9.116	16.302	28.746
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-3.296	6.872	-2.936	-14.097
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-16.535	-2.243	13.366	14.648
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	0	0	0
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-16.535	-2.243	13.366	14.648

Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit sind den Jahren 2008 bis 2014 mit Ausnahme des Jahres 2012 immer negativ. Tendenziell ist die Höhe der negativen Ergebnisse fallend.

Aufgrund dieser Unterfinanzierung sind die Liquiditätskredite im gleichen Zeitraum ca. 1,1 Milliarden Euro auf ca. 1,6 Milliarden Euro gestiegen. In die vorstehenden Ergebnisse sind ab dem Jahr 2011 auch Zahlungen aus dem Stärkungspaktgesetz eingeflossen. Während in 2011 und 2012 ca. 66,6 Mio. Euro bzw. 65,5 Mio. Euro vereinnahmt werden konnten, sind dies in den Folgejahren bis 2017 ca. 52,7 Mio. Euro jährlich. Trotz dieser Einzahlungen sind auch die Planwerte der Jahre 2015 und 2017 negativ. Aber nicht nur die negativen Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit belasten die Finanzsituation, sondern auch die teilweise hohen negativen Salden aus der Investitionstätigkeit.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner im interkommunalen Vergleich in Euro

Jahr	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2008	-389	-689	190	-120	-261	-62	39	17
2009	-395	-588	44	-270	-392	-266	-144	22
2010	-575	-660	58	-245	-348	-230	-69	21
2011	-157	-627	29	-160	-206	-132	-55	20
2012	84	-546	84	-82	-115	-91	42	19
2013	-153	für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht ausreichend Vergleichszahlen vor						
2014	-159	für einen interkommunalen Vergleich liegen nicht ausreichend Vergleichszahlen vor						

Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit der Stadt Oberhausen liegen bis zum Jahr 2010 deutlich unter den Mittelwerten. Erst mit Erhalt der ersten Stärkungspaktmittel in 2011 verbessert er sich auf das Niveau des Mittelwertes. In 2012 stellt der Saldo sogar das Maximum dar. Diese einmalige positive Situation konnte sich in den folgenden Jahren nicht stabilisieren. Der Saldo reduzierte sich wieder deutlich in den negativen Bereich.

Verbindlichkeiten

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

Schuldenübersicht Kernhaushalt in 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	381	373	356	340	325	314	307	297
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.086	1.171	1.275	1.408	1.461	1.467	1.515	1.566
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	8	8	16	18	20	14	15	12
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	8	4	1	3	3	6	4
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. erhaltene Anzahlungen)	15	29	19	17	21	17	20	16
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	0	3	4
Verbindlichkeiten gesamt	1.491	1.589	1.670	1.784	1.830	1.815	1.867	1.899
Rückstellungen	355	368	377	388	392	434	442	453
Sonderposten für den Gebührenausgleich	3	4	3	3	4	4	4	3
Schulden gesamt	1.849	1.961	2.051	2.176	2.226	2.253	2.313	2.355
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	6.914	7.422	7.845	8.394	8.619	8.549	8.796	8.947

Die Investitionskredite konnten erfreulicherweise im Betrachtungszeitraum um ca. 84 Mio. Euro reduziert werden. Anders stellt sich die Situation bei den Liquiditätskrediten dar. Sie sind zwischen 2008 und 2014 kontinuierlich um ca. 44 Prozent auf ca. 1,6 Milliarden Euro gestiegen. Auf den Einwohner bezogen belaufen sich die Verbindlichkeiten in Oberhausen auf 8.947 Euro.

In dieser Kennzahl sind die Verbindlichkeiten der Beteiligungen nicht enthalten.

Die gesamten Verbindlichkeiten des Konzerns Stadt Oberhausen werden erst im Gesamtabschluss deutlich. In dem Bericht der GPA NRW über die Prüfung des Gesamtabchlusses der Stadt Oberhausen aus dem Jahr 2013 sind hierzu weitere Ausführungen enthalten. Dementsprechend ist die hohe Verschuldung hauptsächlich durch die Verschuldung der Kernverwal-

tung verursacht. Nur ca. sieben Prozent der Gesamtverschuldung ist in den ausgliederten Bereichen entstanden.⁴

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagendeckungsgrad 2	58	38	33	25	21	18	18	17
Liquidität 2. Grades	4	4	5	6	4	5	8	5
Dynamischer Verschuldungsgrad		neg.Erg ebnis	neg.Erg ebnis	neg.Erg ebnis	neg.Erg ebnis	124	neg.Erg ebnis	neg.Erg ebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	38	46	34	27	37	28	18	28
Zinslastquote		10	6	6	6	6	6	6

Der Anlagendeckungsgrad 2 ist im Betrachtungszeitraum von ohnehin nur geringen 58 Prozent auf nur noch 17 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.

Die Kennzahlen „Liquidität 2. Grades“ zeigt auf, inwieweit die Stadt Oberhausen in der Lage ist, ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten durch kurzfristig zur Verfügung stehende Mittel zu decken. Die Kennzahl ist im Betrachtungszeitraum deutlich auf nur noch fünf Prozent gesunken. Diese Entwicklung ist ebenfalls eine Bestätigung der schlechten Liquiditätslage der Stadt. Der Kennzahlenwert sollte idealerweise 100 Prozent betragen. Das hieße, dass alle kurzfristigen Verbindlichkeiten auch durch kurzfristig zur Verfügung stehende Finanzmittel bedient werden können. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass nur eine kreisfreie Stadt all ihre kurzfristigen Forderungen durch kurzfristige Mittel decken kann. Der Mittelwert liegt mit 21 Prozent zwar erheblich unter dem Idealwert, aber noch immer deutlich höher als in Oberhausen.

Seit dem Jahr 2008 ist die kurzfristige Verbindlichkeitsquote um ca. zehn Prozentpunkte gesunken. Diese Verbesserung berücksichtigt aber nicht, dass die Stadt Oberhausen ca. 53 Prozent der Liquiditätskredite mit einer Laufzeit über einem Jahr aufgenommen hat. Diese werden daher bei der Ermittlung der kurzfristigen Verbindlichkeitsquote nicht mehr berücksichtigt.

Die Zinslastquote, welche den Anteil der Finanzaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen misst, ist von 2008 bis 2014 um 4,6 Prozentpunkte auf 5,6 Prozent gesunken. Dies entspricht in absoluten Zahlen einer Aufwandsreduzierung von ca. 24,6 Mio. Euro. Auffällig ist die deutliche Reduzierung des Zinsaufwands bei den Liquiditätskrediten im Jahr 2008. Durch die mehrfache Senkung des Leitzinses durch die Europäische Zentralbank konnten gegenüber dem Planansatz ca. 7,2 Mio. Euro eingespart werden. Im Folgejahr reduzierten sich die Aufwendungen um ca. 65 Prozent. Diese erfreuliche Entwicklung hat auf der einen Seite erheblich zur Verbesserung des Jahresergebnisses beigetragen, verdeutlicht auf der anderen Seite aber wie

⁴ Stand 31.10.2010, siehe Bericht GPA NRW über den Gesamtabchluss und die Beteiligungen der Stadt Oberhausen 2013, Seite 46 f

hoch die Belastungen und die Abhängigkeit von den volatilen Zinsen für Liquiditätskredite sind. In ihrem Haushaltsplan 2014 weist die Stadt Oberhausen ebenfalls auf das hohe Zinsrisiko hin.

Bei der Wertung der Zinslastquote darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es sich hierbei um das Verhältnis der Zinsbelastungen zu den ordentlichen Aufwendungen handelt. Da die ordentlichen Aufwendungen um ca. elf Prozent gestiegen sind, hat sich der Anteil der Finanzaufwendungen aus diesem Grunde ebenfalls reduziert. Sofern dieser Effekt eliminiert wird, beträgt die fiktive Zinslastquote noch 6,4 Prozent.

Die von den Einwohnern der Stadt zu tragenden Zinslasten sind je Einwohner seit dem Jahr 2008 von 287 Euro auf 175 Euro im Jahr 2014 gesunken. In 2012 betrug der Zinsaufwand noch 187 Euro je Einwohner. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Wert trotz der positiven Entwicklung deutlich über dem Mittelwert von 109 Euro.

Wie sich aus dem Verbindlichkeitspiegel ergibt, hat die Stadt Oberhausen ca. 53 Prozent der Liquiditätskredite mit einer Laufzeit zwischen einem und zehn Jahren aufgenommen.

→ Feststellung

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

Rückstellungen

Entwicklung der Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	333.649	340.218	347.467	359.742	365.846	372.909	380.833	394.993
Rückstellungen Deponien und Altlasten	600	600	600	600	600	600	600	600
Instandhaltungsrückstellungen	3.960	3.960	4.712	4.460	3.861	3.861	3.861	3.861
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	17.203	23.216	24.450	23.252	21.623	56.692	56.876	53.412
Summe der Rückstellungen	355.413	367.994	377.230	388.053	391.930	434.061	442.170	452.866

Die Rückstellungen sind im Betrachtungszeitraum (2008 bis 2014) um insgesamt ca. 97 Mio. Euro gestiegen. Während die Rückstellungen für Deponien und Altlasten sowie für Instandhaltungen auf gleichem Niveau verblieben sind, sind die Pensionsrückstellungen um 61 Mio. Euro und die sonstigen Rückstellungen um 36,2 Mio. Euro gestiegen. Der überproportionale Anstieg der sonstigen Rückstellungen im Jahr 2012 ist auf die Bildung von Drohverlustrückstellungen in Höhe von ca. 26 Mio. Euro zurück zu führen.

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
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	-282.405	-383.069	-491.236	-678.681	-754.473	-807.173	-963.794	-1.042.248
Eigenkapitalquoten in Prozent								
Eigenkapitalquote 1	-12	-16	-19	-25	-28	-30	-35	-37
Eigenkapitalquote 2	7	2	-2	-8	-10	-13	-19	-22
Eigenkapital in Euro je Einwohner								
Eigenkapital 1	-1.309	-1.776	-2.295	-3.187	-3.549	-3.802	-4.540	-4.910
Eigenkapital 2	773	222	-203	-973	-1.333	-1.630	-2.429	-2.851

Wie bereits oben dargestellt, stand der Stadt Oberhausen schon bei der Einführung des NKF kein Eigenkapital mehr zur Verfügung. Die Stadt war von Beginn an überschuldet. Infolgedessen führten die jährlichen Defizite zur Erhöhung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages.

Erst in 2017 rechnet die Stadt mit einem geringen positiven Jahresergebnis und einem langsamen Abbau des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages. Diese positive Entwicklung ist zwar durchaus erfreulich, stellt aber nur einen kleinen Lichtpunkt am Ende des Tunnels dar. Selbst bei einer weiterhin voranschreitenden Verbesserung des Jahresergebnisses wird es noch viele Jahre dauern, um den bis dahin aufgelaufenen Fehlbetrag auszugleichen und wieder ein positives Eigenkapital zu erreichen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent im interkommunalen Vergleich

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

Eigenkapitalquote 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich

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

Die Eigenkapitalquoten der Stadt Oberhausen stellen in allen Jahren des interkommunalen Vergleichs den Minimalwert dar.

Bei der Analyse der Kennzahlen zum Eigenkapital hat die GPA NRW auch die Dynamik des Eigenkapitalverzehr betrachtet. In den Jahren zwischen 2008 und 2012 haben alle kreisfreien Städte Eigenkapital abgebaut. Der geringste Verzehr lag bei -450 Euro je Einwohner. Für die Stadt Oberhausen ist hier ein Eigenkapitalverzehr in Höhe von -1.852 Euro zu verzeichnen. Nur vier Städte haben eine noch höhere Eigenkapitalreduzierung vorgenommen.

→ 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	219.094	182.982	186.810	205.803	241.989	211.809	211.024
- davon Gewerbesteuer	103.395	70.185	72.045	87.993	112.090	76.581	71.934
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	178.038	179.658	161.844	191.583	204.822	196.652	203.360
- davon Schlüsselzuweisungen	129.678	120.033	105.457	128.088	143.333	140.819	146.747
Sonstige Transfererträge	3.764	3.597	15.458	3.460	3.149	3.057	3.233
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	92.229	92.278	93.665	98.108	95.944	96.158	97.589
Privatrechtliche Leistungsentgelte	6.716	6.319	6.536	6.218	6.191	5.971	6.085

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	26.748	25.708	15.457	32.948	38.817	45.257	55.512
Sonstige ordentliche Erträge	23.144	21.933	26.588	23.747	25.301	25.311	27.482
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	549.733	512.475	506.357	561.867	616.212	584.214	604.285
Finanzerträge	3.152	1.280	1.020	913	846	815	1.285

Die Erträge unterliegen im Betrachtungszeitraum deutlichen Schwankungen. Im Eckjahresvergleich sind sie um ca. 55 Mio. Euro gestiegen. Dies entspricht in etwa dem Betrag, der der Stadt Oberhausen als Hilfsmittel aus dem Stärkungspakt zufließt. Auch in Oberhausen erweist sich die Gewerbesteuer als stark schwankende und schwer kalkulierbare Ertragsposition. Eine teilweise Kompensation der Mindererträge erfolgte durch die Schlüsselzuweisungen. Diese sind im Eckjahresvergleich um 17 Mio. Euro gestiegen.

Bei den Kostenerstattungen und Kostenumlagen ist ebenfalls eine deutliche Ertragssteigerung zu erkennen. Diese sind im Eckjahresvergleich um ca. 28,8 Mio. Euro gestiegen. Den Erträgen stehen aber entsprechend hohe Aufwendungen, zum Beispiel bei den Kosten der Unterbringung, gegenüber.

Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Realsteuern	134.735	103.051	105.312	121.117	149.629	114.325	110.095
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	75.358	69.087	65.837	71.349	75.489	78.856	83.121

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Erträge	2.664	4.269	5.984	4.950	6.191	7.023	6.384
Ausgleichsleistungen	6.338	6.571	9.677	8.387	10.685	7.598	11.424
Schlüsselzuweisungen	129.678	120.033	105.457	128.088	143.333	140.819	146.747
Summe der allgemeinen Deckungsmittel	348.772	303.011	292.266	333.891	385.326	348.621	357.771
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.617	1.416	1.372	1.571	1.815	1.642	1.685

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner im interkommunalen Vergleich

Jahr	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte	Differenz zum Mittelwert
2008	1.617	1.423	2.009	1.643	17	-26
2009	1.416	1.253	2.127	1.496	21	-81
2010	1.372	1.225	2.282	1.535	20	-162
2011	1.571	1.315	2.201	1.628	20	-58
2012	1.813	1.542	2.201	1.736	19	76
2013	1.642	kein interkommunaler Vergleich möglich*)				
2014	1.685	kein interkommunaler Vergleich möglich*)				

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

Der Stadt Oberhausen stehen bis einschließlich des Jahres 2011 weniger allgemeine Deckungsmittel als den Vergleichskommunen zur Verfügung. Erstmals im Jahr 2012 kann sie sich oberhalb des Mittelwertes positionieren. In 2011 und 2012 wirken sich die erhaltenen Hilfsmittel positiv aus. Diese betrugen 313 beziehungsweise 308 Euro je Einwohner. Aufgrund der Neuberechnung der strukturellen Lücke reduzieren sich die Mittel ab dem Jahr 2013 auf ca. 248 Euro je Einwohner.

→ Feststellung

Der Stadt Oberhausen stehen unter Berücksichtigung der erhaltenen Hilfsmittel aus dem Stärkungspakt mehr Deckungsmittel als dem Mittel der kreisfreien Städte zur Verfügung.

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	109.201	111.215	105.321	113.256	110.117	125.547	128.537
Versorgungsaufwendungen	17.013	20.808	21.761	18.862	28.369	15.756	20.978
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	153.497	150.785	160.899	167.619	184.198	156.774	142.673
Bilanzielle Abschreibungen	52.904	51.115	50.011	47.764	47.977	47.109	48.839
Transferaufwendungen	248.493	184.681	200.722	210.470	225.885	226.952	238.092
Sonstige ordentliche Aufwendungen	30.652	85.279	87.575	96.922	97.548	100.692	102.498
Ordentliche Aufwendungen	611.760	603.883	626.288	654.893	694.095	672.830	681.617
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	62.918	37.744	37.007	42.554	41.140	37.482	39.043

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind im Betrachtungszeitraum (2008 bis 2014) um ca. 10,8 Mio. Euro gesunken. Auffällig ist der starke Anstieg der Aufwendungen im Jahr 2012. Dieser ist durch folgende Sondereffekte zu erklären:

- Bildung einer Rückstellung für eine mögliche Rückforderung des Bundes zu viel gezahlter Zuwendungen in Höhe von ca. 1,8 Mio. Euro.
- Bildung einer Rückstellung für die mögliche Rückzahlung von Zuschüssen für die Bau-reifmachung eines Stahlwerksgeländes in Höhe von ca. 6,2 Mio. Euro.
- Bildung einer Rückstellung für mögliche Erstattungsverpflichtungen im Bereich der Abfallentsorgung in Höhe von ca. 17,7 Mio. Euro.

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 der Auflösung von Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

Kennzahlen zu Abschreibungen auf Anlagevermögen und Drittfinanzierungsquote

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ordentliche Aufwendungen	611.760	603.883	626.288	654.893	694.095	672.830	681.617
Abschreibungen auf Anlagevermögen	52.904	51.115	50.011	47.764	47.977	47.109	48.839

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	543	27.102	22.248	25.540	24.154	23.645	25.171
Netto-Ergebnisbelastung	52.361	24.013	27.763	22.224	23.823	23.463	23.668
Abschreibungsintensität	9	8	8	7	7	7	7
Drittfinanzierungsquote	1	53	44	53	50	50	52

Die Abschreibungen sind im Betrachtungszeitraum um ca. vier Mio. Euro gesunken.

In den Jahren 2013 und 2014 hat die Stadt Oberhausen auch Wertberichtigungen bei den verbundenen Unternehmen vorgenommen. Die bei der StOAG gehaltenen RWE-Aktien wurden in 2013 um ca. 81 Mio. Euro ergebnisneutral im Wert reduziert. Da dieser Vorgang direkt gegen das Eigenkapital beziehungsweise den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag gebucht wurden, werden die Abschreibungsintensität und die Drittfinanzierungsquote nicht beeinträchtigt.

Beim interkommunalen Vergleich der Drittfinanzierungsquote liegt die Stadt Oberhausen im Bereich des Mittelwertes.

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Diese Aufwendungen sind im Eckjahresvergleich um ca. 23,9 Mio. Euro oder 38 Prozent gesunken. Die Verbesserung ist seit 2008 auf die deutlichen Zinssenkungen am Kapitalmarkt zurück zu führen. Ein Schuldenabbau hat - wie bereits dargestellt - nicht stattgefunden.

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

Zuschussbedarf im Produktbereich Kultur

„Der PB 04 Kultur und Wissenschaft beinhaltet Maßnahmen der kulturellen und kreativen Bildung, die in der Ludwig Galerie des Schloss Oberhausens, der Artothek, der Gedenkhalle des Schloss Oberhausens und im Bunkermuseum als zeithistorisches Museum stattfinden. Es werden Präsentationen von Ausstellungen, die die Begegnung mit Meisterwerken der unterschiedlichen Kulturen der Welt ermöglichen sollen, durchgeführt.“⁵ Weiterhin sind die VHS, die Bibliotheken, das Stadtarchiv und die Kunstschule diesem Produktbereich zugeordnet.

In diesem Produktbereich entstehen bis zum Jahr 2013 jährliche Defizite zwischen 16,8 und 19,1 Mio. Euro.

In 2014 reduziert sich der Zuschussbedarf auf 10,2 Mio. Euro. Seit diesem Jahr wird der jährliche Zuschuss für das Theater Oberhausen nicht mehr aus dem Produktbereich 04 sondern im Produktbereich 15 (Beteiligungen) als Zuschuss an verbundene Unternehmen ausgewiesen.

⁵ Siehe Haushaltsplan 2014 Seite 126

Eine tatsächliche Reduzierung des Zuschussbedarfes hat somit nur in einem deutlich geringeren Umfang stattgefunden. Sofern der Zuschuss an das Theater fiktiv dem Produktbereich 04 hinzugerechnet wird, belief sich der Zuschuss 2014 auf 18,2 Mio. Euro. Damit läge er 860.000 Euro unter dem Vorjahresergebnis.

Die Stadt Oberhausen betreibt das Theater als eigenbetriebsähnliche Einrichtung. Das Theater erhält einen jährlichen Zuschuss. Dieser ist im Eckjahresvergleich 2008 bis 2014 von 8,9 Mio. Euro auf 8,0 Mio. Euro gesunken. Für das Jahr 2015 ist eine Erhöhung des Zuschusses auf 8,3 Mio. Euro geplant.

Die Stadt Oberhausen führt in ihrem Haushaltssanierungsplan 2015 das Theater als ein Beispiel für die Reduzierung städtischer Zuschüsse an. Im Haushaltssanierungsplan ist eine Kürzung des jährlichen Zuschusses um 30.000 Euro eingeplant. Weiterhin soll der Zuschuss ab dem Jahr 2018 um jährlich zwei Mio. Euro gekürzt werden. Bei der tatsächlichen Umsetzung dieser Maßnahme ist der Beschluss des Rates der Stadt Oberhausen zu beachten. Dieser erklärt die Existenz des Theaters als unverzichtbar. Darüber hinaus werden keine Einschränkung der künstlerischen Qualität und der künstlerischen Möglichkeiten hingenommen. Unter dieser Prämisse erscheint es fraglich, ob die geplanten Ziele erreichbar sind. Auch die Bezirksregierung Düsseldorf weist in der Genehmigung des Haushaltssanierungsplans 2015 auf die bestehenden Schwierigkeiten hin. Während die Stadt Oberhausen auf Seite elf ihres Haushaltssanierungsplans 2015 darlegt, dass sie zur Verwirklichung von Personaleinsparungen in der Verwaltung bereit ist, den Aufgabenbestand und auch die Standards zu reduzieren, wird eine Standardreduzierung beim Theater ausgeschlossen.

→ **Feststellung**

Die Umsetzung der ab 2018 geplanten Zuschussreduzierungen in Höhe von zwei Mio. Euro jährlich ist unter Berücksichtigung der aktuellen Beschlusslage sehr schwierig. Allerdings bleibt ein entsprechender Prüfauftrag mit externer Unterstützung im aktuellen HSP enthalten. Darüber hinaus sind im aktuellen - aber noch nicht genehmigten - HSP Kompensationsmaßnahmen enthalten.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Oberhausen, die geplanten Zuschussreduzierungen erneut auf den Prüfstand zu stellen. Insbesondere sollte auch eine Reduzierung der Leistungsstandards und des Leistungsumfangs nicht in Gänze ausgeschlossen werden.

Auf den Einwohner bezogen ergibt sich nur für das Theater ein jährlicher Zuschuss zwischen 33 Euro und 41 Euro. Auch für das Jahr 2015 wird ein Zuschuss von 39 Euro je Einwohner geplant.

Der Zuschuss für den gesamten Produktbereich 04 liegt zwischen 91 und 79 Euro im Zeitverlauf 2008 bis 2013. Mit 91 Euro liegt er im interkommunalen Vergleich des Jahres 2012 im Bereich des Mittelwertes von 87 Euro. Dieser Mittelwert ergibt sich beim Vergleich aller kreisfreien Städte des Landes NRW. Eine Unterscheidung in Städte mit oder ohne eigenes Theater ist aufgrund der Datenlage nicht erfolgt. Die Stadt Oberhausen hat ca. 210.000 Einwohner. Daher hat die GPA NRW auch einen Vergleich der Stadt Oberhausen mit den kreisfreien Städten bis 250.000 Einwohner durchgeführt. Bei diesem Vergleich reduziert sich der Mittelwert auf 59 Euro. Das heißt, dass die Stadt Oberhausen deutlich höhere Aufwendungen als die übrigen kleine-

ren kreisfreien Städte verbucht. Ohne das Theater läge der Zuschuss unter dem interkommunalen Mittelwert.

➔ 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 Oberhausen im Jahr
2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Gesamtbetrachtung	10
Personenstandswesen	11
Gesamtbetrachtung	17
Kfz-Zulassung	18
Gesamtbetrachtung	20
Führerscheinwesen	21
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	24
Anlage: Gewichtung von Fallzahlen	27
weitere Anlagen	29

➔ 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 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 Oberhausen genommen wird, liegen folgende Werte der Statistik von IT.NRW zu Grunde:

212.568 Einwohner zum 31.12.2011

212.292 Einwohner zum 31.12.2012.

Die Zensuserhebung wurde somit nicht berücksichtigt.

Einwohnermeldeaufgaben

Der Bereich „2-4 Bürgerservice, öffentliche Ordnung“ des Dezernates 2 ist für die Erledigung der Einwohnermeldeaufgaben zuständig. Für die Bearbeitung zentraler Aufgaben wurde dort eine Koordinierungsstelle für das Einwohnermeldewesen eingerichtet (Bestellung von Ausweisen, online- Melderegisterauskünfte usw.). Die Dienstleistungen werden in den drei Bürgerservicestellen (BSS) Alt-Oberhausen, Sterkrade und Osterfeld angeboten. Diese wurden organisatorisch mit den jeweiligen Bezirksverwaltungsstellen zusammengefasst.

Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Oberhausen in 2011 mit insgesamt 18,96 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. In 2012 sank - vorwiegend aufgrund krankheitsbedingter Ausfälle - das zur Verfügung stehende Personal auf 18,45 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 1,17 Vollzeit-Stellen in 2011 und 2012 den Overhead. Der Overhead umfasst Stellenanteile für die Bereichsleitung, Vertretungszeiten und das Vorzimmer.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen für 2011 sind 51.943 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. In 2012 sank die Zahl der gewichteten Fälle um 8,6 Prozent auf 47.444 Fälle.

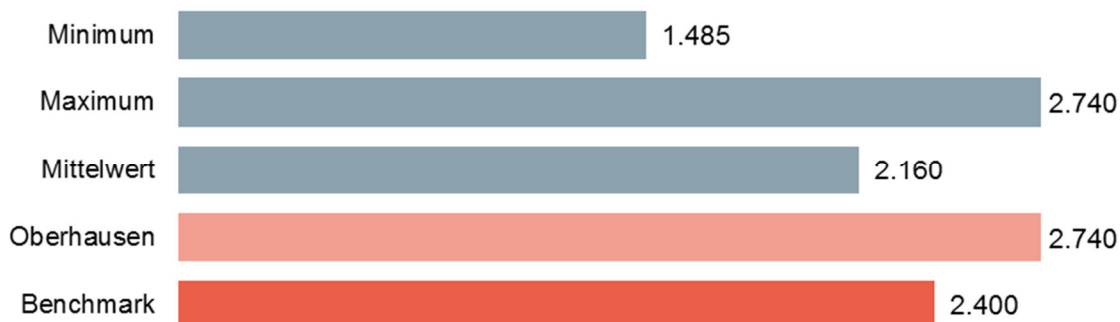
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2011

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18,42	17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22

Die zum Minimum tendierende Positionierung ist maßgeblich auf eine geringe Personalausstattung und einen unterdurchschnittlichen Overheadanteil zurückzuführen. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle lagen am interkommunalen Mittelwert. Die Eingruppierung der Stellen erfolgte überwiegend in der Entgeltgruppe (EG) 8 des Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes (TvöD) bzw. in Besoldungsgruppe (BesGr.) A 8 mittlerer Dienst. Dieses Stellenniveau ist interkommunal bei den kreisfreien Städten im Meldewesen vielfach anzutreffen.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2011



Vergleichs-jahr	Oberhau-sen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.740	1.485	2.740	2.160	1.923	2.021	2.473	21
2012	2.571	1.613	2.727	2.114	1.868	2.057	2.324	22

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen liegt in beiden Vergleichsjahren deutlich über dem GPA-Benchmark. Oberhausen gehört damit zu den Kommunen mit sehr hohem Leistungsniveau und ist eine der Benchmark-Kommunen im Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben.

Die Positionierung ist im Wesentlichen das Ergebnis bereits umgesetzter Konsolidierungsmaßnahmen. In 2010 wurden in den Bürgerservicestellen bereits 5,0 Vollzeit-Stellen eingespart. Eine Reduzierung der Standards oder Schließung von Bürgerservicestellen ist dagegen bislang noch nicht erfolgt. Die Verschlechterung der Leistungskennzahl in 2012 resultiert im Wesentlichen aus dem saisonalen Rückgang der Fallzahlen. Der in 2012 parallel erfolgte Stellenabbau von 0,5 Vollzeit-Stellen verhinderte einen noch stärkeren Rückgang des Leistungsniveaus. In 2013 und 2014 blieb die Stellenausstattung im Bereich Einwohnermeldewesen insgesamt weitgehend konstant. Allerdings kam es auch in den Folgejahren krankheitsbedingt zu Stellenvakanzen.

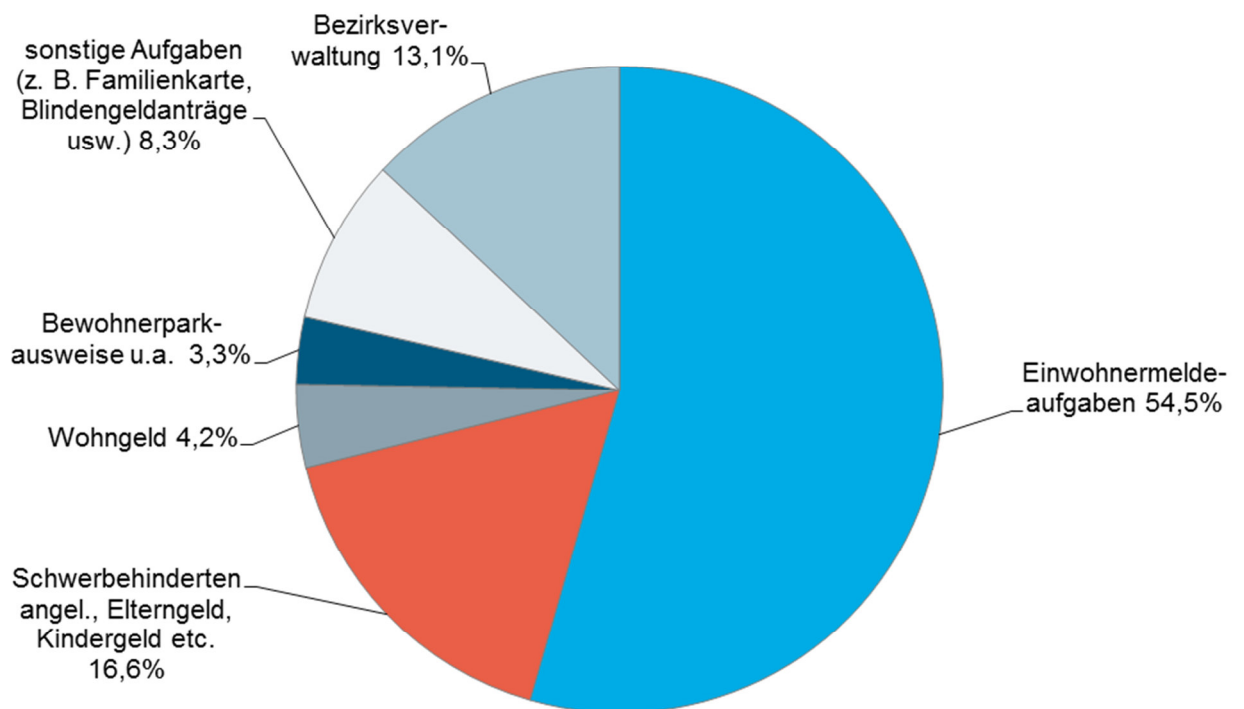
Die regelmäßigen langfristigen Fallschwankungen bei den Ausweisdokumenten, speziell des Bundespersonalausweises (BPA), können im obigen Stellenvergleich über zwei Jahre nicht abgebildet werden. In der Regel ist die Entwicklung der BPA durch einen kurvenförmigen Verlauf von ca. einer Dekade geprägt, deren Spitzen langfristig immer mehr abflachen. In Oberhausen ist die Zahl der beantragten Personalausweise in den Jahren 2009 bis 2012 um rund 32,2 Prozent zurückgegangen. Die rückläufige Entwicklung der Fallzahlen ist im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten nicht auffällig. Dennoch stellen Fallzahlenschwankungen von bis zu 32 Prozent eine deutliche Veränderung dar. Mittelfristig werden die Fallzahlen für Bundespersonalausweise wieder ansteigen. Damit verbunden wird die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter angesichts des bereits hohen Leistungsniveaus deutlich zunehmen.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt, die Leistungskennzahl (Fälle je Vollzeit-Stelle) in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz über das Fallvolumen zu steuern.

Der durchgeführte Stellenvergleich der GPA NRW konzentriert sich auf den Personaleinsatz für Einwohnermeldeaufgaben, die wesentliche Kernaufgabe der Bürgerservicestellen ist. In den Servicestellen werden jedoch weitere Dienstleistungen erbracht, die 2011 insgesamt rund 45 Prozent der dort eingesetzten personellen Ressourcen binden.³ Der Stellenvergleich beinhaltet keine Aussage zur Wirtschaftlichkeit der übrigen Dienstleistungen.⁴ Dennoch hält die GPA NRW eine weitere Optimierung des Bürgerservice für denkbar. Daher stellt die GPA NRW die Organisation in den BSS sowie sich daraus ergebende Handlungsmöglichkeiten im Folgenden dar. Die drei Servicestellen haben die Funktion von „Verwaltungslotsen“, die für Bürger als vorrangige Anlaufstellen zur Verfügung stehen (einschließlich Telefonauskunft). Das folgende Kreisdiagramm verdeutlicht das Dienstleistungsangebot in den Servicestellen in 2011:

Aufgabenzuordnung in den Bürgerservicestellen 2011



Der jeweilige Leiter der örtlichen Bezirksverwaltung (70 Prozent der Stelle) ist in Personalunion auch zuständiger Leiter der dort angesiedelten Bürgerservicestelle (30 Prozent der Stelle). Die Dienst- und Fachaufsicht erfolgt durch die Bereichsleitung 2.4. Dies ist aus Sicht der GPA NRW sinnvoll, um in den drei Servicestellen personalwirtschaftliche, organisatorische und aufgabenbezogene Fragen gleich zu handhaben. Bei Trennung von Fach- und Dienstaufsicht würden

³ Insgesamt wurden 2011 in den drei Bürgerservicestellen 28,9 Vollzeit-Stellen eingesetzt (tatsächlich besetzte Stellen, s. (weitere Anlagen). Für jede Aufgabe wurde ein prozentualer Zeitfaktor ermittelt und in Stellenbeschreibungen dokumentiert.

⁴ Die GPA NRW hat parallel einen Stellenvergleich für die Aufgabe „Wohngeld“ durchgeführt; die Ausführungen hierzu erfolgen im Bericht Soziales.

die einheitliche und flexible Steuerung eines wirtschaftlichen Personaleinsatzes und eine effektive Aufgabenerledigung erschwert.

Das Dienstleistungsangebot in den Bürgerservicestellen weist ein hohes Maß an Kundenorientierung auf. Alle Mitarbeiter der BSS erledigen grundsätzlich alle Aufgaben (Einheitssachbearbeitung). Das komplexe Dienstleistungsangebot erfordert bei den Mitarbeitern entsprechende Fachkompetenzen. Folgerichtig werden alle Mitarbeiter regelmäßig fachspezifisch geschult. Das folgende Beispiel verdeutlicht den Kundenservice: Bei Schwerbehindertenangelegenheiten und Elterngeld unterstützt und berät der Bürgerservice der Stadt Oberhausen Bürger bei der Antragsannahme. Widersprüche sind zudem aufzunehmen. Die Unterlagen werden jeweils an die Stadt Essen weitergeleitet, die im Rahmen einer Delegation die ordnungsgemäße Durchführung der vorgenannten Aufgaben übernimmt.⁵ Für den dargestellten Kundenservice setzte die Stadt Oberhausen in 2011 insgesamt 4,8 Vollzeit-Stellen ein (inklusive Stellenanteil für interne Fortbildungen). Der Bürgerservice nimmt auch für andere Organisationseinheiten der Stadtverwaltung Anträge entgegen, berät die Bürger beim Ausfüllen der Anträge und leitet diese weiter. Beispielhaft sind Anträge auf Mietzuschuss zu nennen (siehe Teilbericht Soziales). Durch diese Handhabung entstehen diverse Schnittstellen und damit verbunden ggf. vermeidbare Doppelarbeiten. Durch klar abgegrenzte Zuständigkeiten bzw. eine zentrale Aufgabenwahrnehmung in den zuständigen Fachämtern könnten Effizienzgewinne erzielt werden. Das bereits erreichte hohe Leistungsniveau und der mittelfristig zu erwartende Fallanstieg erfordern aus Sicht der GPA NRW zudem ein Überdenken der bestehenden Standards. Zum Erhalt einer dauerhaften Leistungsfähigkeit sollten daher auch Standardreduzierungen angedacht werden (z. B. Beratungsumfang).

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt, das Dienstleistungsangebot der Bürgerservicestellen hinsichtlich des Umfangs und der gesetzten Standards aufgabenkritisch zu überprüfen. Die Geschäftsprozesse sowie die Organisationsstruktur sollten im Hinblick auf Synergien untersucht werden. Zur tiefergehenden Untersuchung der Serviceeinheit ist auch das Instrument der analytischen Stellenbemessung zielführend.

⁵ Die Stadt Essen stellt auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die operative Aufgabenerledigung für Schwerbehindertenangelegenheiten und Elterngeld für die Städte Oberhausen und Mülheim an der Ruhr sicher. Zum Hintergrund: Die Aufgaben des Schwerbehindertenrechts (gem. §§ 69 und 145 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch) und des Elterngeldes (gem. Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz) wurden mit dem "Zweiten Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen" ab dem 01.01.2008 auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen. Die Städte Mülheim an der Ruhr, Essen und Oberhausen haben diesbezüglich eine interkommunale Zusammenarbeit vereinbart. Die Kooperation erfolgte im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach § 23 Abs. 1, 1. Alternative des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG NRW).

Strukturdaten Einwohnermeldeaufgaben

Strukturdaten Einwohnermeldeaufgaben 2011

Kennzahl	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert
Einwohner je Haupt- und Nebenstelle	70.856	21.309	167.156	63.725
durchschnittliche Anzahl Fälle je Haupt- und Nebenstelle*	20.726	6.092	47.314	18.597
Fläche je Haupt- und Nebenstelle in km ²	26	13	91	35
Wochenöffnungszeiten je Haupt – und Nebenstelle	39	21	44	34

*Kennzahl basiert auf 62.149 nicht gewichteten Fällen (An- und Ummeldungen und beantragte Ausweisdokumente)

Mit einem Stadtgebiet von 77 km² gehört Oberhausen flächenmäßig zu den kleineren kreisfreien Städten. Bezogen auf die gesamte Stadtfläche ergibt sich ein unterdurchschnittliches Einzugsgebiet je Servicestelle von 26 km². Tatsächlich betragen die jeweiligen Fahrtstrecken zwischen den drei zentrumsnahen Servicestellen weniger als sechs Kilometer. Die überdurchschnittlichen Öffnungszeiten zeigen aus Sicht der GPA NRW einen hohen Standard auf, der angesichts des erfolgten Stellenabbaus überprüft und ggfs. gesenkt werden sollte.

→ Feststellung

Unter Berücksichtigung einer gleichmäßigen Verteilung der Einwohner und Kundenvorsprachen besteht in Oberhausen ein hoher „Zentralisierungsgrad“, der u.a. zu hohen Leistungswerten in der Sachbearbeitung beiträgt. Die zentrumsnahe Ansiedlung aller drei Servicestellen verweist hingegen auf eine „doppelte Vorhaltung“ von Dienstleistungsangeboten.

→ Empfehlung

Die tatsächliche Auslastung in den Servicestellen sollte regelmäßig beobachtet werden, damit auf Veränderungen zeitnah reagiert werden kann. Möglichkeiten zur weitergehenden Zentralisierung von Dienstleistungen oder die Reduzierung der Wochenöffnungszeiten sollten überprüft werden.

Prozessverbesserungen

Investitionen in eine bedarfsorientierte technische Ausstattung haben in anderen kreisfreien Städten zu erkennbaren Verbesserungen der Geschäftsprozesse geführt. Insbesondere werden Geräte zur digitalen Bearbeitung von Formularen für Ausweisdokumente sowie An- und Ummeldungen eingesetzt, die eine elektronische Aktenführung ermöglichen. Die Durchführung standardisierter Interviews ergab, dass Oberhausen diesbezüglich noch Potenziale hat. Durch Investitionen in eine bedarfsorientierte technische Ausstattung ist ggf. eine nachhaltige Verbesserung zu erreichen. Möglichkeiten bestehen z. B. durch die

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

Die Aufstellung eines Kassenautomaten – vorzugsweise in Servicestellen mit hohem Publikumsaufkommen - würde den Personaleinsatz für das Kassengeschäft reduzieren. Derzeit vertreten z. B. Sachbearbeiter der Bürgerservicestelle im Technischen Rathaus Mitarbeiter, die an der Informationstheke und der Zentralkasse eingesetzt werden (für verschiedene städtische Anliegen). Der damit verbundene personelle Aufwand hat aufgrund häufiger auftretender Vertretungsfälle deutlich zugenommen.

Viele kreisfreie Städte haben bereits begonnen, die Publikumsströme durch Terminvergaben zu steuern. Hier hat die GPA NRW verschiedene Modelle vorgefunden, 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 Oberhausen eine höhere Planungssicherheit beim Personaleinsatz erreichen. Die GPA NRW befürwortet daher, dass die Stadt Oberhausen die Einführung von Terminvereinbarungen zur Publikumssteuerung derzeit prüft.

→ **Empfehlung**

Auf Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen sollte die Stadt Oberhausen prüfen, ob durch Investitionen in Informationstechnik nachhaltige Effizienzgewinne zu erzielen sind.

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 einen 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 Kommunen können dies nur insoweit steuern, dass sie die Angebote schaffen und hierüber aktiv informieren. Die Stadt Oberhausen hat hierzu – neben Beratungen vor Ort - auf ihrer Homepage einen Link zum Personalausweisportal des Bundesministeriums des Innern (BMI) gesetzt. Grundsätzlich erhöhen Online-Angebote für die Bürger, 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 in den jeweiligen Meldeämtern verringern. Entsprechend wird der Personalbedarf sinken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oberhausen sollte zeitnah prüfen, ob die aktuellen technischen und organisatorischen Veränderungen durch das E-Government bzw. die Einrichtung des landesweiten zentralen Meldeportals weitere Synergieeffekte ermöglichen. Dabei ist die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen gem. § 14 Gemeindehaushaltsverordnung NRW aus Sicht der GPA NRW unerlässlich.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Im Aufgabenbereich Einwohnermeldeaufgaben gehört die Stadt Oberhausen zu den kreisfreien Städten mit den geringsten Personalaufwendungen je Fall. Hauptursache ist eine geringe Personalausstattung bei durchschnittlicher Vergütung/Besoldung.
- Die Stadt Oberhausen weist im Stellenvergleich Einwohnermeldeaufgaben in 2011 und 2012 ein sehr hohes Leistungsniveau auf. Aufgrund der erzielten guten Ergebnisse ist Oberhausen eine der Benchmark-Kommunen für das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben bei den kreisfreien Städten.
- Der in 2010 bereits realisierte Stellenabbau sowie ein bereits erreichter, hoher Zentralisierungsgrad tragen deutlich zu diesem Ergebnis bei. Zukünftig ist eine weitere Zentralisierung der Dienstleistungen ohne deutliche Einschränkungen des Kundenservices angesichts der zu erwartenden technischen Entwicklungen durchaus denkbar.
- Optimierungsmöglichkeiten sieht die GPA NRW durch den Ausbau der IT-Unterstützung und die Publikumssteuerung durch Terminvergaben. Der Standard der Aufgabenerledigung in den Bürgerservicestellen sollte angesichts einer zu erwartenden Arbeitsverdichtung kritisch hinterfragt werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Personenstandswesen

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Oberhausen in 2011 mit 12,27 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Zuge von Fluktuationen sank in 2012 der Stellenanteil vorübergehend um 2,29 Vollzeit-Stellen auf 9,98 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten in beiden Jahren 0,57 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 2.801 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. In 2012 sank die Zahl der gewichteten Fälle um rund drei Prozent auf 2.720.

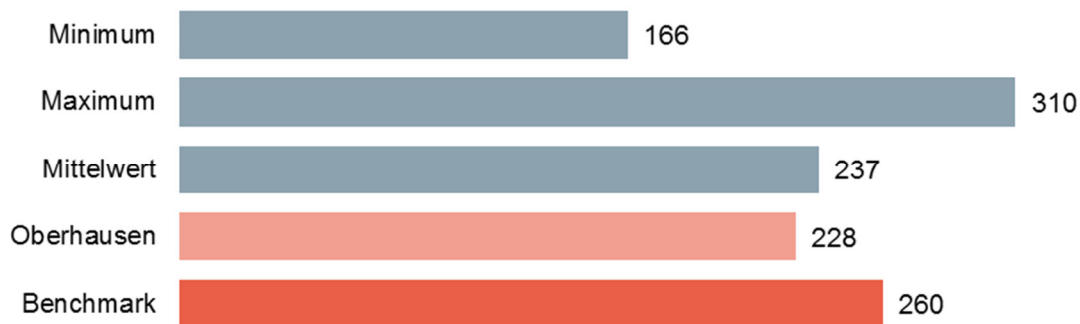
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2011

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
236	199	373	252	225	242	258	22

Die nahe am Median liegenden Personalaufwendungen je Fall werden durch einen minimalen Overhead von 4,4 Prozent (Mittelwert 9,0 Prozent) begünstigt. Zudem gehörte Oberhausen mit 51.465 Euro zu den Städten mit den geringsten Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle im Personenstandswesen.

Ein weiterer Einflussfaktor auf die Höhe der Personalaufwendungen ist der Umfang des eingesetzten Personals in der Sachbearbeitung. Auf Basis der folgenden Leistungskennzahl ist für 2011 grundsätzlich ein Stellenpotenzial erkennbar.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011



Vergleichs-jahr	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	228	166	310	237	217	235	260	22
2012	273	191	300	245	229	248	270	22

→ Feststellung

In 2011 beträgt die Differenz zum GPA-Benchmark rund 1,5 Vollzeit-Stellen bzw. monetär 75.000 Euro. In 2012 ergibt sich aufgrund der Stellenvakanzen kein rechnerisches Potenzial.

Die in 2012 erreichte Leistungskennzahl ist jedoch nicht repräsentativ für die Folgejahre, da sich das Standesamt in diesem Jahr aufgrund personeller Wechsel in einer Übergangsphase befand. In 2011 und 2012 schieden rund ein Drittel der Mitarbeiter altersbedingt sowie aufgrund von Umsetzungen aus. In 2012 und 2013 erfolgten sukzessive Nachbesetzungen. Hier erwies sich der lange Prozess der Beteiligungsverfahren als erschwerend für die Wiederbesetzung der Stellen. Durch den Austritt erfahrener, spezialisierter Mitarbeiter galt es, den damit verbundenen Wissensverlust auszugleichen. Zudem war in der Übergangsphase die Einarbeitung mehrerer neuer Mitarbeiter sicherzustellen.

Zudem kam es in 2012 zu spürbaren Einschränkungen des Trauangebotes insbesondere an besonderen Trauorten (s. örtliche Rahmenbedingungen) und in Folge dessen zu einem Rückgang der Eheschließungen. Unter Berücksichtigung der wiederbesetzten Stellen ergab sich in 2013 insgesamt ein Personalbestand von 11,63 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Die GPA NRW bewertet positiv, dass im Zuge der personellen Veränderungen eine Stelle (0,76 Vollzeit-Stellen) eingespart worden ist. Zukünftig (ab 2014) wird der Personalbestand bei rund 11,50 Vollzeit-Stellen liegen.

→ **Feststellung**

Durch Stellenabbau konnte das ausgewiesene Potenzial bereits zur Hälfte realisiert werden.

Die Zahl der Eheschließungen (inklusive Anmeldungen) erreichte in 2013 erneut das Niveau von 2011. Die Zahl der beurkundeten Geburten weist zudem seit 2009 eine steigende Tendenz auf (rund acht Prozent). Die konkreten Auswirkungen der Fallzahlenentwicklung und dem damit verbundenen Bearbeitungsaufwand auf den Stellenbedarf sollten zeitnah überprüft werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oberhausen sollte weitere Möglichkeiten zur Stellenreduzierungen regelmäßig überprüfen. Der Personalbedarf im Standesamt sollte zunächst summarisch unter Berücksichtigung der aktuellen Fallzahlenentwicklung auf Basis des GPA-Benchmarks ermittelt und ggf. angepasst werden.

Fallintensitäten

Im Personenstandswesen werden die Fallzahlen von den örtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst. Die differenzierten Fallintensitäten ergaben sich wie nachfolgend erläutert:

Die Fallintensität der Sterbebeurkundungen lag in 2011 und 2012 am Mittelwert und war damit unauffällig. Die Fallintensität der Geburtsbeurkundungen fiel in beiden Vergleichsjahren überdurchschnittlich aus. Dies liegt an der hohen Zahl der Geburten in den zwei ortsansässigen Krankenhäusern mit Geburtsstation.

Die Zahl der durchgeführten Eheschließungen, in denen auch das Anmeldeverfahren durchgeführt worden ist, lag in 2011 mit 406 Fällen je 100.000 Einwohner am Mittelwert von 394 Fällen. In 2012 sanken die Fallzahlen deutlich um 13,2 Prozent. Mit 353 Fällen je 100.000 Einwohner gehörte Oberhausen damit in 2012 zu den Kommunen mit der geringsten Fallintensität. Noch deutlicher ging die Zahl der Trauungen auswärtiger Brautpaare von 2011 nach 2012 um rund ein Viertel zurück. Die deutlich überdurchschnittliche Fallintensität im interkommunalen Vergleich in 2011 war damit in 2012 nicht mehr gegeben. Das Standesamt Oberhausen schreibt hierzu eine Statistik über die „Abgaben“ von Brautpaaren an andere Standesämter zur Durch-

führung der Trauung fort. Aus der hieraus ablesbaren Tendenz ist für das Jahr 2012 von einem Einmaleffekt auszugehen, der sich den Folgejahren nicht fortsetzen wird.

Örtliche Rahmenbedingungen

Im Durchschnitt halten die Vergleichsstädte zehn Trauorte vor. Die Konzentration auf wenige Trauorte wird durch die GPA NRW grundsätzlich befürwortet, da zusätzliche Trauorte in der Regel zusätzliche Rüst- und Wegezeiten sowie ggf. Wartezeiten verursachen.

In Oberhausen finden Trauungen fast ausschließlich an einem Trauort und zwar im Oberhausener Schloss statt. Lediglich rund drei Prozent aller Ehen (ca. 30 Trauungen) werden jährlich auf Burg Vondern, im „Gasometer“ (Industriedenkmal) oder im „Sea Life“ (Aquarium) geschlossen. Diese besonderen Trauorte können aufgrund von dortigen Ausstellungen und einschränkenden Nutzungsbedingungen selten für Trauungen angeboten werden. Die Konzentration auf einen Trauort in Oberhausen bewertet die GPA NRW dem Grunde nach positiv. Dennoch sieht die GPA NRW aus mehreren Gründen Handlungsbedarf, den wir nachfolgend erläutern:

Die fast ausschließliche Nutzung des Schlosses ist derzeit alternativlos, weil ein adäquates Trauzimmer für größere Traugesellschaften im Technischen Rathaus nicht zur Verfügung steht. Oberhausen nutzt den Trausaal des Schlosses Oberhausen daher als „Standardtrauzimmer“. Eine zweckmäßige Konzentration der Eheschließungen auf einen Trauort führt aber nicht zwangsläufig zu einer Minimierung der Fahrt- und Rüstzeiten. Trauungen im Schloss verursachen weiterhin einen personellen Mehraufwand, der vermieden werden könnte. Durch die regelmäßige standardisierte Nutzung des Schlosssaales kommt außerdem die Besonderheit dieses Trauortes nicht zur Geltung. Der naturgemäß hohe Standard eines Schlosses wurde zum regulären Standard erhoben. Das Standesamt hat hier bereits Handlungsbedarf erkannt. Daher wurde 2012 im Technischen Rathaus ein Raum so eingerichtet, dass Trauungen direkt nach der Anmeldung erfolgen können. In wenigen Fällen wird dies auch eingefordert. Diese Trauungen finden dann in diesem Raum statt, um den Eheschließungen einen würdigen Rahmen zu geben. Dieser Raum wird nicht als reguläres Trauzimmer genutzt. Die Einrichtung eines regulären Trauzimmers im Technischen Rathaus würde einen erheblichen Raumaufwand bedeuten. Hierzu müsste ein Trauzimmer für ca. 60 Personen und ein entsprechender Aufenthaltsraum für wartende Hochzeitsgesellschaften geschaffen werden. Zusätzlich sieht das Standesamt die Notwendigkeit eines angrenzenden separaten Büroraums. Das Technische Rathaus gehört der Oberhausener Gebäudemanagement GmbH (OGM GmbH), so dass Räumlichkeiten von der Stadt Oberhausen angemietet werden müssten.

Das zusätzliche Angebot ist ein Schritt in die richtige Richtung, reicht aber nicht aus, um eine deutliche Verbesserung herbeizuführen. Das Standesamt führt im Hinblick auf ein diesbezügliches Raumkonzept derzeit Verhandlungen mit der für die Raumnutzung zuständigen OGM GmbH.

Auch eine annähernde Deckung der Kosten (Bewirtschaftung, Zusatzaufwand) für Trauungen im Schloss ist fraglich. Während der regulären Öffnungszeiten erfolgen Trauungen kostenfrei. Bei Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten (freitags nach 12:00 Uhr und samstags) erhebt

das Standesamt eine gesetzlich vorgeschriebene Gebühr von 66 Euro⁶ zuzüglich einer Aufwandsentschädigung von 26 Euro für übrige Auslagen. Die geringe Aufwandsentschädigung deckt aus Sicht der GPA NRW keinesfalls die tatsächlichen Kosten.

→ Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte zeitnah im Technischen Rathaus ein Trauzimmer für größere Traugesellschaften einrichten (ausreichendes Standardangebot). Der Trausaal im Schloss sollte als besonderer Trauort das Angebot zukünftig ergänzen. Die Höhe der Aufwandsentschädigung für Trauungen im Schloss sollte kurzfristig überprüft und kostendeckend kalkuliert werden.

Die Ertragssituation wird ohnehin durch einen hohen Anteil gebührenfreier Geburtsbeurkundungen maßgeblich beeinflusst. In 2011 hat die Stadt Oberhausen Verwaltungsgebühren (ohne Verkaufserlöse und Raummieten) von insgesamt 262.312 Euro vereinnahmt. Oberhausen gehört damit in 2011 zu den Kommunen mit den niedrigsten Erträgen je Fall:

Ertrag je Fall Personenstandswesen 2011 in Euro

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

Die niedrigen Erträge je Fall machen den Handlungsbedarf zur Überprüfung der Gebührensituation deutlich.

Geschäftsprozesse

Positiv bewertet die GPA NRW, dass das Standesamt Oberhausen die Trautermine bündelt. Samstagstraungen werden zudem in der Regel nur zweimal im Monat, in den Wintermonaten nur einmal monatlich angeboten. Dennoch entstehen in der Regel durch die Eheschließungen an Samstagen Überstunden, die in der laufenden Woche durch Arbeitszeitbefreiungen ausgeglichen werden müssen. Aufgrund der Fluktuationen kam es 2012 daher zu personellen Engpässen. Die regulären Öffnungszeiten konnten nicht im vollen Umfang mit dem vorhandenen Personal sichergestellt werden. Das Standesamt hat daher die Wochenöffnungszeiten in 2012 von 25,5 auf 21,5 Wochenstunden vorübergehend reduziert. An bestimmten Wochentagen sind verbindliche Terminvereinbarung notwendig (für Anmeldung Eheschließung). Montags wurde eine freie Sprechstunde mit längeren Wartezeiten eingerichtet. Die Erreichbarkeit wird über eine „Hotline“ sichergestellt. Im Durchschnitt sind die Standesämter der kreisfreien Städte 27,6 Stunden in der Woche geöffnet. Dies sollte für die Stadt Oberhausen angesichts der geringen Mitarbeiterzahl aber kein Maßstab sein.

⁶ Gebühr nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung Nordrhein-Westfalen (AVerwGebO NRW) vom 03. Juli 2001, Tarifstellen 5b.1.4 und 5b.2.4.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW stellt positiv fest, dass das Standesamt Oberhausen durch eine moderate Reduzierung der Wochenöffnungszeiten angemessen auf die personelle Entwicklung reagiert hat. Durch die Terminvergabe wird eine vorausschauende Planung ermöglicht.

Das Standesamt Oberhausen hat für die Beurkundung der Geburten mit den ortsansässigen Krankenhäusern einen „Lieferservice“ vereinbart. Es erfolgt dadurch eine zeitnahe Übersendung der von den Geburtsstationen eingesammelten Unterlagen durch Botendienste (Krankenhaus bzw. Postservice der OGM). Im Austausch werden über den Botendienst die am Vortag ausgestellten Erstbeurkundungen den Eltern zur Verfügung gestellt. Eine hohe Anzahl der Geburten kann somit ohne persönliches Erscheinen der Eltern abschließend bearbeitet werden. Für den Fall von Verzögerungen in der Bearbeitung (z. B. bei personellen Ausfällen) wird zukünftig ein Termin mit den Eltern für die Abholung der Urkunden vereinbart. Positiv zu bewerten ist, dass Kunden über ein Internetportal sowie per E-Mail Urkunden bestellen können, so dass der Kundenservice verbessert und gleichzeitig Kundenvorsprachen reduziert werden konnten.

Bei den Sterbefällen übernehmen im Regelfall die Bestatter die Behördengänge. In Oberhausen gliederten sich die örtlichen Bestatter während der Öffnungszeiten in das allgemeine Wartesystem ein. Die technisch mögliche elektronische Datenübermittlung der Sterbefallanzeigen wird von den Bestattern ebenfalls noch nicht genutzt. Einige kreisfreie Städte haben durch regelmäßige Gespräche mit Vertretern der örtlichen Bestatter Verbesserungen in der Zusammenarbeit erreichen können. Praktikabel wäre z. B., dass die örtlichen Bestatter die Unterlagen ohne Wartezeit in dafür geschaffene Briefkästen einwerfen und zu einem vereinbarten späteren Zeitpunkt abholen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oberhausen sollte den Kontakt zu den Bestattern suchen, um gemeinsam Möglichkeiten der Prozessverbesserungen für die Beurkundung der Sterbefälle zu erarbeiten.

Das Standesamt Oberhausen plante während dieser Prüfung bereits, mit den Bestattern Richtlinien über das Verfahren abzustimmen.

Die Mitarbeiter sind für das jeweilige Sachgebiet (Geburten, Sterbefälle, Eheschließungen und Urkundenstelle (Folgebeurkundungen und Hinweise)) spezialisiert. Vorteil einer solchen Arbeitsteilung ist in der Regel die Bündelung des Fachwissens und eine damit verbundene erhöhte Leistung. Die Leitung des Standesamtes geht angesichts der großen Bandbreite der Sachgebiete davon aus, dass bei Einheitssachbearbeitung längere Bearbeitungszeiten entstehen und die Mitarbeiter überfordert werden. Damit wäre ein Qualitätsverlust verbunden. Spezialisierung birgt dagegen das Risiko, dass bei längeren personellen Ausfallzeiten eine Vertretung ggf. nicht gewährleistet werden kann. Daher sollte zumindest eine sachgebietsübergreifende Vertretung sichergestellt werden.

Auch das Wissen der Mitarbeiter stellt eine wichtige Ressource zur Qualitätssicherung dar. Neben Arbeitsanweisungen, Aktenvorgängen und Internetportalen, verfügen die Mitarbeiter über einen großen Erfahrungsschatz. Wissensverlust droht, wenn erfahrene Mitarbeiter ausscheiden und ihr Wissen „mitnehmen“, ohne es vorher an Kollegen weitergeben zu können. Dies gilt insbesondere im Falle von Spezialisten. Für das Standesamt Oberhausen ist dies zudem von besonderer Bedeutung, da aufgrund des hohen Altersdurchschnitts weitere Austritte von Mitarbeitern vorhersehbar sind.

Zur weiteren Optimierung der Geschäftsprozesse und Qualitätssicherung sollte das Wissen der Beschäftigten gesammelt und dokumentiert werden. Gerade die Erfahrungswerte langjährig Beschäftigten sollten für die Zukunft „konserviert“ werden. Dies ist im Personenstandswesen besonders wichtig, da für eine rechtsfehlerfreie Fallbearbeitung die gesetzlichen Änderungen und Auswirkungen bekannt sein müssen. Das Oberhausener Standesamt hat sich diesbezüglich zum Ziel gesetzt, durch den Aufbau eines Wissensmanagement zukünftig Wissensverlust möglichst zu vermeiden. Zur Qualitätssicherung ist geplant, einheitliche Bearbeitungsstandards festzulegen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW unterstützt das Vorhaben des Standesamtes Oberhausen, standardisierte Arbeitshilfen zu entwickeln und ein digitales Nachschlagewerk aufzubauen. Zudem sollte überdacht werden, ob die Kenntnisse der Mitarbeiter auf mehrere Rechtsgebiete (Geburten, Sterbefälle usw.) erweitert werden können. Damit würde sich die Flexibilität des Personaleinsatzes noch erhöhen.

IT-Unterstützung

Der Einsatz einer effizienzsteigernden Informationstechnik hat maßgebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der Arbeitsprozesse und den damit verbundenen Ressourceneinsatz. Die Stadt Oberhausen setzt bereits seit Juni 2010 das elektronische Personenstandsregister (ePR) ein. Beurkundungen im ePR durch den Einsatz einer qualifizierten elektronischen Signatur ersetzen die bisherige handschriftliche, rechtsverbindliche Unterschrift. Den Einsatz der elektronischen Signatur hat die Stadtverwaltung durch eine Dienstanweisung geregelt. Nicht alle Standesämter konnten bereits vor 2011 das ePR nutzen. Gesetzlich ist der Einsatz des ePR in Nordrhein-Westfalen ab dem 01. Januar 2014 vorgeschrieben. Die Überführung der Personenstandsfälle ab dem 01. Januar 2009 hat Oberhausen zeitnah nach der Einführung des ePR abgeschlossen.

→ **Feststellung**

Das Standesamt Oberhausen hat frühzeitig das elektronische Personenstandsregister eingeführt und die Überführung der Personenstandsfälle mit dem bestehenden Personal durchgeführt.

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 die manuelle Fortschreibung der in der Vergangenheit geführten Register in Buchform. Durch Nutzung des elektronischen Mitteilungsverkehrs „xpersonenstand“ können Fortschreibungen zukünftig medienbruchfrei erfolgen.

Die anlassbezogene Nacherfassung ist in den Standesämtern mittlerweile üblich und wird auch im Standesamt Oberhausen durchgeführt. Die systematische bzw. jahrgangsweise Nacherfas-

sung der Geburten- oder Eheregister vor 2009 ist bisher noch nicht der Regelfall. Aufgrund der personellen Engpässe fehlte dem Standesamt Oberhausen qualifiziertes Personal zur Nacherfassung von Altregistern. Das Standesamt Oberhausen hat während der Prüfung eine interne Projektgruppe eingerichtet, die das weitere Verfahren für die systematische Nacherfassung erarbeiten soll. Beispielsweise soll hierzu ein Zeit- und Personalkonzept erstellt werden (Jahrgänge, Art der Register, benötigtes Fachwissen und daraus resultierender Personalbedarf).

Die Nacherfassung der Personenstandsregister ist bisher nicht verpflichtend. Sie ist aber Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit die Zukunftsfähigkeit der Arbeitsprozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann die Produktivität im Standesamt erhalten bzw. erhöht werden. Die GPA NRW bewertet daher positiv, dass das Standesamt Oberhausen die systematische Nacherfassung beabsichtigt und dies umsichtig vorbereitet.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt, mittel- bis langfristig Effizienzgewinne durch eine elektronische Nacherfassung zu erzielen und hierzu möglichst befristet (freie) personelle Ressourcen des Standesamtspersonals einzusetzen. Grundsätzlich ist temporär auch der Einsatz anderer qualifizierter Dienstkräften aus anderen Verwaltungsbereichen denkbar und sinnvoll. Der Umfang der jährlich erfolgten Nacherfassungen sollte dokumentiert werden.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Personalaufwendungen je Fall im Personenstandswesen lagen in 2011 am Median der kreisfreien Städte. Der minimale Overhead und niedrige Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle wirkten sich begünstigend aus.
- Der Personalbestand im Standesamt Oberhausen ergab auf Basis des GPA-Benchmarks in 2011 ein rechnerisches Stellenpotenzial, das Handlungsbedarf signalisiert hat. Mehrere Mitarbeiterfluktuationen führten im Anschluss aber dazu, dass in 2012 der Benchmark überschritten wurde. Der erreichte Kennzahlenwert ist aber nicht repräsentativ für die Folgejahre.
- Allerdings hat die Stadt Oberhausen 2013 im Zuge von Wiederbesetzungen letztlich die Hälfte des für 2011 festgestellten Potenzials durch den Abbau einer Stelle (0,76 Vollzeit-Stellen) realisiert. Weitere Möglichkeiten zum Stellenabbau sollten unter Berücksichtigung des zukünftigen Fallzahlenaufkommens geprüft werden.
- Zur Optimierung des Personaleinsatzes sollten die örtlichen Rahmenbedingungen weiter verbessert werden. Vorrangig sollte im Technischen Rathaus ein Trauzimmer für größere Traugesellschaften eingerichtet werden. Der tatsächliche Ressourcenverbrauch für Trauungen an besonderen Orten (z. B. Trausaal im Schloss) sollte bei der Festsetzung einer Aufwandsentschädigung berücksichtigt werden.
- Kooperationsmöglichkeiten mit den örtlichen Krankenhäusern werden bereits für die Geburtsurkunden erfolgreich genutzt. Mit den örtlichen Bestattern sollte ebenfalls eine kon-

krete Abstimmung über das fortlaufende Verfahren zur Beurkundung erfolgen. Weitere Prozessoptimierungen ergeben sich mittel- bis langfristig durch die anlassbezogene Nacherfassung und die Nutzung der elektronischen Personenstandsregister.

- Die GPA NRW befürwortet den sukzessiven Aufbau eines Wissensmanagements. Möglichkeiten zur Erweiterung der Fachkompetenzen der Mitarbeiter sollten hinterfragt werden.

→ KIWI-Bewertung

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

Kfz-Zulassung

Die für die Kfz-Zulassung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Oberhausen in 2011 mit 12,75 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. In 2012 stieg der Stellenanteil für die Sachbearbeitung auf 13,56 Vollzeit-Stellen an. Zusätzlich bildeten 0,37 Vollzeit-Stellen in beiden Jahren den Overhead.

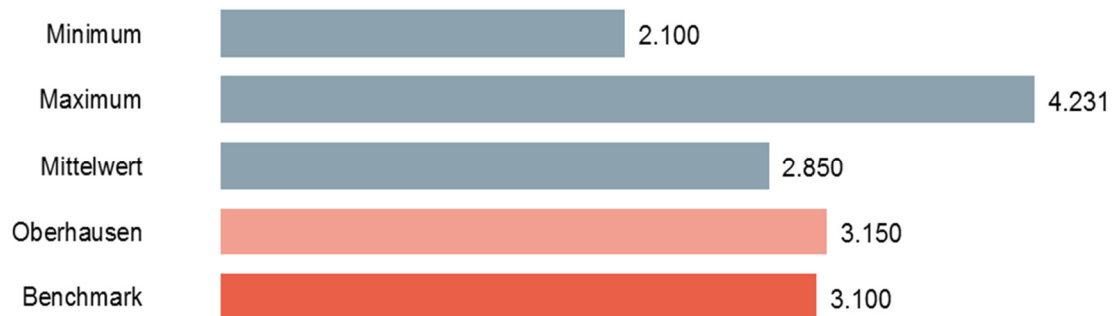
Bei der Kennzahlenbildung wurden in 2011 40.146 Fälle und in 2012 41.090 Fälle berücksichtigt. Dies entspricht einem Anstieg von rund 2,5 Prozent. Eine eindeutige Tendenz ist aus der Fallzahlenentwicklung nicht ablesbar. Eine Gewichtung der einzelnen Geschäftsvorfälle entfällt.

Personalaufwendungen je Fall Kfz-Zulassung in Euro 2011

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
15,57	11,88	23,67	18,10	16,22	17,99	19,24	21

Hauptursache für die sehr geringen Personalaufwendungen je Fall ist die geringe Personalausstattung in der Kfz-Zulassung. Begünstigend wirkte sich der nahezu minimale Overheadanteil aus. Vergleichbar mit einigen anderen kreisfreien Städten erfolgte zumeist eine Bewertung der Stellen in EG 8. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle lagen dabei rund zwei Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Die Stellenwertigkeit wirkt sich damit nicht wesentlich auf das Kennzahlresultat aus. Der vergleichsweise geringe Personalbestand wird durch die folgende Leistungskennzahl verdeutlicht:

Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung 2011



Ver- gleichs- jahr	Oberhau- sen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	3.150	2.100	4.231	2.850	2.599	2.773	3.128	21
2012	3.030	2.204	4.320	2.921	2.695	2.958	3.099	20

→ Feststellung

Die Oberhausener Kfz-Zulassungsbehörde erreichte in 2011 den GPA-Benchmark. Die Differenz zum Benchmark in 2012 ist aufgrund der Geringfügigkeit zu vernachlässigen.

Deutliche Veränderungen der Stellenbesetzung sind bis zum Abschluss dieser Prüfung nicht erfolgt. Der Personalbestand ist demnach konstant geblieben. Unter Annahme stabiler Fallzahlen bleibt somit das Leistungsniveau auch zukünftig hoch.

strukturelle Rahmenbedingungen

Das Straßenverkehrsamt der Stadt Oberhausen gehört organisatorisch zum Bereich 2-4 „Bürgerservice, öffentliche Ordnung“ des Dezernats 2. Die Aufgaben werden in zwei eigenständigen Abteilungen unter einer Sachgebietsleitung wahrgenommen. Die Kfz-Zulassungsstelle (2-4-40-270) und die Führerscheinstelle (2-4-40-260) sind räumlich in einem Gebäude auf zwei Etagen untergebracht.

In den drei Bürgerservicestellen können bei Fahrzeugscheinen nach altem Muster Adressänderungen in Fahrzeugscheinen auch unmittelbar bei der Ummeldung der Wohnanschrift vorgenommen werden. Aufgrund der sehr geringen Fallzahlen ergab sich jedoch nicht die Notwendigkeit, Stellenanteile aus den Bürgerservicestellen bei der Kennzahlenbildung zu berücksichtigen. Die Bürgerservicestellen werden aus dem gleichen Grund auch nicht als „echte“ Nebenstellen bewertet. Grundsätzlich bewertet die GPA NRW ein zentrales Dienstleistungsangebot für Kfz- Angelegenheiten als wirtschaftlicher. Der Umfang der Öffnungszeiten von 30 Wochenstunden ist angemessen und gewährleistet, dass Kunden, die während der Öffnungszeiten Wartemarken gezogen haben, noch abschließend bedient werden.

Optimierungsmöglichkeiten sieht die GPA NRW im Hinblick auf das genutzte Gebäude. Der vergleichsweise kleine Wartebereich vor dem eingerichteten Großraumbüro führt bei saisonalen Spitzen zu Kapazitätsproblemen. Auch die Einrichtung einer Infotheke zur Unterstützung der Publikumssteuerung ist räumlich nicht realisierbar. Gut gelöst wurde dagegen die Einrichtung

einer zentralen Kennzeichenausgabe in Verbindung mit der zentralen Gebührenzahlung (bar oder durch Kassenautomat). Faktisch steht derzeit jedoch kein geeigneterer Standort zur Verfügung. Angesichts der derzeitigen Haushaltssituation ist der Bau eines neuen Standortes zudem nicht wirtschaftlich darstellbar.

Prozesse und Organisation

Es gibt in der Oberhausener Zulassungsbehörde keine Trennung in einen sogenannten „Front- und Backoffice-Bereich“. Ausnahme ist ein Team, das vorrangig Mängelanzeigen bearbeitet. Grundsätzlich befürwortet die GPA NRW, dass im Publikumsbereich alle Mitarbeiter alle Kfz-Anliegen bearbeiten (Einheitssachbearbeitung). Soweit ausreichend Personal im Frontoffice eingesetzt werden kann (taggenaue Entscheidung), steht ein Schnellschalter für Kurzgeschäfte zur Verfügung. Die Wartezeiten der Kunden können dadurch verkürzt werden.

Der Datenabgleich mit dem KBA konnte in 2012 verbessert werden, so dass der Zeitaufwand für Fehlerkorrekturen deutlich reduziert worden ist.

Konsolidierungspotenziale können sich mittelbar auch durch Publikumssteuerung bei Terminvergabe einstellen. Möglichkeiten der Ausgestaltung einer Terminvergabe hat die GPA NRW bereits im Kapitel Einwohnermeldeaufgaben dargestellt.

→ Empfehlung

Durch die Einrichtung einer Terminvergabe in der Kfz-Zulassung könnte die Stadt Oberhausen mehr Planungssicherheit beim Personaleinsatz erzielen. Zur effizienten Gestaltung der Termine (Abstände, Anzahl paralleler Termine) sollten die Bearbeitungszeiten, die Kundenströme und die Kundennachfrage erfasst und ausgewertet werden.

Zukünftig können Fahrzeuge über ein Internet-Portal des KBA mithilfe von Sicherheitscodes abgemeldet werden. Diese Sicherheitscodes auf den Prüfplaketten der Kennzeichen sowie in den Zulassungspapieren werden erst ab 2015 bei den Zulassungen vergeben. Mittelfristig kann so das Online-Verfahren für Außerbetriebsetzungen in größerem Umfang genutzt werden. Zunächst müssen die Zulassungsbehörden allerdings das Zulassungsverfahren bezüglich der Sicherheitscodes umgestalten. 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 Stadt Oberhausen verausgabte für die Kfz-Zulassung in 2011 vergleichsweise geringe Personalaufwendungen je Fall. Maßgeblich beeinflusst wird der Kennzahlenwert durch einen effizienten Personaleinsatz.
- Die Stadt Oberhausen erreicht den GPA- Benchmark für den Bereich Kfz Zulassung und weist damit ein hohes Leistungsniveau auf.
- Wesentliche Erkenntnisse und Empfehlungen zur Optimierungen des Personaleinsatzes und dessen Steuerung konnte die GPA NRW im Rahmen der Prüfung nicht geben.

- Die Steuerung des Personaleinsatzes wie auch der Publikumsströme könnte durch die Einrichtung einer Terminvergabe weiter optimiert werden.

→ KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Kfz-Zulassung“ mit dem Index 4 bewertet.

Führerscheinwesen

Die für das Führerscheinwesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Oberhausen in 2011 mit 6,52 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Aufgrund der Wiederbesetzung zwischenzeitlich vakanter Stellen stieg der Stellenanteil der Sachbearbeitung in 2012 auf 7,63 Vollzeit-Stellen an. Zusätzlich bildeten in 2011 und 2012 insgesamt 0,62 Vollzeit-Stellen den Overhead.

9.387 Fälle wurden bei der Kennzahlenbildung in 2011 berücksichtigt. Die Fallzahlen sanken in 2012 um rund drei Prozent auf 9.098 Fälle. Eine eindeutige Tendenz ist aus der Fallzahlenentwicklung nicht ablesbar. Die erteilten Fahrerlaubnisse für begleitetes Fahren mit 17 Jahren wurden aufwandsmäßig doppelt gewichtet, im Übrigen wurde auf eine Gewichtung verzichtet.

Die Städte erheben keine bzw. sehr unterschiedliche Falldaten zur Überprüfung der Kraftfahreignung. Daher wurden diese Fallzahlen nicht in die Kennzahlenauswertung mit einbezogen.

Personalaufwendungen je Fall Führerscheinwesen in Euro 2011

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
37,66	25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21

Der Overheadanteil liegt mit 8,7 Prozent noch unter dem Mittelwert von 9,5 Prozent. 91 Prozent der Stellen der Oberhausener Führerscheinstelle sind im mittleren Dienst angesiedelt. Hier erfolgte eine interkommunal übliche Bewertung nach EG 8 TvöD bzw. Besoldungsgruppe A 8. Dies hängt mit der Organisation der Sachbearbeitung und den sich daraus ergebenden Anforderungsprofilen der Stellen zusammen (Einheitssachbearbeitung). Die Personalaufwendungen liegen mit 49.548 Euro je Vollzeit-Stelle unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte (50.363 Euro). Mitursächlich ist, dass die Vergleichsstädte verstärkt Stellen im gehobenen Dienst für Spezialisten vorhalten (z. B. für ordnungsbehördliche Verfahren).

Personalausstattung

In 2011 wurden insgesamt 2,25 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Überprüfung der Kraftfahreignung (nachfolgend OV-Sachbearbeitung genannt) zugeordnet.⁷ Im Sachgebiet der Oberhausener Führerscheinstelle wurde im Erhe-

⁷ 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

bungszeitraum das Software-Verfahren gewechselt, so dass keine entsprechenden Statistiken dargestellt werden konnten. Der Personaleinsatz für das Sachgebiet wurde in 2012 auf 2,62 Vollzeit-Stellen erhöht. Nicht alle Städte konnten diese Stellenanteile gesondert ausweisen. Da die Bildung einer fallbezogenen Kennzahl nicht möglich war, wird zur Einschätzung des Personaleinsatzes der Einwohnerbezug herangezogen.

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

Vergleichsjahr	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl
2011	1,06	0,64	1,50	0,93	18
2012	1,23	0,64	1,50	0,95	18

Bei den Fallzahlen können lediglich die Entzüge und Wiedererteilungen von Fahrerlaubnissen verglichen werden. In 2011 lagen Entzüge und Wiedererteilungen je 100.000 Einwohner leicht über dem Mittelwert der kreisfreien Städte. Damit korrespondiert die Fallintensität mit dem über dem Mittelwert liegenden Personaleinsatz je Einwohner. Analog zur Stellenerweiterung lag in 2012 die Fallintensität der Wiedererteilungen sowie auch der Entzüge deutlich über dem interkommunalen Mittelwert.

Nicht jede Überprüfung der Kraftfahreignung führt zu einer Entziehung der Fahrerlaubnis. Daher wären die Fallzahlen zur Überprüfung der Kraftfahreignung sowie die Anzahl der bearbeiteten Meldungen (z. B. Anordnungen für ärztliche Untersuchungen) als weitere Bezugsgröße zur Beurteilung des Personaleinsatzes relevant. Die Erhebung von einheitlichen Fallzahlen war hier aufgrund der Datenlage in den Städten nicht möglich. Die GPA NRW hat daher zur Einschätzung der Arbeitsbelastung für den Bereich der Kraftfahreignung keine Leistungskennzahl gebildet. Der Personaleinsatz für die Überprüfung der Kraftfahreignung ist aufgrund des hohen Fallaufkommens im Bereich Entzüge und Wiedererteilung der Fahrerlaubnis nachvollziehbar.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen

Vergleichsjahr	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.441	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.193	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011	2.201	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	1.817	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

Wiedererteilung, Auswertung Strafverfahren, um zu entscheiden, ob Kraftfahreignung überprüft wird, Projekte wie z. B. Kooperationen mit der örtlichen Polizei und Klageverfahren. Stellenanteile für die Durchführung der Maßnahmen „Führerschein auf Probe“ und „Mehrfachtäterpunktesystem“ sollten nicht erfasst werden, da diese Fallzahlen bereits bei der Leistungskennzahl berücksichtigt worden sind.

Der Rückgang der Leistungskennzahl ist auf die Wiederbesetzung von Stellen in 2012 zurückzuführen. In den Vergleichsjahren kam es zu deutlichen personellen Veränderungen aufgrund von Elternzeiten sowie Langzeiterkrankungen. Die Stellenbesetzung in 2011 war daher nicht repräsentativ; in 2012 erfolgten sukzessiv Nachbesetzungen. In 2011 und 2012 stand die Einarbeitung neuer Mitarbeiter im Vordergrund. Wissensverlust durch den Austritt erfahrener Mitarbeiter musste kompensiert werden. In 2013 „normalisierte“ sich die Situation; es kam zu keinen weiteren Stellenveränderungen. Im November 2014 beginnt nunmehr für einen Mitarbeiter die Freizeitphase der Altersteilzeit (0,85 Vollzeit-Stellen). Durch Einsparung der Stelle ergäbe sich - bei gleichbleibenden Fallzahlen - erneut eine mit 2011 vergleichbare Stellenausstattung und Positionierung im Stellenvergleich. Damit würde auch zukünftig ein durchschnittliches Leistungsniveau erreicht. Der Fachbereich plant anlässlich der Fluktuation eine Veränderung der Aufgabenzuschnitte. Die Aufgaben der administrativen IT-Unterstützung für die Bereiche Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen sollen zusammengeführt und damit neu strukturiert werden.

→ Empfehlung

Die GPA NRW befürwortet, dass die Stadt Oberhausen im Rahmen organisatorischer Veränderungen anstrebt, Synergieeffekte zu erzielen, die auch einen Stellenabbau im Führerscheinwesen ermöglichen. Zudem sollten weitere Möglichkeiten zur Reduzierung von Standards zur Stellenreduzierung genutzt werden.

Organisatorische Veränderungen bei der Prüfung der 44 (in 2012 43) ortsansässigen Fahrschulen (Haupt – und Nebenstellen) könnten als weitere Maßnahme hier unterstützend wirken. Die Stadt Oberhausen führt die regelmäßige Überprüfung der ortsansässigen Fahrschulen derzeit mit eigenem Personal (0,35 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung der Sachgebietsleitung) durch. Mit der Überprüfung ist die Teilnahme an Unterrichtsstunden in den Abendstunden verbunden. Die geleisteten Stunden sind in der Regel in der laufenden Woche durch Freizeitausgleich auszugleichen. Dagegen haben die meisten kreisfreien Städte diese Aufgabe an einen externen Dienstleister vergeben und benötigen weniger eigenes Personal für diese Aufgabe. Dies wirkt sich im Stellenvergleich für die Führerscheinstelle Oberhausen belastend aus. Allerdings rechnet der Gutachter Gebühren für die Prüfungstätigkeit direkt mit den Fahrschulen ab, so dass bei einer Vergabe von einer Minderung der Erträge bei der Stadt Oberhausen auszugehen ist.

→ Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte die Wirtschaftlichkeit der Vergabe an einen externen Gutachter zeitnah überprüfen und ggf. umsetzen.

strukturelle Rahmenbedingungen

Die Stadt Oberhausen hat die Aufgabe des Führerscheinwesens zentralisiert. Die Bürgerservicestellen übernehmen ergänzend keine Aufgaben der Führerscheinstelle. Die Wochenöffnungszeiten wurden parallel zur Kfz-Zulassungsbehörde auf 30 Wochenstunden festgelegt; dies entspricht dem interkommunalen Durchschnitt. Durch telefonische oder persönliche Absprache sind zudem Terminvereinbarungen möglich. Von Vorteil ist, dass die Kunden der Führerscheinstelle den Kassenautomaten im Hause nutzen können. Zudem bestellt die Führerscheinstelle Führerscheine bereits digital.

Oberhausen verfolgt bei der Aufgabenerledigung das Konzept der Einheitssachbearbeitung, d.h. jeder Mitarbeiter erledigt grundsätzlich alle Aufgaben. Die Verteilung der Fälle erfolgt nach

Buchstaben. Zusätzlich übernehmen die Sachbearbeiter bestimmte Aufgaben (z.B. EDV-Administration, Taxi-Konzessionen, Aufsicht über Sehteststellen). Dies hat den Vorteil, dass ein Mitarbeiter fortlaufend für einen Kunden, unabhängig vom jeweiligen Tatbestand, zuständig ist. Allerdings fehlt ggf. eine durchgängige Routine, wie sie bei Spezialisten anzutreffen ist.

Andere kreisfreie Städte, die den Benchmark im Bereich Kfz-Zulassung erreicht haben, haben im Frontoffice erfolgreich Mischarbeitsplätze für Kfz-Angelegenheiten und das Führerscheinwesen eingerichtet. Dies ermöglicht eine bessere Abdeckung von Spitzenzeiten, Vertretungsfällen und saisonalen Schwankungen. Daneben werden im Backoffice Spezialisten eingesetzt (z. B. Mängelanzeigen bei der Kfz-Zulassung und Prüfung der Kraftfahreignung im Führerscheinwesen). Bei anderen Modellen setzen Städte im Rahmen von Personalentwicklungsmaßnahmen einzelne Personen in beiden Bereichen ein. Soweit Oberhausen 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 Oberhausen sollte mittelfristig prüfen, inwieweit ein einheitlicher „Frontoffice“ im Publikumsbereich für die Kfz-Zulassung und das Führerscheinwesen angeboten werden kann. Zur Umsetzung wäre die Einrichtung entsprechender Mischarbeitsarbeitsplätze erforderlich.

Der Frontoffice im Führerscheinwesen sollte verstärkt standardisierte Verfahren umfassen (Antragsannahme, internationale Führerscheine usw.). Parallel ist eine Spezialisierung der Mitarbeiter für bestimmte bereits skizzierte Aufgaben zweckmäßig. Im Zuge solcher Umstrukturierungen wären demnach auch Veränderungen der Aufgaben- und Stellenzuschnitte notwendig, die ggf. eine Neubewertung zur Folge haben.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Oberhausen in 2011 mit 5,06 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. In 2012 lag der Stellenanteil für die Sachbearbeitung bei 5,39 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten in beiden Jahren 0,47 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen für das Jahr 2011 waren 7.345 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. In 2012 wurden 6.456 gewichtete Fälle berücksichtigt. Die Fallzahlen gingen somit um rund 13,8 Prozent zurück. Der Rückgang der Fallzahlen ist bei den meisten kreisfreien Städten in unterschiedlicher Ausprägung festzustellen.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2011

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

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen ist die kreisfreie Stadt mit den geringsten Personalaufwendungen je Fall im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Der minimale Kennzahlenwert ist auf eine geringe Personalausstattung im Aufgabengebiet zurückzuführen. Der unterdurchschnittliche Overheadanteil von 8,6 Prozent (Mittelwert 9,9 Prozent) wirkte sich zudem begünstigend aus. Mit 52.046 Euro Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle gehörte Oberhausen außerdem zu den kreisfreien Städten mit niedriger Stellenwertigkeit; der Mittelwert lag bei 53.952 Euro. Zum Hintergrund: die Stadt Oberhausen hat rund 50 Prozent die Stellen im mittleren Dienst (EG 8) angesiedelt.

Der überdurchschnittliche Personalaufwandsdeckungsgrad von 97 Prozent bestätigt das gute Kennzahlenergebnis. Im interkommunalen Durchschnitt erreichten die kreisfreien Städte einen Deckungsgrad von 83 Prozent. Die Erträge je Fall lagen aufgrund einer sehr hohen Anzahl gebührenfreier Gewerbeabmeldungen dennoch unter dem Mittelwert von 45,15 Euro je Fall.⁸ Der Anteil der Gewerbeabmeldungen im Verhältnis zu den Meldungen entsprach insgesamt 46 Prozent. Oberhausen hat hier eine der höchsten Fallintensitäten (1.147 Abmeldungen je 100.000 Einwohner) im Vergleich. Ein tiefergehender systematischer Vergleich der Gebührenkataloge bzw. einzelner Gebührenpositionen war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten werden viele Aufgaben erledigt, die sich quantitativ und qualitativ voneinander unterscheiden und zudem in den kreisfreien Städten in unterschiedlicher Intensität wahrgenommen werden. Die Gewerbemeldestelle bearbeitet z. B. - weitgehend in standardisierten Verfahren - eingehende Gewerbeanzeigen und An- und Abmeldungen. Zum Aufgabengebiet gehört außerdem die Erteilung von Gewerbeauskünften sowie die Durchführung ordnungsbehördlicher Verfahren (z. B. Gewerbeuntersagungen) und von Bußgeldverfahren.

Zudem führen die kreisfreien Städte die Aufgabe „Bekämpfung der Schwarzarbeit“ mit unterschiedlich hohem Personaleinsatz durch. Die Stellenanteile für die Bekämpfung der Schwarzarbeit konnten die meisten Städte gesondert ausweisen. Viele Städte haben zur Bekämpfung der Schwarzarbeit geringe Zeitanteile kalkuliert, da die Zuständigkeit überwiegend beim Hauptzollamt liegt. Dies trifft auch für Oberhausen zu: die Stadt setzte in 2011 und 2012 jeweils 0,30 Vollzeit-Stellen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ein.

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.

⁸ Die Erträge betrugen in 2011 insgesamt 280.025 Euro (247.042 Euro Verwaltungsgebühren, 15.858 Euro für Gewerbeauskünfte und 16.925 Euro Verwarn-, Buß- und Zwangsgelder).

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Vergleichs-jahr	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten								
2011	1.452	502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012	1.198	468	1.270	1.012	862	1.119	1.192	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Schwarzarbeit								
2011	1.543	796	1.552	1.195	998	1.315	1.374	20
2012	1.268	689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

→ Feststellung

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

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

Die Fallintensität der Ordnungswidrigkeitsverfahren (bezogen auf Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten) war unterdurchschnittlich. Dies ist zusammen mit den niedrigen Erträgen aus Bußgeldverfahren ein Indikator dafür, dass in Oberhausen weniger Verstöße festgestellt bzw. seltener Rechtsverstöße durch Verwarnungen oder Bußgelder geahndet worden sind.

Positiv hebt die GPA NRW hervor, dass die Stadt Oberhausen eine zentrale Gewerbemelde-stelle eingerichtet hat. Die Öffnungszeiten liegen mit 24 Wochenstunden im Durchschnitt der kreisfreien Städte und sind damit unauffällig.

Anlage: Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	8.831	8.472	6.182	5.930
Ummeldung	0,4	15.130	14.689	6.052	5.876
Abmeldung	0,3	7.960	7.669	2.388	2.301
Personalausweis	1,0	29.251	25.318	29.251	25.318
Reisepass	0,9	8.967	8.910	8.070	8.019
Gesamt				51.943	47.444

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,4	2.202	2.281	881	912
Beurkundung Sterbefall	0,3	2.546	2.657	764	797
Eheschließung*: Anmeldung und Trauung	1,0	863	749	863	749
Eheschließung: nur Trauung	0,5	130	98	65	49
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	155	154	93	92
bearbeitete Anmeldeverfahren zur Eheschließung mit Ausländerbezug - Zusatzfaktor	0,9	150	133	135	120
Gesamt:				2.801	2.720

*beinhaltet auch die Begründung von Lebenspartnerschaften (LP)

Kfz-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Neu-, Wieder- und Erstzulassungen	1,0	8.823	8.729	8.823	8.729
Umschreibungen	1,0	19.608	20.052	19.608	20.052
besondere Zulassungen	1,0	3.515	3.839	3.515	3.839
technische Änderungen von Fahrzeugen	1,0	998	1.422	998	1.422
Änderungen Name/Anschrift	1,0	2.919	2.922	2.919	2.922
Erlaubnisse nach § 13 EG FGV	1,0	129	131	129	131
eingegangene Anzeigen (fehlende Versicherung, Steuerrückstände, Mängel)	1,0	4.154	3.995	4.154	3.995
Gesamt				40.146	41.090

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse	1,0	3.222	2.752	3.222	2.752
begleitetes Fahren mit 17 Jahren – Zusatzfaktor	1,0	870*	744	870	744
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	777	479	777	479
Ersatzführerschein	1,0	2.133	2.511	2.133	2.511
Umschreibungen Führerschein	1,0	103	93	103	93
internationale Führerscheine	1,0	834	663	834	663
"Führerschein auf Probe"	1,0	265	190	265	190
Mehrfachtäter-Punkte-System: „Erstmaßnahmen“	1,0	422	433	422	433
Mehrfachtäter-Punkte-System: "Zweitmaßnahmen"	1,0	0	63	0	63
Personenbeförderungsscheine	1,0	129	129	129	129
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	74	59	74	59
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	558	982	558	982
Gesamt				9.387	9.098

* Fallzahlen wurden geschätzt

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbeanmeldungen	1,0	2.058	1.884	2.058	1.884
Gewerbeummeldungen	1,0	800	763	800	763
Gewerbeabmeldungen	0,3	2.438	2.369	731	711
gewerberechtliche Erlaubnisse*	10,0	173	142	1.730	1.420
Gaststättenerlaubnisse	12,0	117	89	1.404	1.068
Gestattungen nach dem Gaststättengesetz	2,0	311	305	622	610
Gesamt				7.345	6.456

*ohne Reisegewerbekarten

weitere Anlagen

Stellenbesetzung Bürgerservicestellen (Alt –Oberhausen, Sterkrade und Osterfeld) 2011

Aufgabenzuordnung	Vollzeit-Stellen	in Prozent
Ist-Stellen in den Bürgerservicestellen insgesamt	28,9	100
Differenzierung		
davon Einwohnermeldeaufgaben	15,7	54,5
davon Schwerbehindertenangelegenheiten, Elterngeld, Kindergeld	4,8	16,7
davon Wohngeld	1,2	4,2
davon Bewohnerparkausweise, Schwerbehindertenparkausweise	1,0	3,3
davon sonstige Aufgaben (Familienkarte, Telekomsozialtarif u.a.)	2,4	8,3
davon Bezirksverwaltung	3,8	13,1

Stellenbesetzung Führerscheinstelle

	2011	2012
Vollzeit-Stellen für Steuerung, Personalentwicklung, Fach- und Finanz-Controlling und Führung (Overhead)	0,62	0,62
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung	6,52	7,63
davon Überwachung Fahrschulen	0,35	0,35
davon Vollzeit-Stellen für bestimmte ordnungsbehördliche Maßnahmen (Prüfung Kraftfahreignung, Entzug und Wiedererteilung der Fahrerlaubnis, Klageverfahren)	2,25	2,62
Vollzeit-Stellen insgesamt	7,14	8,25

➔ 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
Oberhausen 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	9
Tagesbetreuung für Kinder	10
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	11
Organisation und Steuerung	11
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	12
Wirkungszusammenhänge	13
Versorgungsquote U-3	14
Elternbeitragsquote	15
Plätze in kommunaler Trägerschaft	18
Anteile der Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	18
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	21
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	21
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	22
Wirkungszusammenhänge	23
Offene Ganztagsschule	24
Organisation und Steuerung	24
Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler	25
Elternbeitragsquote	26
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagsschule	28
Kinderschutzverfahren	30
Anforderungen an die Verfahrensstandards	30
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	31

➔ Jugend

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

- Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen, den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg),
- 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 Oberhausen erhoben worden sind. Diese Zahlen können von den internen Controlling-Daten des Jugendamtes abweichen, da die GPA NRW teilweise ein anderes Ermittlungssystem zur Vereinheitlichung der interkommunalen Vergleichsdaten anwendet.

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Kinder- und Jugendeinwohner nach Altersgruppen

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

Kinder- und Jugendeinwohner

	2008	2009	2010	2011	2012
Einwohner gesamt	215.670	214.024	212.945	212.568	212.292
0 bis unter 3	5.051	4.924	4.905	4.911	4.945
3 bis unter 6	5.194	5.159	5.124	5.061	4.988
6 bis unter 10	7.747	7.394	7.192	7.082	7.008
0 bis unter 6	10.245	10.083	10.029	9.972	9.933
0 bis unter 21	43.990	42.848	42.057	41.350	40.547
6 bis unter 21	33.745	32.765	32.028	31.378	30.614

Die Gesamteinwohnerzahl verringert sich im Eckjahresvergleich 2008/2012 um rund 1,6 Prozent. Die Zahl der 0- bis unter 3-Jährigen steigt ab 2011 leicht an; in den anderen jugendhilferelevanten Altersklassen sinken die Einwohner.

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

Organisation und Steuerung

Die Stadt Oberhausen hat eine zentrale Servicestelle eingerichtet, die damit beauftragt wurde, den Prozess der Haushaltskonsolidierung im Hinblick auf die Planung und die Qualitätsstandards zu begleiten. Hierbei sollen auch die letzten GPA-Empfehlungen sowie die Ergebnisse des interkommunalen Vergleichsrings der Firma con_sens⁶ einfließen. Fachstandards sollen überprüft und optimiert werden. Aufgabe der zentralen Servicestelle ist es, Ziele, Handlungsstrategien und mögliche Alternativen auf der Grundlage von Situations- und Bedarfsanalysen aufzuzeigen⁷.

Darüber hinaus hat die Task Force der GPA NRW im Juni 2012 Beratungsleistungen zur Haushaltssanierung für den Bereich 3-2/Jugendamt erbracht. Die Ergebnisse sind in dem entsprechenden Bericht - Stand 29. Juni 2012 - dokumentiert⁸.

Im Juni 2013 hat die Firma con_sens eine Organisationsuntersuchung der Bereiche 3-2/Jugendamt und soziale Angelegenheiten, 1-4/Schule und 3-1/Kinder-pädagogischer Dienst durchgeführt. Die entsprechenden Ergebnisse hat die Firma con_sens in ihrem Abschlussbericht mit Stand 04. Juni 2013 dargestellt⁹. In den Berichten ist eine Vielzahl von Handlungsempfehlungen in Bezug auf die Aufbau- und Ablauforganisation getroffen worden. Die Empfehlungen befinden sich derzeit in der Umsetzung (z.B. Neuorganisation Bereiche 3-1/Kinder, Jugend, Bildung und 3-2/Soziales sowie Aufbau des entsprechenden Fach- und Finanzcontrollings).

Die Umsetzung der Ergebnisse der Firma con_sens ist auch in den Haushaltssanierungsplan der Stadt Oberhausen aufgenommen worden¹⁰. Es werden jährlich Einsparungen in Höhe von rund 2,7 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2014 musste das Konsolidierungsvolumen allerdings zunächst um 970.000 Euro reduziert werden, um die Neuorganisation und die hierfür erforderlichen Stellenbesetzungen zu gewährleisten.

→ Feststellung

Die Aufbau- und Ablauforganisation des Bereiches Kinder, Jugend, Bildung befindet sich derzeit im Umbruch und wird neu gestaltet. Die Stadt Oberhausen setzt sich konstruktiv mit den Beratungsergebnissen der GPA NRW und der Firma con_sens auseinander. Sie orientiert sich an den jeweiligen Handlungsempfehlungen.

⁶ Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH

⁷ Stadt Oberhausen, Geschäftsbericht 2010, Dezernat 3, Bereich 3-2 Jugendamt und Soziale Angelegenheiten, Seite 53/54

⁸ GPA NRW, Ergebnisdokumentation der Unterstützung bei der Erarbeitung des Haushaltssanierungsplanes im Rahmen des Stärkungspaktgesetzes, Untersuchung des Bereiches 3-2 (Jugend) vom 29.06.2012

⁹ Organisationsuntersuchung der Bereiche Jugendamt und soziale Angelegenheiten 3-2, Kinderpädagogischer Dienst 3-1 und Schule 1-4 der Stadt Oberhausen der Fa. con_sens, Stand 04.06.2013

¹⁰ Stadt Oberhausen, Haushaltssanierungsplan 2015 ff, Seite 8, Maßnahme laufende Nummer 87A

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

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	59.987.178	64.657.170	69.967.939	73.093.477
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre	1.400	1.537	1.692	1.803

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2009/2012 - bedingt durch Mehraufwendungen bei den Hilfen zur Erziehung und durch das Ausbauangebot bei der Tagesbetreuung für Kinder - um rund 22 Prozent. Bezogen auf die rückläufige Zahl der unter 21-Jährigen erhöht sich der einwohnerbezogene Fehlbetrag im Eckjahresvergleich um rund 400 Euro.

Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

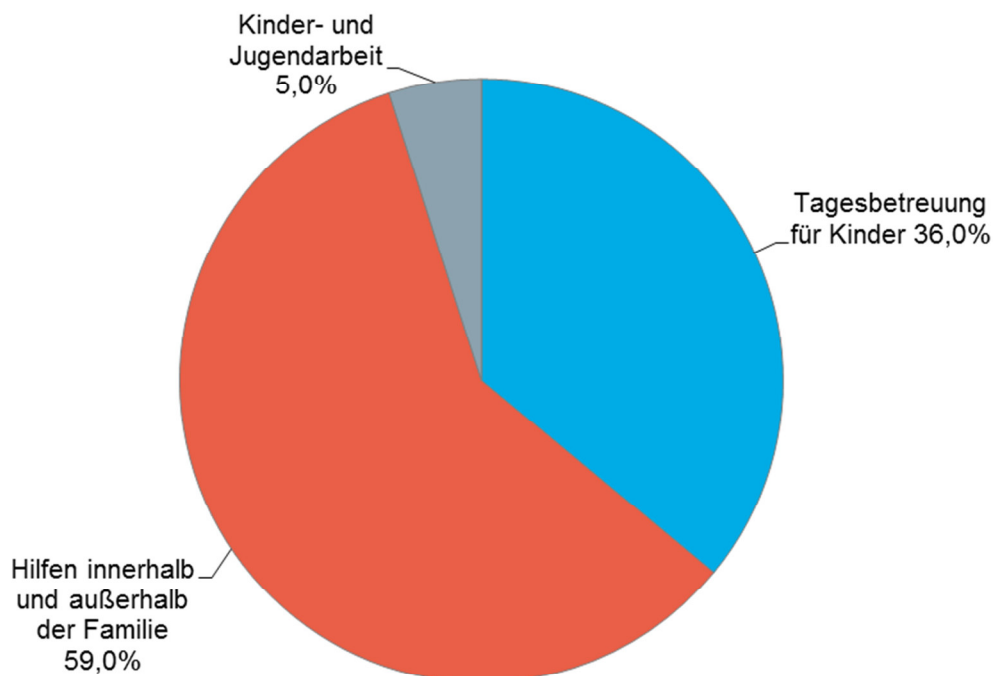
Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.692	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

→ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Oberhausen ordnet sich bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte in NRW mit dem höchsten Fehlbetrag je Einwohner bis unter 21 Jahre ein. Grund hierfür sind insbesondere die vergleichsweise 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

	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert
Tagesbetreuung für Kinder	36,0	27,4	51,7	39,8
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	59,0	39,1	67,4	52,3
Kinder- und Jugendarbeit	5,0	4,3	13,2	7,8

→ Feststellung

Die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie sind bei der Stadt Oberhausen 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 aktuelle Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Oberhausen umfasst den Zeitraum von 2015 bis 2020¹¹. Zwischenzeitlich soll eine Evaluation erfolgen. Hierbei soll sich die Finanzierung an der aktuellen Entwicklung orientieren. Über den Umsetzungsfortschritt der Maßnahmen des Kinder- und Jugendförderplanes wird regelmäßig in der Arbeitsgruppe Jugendarbeit, der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 und dem Jugendhilfeausschuss der Stadt Oberhausen berichtet.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Oberhausen hat ihr Stadtgebiet in sechs Sozialräume mit insgesamt 27 Quartieren eingeteilt. Im Rahmen der Jugendhilfeplanung werden etwa alle zweieinhalb Jahre aktuelle Sozialraumanalysen erstellt. Hierbei wird die Stadtplanung eingebunden, um möglichst zielgruppengenaue und altersgerechte Angebote vorzuhalten.

Für die Sozialräume werden verschiedene soziodemografische Kennzahlen (z.B. Anteil Kinder- und Jugendliche, Bevölkerungsprognose, Fluktuation, Alleinerziehende, kinderreiche Familien, Migration) und sozioökonomische Kennzahlen (z.B. Arbeitslosigkeit, SGB II-Quote, Anteil Kinder mit Sprachförderbedarf, Übergangsquote Grundschule in andere Schulformen) gebildet. Auf Grundlage der Sozialraumanalyse werden für die einzelnen Quartiere Bedarfsschwerpunkte festgelegt.

Die Kooperation und Vernetzung der Jugendarbeit wird über die Arbeitsgemeinschaft Jugendarbeit nach § 78 SGB VIII sichergestellt. Darüber hinaus ist die sozialräumliche Orientierung über die Teilnahme an den verschiedenen Gremien und Arbeitskreisen in den Quartieren und Sozialräumen gewährleistet.

¹¹ Stadt Oberhausen, Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Oberhausen für den Geltungszeitraum 2015 bis 2020

→ **Feststellung**

Die Stadt Oberhausen hat die sozialraumorientierte Ausrichtung ihrer Arbeit strategisch ausgerichtet und inhaltlich gut vernetzt.

Die Angebote in den Sozialräumen werden untereinander abgestimmt. Die Teilnehmerzahlen werden ausgewertet. Jährlich finden Wirksamkeitsdialoge mit den freien Trägern statt. Grundlage hierfür sind die Jahresberichte der Einrichtungen. Der Wirksamkeitsdialog orientiert sich an der geleisteten Arbeit und den erreichten Zielen.

In der Stadt Oberhausen gibt es 28 Jugendeinrichtungen, von denen eine in eigener Trägerschaft steht.

Im Haushaltssanierungsplan 2015 sind folgende Einsparungen für die Kinder- und Jugendarbeit ausgewiesen:

- Kürzung Haushaltsansatz „Ferienspiele“ um 10 Prozent mit einer jährlichen Einsparung von 17.200 Euro¹²
- Kürzung Haushaltsansatz „Action Guide“ um 10 Prozent mit einer jährlichen Einsparung von 3.400 Euro¹³

Im Vergleich zu einigen anderen kreisfreien Städten in NRW hat die Stadt Oberhausen 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.

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,

¹² Stadt Oberhausen, Haushaltssanierungsplan 2015, Seite 8, laufende Nummer 88

¹³ Stadt Oberhausen, Haushaltssanierungsplan 2015, Seite 8, laufende Nummer 89

- die Jugendsozialarbeit und
- den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz.

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

Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit in Euro

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	2.964.636	2.974.681	3.471.023	3.435.808
Fehlbetrag je EW von 6 bis unter 21 Jahre	90	93	111	112

Der Fehlbetrag steigt insbesondere in 2011 durch Mehraufwendungen bei der Jugendsozialarbeit um rund 500.000 Euro. Im Eckjahresvergleich 2009/2012 erhöht sich der Fehlbetrag um rund 16 Prozent. Durch die rückläufige Einwohnerzahl der 6- bis unter 21-Jährigen steigt der einwohnerbezogene Fehlbetrag im Zeitvergleich um 22 Euro.

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

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
111	83	408	162	116	157	178	23

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen zählt zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte in NRW mit dem niedrigsten Fehlbetrag der Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren. Unter Berücksichtigung der gut ausgeprägten strategischen Ausrichtung ergibt sich für die Stadt Oberhausen ein positives 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 Tagesbetreuungsbaugesetz (TAG),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und
- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 1. August 2008 das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) in NRW abgelöst hat.

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

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

Im Kindergartenjahr 2014/2015 konnte die Stadt Oberhausen die vom Bund vorgegebene Zielversorgungsquote der U-3-Jährigen von 35 Prozent mit 34,75 Prozent nahezu erreichen. Allerdings geht Oberhausen von einem weiteren Bedarf aus. Zwar greift der Geburtenrückgang weiterhin; die Kinderzahlen bleiben aber auf einem höheren Niveau als ursprünglich prognostiziert. Darüber hinaus ist vermehrt ein Zuzug von Familien zu verzeichnen, auch die aktuelle Zuwanderungssituation ist hier zu berücksichtigen. Für 2015/2016 legt die Stadt Oberhausen daher eine Versorgungsquote von 36,16 Prozent fest.

Bei der Versorgungsquote der Ü-3-Jährigen rechnet die Stadt Oberhausen für das Kindergartenjahr 2014/2015 mit einer Versorgungsquote von rund 90 Prozent. Die Quote soll für 2015/2016 auf 90,99 Prozent erhöht werden.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

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

- Einrichtung von insgesamt einer Stelle für die Entwicklungsplanung, die Angebotssteuerung sowie das Fach- und Finanzcontrolling
- Weiterer Ausbau der U-3-Betreuung unter Berücksichtigung von Angeboten der Kindertagespflege

Die Stadt Oberhausen hat eine Stelle für frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung eingerichtet. Das Fachcontrolling ist bereits etabliert. Das Finanzcontrolling befindet sich im Aufbau bzw. in der Umsetzung.

Während in 2008/2009 noch 281 Plätze für U-3-Jährige in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung standen, waren es nach Angaben der Stadt Oberhausen zum Stichtag 01.08.2014 bereits 923 Plätze. Das Angebot hat sich somit mehr als verdreifacht. Hinzu kommen zum Stichtag noch 505 Plätze in Kindertagespflege.

Organisation und Steuerung

Der Bereich der Kindertagesbetreuung ist dem Bereich 3-1 Kinder, Jugend, Bildung zugeordnet. Die konkrete Platzplanung für die Kindertagesbetreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege erfolgt im Rahmen von Beschlussvorlagen, die für das jeweilige Kindergartenjahr fortgeschrieben werden. Die Versorgungssituation wird nach Stadtbezirken dargestellt.

Die letzte Elternbefragung ist 2009 durchgeführt worden. Aktuell erfolgt in der Stadt Oberhausen eine erneute Befragung. Die Fragebögen sind im März 2015 verschickt worden. Die Befragung bettet sich in ein Entwicklungssystem zur Bedarfsplanung im Bereich der frühkindlichen

Bildung ein. Der Bedarf wird nicht nur über Elternbefragungen erhoben; sondern es existiert seit 2008 ein abgestimmtes System, das sich auf alle Träger der Kindertageseinrichtungen erstreckt und konkret die gemeldeten Bedarfe jeder Einrichtung erfasst. Auch die Rückmeldungen der städtischen Vermittlungsstelle von Angeboten in der Kindertagesbetreuung werden hierbei berücksichtigt. Die Auswertungen fließen in den neu aufzulegenden Entwicklungsplan „Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung“ ein.

Auf der Grundlage der Bevölkerungsprognose erfolgt in Oberhausen ca. alle fünf Jahre eine perspektivische Planung, an der die Arbeit quantitativ und qualitativ ausgerichtet wird. Hierbei spielt auch das Thema Inklusion eine wichtige Rolle.

Um den steigenden Nachfragebedarf an Plätzen in Kindertageseinrichtungen zu decken, haben sich einige Träger zu einer befristeten Platzausweitung im Rahmen der Betriebserlaubnis sowie der individuellen Möglichkeiten der Einrichtungen für das Kindergartenjahr 2015/2016 bereitgestellt. Laut einer Vorlage für den Jugendhilfeausschuss¹⁴ werden zusätzlich 263 Plätze bei freien Trägern und 151 Plätze bei städtischen Kindertageseinrichtungen vorgehalten. Die zusätzliche Platzausweisung ist für die Träger mit erhöhten Betriebskosten verbunden. Es ist vorgesehen, dass die Stadt Oberhausen den Trägeranteil für die zusätzlichen Plätze übernimmt. Die Mehrbelastung beträgt rund 165.000 Euro. Als dauerhafte Lösung ist zunächst die Errichtung von zwei weiteren Kindertageseinrichtungen beabsichtigt.

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. Mit Beschluss des Jugendhilfeausschusses vom 09. März 2015 ist die Verwaltung beauftragt worden, eine geeignete Software zu finden. Die Stadt Oberhausen arbeitet derzeit an einer Software-Lösung. Ein geeignetes Programm soll dem Jugendhilfeausschuss voraussichtlich im Herbst 2015 zur Entscheidung vorgelegt werden.

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen hat ein abgestimmtes System zur Ermittlung des Betreuungsbedarfes entwickelt. Die Planung erfolgt strategisch und eng angelehnt an die individuelle Bedarfssituation.

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Euro

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	21.534.131	23.551.823	25.198.369	28.004.537
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	2.136	2.348	2.527	2.819

¹⁴ Stadt Oberhausen, Drucksache Nr. B/16/0661-01, Vorlage Jugendhilfeausschuss am 09.03.2015

Der Fehlbetrag steigt im Eckjahresvergleich 2009/2012 um rund 30 Prozent. Die Steigerung hängt mit dem Ausbauangebot für die U-3-Jährigen zusammen. In Verbindung mit den rückläufigen Kinderzahlen steigt der einwohnerbezogene Fehlbetrag im Eckjahresvergleich um 683 Euro.

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

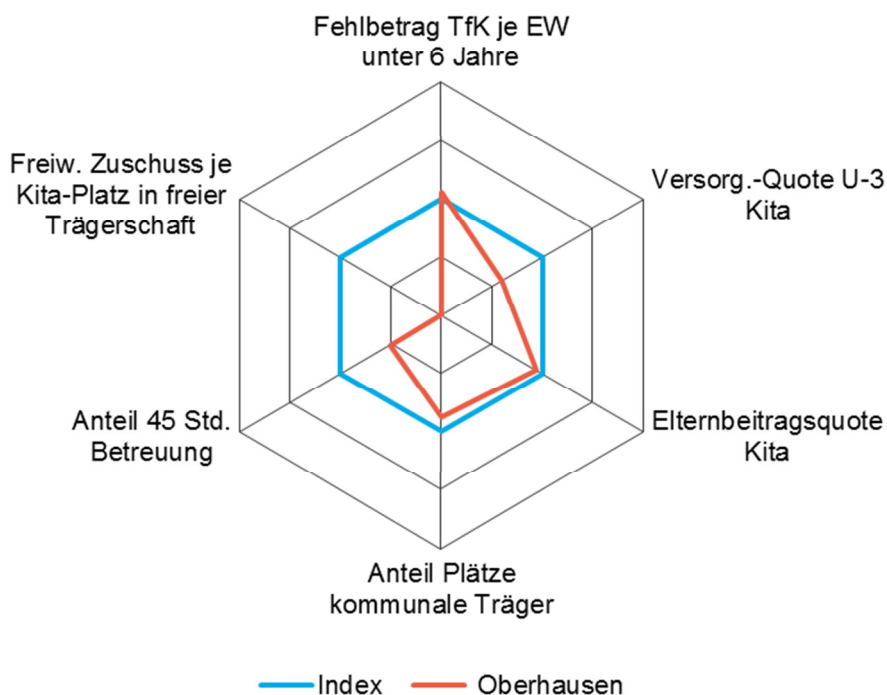
Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.527	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

Die Stadt Oberhausen erzielt einen überdurchschnittlichen Vergleichswert. Die GPA NRW erläutert nachfolgend die ausschlaggebenden Wirkungszusammenhänge.

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Oberhausen 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**

Trotz niedriger U-3-Versorgungsquote im Vergleichsjahr 2011 liegt der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder unter 6 Jahren über dem Durchschnitt. Die einzelnen Rahmenfaktoren wirken im Prinzip begünstigend. Nur die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote ist nachteilig zu sehen. Die GPA NRW stellt nachfolgend die Rahmenfaktoren vertiefend dar.

Versorgungsquote U-3

Seit 01. August 2013 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 Jugendhilfeplanung/Frühkindliche Bildung 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. 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.

Die Stadt Oberhausen legt zur Ermittlung der Versorgungsquoten eine andere Systematik zu Grunde. Sie argumentiert, dass ein Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung mit dem vollendeten ersten Lebensjahr in Kraft tritt. Kinder unter einem Jahr haben lediglich in bestimmten Situationen einen Anspruch. Aufgrund der finanziellen Situation der Stadt Oberhausen kalkuliert die Jugendhilfeplanung daher lediglich mit zwei Jahrgängen zuzüglich eines Viertels des ersten Jahrganges zur Erfüllung des Rechtsanspruches. Die ermittelten Versorgungsquoten der Stadt Oberhausen weichen daher von den nachfolgend dargestellten Quoten der GPA NRW ab.

Versorgungsquote U-3-Jährige

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren	5.051	4.924	4.905	4.911	4.945
U-3 Betreuungsplätze nur Kindertageseinrichtungen	281	423	492	505	598
U-3 Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen	5,6	8,6	10,0	10,3	12,1
U-3 Betreuungsplätze Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	499	684	799	845	1.019
U-3 Versorgungsquote - Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege	9,9	13,9	16,3	17,2	20,6

→ Feststellung

Die Versorgungsquoten steigen im Eckjahresvergleich 2008/2009 zu 2012/2013 um mehr als das Doppelte.

Das U-3 Versorgungsangebot wird 2012/2013 zu 59 Prozent durch die institutionelle Betreuung und zu 41 Prozent durch die Tagespflege erbracht.

Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011/2012

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

Betrachtet man die Versorgungsquote der unter 3-Jährigen ausschließlich in Kindertageseinrichtungen, bildet die Stadt Oberhausen den Minimumwert ab. Bezieht man die Kindertagespflege in die Quote mit ein, liegt der Wert der Stadt Oberhausen im 1. Quartil. Allerdings ist das Versorgungsangebot in der Zwischenzeit deutlich ausgebaut worden. Wie eingangs bereits dargestellt, hat die Stadt Oberhausen die vom Bund geforderte Versorgungsquote von 35 Prozent zum 01.08.2014 nahezu erreicht. Für 2015/2016 ist eine Zielquote von 36,16 Prozent geplant.

→ Feststellung

Die niedrige U-3 Versorgungsquote des Jahres 2011 in Kindertageseinrichtungen wirkt sich begünstigend auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner unter 6 Jahren aus.

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen ist in der Stadt Oberhausen durch die „Satzung der Stadt Oberhausen über die Erhebung von Elternbeiträgen in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege vom 11. April 2008“ geregelt¹⁵.

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

- Aufgrund politischer Entscheidungen müssen für Geschwisterkinder in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege in Oberhausen keine Elternbeiträge gezahlt werden. Insgesamt acht kreisfreie Städte in NRW erheben Beiträge für Geschwisterkinder (bei einer neunten Stadt ist die Einführung beabsichtigt).

¹⁵ Stadt Oberhausen, Satzung der Stadt Oberhausen über die Erhebung von Elternbeiträgen in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege vom 11.04.2008 – Amtsblatt für die Stadt Oberhausen, Nr. 9 vom 02. Mai 2008, S. 87 - 89

- Die Stadt Oberhausen nimmt für unter 2-jährige Kinder höhere Elternbeiträge, als für über 2-Jährige. Insgesamt 10 kreisfreie Städte in NRW unterteilen die Altersstufen nach unter 3-Jährigen und über 3-Jährigen. Durch die Festlegung der Altersstufen auf unter 3-Jährige und über 3-Jährige erzielen andere kreisfreie Städte in NRW ein Jahr lang höhere Elternbeiträge.
- Die Einkommensgrenze für Beitragsfreiheit liegt in Oberhausen bei 15.000 Euro und damit unter dem interkommunalen Durchschnitt von rund 17.300 Euro. Die niedrige Einkommensgrenze für die Beitragsbefreiung ist aus haushaltswirtschaftlicher Sicht für die Stadt Oberhausen positiv zu sehen. Hierdurch können früher Elternbeiträge vereinnahmt werden.
- Die höchste Einkommensstufe liegt bei über 85.897 Euro und damit ebenfalls unter dem interkommunalen 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 in Oberhausen eher niedrig und entlastet damit Besserverdienende.
- Innerhalb einzelner Beitragsstufen liegt die Stadt Oberhausen überwiegend über dem Durchschnitt; teilweise auch im Bereich der Maximalwerte. Insofern werden die Beiträge innerhalb der einzelnen Stufen bereits gut ausgeschöpft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oberhausen sollte aus haushaltswirtschaftlichen Gründen, die Geschwisterkindbefreiung überprüfen. Die Altersstufen der Satzung sollten auf unter 3-Jährige und über 3-Jährige geändert werden, um ein Jahr lang höhere Elternbeiträge zu vereinnahmen. Eine Anhebung der höchsten Beitragsstufe sollte überdacht werden.

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

Im Falle einer Satzungsänderung könnte beispielsweise auch die lineare Kostensteigerung von 1,5 Prozent berücksichtigt werden, die die Firma con_sens in ihrem Organisationsgutachten von Juni 2013 angesprochen hat¹⁶. Die Firma con_sens hat hierdurch ein Einsparpotenzial von rund 63.000 Euro ausgewiesen.

Darüber hinaus hat die Firma con_sens empfohlen, die Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung und den Offenen Ganzttag zusammenzuführen. Die einzelnen Bereiche sollen hierbei aber weiterhin spezialisiert bearbeitet werden. Ziel der Zusammenführung ist es, auf Personalschwankungen übergreifend zu reagieren¹⁷. Die Stadt Oberhausen ist dieser Empfehlung gefolgt. Die Umsetzung ist formal vollzogen. Die Zusammenführung ist inhaltlich umgesetzt; allerdings steht noch die örtliche Zusammenführung aus.

¹⁶ Organisationsuntersuchung der Bereiche Jugendamt und soziale Angelegenheiten 3-2, Kinderpädagogischer Dienst 3-1 und Schule 1-4 der Stadt Oberhausen der Firma con_sens, Stand 04.06.2013, Seite 34

¹⁷ Firma con_sens, Organisationsuntersuchung der Bereiche Jugendamt und Soziale Angelegenheiten 3-2, Kinderpädagogischer Dienst 3-1 und Schule 1-4 der Stadt Oberhausen, Stand Juni 2013, Seite 82

Eine weitere Empfehlung der Firma con_sens bezog sich auf die Personalausstattung im Bereich der Beitragsheranziehung. Con_sens hat hier einen Stellenmehrbedarf von 2,68 Vollzeit-Stellen ausgewiesen¹⁸. Die Stellen sind zwischenzeitlich eingerichtet worden. Hierdurch erhofft sich die Stadt Oberhausen, Rückstände aufzuarbeiten und die Elternbeiträge künftig zeitnah zu vereinnahmen.

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 Kindergartenjahr¹⁹.

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

	2009	2010	2011	2012
Elternbeitragsquote	11,5	10,8	10,9	11,0

Die Elternbeitragsquote sinkt in 2010 bedingt durch erhöhte Aufwendungen durch das Ausbaubot für U-3-Jährige. Seitdem steigt die Quote - trotz steigender Aufwendungen – minimal an. Insbesondere die Zuweisungen vom Land für die Beitragsbefreiung des 3. Kindergartenjahres bewirken hier den Ausgleich.

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

Oberhausen	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

Die Stadt Oberhausen erhofft sich durch die Umsetzung der Empfehlungen aus dem con_sens Gutachten zukünftig eine Steigerung der Quote. Zudem könnten Ertragssteigerungen durch die Empfehlungen der GPA NRW erzielt werden.

→ Feststellung

Die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote erhöht den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

¹⁸ Firma con_sens, Organisationsuntersuchung der Bereiche Jugendamt und Soziale Angelegenheiten 3-2, Kinderpädagogischer Dienst 3-1 und Schule 1-4 der Stadt Oberhausen, Stand Juni 2013, Seite 84

¹⁹ Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Kommunen erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Auch der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag. Das Land NRW gewährt für sie einen geringeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger. Daher bringen die Kommunen als Träger der kommunalen Kindertageseinrichtungen den höchsten Eigenanteil pro Platz auf²⁰.

Anteil der Plätze in Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft in Prozent

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	29,3	30,2	31,2	31,7	31,1

Der Anteil an Plätzen in kommunaler Trägerschaft bleibt in den letzten Jahren weitestgehend konstant.

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

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
31,7	5,5	58,1	36,1	25,9	36,2	48,9	23

→ Feststellung

Der unterdurchschnittliche Anteil an kommunalen Plätzen wirkt sich grundsätzlich positiv auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aus. Der Anteil ist 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 Betreuungszeiten²¹. Besonders letztere haben damit einen großen Einfluss auf die Kostenstruktur.

Einfluss durch Gruppenformen

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

²⁰ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

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

Kindpauschalen nach Gruppenformen

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kindpauschalen gesamt	5.752	5.590	5.584	5.431	5.481
Kindpauschalen nach Gruppenform I	790	1.240	1.579	1.739	1.998
Anteil Gruppenform I	13,7	22,2	28,3	32,0	36,5
Kindpauschalen nach Gruppenform II	80	100	140	135	171
Anteil Gruppenform II	1,4	1,8	2,5	2,5	3,1
Kindpauschalen nach Gruppenform III	4.882	4.250	3.865	3.557	3.312
Anteil Gruppenform III	84,9	76,0	69,2	65,5	60,4

Gruppenform I: Kinder im Alter von 2 Jahren bis zur Einschulung

Gruppenform II: Kinder im Alter von unter 3 Jahren

Gruppenform III: Kinder im Alter von 3 Jahren und älter

→ Feststellung

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

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

Gruppenform	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform I	32,0	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23
Gruppenform II	2,5	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
Gruppenform III	65,5	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

→ Feststellung

Bei der Gruppenform II zählt Oberhausen zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den niedrigsten Anteilen.

Einfluss durch Betreuungszeiten

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

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kindpauschalen gesamt	5.752	5.590	5.584	5.431	5.481
Kindpauschalen 25 Stunden Wochenbetreuung	1.316	1.207	1.083	963	843
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	22,9	21,6	19,4	17,7	15,4
Kindpauschalen 35 Stunden Wochenbetreuung	3.354	3.222	3.292	3.198	3.323
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	58,3	57,6	59,0	58,9	60,6
Kindpauschalen 45 Stunden Wochenbetreuung	1.082	1.161	1.209	1.270	1.315
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	18,8	20,8	21,7	23,4	24,0

Der Schwerpunkt der Betreuungszeiten liegt in der Stadt Oberhausen bei der 35-Stunden-Betreuung. Der Anteil der 25-Stunden-Betreuung ist rückläufig; der Anteil der 45-Stunden-Betreuung steigt in den letzten Jahren leicht an.

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

Betreuungsumfang	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	17,7	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23
35 Stunden/Woche	58,9	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23
45 Stunden/Woche	23,4	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

→ Feststellung

Die 25-Stunden-Betreuung ist in der Stadt Oberhausen überdurchschnittlich stark ausgeprägt. Oberhausen zählt zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte in NRW mit den höchsten Anteilen. Demgegenüber erzielt die Stadt Oberhausen bei der 45-Stunden-Betreuung den niedrigsten Vergleichswert aller kreisfreien Städte.

Die Stadt Oberhausen orientiert sich beim Betreuungsumfang eng an den Wünschen der Eltern. Die 45-Stunden-Betreuung ist durch die entsprechende Bereitstellung von Personal, Räumlichkeiten, Ausstattung, etc. sehr kostenintensiv. Die Stadt Oberhausen begegnet dem durch intensive Gespräche mit den Einrichtungen und einer restriktiven Planung. Die Stadt Oberhausen verfügt aber auch über so genannte Kombi-Modelle. Es handelt sich um flexible Betreuungsangebote, die die Betreuung in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege koppeln. Ziel-

gruppe hierfür sind größtenteils Alleinerziehende, die aufgrund ihrer Arbeitszeiten eine flexible Betreuung benötigen, die teilweise auch über 45-Stunden hinausgeht.

Die neue Regelung der Bedarfsanzeigeverpflichtung der Eltern gegenüber dem Jugendamt wird zukünftig verstärkt Transparenz schaffen, da die entsprechenden Betreuungsbedarfe dann direkt dem Jugendamt gemeldet werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Oberhausen erzielt bei dem Anteil der 45-Stunden-Betreuung den niedrigsten Vergleichswert. Für den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder ist das von Vorteil, da die 45-Stunden-Betreuung sehr kostenintensiv ist.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Viele Städte gewähren neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen.

Aufgrund der schwierigen finanziellen Lage der Stadt Oberhausen konnten bislang keine freiwilligen Zuschüsse an freie Träger gezahlt werden. Dies wurde bisher von den freien Trägern auch akzeptiert. Nach Auskunft des Fachbereiches wird aber zwischenzeitlich immer deutlicher, dass auch bei den freien Trägern die geleisteten Pauschalen nicht mehr auskömmlich sind. Die Stadt Oberhausen wird daher in Zukunft ebenfalls freiwillige Zahlungen leisten müssen. Die Stadt geht hierfür derzeit von einem Mehraufwand von jährlich 1,3 Mio. Euro aus.

Auch einzelne andere kreisfreie Städte in NRW zahlen bislang keine freiwilligen Zuschüsse; allerdings liegt der Anteil der kommunalen Plätze bei der Kindertagesbetreuung in diesen Städten teilweise sehr hoch (47 – 58 Prozent). Der durchschnittliche freiwillige Zuschuss liegt im interkommunalen Vergleich bei 194 Euro pro Platz.

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder wird im Vergleich 2011 dadurch begünstigt, dass die Stadt Oberhausen keine freiwilligen Zuschüsse an freie Träger leistet.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

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

Das Jugendamt nimmt im Bereich der Hilfen zur Erziehung an einem Vergleich der Firma con_sens teil. Hierin vergleichen sich 10 mittelgroße Großstädte in NRW. In dem letzten Bericht des Vergleichsringes vom 01. Dezember 2014²² finden sich Vergleichsergebnisse der Kommunen auf Basis des Vergleichsjahres 2013. Die Vergleichsarbeit im Bereich der Hilfen zur Erzie-

²² Fa. con_sens: Benchmarking Hilfen zur Erziehung+ in NRW 2013, Bericht vom 01.12.2014

hung bietet eine gute Grundlage, eigene Entwicklungen der Kommune im Gesamtkontext mit anderen Kommunen zu sehen und zu bewerten.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

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

- Zuschussbedarf der Hilfen zur Erziehung je Einwohner im Bereich des Maximums (99 Euro / Maximum 106 Euro / Durchschnitt 80 Euro)
- Überdurchschnittlich hohe Leistungsdichte (30 Hilfefälle je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren / Durchschnitt 24 Hilfefälle)
- Leicht überdurchschnittliche Ausgaben je Hilfefall (16.800 Euro / Durchschnitt 16.272 Euro)
- Leicht unterdurchschnittlicher Anteil an ambulanten Hilfefällen (49 Prozent / Durchschnitt 52 Prozent)
- Überdurchschnittlicher Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen (52 Prozent / Durchschnitt 47 Prozent)

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

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

Laut Geschäftsbericht 2010 der Stadt Oberhausen war der Auf- und Ausbau präventiver Hilfen in 2010 ein zentrales Thema, das in Projektbearbeitung aufgearbeitet worden ist²³. Insbesondere die Steuerung der Netzwerkarbeit hat die Stadt Oberhausen beschäftigt. Es wurde ein Konzept zur Förderung sozialräumlicher Projekte im präventiven Bereich entwickelt²⁴

Die Fachstandards für die Optimierung der Hilfeplanung und des Hilfeplanverfahrens sind unter Einbeziehung der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung (GISS) neu

²³ Stadt Oberhausen, Geschäftsbericht 2010, Dezernat 3, Bereich 3-2 Jugendamt und Soziale Angelegenheiten, Seite 4, 4. Absatz

²⁴ Stadt Oberhausen, Geschäftsbericht 2010, Dezernat 3, Bereich 3-2 Jugendamt und Soziale Angelegenheiten, Seite 52, 5. Absatz

beschrieben und bewertet worden. Ziel war es, verbindliche Strukturen für die Qualität, die Effektivität und die Einheitlichkeit der Arbeit zu schaffen²⁵.

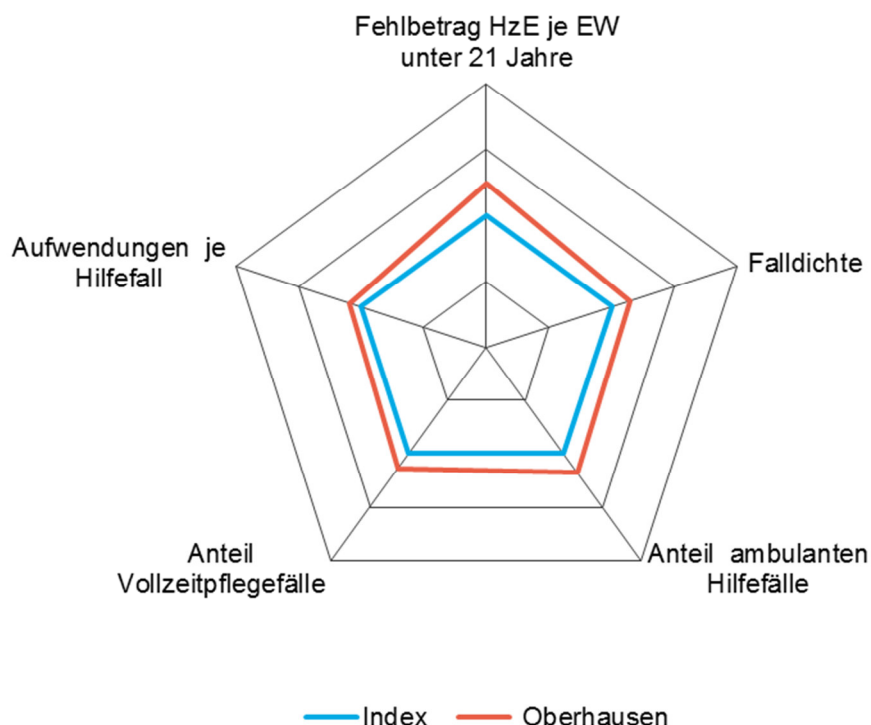
Darüber hinaus hat sich die Stadt Oberhausen Unterstützung durch die Firma con_sens geholt. Im Rahmen der durchgeführten Organisationsuntersuchung der Firma con_sens sind die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie noch einmal differenziert betrachtet worden. In dem Ergebnisbericht mit Stand Juni 2013 sind viele Handlungsempfehlungen mit benannten Einsparpotenzialen ausgesprochen worden, die nunmehr von der Stadt Oberhausen umgesetzt werden müssen.

Wirkungszusammenhänge

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Oberhausen 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.

Hierbei ist zu beachten, dass die Stadt Oberhausen eine andere Zählweise bei der Erhebung der Fallzahlen verwendet. Die GPA NRW definiert Fallzahlen als Jahresdurchschnittswerte, während die Stadt Oberhausen eine Stichtagszählung verwendet. Daher kann die nachfolgende Darstellung nur als Standortbestimmung für die Stadt Oberhausen dienen. Die Falldaten werden nicht in die interkommunale Vergleichsdatei der GPA NRW übernommen.

Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung 2011



²⁵ Stadt Oberhausen, Geschäftsbericht 2010, Dezernat 3, Bereich 3-2 Jugendamt und Soziale Angelegenheiten, Seite 4, 3. Absatz

→ Feststellung

Der überdurchschnittlich hohe Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren resultiert insbesondere aus der deutlich erhöhten Falldichte in Verbindung mit höheren Aufwendungen je Hilfefall. Positiv wirken sich der erhöhte Anteil an ambulanten Hilfefällen und der erhöhte Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen aus. Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich die Stadt Oberhausen beim Anteil der ambulanten Hilfefälle verbessert. Der Anteil lag in der letzten Prüfung noch unter dem Durchschnitt.

Offene Ganztagsschule

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

Es gibt mehrere gesetzliche Regelungen zur Kooperation von Schule und Jugendhilfe²⁶. Sie stellen die Bildung, Förderung, Erziehung und Betreuung in den Mittelpunkt der außerunterrichtlichen Angebote. Grundlage für die Umsetzung der außerunterrichtlichen Angebote ist der Runderlass zur „Offenen Ganztagsschule im Primarbereich“.²⁷

Die GPA NRW hat das Produkt Offene Ganztagsschule für die vergleichende Prüfung definiert. Allerdings waren die kreisfreien Städte überwiegend nicht in der Lage, alle auf die OGS entfallenden Leistungen konkret zu beziffern. Auch die Stadt Oberhausen hat Produkte für die einzelnen Schulformen gebildet; hierbei aber den Offenen Ganztag nicht separat ausgewiesen. Da die Stadt Oberhausen Zahlenwerte teilweise nur nach Schuljahren oder nach Verteilerschlüssen ermittelt hat, nimmt die GPA NRW die Werte der Stadt Oberhausen nicht in ihre interkommunale Vergleichsdatei auf. Hierauf wird an den entsprechenden Stellen im Bericht jeweils noch einmal gesondert hingewiesen.

In 2012/2013 sind 3.913 Schülerinnen und Schüler im Offenen Ganztag betreut worden; davon 3.829 in Grundschulen und 84 in Förderschulen.

Organisation und Steuerung

Der Offene Ganztag ist innerhalb des Bereiches Kinder, Jugend, Bildung dem Fachbereich 3-1-80 Schule zugeordnet. Hier erfolgt auch die Heranziehung der Elternbeiträge. Die GPA NRW hat diesbezüglich unterschiedliche Verfahrensweisen bei den kreisfreien Städten festgestellt. Teilweise übernimmt das Jugendamt in Zusammenhang mit den Elternbeiträgen für die Kindertageseinrichtung auch die Heranziehung der OGS-Beiträge.

Die Firma con_sens hat in ihrem Bericht zur Organisationsuntersuchung der Stadt Oberhausen Stand Juni 2013 empfohlen, die Elternbeiträge für den Offenen Ganztag und die Kindertagesbe-

²⁶ im Schulgesetz NRW (§§ 5, 9, 80), im Sozialgesetzbuch VIII (§ 80) und dem Kinder- und Jugendfördergesetz des Landes NRW (3. AG-KJHG KJFöG, § 7)

²⁷ Runderlass zur „Offenen Ganztagsschule im Primarbereich, RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 (ABl. NRW. 1/11 S. 38, berichtigt 2/11 S. 85)

betreuung in einem Sachgebiet zusammenzuführen. Die GPA NRW verweist in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen auf Seite 16/17 dieses Berichtes.

Es gibt in der Stadt Oberhausen keine konkreten Zielquoten für den Offenen Ganzttag. Alle Kinder, für die ein Bedarf angemeldet wird, werden in den Offenen Ganzttag aufgenommen. Hierbei verzeichnet Oberhausen eine steigende Nachfrage. Aktuell liegt die Betreuungsquote nach eigenen Angaben bei ca. 58 Prozent.

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 Ganzttagsschule

	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Fehlbetrag absolut	727.300	727.600	736.800
Betreute Schüler	3.948	4.092	3.913
Fehlbetrag je betreuten Schüler	184	178	188

Der Fehlbetrag bleibt im Zeitvergleich im Prinzip konstant. Die Zahl der betreuten Schüler schwankt; der Fehlbetrag je betreuten Schüler variiert entsprechend.

Fehlbetrag Offene Ganzttagsschule je betreuten Schüler in Euro 2011

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

Die Stadt Oberhausen erzielt einen Fehlbetrag für die Offene Ganzttagsschule von 178 Euro je betreuten Schüler und positioniert sich damit im Bereich des Minimums. Aufgrund der eingangs beschriebenen Zuordnungsproblematik nimmt die GPA NRW den Wert der Stadt Oberhausen nicht in ihre interkommunale Vergleichsdatei auf

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen positioniert sich bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte in NRW mit dem niedrigsten Fehlbetrag.

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.

Nach Aussage des Fachbereiches führen in der Stadt Oberhausen ausschließlich freie Träger den Offenen Ganzttag durch. Diese arbeiten teilweise mit sehr günstigen Tarifen, weil oftmals kein Fachpersonal eingesetzt wird. Die schlechte finanzielle Situation der Stadt Oberhausen ist bekannt, so dass das Anspruchsverhalten der Träger von vornherein eher zurückhaltend ist.

Bislang konnte der Aufwand für den Offenen Ganzttag im Prinzip immer weitestgehend durch die Einnahmen aus Landeszuweisungen und aus den Elternbeiträgen gedeckt werden. Die Stadt Oberhausen trägt lediglich den Aufwand für die entgangenen Elternbeiträge aufgrund von Befreiungstatbeständen selbst.

Elternbeitragsquote

Für die Erhebung von Elternbeiträgen für die Offene Ganzttagsschule 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 Ganzttagsschule auf maximal 150 Euro (aufgrund aktueller Erlassänderung künftig 170 Euro) monatlich begrenzt.

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen hat keine Satzung für die Erhebung von Elternbeiträgen im Offenen Ganzttag erlassen, obwohl hierfür eine entsprechende rechtliche Verpflichtung besteht.

Elternbeiträge nach dem KiBiz sind öffentlich-rechtliche Abgaben (eigener Art), die allein aufgrund einer Satzung erhoben werden dürfen (§ 2 Abs. 1 KAG). Diese Rechtsauffassung hat das OVG NRW²⁸ bestätigt.

Die Stadt Oberhausen hat diesbezüglich auch bereits Gespräche mit der Bezirksregierung geführt. Nach Aussage der zuständigen Dezernentin will die Stadt Oberhausen definitiv bis Ende dieses Jahres eine entsprechende Satzung erarbeiten, die dann Anfang nächsten Jahres in Kraft treten soll. Gleichzeitig soll das gesamte Thema OGS im Verlauf dieses Jahres nochmals auf die interne Agenda gebracht werden. Den ausschließlichen Erlass einer Satzung hält die Stadt Oberhausen für nicht ausreichend. Die GPA NRW kann die Absicht und das weitere Vorgehen der Stadt Oberhausen in diesem Punkt sachlich nachvollziehen und verzichtet an dieser Stelle auf eine qualifizierte Feststellung.

Bislang werden die Elternbeiträge in Oberhausen auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses erhoben. Für das erste Kind ist ein Elternbeitrag von 50 Euro zu zahlen ist; Geschwisterkinder zahlen 25 Euro. Darüber hinaus gibt es Ermäßigungen für Wohngeldbezieher und Befreiungen für Leistungsbezieher nach dem Sozialgesetzbuch II, XII und nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Auch Bezieher des „Oberhausen-Pass“ erhalten Ermäßigungen oder Befreiungen. Der „Oberhausen-Pass“ kann von Beziehern verschiedener sozialer Leistungen, wie zum Beispiel wirtschaftlicher Hilfen nach dem SGB VIII – Jugendhilfe, beantragt werden.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzungen für den OGS-Bereich der kreisfreien Städte verglichen. Im Gegenzug hierzu ist in Oberhausen folgendes festzustellen:

²⁸ Beschluss des OVG NRW vom 11. Januar 2012, Az.: 12 A 2436/11

→ **Feststellung**

- Die Stadt Oberhausen setzt keine Staffelung der Elternbeiträge nach der Einkommenssituation der Eltern fest.
- Es besteht keine Geschwisterkindbefreiung; für Geschwisterkinder ist in Oberhausen der halbe Beitrag zu zahlen.
- Der festgesetzte Elternbeitrag der Stadt Oberhausen liegt deutlich unter dem Durchschnitt der anderen kreisfreien Städte.

Positiv sieht die GPA NRW, dass Geschwisterkinder in Oberhausen nicht grundsätzlich von der Zahlung von OGS-Beiträgen befreit sind. Die Festsetzung eines Einheitswertes bei den Elternbeiträgen erspart Verwaltungsaufwand; allerdings liegt die festgesetzte Beitragshöhe deutlich unter dem interkommunalen Durchschnitt.

→ **Empfehlung**

Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht sollten die Elternbeiträge für den Offenen Ganzttag in Oberhausen angehoben werden. Es bestehen deutliche Spielräume zu den Maximalwerten der anderen kreisfreien Städte.

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

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Erträge aus Elternbeiträgen zu den ordentlichen Aufwendungen für die OGS ab. Da die Erträge für den Offenen Ganzttag nach Aussage der Stadt Oberhausen nur nach Schuljahren berechnet werden konnten, stellen wir nachfolgend die Elternbeitragsquote zwar als Standortbestimmung für die Stadt Oberhausen dar, nehmen die Werte aber ebenfalls nicht in die Vergleichsdatei der GPA NRW auf.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganzttagsschule in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012
Elternbeitragsquote	36,0	36,0	35,6	32,6	32,7

Die Elternbeitragsquote verringert sich in 2010 und 2011 trotz Mehreinnahmen, weil die Aufwendungen stärker steigen, als die Erträge aus den Elternbeiträgen. In 2012 bleibt die Quote konstant.

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganzttagsschule in Prozent 2011

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

Die Elternbeitragsquote der Stadt Oberhausen würde bei 32,6 Prozent liegen und damit den bisherigen Maximumwert überschreiten. Die GPA NRW nimmt den Wert der Stadt Oberhausen nicht in ihre interkommunale Vergleichsdatei auf.

Wie bereits festgestellt, hat die Stadt Oberhausen im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten eher niedrige Elternbeiträge festgesetzt. Zudem weist die soziale Struktur in Oberhausen keine hervorgehobene Stellung aus. Insofern ist davon auszugehen, dass sich die hohe Elternbeitragsquote in erster Linie aus dem geringen Aufwand ergibt, zu dem die Einnahmen in Relation gesetzt werden.

Andererseits liegt aber der Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler in Oberhausen vergleichsweise hoch, was nachfolgende Betrachtung zeigt. Hierbei wird die Belastung der Beitragspflichtigen ermittelt, indem die Elternbeiträge ins Verhältnis zu den teilnehmenden Schülern gesetzt werden.

Elternbeitrag in der Offenen Ganztagschule je teilnehmenden Schüler

	2008	2009	2010	2011	2012
Elternbeitrag je Schüler	522	509	498	498	500

Der Elternbeitrag je teilnehmenden OGS-Schüler vermindert sich bis 2010 aufgrund überproportional steigender Schülerzahlen. In 2011 bleibt der schülerbezogene Beitrag konstant. In 2012 steigt er durch rückläufige Betreuungszahlen wieder leicht an.

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

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

Der Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler läge in Oberhausen bei 498 Euro und damit im Bereich des Maximums. Der Wert wird aufgrund der Erhebungsproblematik in Oberhausen nicht in die interkommunale Vergleichsdatei der GPA NRW aufgenommen. Es ist davon auszugehen, dass sich hier auswirkt, dass die Stadt Oberhausen im Vergleich zu einigen anderen kreisfreien Städten in NRW grundsätzlich Beiträge für Geschwisterkinder erhebt.

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	7.760	7.488	7.252	7.094	7.032
in Förderschulen	175	130	139	141	98
im Primarschulbereich gesamt	7.935	7.618	7.391	7.235	7.130
Anzahl OGS-Schüler					
in Grundschulen	3.400	3.657	3.858	4.008	3.829
in Förderschulen	30	81	90	84	84
im Primarschulbereich gesamt	3.430	3.738	3.948	4.092	3.913
Teilnehmerquoten OGS					
in der Grundschule	43,8	48,8	53,2	56,5	54,5
in der Förderschule	17,1	62,3	64,7	59,6	85,7
im Primarschulbereich gesamt	43,2	49,1	53,4	56,6	54,9

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 stärker, als die Schülerzahlen in den Grundschulen. Hierdurch sinkt auch die OGS-Teilnehmerquote.

Bei den Förderschulen ist der deutliche Rückgang der Schülerzahlen 2012/2013 auffällig. Im Rahmen der Inklusion findet in Oberhausen verstärkt der Ausbau des gemeinsamen Unterrichtes in allen Schulformen statt. Die vier Förderschulen „Lernen“ sowie die Förderschule „Emotionale und soziale Entwicklung“ bilden zum Schuljahr 2015/2016 nur noch eine Förderschule mit beiden Förderschwerpunkten. Diese Förderschule wird mit einer Dependence geführt werden. Die Betreuungszahlen bleiben seit 2009/2010 recht konstant. Durch den Rückgang der Schülerzahlen erreicht Oberhausen 2012/2013 im Bereich der Förderschulen eine Betreuungsquote von fast 86 Prozent.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
56,5	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
59,6	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
56,6	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

→ Feststellung

Bei allen Teilnehmerquoten zählt die Stadt Oberhausen zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte in NRW mit den höchsten Quoten.

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 Zahl der Meldungen von Kindeswohlgefährdungen wird in der Stadt Oberhausen seit 2012 über ein Computersystem erfasst. Nach Angaben des Fachbereiches sind in 2012 insgesamt 325 Meldungen von Kindeswohlgefährdungen eingegangen. Hiervon sind rund 203 Fälle in ein Hilfeplanverfahren übergegangen, wobei hiervon auch ein Hilfeempfänger mehrere Hilfen erhalten haben kann.

In den anderen kreisfreien Städten sind im Schnitt 578 Meldungen von Kindeswohlgefährdungen eingegangen, wovon durchschnittlich 23 Prozent in ein Hilfeplanverfahren übergegangen sind (Vergleich erfolgte lediglich auf Basis von zwölf der insg. 23 kreisfreien Städte in NRW).

Die 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 Oberhausen mit den eigenen Anforderungen ab.

Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in den Verfahrensregelungen

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

➔ **Feststellung**

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

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 Oberhausen erfüllt alle definierten Anforderungen der GPA NRW in den Fallakten. Insofern ergibt sich für den Bereich Kinderschutz ein positives Gesamtbild.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Soziales der Stadt
Oberhausen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Soziales	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern	3
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	6
Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII	7
Hilfe zur Pflege	9
Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)	14
Wohngeld	15
Rentenversicherung	17
Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	19
Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern	20
Produktbereich 05 Soziale Leistungen	21
Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner	21
Kommunale Leistungen nach dem SGB II	22
Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)	23
Organisation und Steuerung des BuT	23
Kennzahlen zum BuT	24
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	24
Organisation und Steuerung	26
Frühförderung	27
Integrationshilfen	29
Behindertenfahrdienst	31
Hilfe zur Pflege	32
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	33
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	33
Anlagen	35

→ Soziales

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern

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

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

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

Auch für die Fürsorgestelle für schwerbehinderte Menschen im Arbeitsleben sind Daten erhoben worden. Die ermittelten Kennzahlen wurden der Stadt Oberhausen 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 AnalyseEinstieg erfolgt über die Kennzahl Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner der entsprechenden Aufgabe. Diese einwohnerbezogene Personalquote berücksichtigt auch die Leistungsstellen. Bei den meisten Aufgaben werden anschließend Leistungskennzahlen für den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung gebildet. Hierfür verwendet die GPA NRW die durchschnittlichen Jahresfallzahlen 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.

Die Datenbasis der Stadt Oberhausen hat folgende Besonderheiten:

- Die verwendeten Fallzahlen des Bereiches 3-2 „Jugendamt und soziale Angelegenheiten“ beruhen entgegen unserer Erhebungssystematik (Jahresdurchschnittswerte) auf Stichtagserhebungen zum jeweils 31.12.
- Die Zuordnung von Stellenanteilen des Fachbereiches 3-2-10 erfolgte seitens der Stadt Oberhausen nur zum Teil zu den von uns definierten Aufgaben.
- Die Finanzdaten des Bereiches 3-2 weichen teilweise von der Finanzstatistik der Kämmererei ab. Die Stadt Oberhausen konnte eine Datenkongruenz nicht herstellen.

→ Feststellung

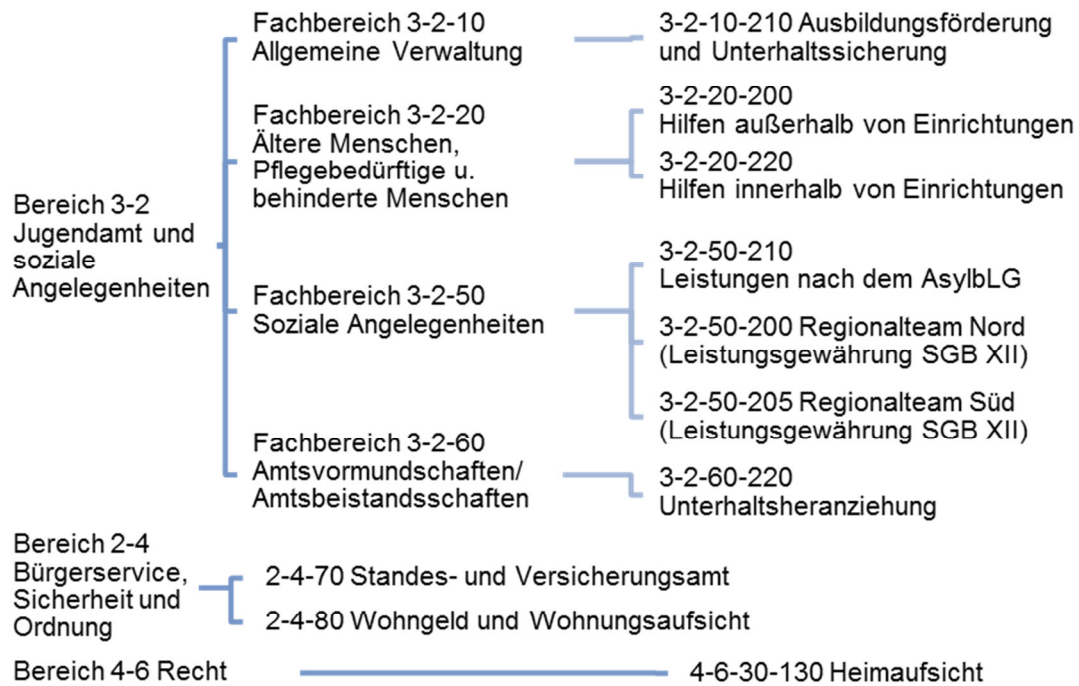
Die GPA NRW nimmt in den vorgenannten Fällen die Kennzahlen der Stadt Oberhausen nicht in den interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte auf. Die vorhandenen Daten einzubeziehen ist wegen der unterschiedlichen Datengrundlagen nicht sachgerecht. Die Kennzahlen der Stadt Oberhausen sind daher nur als Näherungswerte oder Orientierungsgrößen gegenüber den interkommunalen Vergleichskennzahlen anzusehen.

Die untersuchten Aufgabenfelder sind in Oberhausen auf die Dezernate 2 „Bürgerservice, öffentliche Ordnung, Sport“ und 3 „Familie, Bildung und Soziales“ aufgeteilt. Bis Mitte 2013 bildeten das Jugendamt und das Sozialamt noch gemeinsam den Bereich 3-2 „Jugendamt und soziale Angelegenheiten“. Die Stadt Oberhausen beauftragte 2012 eine bereichsübergreifende externe Organisationsuntersuchung². Diese schlug im Ergebnis vor, die Aufbauorganisation zu

² con_sens- Bericht aus Juni 2013: Organisationsuntersuchung der Bereiche Jugendamt und Soziale Angelegenheiten 3-2, Kinderpädagogischer Dienst 3-1 und Schule 1-4 der Stadt Oberhausen

ändern. Dem folgend, beschloss der Rat im Sommer 2013 die Einrichtung der Bereiche „Kinder, Jugend, Bildung“ (vormals Bereich 3-1/Kinderpädagogischer Dienst, 1-4/Schule, Bereich 3-2/„Jugendamt“) und „Soziales“ (vormals Bereich 3-2/„Jugendamt und soziale Angelegenheiten“). Die folgende Übersicht zeigt die organisatorische Zuordnung der untersuchten Aufgabengebiete noch mit dem Stand zu Beginn dieser Prüfung.

Auszug aus dem Organigramm der Stadt Oberhausen, Stand 2012/2013



Die während unserer Prüfung stattfindende externe Organisationsuntersuchung führte auch eine Personalbemessung durch. Mit ihr sollte ermittelt werden, welche Personalressourcen für die vorgeschlagenen neuen optimierten Prozessabläufe fachlich notwendig sind. Diese „Personalbemessung orientiert sich an den ermittelten und abgestimmten „Soll“-Abläufen. Das heißt, dass nicht gemessen wurde, wie viele Fachkräfte für welche Leistungen benötigt werden, sondern dass ermittelt wurde, wie viele Fachkräfte erforderlich sind, um nach festgelegten Bearbeitungsstandards (Soll-Prozessen) zu arbeiten.“³

→ Feststellung

Das Vorgehen der externen Organisationsuntersuchung unterscheidet sich grundlegend von den empirischen Stellenvergleichen der GPA NRW und kommt teilweise auch zu anderen Ergebnissen.

³ con_sens- Bericht aus Juni 2013: Organisationsuntersuchung der Bereiche Jugendamt und Soziale Angelegenheiten 3-2 , Kinderpädagogischer Dienst 3-1 und Schule 1-4 der Stadt Oberhausen, Seite 214

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Die Stadt Oberhausen hat 2011 rund 1,9 Mio. Euro an Transferaufwendungen für Asylbewerber erbracht. In 2012 erhöhten sie sich auf 2,6 Mio. Euro. Die Anzahl der Leistungsbezieher änderte sich von 2011 zu 2012 kaum. Bezogen auf einen Leistungsbezieher stiegen die Transferaufwendungen somit von 4.715 Euro in 2011 auf 6.370 Euro in 2012 an. Die Stadt Oberhausen begründet dies mit Neuberechnungen und Rückstellungen aufgrund eines BVerfG-Urteils⁴, von dem alle Kommunen betroffen sind.

Transferaufwendungen nach dem AsylbLG je Leistungsbezieher in Euro

Vergleichs-jahr	Oberhausen*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	4.715	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	6.370	4.862	9.152	6.593	6.125	6.387	6.972	19

*nicht im interkommunalen Vergleich enthalten, vgl. S. 4

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 Oberhausen beträgt demgegenüber 17,5 Prozent⁵.

Entwicklung der Fallzahlen und der Leistungsdichte nach dem AsylbLG

Kennzahl	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher*	462	402	406	409	520
Fälle*	277	234	227	221	280
Leistungsdichte*	2,16	1,89	1,91	1,93	2,46

*Stichtagsbezogen zum 31.12.

Leistungsdichte** nach dem AsylbLG

Vergleichs-jahr	Oberhausen*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1,91	1,08	3,91	2,19	1,70	1,88	2,52	21
2012	1,93	1,91	4,30	2,53	2,01	2,14	2,98	20

*nicht im interkommunalen Vergleich, da stichtagsbezogen **Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

⁴ BVerfG 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 vom 18.07.2012

⁵ Lt. IT.NRW, Pressemitteilung 169_14 vom 24.06.2013 und stichtagsbezogene Statistik 14.9101

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Oberhausen in 2011 mit 2,53 Vollzeit-Stellen. Daneben werden 0,15 Stellenanteile Leitungsaufgaben zugeordnet. Die Sozialarbeiter-Stelle der Arbeitsgruppe bleibt unberücksichtigt, da sie keine Leistungen gewährt.

Die Stadt Oberhausen setzte 2011 1,26 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner ein. Der Mittelwert der Vergleichskommunen lag bei 1,48 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Leistungsgewährung nach dem AsylbLG 2011

Oberhausen*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
90	42	190	102	83	101	118	19

*nicht im interkommunalen Vergleich

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

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen unterschreitet 2011 den GPA-Benchmark. Daraus leitet die GPA NRW ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund 0,6 Vollzeit-Stellen ab.

Die mittlerweile stark ansteigende Fallzahl erhöht neben der Unterbringungsproblematik auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Im März 2014 betrug die Zahl der Leistungsfälle bereits 326 je Vollzeit-Stelle. Die Stadt Oberhausen reagierte mit einer Personalaufstockung auf 2,98 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und auf 0,20 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben. Die stichtagsbezogene Leistungskennzahl für den Monat März verbessert sich auf 110 Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. Sie erreicht den GPA-Benchmark aber noch nicht.

→ Feststellung

Das Potenzial reduziert sich auf 0,25 Vollzeit-Stellen und wird perspektivisch von der weiter wachsenden Fallzahl aufgezehrt.

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 zum SGB II oder Grundsicherungsbezug dar. Die Anzahl der Leistungsberechtigten von Grundsicherungsleistungen wird im Wesentlichen durch die demografische Entwicklung sowie die Höhe des Renteneinkommens bzw. des vorhandenen Vermögens beeinflusst. Diese Einflussfaktoren sind von der Kommune nicht direkt steuerbar. Besonders in den letzten Jahren sind die Fallzahlen im 4. Kapitel deutlich angestiegen. Diese Entwicklung setzt sich fort. Der Bund entlastet die Kommunen seit 2011 schrittweise bis zur vollständigen Übernahme der Netto-

Geldleistungen ab 2014⁶. Die Sach- und vor allem die Personalaufwendungen für die Hilfestellung verbleiben bei den Kommunen.

In Oberhausen steigen die Transferaufwendungen für die Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII kontinuierlich an. Sie beliefen sich 2009 auf rund 14, im Jahr 2011 auf mehr als 16 und in 2012 auf rund 17 Mio. Euro.

Bezogen auf einen Einwohner erhöhen sich die Transferaufwendungen von 76 Euro in 2011 auf 80 Euro in 2012. In beiden Jahren liegt Oberhausen unterhalb des Mittelwertes des interkommunalen Vergleiches (81 bzw. 85 Euro). Bei den Transferaufwendungen je Leistungsbezieher ist das Bild ähnlich:

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

Vergleichs-jahr	Oberhausen*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	5.059	4.344	6.973	5.469	4.926	5.355	5.760	21
2012	5.307	4.555	7.177	5.367	4.843	5.115	5.803	19

*nicht im interkommunalen Vergleich

Für die Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel des SGB XII außerhalb von Einrichtungen waren in Oberhausen zwei Regionalteams des Fachbereiches 3-2-50 zuständig. In 2011 erledigten sie die definierten Tätigkeiten für die Leistungsgewährung mit 16,87 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 4,80 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben.

→ Feststellung

Mit 10,19 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner in 2011 übersteigt Oberhausen den Mittelwert der Vergleichskommunen um mehr als die Hälfte. Er liegt bei 6,54 Vollzeit-Stellen.

Mit dem beabsichtigten Abbau einer Stelle für die Koordination der Regionalteams senkt die Stadt Oberhausen ihre einwohnerbezogene Personalquote um rund 0,4 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner.

Gewichtete* Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Oberhausen**	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
121	117	246	175	148	167	204	18

*Erläuterung der Gewichtung in der Anlage **nicht im interkommunalen Vergleich

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.

⁶ 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.

→ **Feststellung**

2011 erreicht die Stadt Oberhausen nur zwei Drittel des GPA-Benchmarks und verfehlt ihn deutlich. Mit ihrer Leistungskennzahl müsste sie zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten gezählt werden.

Wendet die GPA NRW ihren Benchmark auf die 2.044 gewichteten Fälle in 2011 an, errechnet sie einen Personaleinsatz von 11,4 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung. Die Gegenüberstellung mit den 2011 tatsächlich zur Verfügung stehenden Stellen ergibt ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund 5,5 Vollzeit-Stellen.

Auch hier führen die steigenden Fallzahlen zu einem zunehmenden Personalbedarf. Für März 2014 gab die Stadt Oberhausen 3.111 Zahlfälle ohne Aufteilung nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII an. In der Anlage wird ersichtlich, dass die GPA NRW diese Aufteilung hilfsweise ermittelt, indem sie die Verhältnisse der Jahre 2011 und 2012 fortschreibt. Aus den so hochgerechneten Fallzahlen ergeben sich 2.300 gewichtete Fälle. Hierfür werden bei Einhaltung des GPA-Benchmarks 12,8 Vollzeit-Stellen benötigt.

→ **Feststellung**

Bei unverändertem Personaleinsatz verbleibt ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund 4,0 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oberhausen sollte ihre Standards und Prozesse für die Leistungsgewährung von Hilfen zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung überprüfen. Da diese Aufgabe in Oberhausen losgelöst von Wohnungssicherung, Bestattungen und Unterhaltsheranziehung erledigt wird, ist eine Leistungskennzahl im Bereich des GPA-Benchmarks eine angemessene Zielgröße, an der sich der Personaleinsatz orientieren sollte. Die GPA NRW unterstützt die vorgeschlagene Zusammenfassung der bisher getrennten Regionalteams und empfiehlt neben der organisatorischen auch eine räumliche Zentralisierung.

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 NRW⁷ 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 Oberhausen bietet der Fachbereich 3-2-20 alle Dienstleistungen für Senioren, Pflegebedürftige und behinderte Menschen innerhalb einer Organisationseinheit an. Ausgenommen hiervon ist lediglich die Heimaufsicht als Bestandteil des Fachbereiches 4-6-30 im Dezernat 2.

⁷ 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.

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	351	382	390	403	404
Leistungsbezieher in Zuständigkeit des LVR	28	30	41	48	43

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.

Leistungsdichte** Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen

Vergleichs-jahr	Oberhausen*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1,83	0,48	3,26	1,93	1,40	1,83	2,56	20
2012	1,90	1,20	3,42	1,99	1,43	1,67	2,45	19

*nicht im interkommunalen Vergleich, da stichtagsbezogen **Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

Das Sachgebiet 3-2-20-200 bündelt organisatorisch in der Beratungsstelle „Ältere Menschen“ die Leistungsgewährung mit der Pflegeberatung. Es verfügt sowohl über Verwaltungs- als auch über Pflegefachkräfte. Die GPA NRW berücksichtigt in ihrem Stellenvergleich generell keine Pflegefachkräfte, da sie keine Leistungen gewähren. Ebenfalls unberücksichtigt bleibt die außerplanmäßig besetzte Stelle für die Pflegedatenbank. Die verbleibenden Sachbearbeitungen bewilligen nicht nur die ambulante Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII. Sie gewähren darüber hinaus auch die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel und die Grundsicherung nach dem 4. Kapitel des SGB XII. Die Stadt Oberhausen legt den Stellenanteil hierfür auf 1,1 Vollzeit-Stellen fest, indem sie den GPA-Benchmark für diese Hilfen auf die gewichteten Fallzahlen (194) anwendet.

Die Stadt Oberhausen stellte 2011 für die definierten Tätigkeiten zur Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen 2,13 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Der Stellenanteil der Leitungstätigkeiten betrug 0,5 Vollzeit-Stellen. Der Personaleinsatz verringerte sich 2012 auf 2,05 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung und 0,2 Vollzeit-Stellen Leitung.

→ Feststellung

Die quantitative Personalausstattung liegt 2011 mit 1,24 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner unter dem Mittelwert des interkommunalen Vergleichs (1,40).

Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

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

* nicht im interkommunalen Vergleich

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

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen erreicht 2011 den Benchmark und liegt in 2012 mit 220 Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung darüber. Sie ist jedoch aufgrund der nicht vergleichbaren Datenbasis keine Benchmark-Kommune im interkommunalen Vergleich. Die GPA NRW sieht bei dieser Aufgabe kein rechnerisches Stellenpotenzial.

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationäre Pflege)

Entwicklung der Fallzahlen für die Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen

Kennzahl	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher in eigener Zuständigkeit	849	844	845	843	870
Leistungsbezieher in Zuständigkeit des LVR	129	128	132	138	146
Pflegewohnngeld für Selbstzahler*	Nicht erhoben	Nicht erhoben	360	368	360

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

Leistungsdichte** Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen

Vergleichsjahr	Oberhausen*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	3,98	2,45	8,15	4,29	3,30	3,89	4,92	20
2012	3,97	2,44	8,24	4,37	3,35	4,18	5,00	19

*nicht im interkommunalen Vergleich, da stichtagsbezogen **Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12.

→ Feststellung

Im Gegensatz zu vielen anderen Städten bleiben die Fallzahlen und auch die Leistungsdichte in der Stadt Oberhausen recht konstant auf einem durchschnittlichen Niveau.

Die für die Leistungssachbearbeitung der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen definierten Tätigkeiten umfassen auch das Pflegewohngeld⁸. Dem Bearbeitungsaufwand eines stationären Hilfefalles entspricht der Aufwand für 2,5 Fälle von Pflegewohngeld-Selbstzahlern. Auf dieser Grundlage gewichtet die GPA NRW die Anzahl der Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle. In Oberhausen ist das Sachgebiet 3-2-20-220 zuständig für die stationären Hilfen zur Pflege und das Pflegewohngeld. Die definierten Tätigkeiten erledigten 2011 und 2012 dort 7,17 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 1,0 für Leitungsaufgaben.

→ Feststellung

Der einwohnerbezogene Personaleinsatz der Stadt Oberhausen in 2011 ist unauffällig mit 3,84 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

Oberhausen**	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
156	79	261	161	127	153	195	20

*Erläuterung der Gewichtung in der Anlage **nicht im interkommunalen Vergleich

Die GPA NRW legt den Benchmark auf 190 gewichtete Leistungsbezieher fest.

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen erreicht nur eine unterdurchschnittliche Leistungskennzahl. Die Anwendung des GPA- Benchmarks ergibt für 2011 einen rechnerischen Personaleinsatz von 5,90 Vollzeit-Stellen. Dem stehen tatsächlich 7,17 besetzte Vollzeit-Stellen gegenüber, was ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund 1,3 Stelle bedeutet.

Dieses Potenzial wurde teilweise dadurch realisiert, dass eine halbe Vollzeit-Stelle ab Sommer 2012 für längere Zeit unbesetzt blieb. Aus den in 2013 leicht gestiegenen Fallzahlen errechnet die GPA auf Basis ihres Benchmarks einen rechnerischen Personaleinsatz von 6,11 Vollzeit-Stellen.

Unterhaltsheranziehung für die Hilfe zur Pflege und sonstige Hilfen nach SGB XII

Sie ist in den Vergleichskommunen äußerst unterschiedlich geregelt. Die Organisationsformen reichen von einer selbständigen Organisationseinheit bis zur Erledigung durch die Leistungssachbearbeiter selbst.

In Oberhausen bearbeitet das Sachgebiet 3-2-60-220 die Unterhaltsheranziehung für gewährte Leistungen des SGB XII und SGB VIII sowie für das Jobcenter. Die Bündelung von spezialisiertem Wissen stellt ein einheitliches Handeln sicher und entlastet die Sachbearbeitung. Wenn die

⁸ nach § 12 des Gesetzes zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen - PfG NW)

Unterhaltsbearbeitung von mehreren Aufgabengebieten zusammengefasst wird, ergeben sich Synergien.

→ **Feststellung**

Die Stadt Oberhausen nutzt die positiven Auswirkungen einer zentralisierten Unterhaltsheranziehung.

Die Stadt Oberhausen konnte die Tätigkeiten der Unterhaltsheranziehung nicht nach Hilfearten trennen und die Stellenanteile nur gemeinsam stichtagsbezogen angeben. Zum 30. Juni 2011 setzte sie 7,70 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung ein. Am 30.06.2012 waren es 6,20 und am 30. Juni 2013 6,77 Vollzeit-Stellen. Die Stellenanteile für die Leitungsaufgaben betrugen 1,0 Vollzeit-Stellen in 2011 und 2012 und 0,5 Vollzeit-Stellen in 2013.

→ **Feststellung**

Wegen der fehlenden Aufteilung nach Hilfearten konnte die GPA NRW hier keine Kennzahlen für die Stadt Oberhausen ermitteln. Auch zu den Erträgen aus Unterhaltsverpflichtungen im GPA-Kennzahlenset ist keine Aussage möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oberhausen sollte künftig Fallzahlen und Unterhaltsforderungen getrennt für die einzelnen Hilfearten erheben.

Einen Benchmark hat die GPA NRW in den Bereichen der Unterhaltsheranziehung nicht festgelegt. Etwa die Hälfte der kreisfreien Städte konnte keine validen Fallzahlen zusammen mit konkreten Stellenanteilen für Unterhaltsberechnungen aus diesem Bereich liefern. Somit kann nur die einwohnerbezogene Kennzahl als Indikator für den Stelleneinsatz abgebildet werden – maßgeblich für den Personaleinsatz ist jedoch die Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle, die bearbeitet werden muss.

Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung je 100.000 Einwohner 2011

für die Hilfeart	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Hilfe zur Pflege 7. Kapitel SGB XII	0,45	2,42	1,08	0,77	0,94	1,24	18
sonstige Hilfen SGB XII	0,03	2,12	0,51	0,20	0,31	0,61	16

Um festzustellen, wie die Aufgabe tatsächlich erfüllt wird, empfehlen sich weitere regelmäßige Erhebungen darüber,

- ob die Unterhaltsheranziehung in jedem Fall zeitnah und umfassend durchgeführt wird,
- wie hoch die festgesetzten Unterhaltsforderungen im Durchschnitt je Vollzeit-Stelle und je Leistungsbezieher sind und welche Gründe es für Abweichungen gibt,
- ob es zu den festgesetzten Unterhaltsforderungen entsprechende Erträge und Ist-Einnahmen gibt.

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 galt 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 Oberhausen ist die Heimaufsicht dem Dezernat 2 und dort dem Bereich 4-6 Recht zugeordnet. Ihr Personal bestand zum Prüfungszeitpunkt aus einem Sozialarbeiter mit umfangreicher Verwaltungserfahrung und einer Pflegefachkraft.

→ Empfehlung

Um die unterschiedlichen fachlichen Aufgaben der Heimaufsicht abzudecken, empfehlen wir einen interdisziplinären Mix von Fachkräften aus den Bereichen Verwaltung, soziale Arbeit und Gesundheitswesen.

Die von der GPA NRW für die Heimaufsicht definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Oberhausen in 2011 mit 2,08 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich setzte sie 0,04 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ein. Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 2.274 Plätze in 32 zu betreuenden Einrichtungen die Bezugsgröße. Die Platzzahl erhöht sich 2012 auf 2.368.

Personalkennzahlen für die Heimaufsicht 2011

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner							
1,00	0,43	2,37	1,11	0,78	0,96	1,43	22
zu betreuende Plätze je 100.000 EW							
1.070	1.032	1.728	1.289	1.138	1.273	1.370	22
zu betreuende Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung							
15	7	48	24	17	22	31	22
zu betreuende Plätze je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung							
1.228	554	2.831	1.524	1.117	1.358	1.770	22

Die Heimaufsicht prüft nach eigenen Angaben alle zu überwachenden Einrichtungen wie bislang gesetzlich vorgesehen jährlich. 2011 erfolgten 32 wiederkehrende und 15 anlassbezogene Überwachungen, das ergibt 23 Überwachungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. Der Mittelwert des interkommunalen Vergleichs beträgt 28.

Aufgrund der Gesetzesänderungen wird in der Heimaufsicht kein Benchmark gebildet.

Wohngeld

Die Wohngeldstelle der Stadt Oberhausen ist dem Bereich 2-4 Bürgerservice, Sicherheit und Ordnung zugeordnet. Sie arbeitet zentral und wird dabei von den dezentralen Bürgerservicestellen unterstützt, indem diese

- alle notwendigen Vordrucke vorhalten und ausgeben,
- bei Fragen zum Ausfüllen der Vordrucke beraten und
- Anträge auf Mietzuschuss entgegen nehmen und an die Wohngeldstelle weiterleiten.

Den Umfang dieser Tätigkeiten bei den Bürgerservicestellen schätzt die Stadt Oberhausen auf fünf Prozent, das sind 2011 rund 1,2 Vollzeit-Stellen gewesen. Nach Auffassung der Wohngeldstelle handelt es sich lediglich um eine sogenannte „Briefkastenfunktion“ ohne Sachbearbeitung. Sie zählt die Wohngeldstelle nicht zu den von der GPA NRW definierten Tätigkeiten der Wohngeldbewilligung. Damit fließen die 1,2 Vollzeit-Stellen der Bürgerservicestellen in diesen Stellenvergleich nicht ein. Gleichzeitig werden sie auch bei den Stellenvergleichen der Bürgerservicestellen bereinigt.⁹

Die Wohngeldstelle wiederum leistet eine ähnliche Zuarbeit für den Fachbereich 3-2-50. Sie

- informiert anspruchsberechtigte Haushalte über das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT),
- unterstützt bei Bedarf beim Ausfüllen der Anträge und
- leitet sie mit einer Durchschrift des aktuellen Bewilligungsbescheides an die BuT-Stelle weiter.

Daneben stellt die Wohngeldstelle seit November 2011 die Berechtigten-Ausweise für das SozialTicket des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr aus.

Für diese beiden Aufgaben legt die Stadt Oberhausen den Personaleinsatz auf ca. 20 Prozent der Wohngeldstelle fest. Damit setzte sie für die definierten Tätigkeiten der Wohngeldgewährung in 2011 9,34 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Daneben übernahmen 0,35 Vollzeit-Stellen Leitungsaufgaben. Der Personaleinsatz in 2012 war mit 8,89 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung nur unwesentlich anders. In 2013 verringern sich die tatsächlich zur Verfügung stehenden Stellenanteile wegen länger Krankheitsausfälle auf 7,67.

Die Kennzahlen basieren auf 8.477 Wohngeld-Berechnungen in 2011 (sowohl Miet- als auch Lastenzuschuss). Die GPA NRW entnimmt diese Anzahl der Wohngeld-Statistik von IT.NRW.

⁹ Vgl. Teilbericht „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“, Seite 6 und 29

Sie ging 2012 um mehr als 30 Prozent auf 5.758 zurück. Hier wirkte sich unter anderem zeitverzögert der Wegfall des sogenannten Kinder-Wohngeldes und der Heizkostenpauschale aus. Der Anteil von gut fünf Prozent arbeitsintensiverer Lastenzuschuss-Fälle an den Wohngeld-Berechnungen in Oberhausen liegt über dem Mittelwert der Vergleichskommunen von vier Prozent.

In 2011 liegt die Stadt Oberhausen mit 4,56 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner knapp über dem Mittelwert von 4,43 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner.

Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
908	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 Stadt Oberhausen legt bei ihrer eigenen Personalbemessung 780 Wohngeld-Berechnungen je Sachbearbeiter-Stelle zugrunde.

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.

In Oberhausen stellt das Jobcenter entsprechende Anfragen mittels eines vereinbarten Formulars per Mail. Nach einer überschlägigen Berechnung antwortet die Wohngeldstelle per Fax bzw. Mail. Es erfolgt keine Falleingabe in das Wohngeldprogramm. Damit erscheinen diese Fälle nicht in der Wohngeld-Statistik von IT.NRW, was aber keine Auswirkungen auf die Leistungskennzahl der GPA NRW hat. Das zwischen Wohngeldstelle und Jobcenter eingeführte Verfahren hat sich nach Aussage der Stadt Oberhausen bewährt.

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen erreicht 2011 eine durchschnittliche Leistungskennzahl, verfehlt aber den GPA-Benchmark. Die Leistungskennzahl verschlechtert sich 2012 erheblich auf 648, da die Fallzahlen bei fast gleichbleibendem Personaleinsatz stark zurückgehen.

Die Anwendung des Benchmarks auf die Fallzahl 2012 bedeutet einen rechnerischen Personalbedarf von 5,5 Vollzeit-Stellen. Dem standen 8,9 eingesetzte Stellen gegenüber. Das daraus resultierende rechnerische Stellenpotenzial von 3,4 Vollzeit-Stellen reduziert sich um Ausfallzeiten, welche durch Krankheit und Fluktuation entstehen.

2013 ist der bundesweite elektronische Datenabgleich im Wohngeldbereich¹⁰ eingeführt worden. In NRW war der automatisierte Datenabgleich bereits eingeführt. Nun wurde er ausgeweitet auf sogenannte 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 erstma-

¹⁰ Automatisierter Datenabgleich nach § 33 Abs. 5 WOGG

ligen Abgleich wieder, wie die Erfahrungen bei der landesweiten Einführung zeigen. Es bleibt allerdings ein Mehraufwand, der je nach vorheriger Sachverhaltsaufklärung unterschiedlich sein wird.

Das seit dem 01.01.2009 unveränderte Wohngeld verliert wegen steigender Einkommen und Mieten als vorrangige Unterstützungsleistung an Wirksamkeit. Diesem Umstand will der Gesetzgeber aktuell mit einer Wohngeldnovelle entgegentreten. Durch sie sollen nicht nur die 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.

→ **Feststellung**

Es verbleibt aktuell ein Stellenpotenzial von rund 2 Vollzeit-Stellen für die Wohngeld-Gewährung. Dabei sind die von den dezentralen Bürgerservicestellen übernommenen Tätigkeiten unberücksichtigt. Die Angemessenheit des Personaleinsatzes für die übrigen von der Wohngeldstelle wahrgenommenen Aufgaben ist nicht Prüfungsgegenstand gewesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oberhausen sollte den Personaleinsatz den Fallzahlen anpassen und deren Entwicklung im Hinblick auf die anstehenden Rechtsänderungen beobachten. Spätestens Ende 2015 bieten die dann vorliegenden Fallzahlen eine belastbare Grundlage für die Personalbemessung.

Rentenversicherung

Auffällig ist in den Vergleichskommunen die teils sehr unterschiedliche Fallintensität. Neben der Kommune nehmen auch andere Stellen die Anträge entgegen (z. B. Rentenversicherungsträger, Rentenvereine). In einigen Städten (Bonn, Duisburg, Leverkusen, Köln und Wuppertal) gibt es kein Versicherungsamt. Häufig ist es historisch gewachsen bzw. auch abhängig von den bestehenden Strukturen, in welcher Intensität die Kommune in diese Aufgabe einbezogen wird. In der Stadt Oberhausen ist kein Rentenversicherungsträger ansässig, allerdings liegen die nächsten Servicezentren der Deutschen Rentenversicherung in den Nachbarstädten Essen und Duisburg. In Oberhausen bietet die Deutsche Rentenversicherung Sprechtag an.

Nach § 16 Abs. 1 SGB I werden Rentenanträge von den kreisfreien Städten entgegengenommen. Eine Konkretisierung, was unter einer Entgegennahme von Anträgen zu verstehen ist, enthält das Gesetz nicht. Dabei ist unstrittig, dass den Gemeinden im Zuge der Entgegennahme der Anträge mehr als eine Briefkastenfunktion (also die bloße Entgegennahme und Weiterleitung der Anträge) zukommt. Dies ergibt sich aus § 15 Abs. 2 SGB I. Danach erstreckt sich die Auskunftspflicht auf die Benennung der für Sozialleistungen zuständigen Leistungsträger sowie auf alle Sach- und Rechtsfragen, die für die Auskunftssuchenden von Bedeutung sein können und zu deren Beantwortung die Auskunftsstelle imstande ist. Die Auskunftspflicht der Gemeinden ist dadurch gleichzeitig konkret begrenzt. Von den Gemeinden wird hier nur erwartet werden können, Auskünfte grundsätzlicher Art, die sozialrechtliche Grundkenntnisse voraussetzen, zu erteilen. Die qualifizierte Beratungspflicht obliegt allein den Sozialversicherungsträgern auf

Grundlage des § 14 SGB I. Noch konkreter wird das Aufgabenportfolio der Gemeinden auf Grundlage des § 93 Abs. 1 Satz 1 SGB IV – Aufgaben der Versicherungsämter. Nach § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze werden in NRW die kreisfreien Städte und in Angelegenheiten der Rentenversicherung die Gemeinden als zuständige Versicherungsämter benannt (§ 2 Abs. 1 und 2 ZuVO SGB). Den Gemeinden obliegt die Aufgabe, im Rahmen der Antragsannahme den Sachverhalt aufzuklären, Beweismittel beizufügen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten Sach- und Rechtsfragen zu beantworten. Eine qualifizierte Beratungspflicht lässt sich daraus nicht ableiten. Dies ist nach Auffassung der GPA NRW Aufgabe der Rentenversicherungsträger.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 3.557 Antragsverfahren bei der Stadt Oberhausen die Bezugsgröße, für 2012 sind es 3.535.

Antragsverfahren nach SGB VI je 100.000 Einwohner 2011

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.673	108	2.663	1.217	599	1.308	1.672	15

In Oberhausen ist die Aufgabe ein Sachgebiet im Fachbereich 2-4-70 des Dezernates 2. Datenbasis des Stellenvergleiches 2011 sind 4,75 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,40 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben. Die Sachbearbeitung wurde ab 2012 auf 4,3 Vollzeit-Stellen reduziert.

2011 setzte die Stadt Oberhausen 2,42 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner ein. Damit übertrifft sie den Mittelwert aller sechzehn Vergleichskommunen von 1,97 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner erheblich. Dies korrespondiert mit der hohen Antragsdichte.

Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
749	276	983	638	508	604	781	15

Der GPA-Benchmark für die kreisfreien Städte beträgt 900 Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. Als eigenen Richtwert für ihre Personalbemessung nannte die Stadt Oberhausen 1.000 Antragsverfahren.

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen verfehlt den GPA-Benchmark in 2011 und unterschreitet ihn auch 2012 mit 826 Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung.

Bis 2013 erstellte das Versicherungsamt der Stadt Oberhausen die Antragsunterlagen ohne Technikunterstützung, erst seit April 2013 gibt sie die Anträge in das vom Rentenversicherungsträger zur Verfügung gestellte Programm ein. Hierin liegt möglicherweise eine Ursache dafür, dass der GPA-Benchmark nicht erreicht wurde. Bei seiner Anwendung ergibt sich ein rechnerischer Personaleinsatz von rund 4 Vollzeit-Stellen. Das rechnerische Stellenpotenzial entspricht der Differenz zu den seit 2012 tatsächlich eingesetzten 4,3 Vollzeit-Stellen, also 0,3 Vollzeit-

Stellen. Wegen der zum 01. Juli 2014 eingeführten abschlagsfreien Rente ab 63 und der sogenannten Mütterrente erwarten die Rententräger, dass die Beratungs- und Antragszahlen vorübergehend zunehmen werden. In diesem Fall ist das Stellenpotenzial unter Umständen aufgezehrt.

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die Ämter für Ausbildungsförderung sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. In Oberhausen bildet die BAföG-Stelle gemeinsam mit der Unterhaltssicherung die Sachgruppe 3-2-10-210 innerhalb des Fachbereiches 3-2-10 im Sozialamt.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 846 Neu- und Wiederholungsanträge nach der BAföG-Statistik von IT.NRW die Bezugsgröße für 2011, in 2012 sind es 879 Anträge. In der Regel ist die Beratungsnotwendigkeit und -intensität bei Neuansuchen höher. Der Anteil der Neuansuchen liegt mit 46 Prozent unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 49 Prozent. Er ist genauso unauffällig wie die Antragsdichte.

Die von der GPA NRW für die Leistungssachbearbeitung nach dem BAföG definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Oberhausen 2011 und 2012 mit 2,75 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich setzte sie 0,25 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben ein.

→ Feststellung

Mit 1,41 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner übersteigt die Stadt Oberhausen den Mittelwert der 21 Vergleichskommunen von 1,24 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner.

Anträge je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
308	239	685	354	291	330	372	20

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

Die Leistungskennzahl der Stadt Oberhausen verfehlt ihn deutlich, auch wenn sie sich 2012 auf 320 erhöht. Die Anwendung des GPA-Benchmarks ergibt für 2011 einen rechnerischen Personaleinsatz von 2,23 Vollzeit-Stellen. Dem stehen tatsächlich 2,75 besetzte Vollzeit-Stellen gegenüber, was ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund einer halben Stelle bedeutet. Es verringert sich 2012 wegen der erhöhten Antragszahl geringfügig. In 2013 änderte sich der tatsächliche Personaleinsatz dadurch, dass eine freigewordene Stelle bis April 2014 unbesetzt blieb. Damit realisierte die Stadt Oberhausen zunächst das rechnerische Stellenpotenzial.

Seit 2014 sind Online-Anträge über IT.NRW möglich. Inwieweit dieses Verfahren von den BAföG-Berechtigten angenommen wird, bleibt abzuwarten. Auch kann noch nicht eingeschätzt werden, ob dieses Verfahren zu einer Arbeitsentlastung führt. Durch das 25. BAföG-Änderungsgesetz steigen die Einkommensfreibeträge mit Beginn des Schuljahres 2016. Damit wird der Kreis der Geförderten ausgeweitet.

→ Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte die Einhaltung des GPA-Benchmarks bei ihrer BAföG-Stelle anstreben. Dazu sollte sie den Personaleinsatz an die Entwicklung der Antragszahlen anpassen und den Bearbeitungsprozess optimieren.

Hierzu bestehen Möglichkeiten, indem die BAföG-Stelle

- auf die doppelte Registrierung von Fällen verzichtet,
- flexiblere Arbeitszeitmodelle wie z. B. Jahresarbeitszeitkonten nutzt, so dass saisonale Schwankungen aufgefangen werden können,
- z. B. mit ihrem Internetauftritt, elektronischen Erinnerungen oder einer gezielten Ansprache der Schulen eine möglichst frühzeitige Antragstellung erreicht,
- eine verbesserte Mitwirkung der Schulen bei Abbruch oder Fehlzeiten initiiert, um dadurch verursachte Überzahlungen und Nacharbeiten zu vermeiden.

Die Stadt Oberhausen sollte auch eine interkommunale Zusammenarbeit in Betracht ziehen.

Gesamtbetrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

Der GPA-Stellenvergleich ist gekennzeichnet durch die Umbruchsituation in der Fachverwaltung während der Prüfung, die durch die fast zeitgleich stattfindende Organisationsuntersuchung entstand. Ergebnis war, dass die Stadt Oberhausen ihren Bereich 3-2 aufgeteilt und neu organisiert hat. Einige der geplanten Maßnahmen sind zum Zeitpunkt der Berichtslegung (November 2014) noch nicht vollständig abgeschlossen. Sowohl Personalentwicklungsmaßnahmen als auch organisatorische Veränderungen befinden sich mittelfristig noch in der Umsetzungsphase.

Unter diesen Vorzeichen ist auch das rechnerische Stellenpotenzial zu sehen, welches die GPA NRW ermittelt hat. Dazu wendete die GPA NRW ihre Benchmarks bei den Stellenvergleichen auf die zeitlich fortgeschriebenen Fallzahlen und Stellenanteile an, soweit sie vorlagen.

Gesamtpotenzial Stellenvergleich

Aufgabe	Stellenpotenzial	Personalaufwendungen in Euro*	Gesamtpotenzial in Euro
Leistungsgewährung 3. und 4. Kapitel SGB XII	4,0	54.600	218.400
Leistungsgewährung 7. Kapitel SGB XII Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen	1,0	55.800	55.800
Leistungsgewährung Wohngeld	2,0	49.800	99.600
Leistungsgewährung BAföG	0,5	56.400	28.200
Gesamt	7,5		402.000

*KGSt-Durchschnittswert 2011 je Vollzeit-Stelle für die Aufgabe in der Stadt Oberhausen

Weitere aufgezeigte Potenziale sind durch die Fallzahlenentwicklung oder die unterlassene bzw. verzögerte Wiederbesetzung freier Stellen aufgezehrt. Dort, wo die Personalbemessung aus der Organisationsuntersuchung zu anderen Ergebnissen gelangt, sollte die Stadt Oberhausen die zugrundeliegenden Prozesse kritisch überprüfen. Nicht alles, was fachlich sinnvoll und wünschenswert ist, hält einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Hinblick auf die erforderliche Konsolidierung des Haushaltes stand. Auch sind die bisherigen Standards der Aufgabenerledigung zu hinterfragen. Dort, wo zusätzliches Personal aus Einsparungen bei den Transferleistungen finanziert werden soll, sind entsprechende Zusammenhänge zu dokumentieren.

Produktbereich 05 Soziale Leistungen

Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner

Der Fehlbetrag wird auf der Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse des Teilergebnisplanes zum Produktbereich „05 Soziale Leistungen“ ermittelt. Der Produktbereich 05 der kreisfreien Städte unterscheidet sich stark aufgrund unterschiedlicher

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

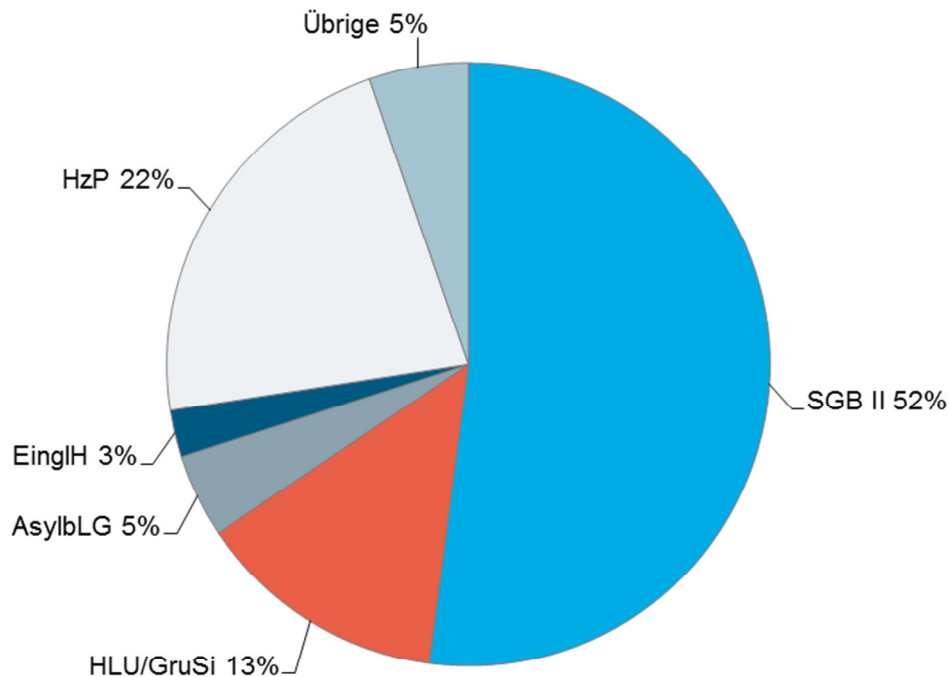
Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird.

Fehlbetrag der Sozialen Leistungen je Einwohner in Euro im Zeitverlauf

2009	2010	2011	2012
392	391	405	405

Finanzdaten Bereich 3-2 der Stadt Oberhausen, Einwohnerzahlen nach IT.NRW

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 II¹¹ 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 dies 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.

¹¹ Sozialgesetzbuch Zweites Buch –Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

SGB II-Quote in Prozent

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

→ Feststellung

Der vergleichsweise hohe Anteil an SGB II-Beziehern belastet die Stadt Oberhausen.

Grundsicherung für Arbeitssuchende- kommunale Leistungen

Vergleichs-jahr	Ober-hausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Euro								
2011	2.069	2.011	2.656	2.324	2.175	2.346	2.468	22
2012	2.154	2.028	2.666	2.357	2.226	2.378	2.481	20
Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro								
2011	2.020	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22
2012	2.101	1.987	2.583	2.281	2.156	2.308	2.399	20

Ein Grund für die unterdurchschnittlichen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher ist das niedrige Mietniveau in Oberhausen. Gleichzeitig hat Oberhausen einen im Vergleich geringeren Anteil an einmaligen Leistungen und kommunalen Eingliederungsleistungen gem. § 16a SGB II. Die gesamten kommunalen Transferaufwendungen fließen nämlich zu rund 98 Prozent für Unterkunft und Heizung. Der Mittelwert für diese Quote beträgt knapp 97 Prozent.

Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Rückwirkend zum 1. Januar 2011 trat im April 2011 das Bildungs- und Teilhabepaket in Kraft. Es soll bedürftigen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine bessere Chance auf Bildung und auf Teilhabe am kulturellen Leben geben. Die Umsetzung des BuT liegt in der Verantwortung der Kommune und stellt sie vor besondere Herausforderungen.

Organisation und Steuerung des BuT

Die kreisfreien Städte organisieren die Bearbeitung des BuT sehr unterschiedlich. Sie wird sowohl verteilt auf unterschiedliche 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 Oberhausen bearbeiten sowohl das Jobcenter als auch die Stadt Oberhausen BuT-Anträge. Für letztere gibt es eine zentrale Arbeitsgruppe im Fachbereich 3-2-50. Dort werden alle BuT-

Fälle bearbeitet, unabhängig von ihrer anspruchsbegründenden Sozialleistung. Eine Ausnahme hiervon bildet nur die halbjährliche Bewilligung der Schulbedarfspauschale, die durch den jeweiligen Leistungssachbearbeiter erfolgt. Dies dient der Vermeidung von Doppelarbeiten.

Die Wohngeldstelle ist nicht Teil des Sozialamtes. Sie informiert Wohngeldbezieher über das BuT und unterstützt sie bei der Antragstellung (vgl. S. 15). Ihre räumliche und organisatorische Trennung zur BuT-Stelle beeinträchtigt den Arbeitsprozess.

Kennzahlen zum BuT

Das Vergleichsjahr für das BuT ist das Jahr 2012, da in 2011 in allen Kommunen Schwierigkeiten in der Einführung und Umsetzung bestanden. 2012 erreicht die Stadt Oberhausen nur eine Ausschöpfungsquote¹² von weniger als 60 Prozent der Bundesmittel und liegt damit noch unter dem landesweiten Durchschnitt. Das ist umso bemerkenswerter, als die Stadt Oberhausen die höchsten Transferleistungen je Bewilligung unter den kreisfreien Städten in NRW hat:

Ordentliche Aufwendungen nach dem BuT je Bewilligung in Euro 2012

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

Ein Grund für die niedrige Ausschöpfungsquote ist die unterdurchschnittliche Leistungsdichte von 247 Bewilligungen je 1.000 Einwohner unter 25 Jahren. Der Mittelwert der Vergleichskommune beträgt 311. Die Stadt Oberhausen verwendete die BuT-Mittel 2012 nahezu ausschließlich für Schulbedarfspakete, Mittagsverpflegung und Leistungen der sozialen und kulturellen Teilhabe. Das waren 11.563 von 12.549 Bewilligungen, also rund 92 Prozent.

Aus BuT-Mitteln wurden in Oberhausen 25 Vollzeit-Stellen Schulsozialarbeit bei den freien Trägern finanziert. Für die Schulsozialarbeit wendete die Stadt Oberhausen in 2012 rund 34 Euro je Einwohner unter 21 Jahre auf. Das entspricht etwa dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

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 ist¹³. Die kreisfreien Städte erbringen seit Jahren einen erhebli-

¹² Verhältnis der verausgabten Mittel zu den vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzmitteln i. H. v. 5,4 % der KdU

¹³ s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

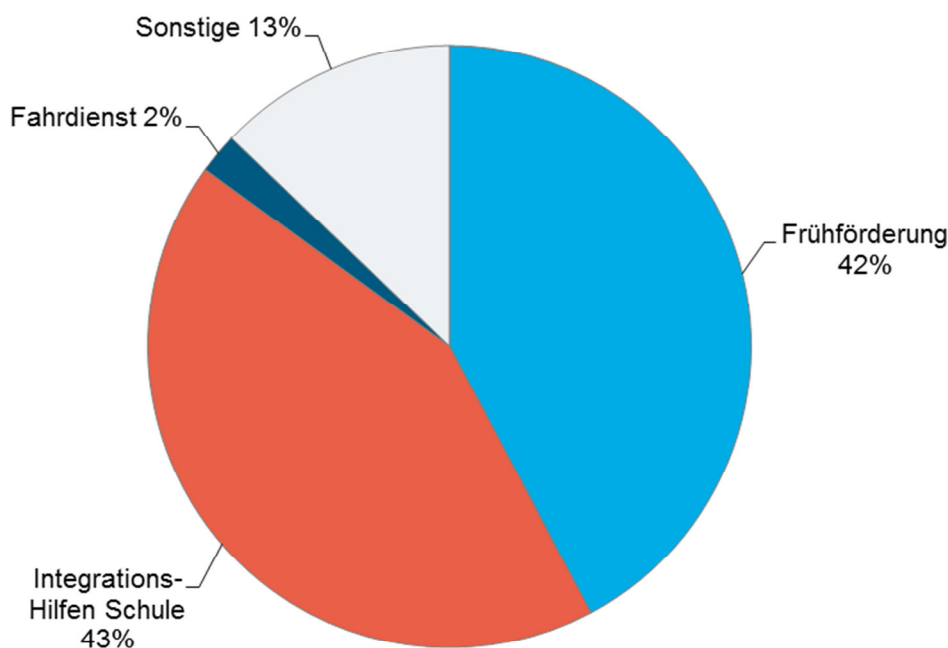
chen Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der gesetzlich geregelten Eingliederungshilfeleistungen. Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Das sind beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit der Ratifizierung in 2009 geltendes Bundesrecht ist, oder die Neuformulierung wesentlicher Teile des SGB XII.

Entwicklung der Transferaufwendungen der Eingliederungshilfe in Euro

Transferaufwendungen	2009	2010	2011	2012
absolut	1.763.384	1.754.062	1.929.331	1.795.065
absolut ohne Behindertenfahrdienst	1.721.969	1.712.647	1.887.916	1.756.250

Die kreisfreien Städte sind unterschiedliche Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfen zu begrenzen. In Oberhausen ist von 2009 bis 2012 nur eine moderate Erhöhung um rund zwei Prozent zu verzeichnen.

Verteilung der Transferaufwendungen der Eingliederungshilfe auf einzelne Hilfearten 2012



Die Schwerpunkte der Transferaufwendungen liegen in Oberhausen bei der Frühförderung von Kindern bis zum Schuleintritt und den Integrationshilfen zur Ermöglichung des Schulbesuchs. Weil dies bei den meisten Kommunen so ist, betrachtet die GPA NRW diese Hilfearten im Folgenden detaillierter. Da der Behindertenfahrdienst sehr unterschiedlich organisiert wird und zum Teil freiwillige Anteile enthält, werden die folgenden Kennzahlen ohne den Behindertenfahrdienst dargestellt

Transferaufwendungen der Eingliederungshilfe je Einwohner in Euro

Vergleichs-jahr	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	8,88	3,41	27,06	10,26	7,35	8,87	10,26	20
2012	8,27	3,25	28,47	11,21	8,00	9,30	11,78	19

Die Transferaufwendungen für die Eingliederungshilfe insgesamt lassen sich nicht ins Verhältnis setzen zu einem Leistungsbezieher. Ein Grund ist die Heterogenität der einzelnen Hilfearten z. B. hinsichtlich der Dauer oder der Intensität. Dies führt zu ganz unterschiedlichen Zählweisen von Fällen – zwischen den Hilfearten, aber auch zwischen den Vergleichskommunen. Damit ist der Bezug auf den Leistungsbezieher nur bei einzelnen Hilfearten für die Kommune bedingt möglich. Er lässt sich nicht interkommunal vergleichen. Aus den genannten Gründen verzichtet die GPA NRW auch darauf, die Leistungsdichte insgesamt darzustellen.

Organisation und Steuerung

Für die Eingliederungshilfe ist im Fachbereich 3-2-20 ein Teil des Sachgebietes 3-2-20-220 zuständig, obwohl es sich in der Regel nicht um stationäre Hilfen handelt.

Die Sachbearbeiter beschäftigen sich jeweils schwerpunktmäßig mit bestimmten Hilfearten. In der Regel begutachtet das Gesundheitsamt, ob eine Behinderung als Anspruchsvoraussetzung vorliegt und ob die Hilfemaßnahme notwendig und geeignet ist.

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Oberhausen in 2011 mit 2,05 Vollzeit-Stellen. Der Personaleinsatz erhöht sich ab 2012 auf 2,88 Vollzeit-Stellen.

Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner 2011

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,96	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 2011 ist für Oberhausen unauffällig, sie erhöht sich in 2012 auf 1,36 Vollzeit-Stellen je 100.000 Einwohner. Die Stadt Oberhausen plant, eine 2014 durch Altersfluktuation freiwerdende Stelle durch eine heilpädagogische Fachkraft zu ersetzen. Sie soll die Leistungsgewährung fachlich unterstützen, so wie das die Pflegefachkräfte schon die der Hilfe zur Pflege tun¹⁴.

¹⁴ con_sens- Bericht aus Juni 2013: Organisationsuntersuchung der Bereiche Jugendamt und Soziale Angelegenheiten 3-2, Kinderpädagogischer Dienst 3-1 und Schule 1-4 der Stadt Oberhausen, Empfehlungen Eingliederungshilfe (EGH 2), S. 251

→ Feststellung

Die GPA NRW sieht in der Spezialisierung der Sachbearbeitungen auf die einzelnen Hilffear-ten und in einem multiprofessionellen Personalbestand gute Voraussetzungen für eine ziel-gerichtete und wirtschaftliche Hilfgewährung. Die Spezialisierung in der Sachbearbeitung erleichtert die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in der Eingliederungshilfe, die zunehmend umfangreicher und komplexer wird.

Frühförderung

Frühförderung meint alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um eine drohende Behinderung zu vermeiden oder eine bestehende Behinderung durch gezielte Förder- und Behandlungsmaß-nahmen auszugleichen oder zu mildern. Die Frühförderung umfasst Leistungen zur medizini-schen Rehabilitation und heilpädagogische Leistungen für Kinder vom Säuglingsalter an bis zum Schuleintritt. Leistungen der Frühförderung werden vor allem in (interdisziplinären) Früh-förderstellen, freien heilpädagogischen Praxen und Sozialpädiatrischen Zentren erbracht.

Im Rahmen der Eingliederungshilfe werden heilpädagogische Maßnahmen im Vorschulalter gewährt¹⁵. Eine frühestmögliche Förderung kann Maßnahmen der Eingliederungshilfe vermei-den 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 Komplexlei-stung 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 Auf-wendungen für die Eingliederungshilfe. Im Betrachtungszeitraum gab es in Oberhausen zwei Interdisziplinäre Frühförderzentren (IFF).

Entwicklung der Frühförderung im Rahmen der Eingliederungshilfe

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	224	233	235	223
Leistungsdichte*	22,2	23,2	23,6	22,5
Transferaufwendungen in Euro				
absolut	848.522	704.923	848.981	758.131
je Einwohner unter 6 Jahre	84,15	70,29	85,14	76,32
je Leistungsbezieher	3.788	3.025	3.613	3.400

*Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner bis 6 Jahre am 31.12.

Die Transferaufwendungen für die Frühförderung machen in Oberhausen 2012 zwei Fünftel des Gesamttransfers der Eingliederungshilfe aus. Ein interkommunaler Vergleich der Leistungsdi-

¹⁵ § 54 Abs. 1 SGB XII in Verbindung mit § 55 Abs. 2 Nr. 2 SGB IX

te scheitert an den unterschiedlichen Zählweisen und Definitionen von Leistungsbeziehern in den Vergleichskommunen. Während in vielen Kommunen die Fallzahlen in den letzten Jahren stark ansteigen, verändern sie sich in Oberhausen wenig.

→ Feststellung

Das stichtagsbezogene Fallaufkommen in der Frühförderung der Stadt Oberhausen ist unauffällig, da tendenziell durchschnittlich.

Die Stadt Oberhausen hat das Interesse, betroffenen Kindern so früh wie möglich die notwendige Förderung zukommen zu lassen. Daher finanziert sie grundsätzlich die ersten fünf Therapieeinheiten, die ein Kind bei einem Anbieter von solitärer Frühförderung in Anspruch nimmt. Diese Therapieeinheiten dienen der Eingangsdiagnostik. Die Anbieter stellen in der überwiegenden Zahl der Fälle einen Förderbedarf fest und erarbeiten hierzu ein Förderplan. Um hier frühzeitiger steuernd einwirken zu können, beabsichtigt die Stadt Oberhausen die Einstellung einer heilpädagogischen Fachkraft.

Die Antragsunterlagen werden zusammen mit der Erstdiagnostik und dem Förderplan dem Gesundheitsamt vorgelegt. Es stellt die Behinderteneigenschaft fest und spricht eine Förderempfehlung aus. Daraufhin bewilligt das Sachgebiet 3-2-20-220 die Eingliederungshilfe in Form der Frühförderung, indem der Leistungserbringer informiert wird. Ein Bescheid an die Eltern ergeht nur bei einer Ablehnung. In der Folge werden die von den Eltern abgezeichneten Leistungsabrechnungen des Anbieters abgerechnet.

Die Zugangssteuerung für die interdisziplinäre Frühförderung erfolgt in Oberhausen zunächst über die Kinderärzte. Wenn sie einen Bedarf anhand einer medizinischen Befundung diagnostizieren, verordnen sie die Eingangsdiagnostik durch eine der zwei IFF vor Ort oder eine entsprechende Institution. Wird durch die Erstdiagnostik ein Bedarf an interdisziplinärer Frühförderung festgestellt, erarbeitet das IFF einen Förder- und Behandlungsplan. Dieser wird zusammen mit dem Antrag über das Sozialamt dem städtischen Gesundheitsamt zur Begutachtung vorgelegt. Das Gesundheitsamt stellt die Behinderteneigenschaft und die wesentliche Einschränkung anhand der Aktenlage oder ggfs. anhand der persönlichen Vorstellung des Kindes fest. Dieses in der Rahmenempfehlung zur IFF beschriebene Verfahren wird auch von den Krankenkassen verlangt.

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen hat ein Verfahren zur Zugangssteuerung entwickelt, das den örtlichen Verhältnissen angemessen ist. Sie hat mit den Leistungsanbietern Leistungs-, Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen gem. § 75 SGB XII abgeschlossen.

Transferaufwendungen der Frühförderung je Einwohner unter 6 Jahre in Euro

Vergleichs-jahr	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	85,14	4,33	174,68	65,22	35,05	64,58	93,29	22
2012	76,32	6,20	171,16	70,47	43,65	67,80	95,51	20

Die noch überdurchschnittlichen einwohnerbezogenen Transferaufwendungen lassen sich möglicherweise durch eine verbesserte Zugangssteuerung und fachliche Unterstützung der Leis-

tungsgewährung verringern. Entsprechende Erfahrungen haben die Stadt Oberhausen und weitere Kommunen bereits mit dem Einsatz von Pflegefachkräften bei der Bewilligung der Hilfe zur Pflege gemacht. Eine entsprechende Empfehlung macht auch die externe Organisationsuntersuchung¹⁶.

Transferaufwendungen der Frühförderung je Leistungsbezieher in Euro

Vergleichs- jahr	Ober- hausen*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	3.613	783	5.121	2.865	1.789	2.652	3.896	20
2012	3.400	1.208	5.629	2.982	1.825	2.556	4.198	19

* nicht im interkommunalen Vergleich, da stichtagsbezogen

Auf die Transferaufwendungen wirkt sich auch aus, ob Frühförderung als solitäre heilpädagogische Maßnahme oder als sogenannte Komplexleistung erbracht wird. 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.

Integrationshilfen

Bei den Hilfen zur angemessenen Schul- und Ausbildung ist die bedeutendste Leistung der Eingliederungshilfe die Integrationshilfe¹⁷. 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-Behindertenrechtskonvention¹⁸. 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 bei den Integrationshilfen erwartet.

Inzwischen hat das Land die Konnexität für diese Leistungen 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 Inklusionspau-schale in Höhe von 10 Millionen Euro¹⁹. Sie dient der Mitfinanzierung von nicht lehrendem Personal der Kommunen, welches die Schulen des Gemeinsamen Lernens unterstützt. Die Mittel

¹⁶ con_sens- Bericht aus Juni 2013: Organisationsuntersuchung der Bereiche Jugendamt und Soziale Angelegenheiten 3-2, Kinderpädagogischer Dienst 3-1 und Schule 1-4 der Stadt Oberhausen, S.251

¹⁷ § 54 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII

¹⁸ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

¹⁹ siehe dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für schulische Inklusion vom 9. Juli 2014

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 nicht beteiligt. Die Transferaufwendungen der Stadt Oberhausen für Integrationshilfen für Schüler erhöhten sich von 2009 nach 2012 um rund neun Prozent. Bei dieser Hilfeart muss auch die Stadt Oberhausen mit erheblichen weiteren Zunahmen rechnen.

Entwicklung der Integrationshilfen für Schüler

Kennzahl	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	36	43	39	47
Transferaufwendungen in Euro				
absolut	703.472	786.823	829.109	767.324
je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre	21,47	24,57	26,42	25,06

Einen Gesamtplan für die Hilfe im Sinne des § 58 SGB XIII stellt die Stadt Oberhausen bislang nur für die Integrationshilfen im Freizeitbereich auf. Dazu wird der Sachverhalt mit allen Beteiligten des Umfelds und unter Einschaltung des Gesundheitsamtes ermittelt. Der Antragsteller füllt einen vorgegebenen Hilfeplanvordruck selbst aus, um zunächst die Bedarfslage herauszufinden. Alle Beteiligten einigen sich dann auf einen konkreten Plan für die Durchführung der Hilfeleistungen, um eine passgenaue Hilfe zu erreichen. Demgegenüber gibt es im Betrachtungszeitraum für die Schulbegleitung noch kein entsprechendes standardisiertes Verfahren. Die jeweilige Schule ist daran beteiligt, den Sachverhalt aufzuklären und den Bedarf festzustellen. Dabei gibt es unterschiedliche Ausprägungen dieser Aufgabenwahrnehmung. Auch hier wird das Gesundheitsamt eingeschaltet, um die Anspruchsvoraussetzungen der Eingliederungshilfe festzustellen.

→ Empfehlung

Die GPA NRW unterstützt die Stadt Oberhausen in ihrer Absicht, eine Hilfeplanerstellung wie im Freizeitbereich künftig auch für die Schulbegleitung durchzuführen. Dazu kann z. B. eine Hilfekonzferenz der Beteiligten jeweils vor Schuljahresbeginn genutzt werden. Dadurch kann u. U. auch vermehrt erreicht werden, dass ein Integrationshelfer für mehrere Fälle eingesetzt wird, wo es möglich und sinnvoll ist.

Bei den Integrationshilfen ist ein gutes Zusammenspiel zwischen dem Sozial- und dem Jugendamt wünschenswert. Gerade bei der Zuständigkeit ergeben sich Reibungsverluste, weil nicht immer eindeutig ist, ob es sich um eine geistige oder seelische Behinderung handelt. Für erstere ist das Sozialamt mit der Eingliederungshilfe nach SGB XII fallführend, bei letzterer das Jugendamt mit der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Um die vorhandene Schnittstellenproblematik zu verringern, nutzte der Bereich 3-2 das externe Organisationsgutachten: „Im Rahmen eines Workshops wurde ein Modell zur optimierten Bedarfsfeststellung gemeinsam mit den Fachkräften aus den Regionalteams SGB VIII und der Eingliederungshilfe erarbeitet. Die-

ses sieht pro Regionalteam SGB VIII einen spezialisierten Ansprechpartner für den Bereich §35a SGB VIII und zwei Ansprechpartner in der Eingliederungshilfe vor.“²⁰

→ Empfehlung

Die Bereiche „Kinder, Jugend, Bildung“ und „Soziales“ der Stadt Oberhausen sollten sich bei den Eingliederungshilfen bezüglich der Leistungsinhalte, Entgelte und Qualitätsvorgaben etc. abstimmen. So wahren sie ihre Verhandlungsposition gegenüber den Leistungserbringern. Bei identischen Leistungsbeziehern sollten Sozial- und Jugendhilfe eng miteinander verzahnt werden.

Transferaufwendungen der Integrationshilfen je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre in Euro

Vergleichs-jahr	Oberhausen*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	26,42	5,81	71,00	26,11	11,14	25,50	31,03	20
2012	25,06	7,06	74,12	30,45	15,44	26,69	38,81	19

Eine auf den Leistungsbezieher bezogene Kennzahl kann hier wegen der differierenden Datenbasis nicht gebildet werden.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren²¹. Die kreisfreien Städte haben den Behindertenfahrdienst hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und des Personenkreises unterschiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzliche und freiwillige Leistung. Trotzdem war die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes bislang kein Bestandteil der Haushaltskonsolidierung der Stadt Oberhausen.

In Oberhausen ist der Fachbereich 3-2-20 für den Behindertenfahrdienst zuständig. Seit vielen Jahren ist der Arbeitersamariterbund (ASB) Kooperationspartner der Stadt Oberhausen für den Behindertenfahrdienst. Er erhält als institutionelle Förderung eine seit langem unveränderte Pauschale von 38.815 Euro im Jahr. Damit soll ihm die Vorhaltung eines leistungsfähigen Fahrdienstes für alle schwerbehinderten Menschen mit einer außergewöhnlichen Gehbehinderung ermöglicht werden.

Genutzt werden kann dieser Fahrdienst von allen Oberhausenern, die durch einen Schwerbehindertenausweis mit dem Merkzeichen „aG“ ihre Mobilitätseinschränkung nachweisen können. Jeder Nutzer muss unabhängig von seinem finanziellen Leistungsvermögen pro Fahrt einen Eigenanteil von 3 Euro zahlen. Die Stadt Oberhausen prüft nicht im Einzelfall, ob die Voraussetzungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII vorliegen, insbesondere erfolgt keine Einkommensüberprüfung. Auch deshalb kann die Stadt Oberhausen über den Nutzerkreis keine

²⁰ con_sens- Bericht aus Juni 2013: Organisationsuntersuchung der Bereiche Jugendamt und Soziale Angelegenheiten 3-2, Kinderpädagogischer Dienst 3-1 und Schule 1-4 der Stadt Oberhausen, S.207

²¹ s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

Angaben machen. Sie erfährt lediglich die Zahl der jährlich durchgeführten Fahrten. Diese geht von 1.684 in 2009 auf 1.151 in 2011 zurück und steigt 2012 wieder auf 1.257.

→ Feststellung

Der subventionierte Behindertenfahrdienst wird nicht nur vom Personenkreis der Eingliederungshilfe genutzt. Daher geht er über die Pflichtleistungen der Sozialhilfe hinaus. Ein Teil der Aufwendungen ist somit als freiwillige Leistung einzustufen.

Transferaufwendungen für den Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro

Vergleichs-jahr	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	0,19	0,03	2,29	0,62	0,28	0,45	0,74	21
2012	0,18	0,06	2,78	0,62	0,27	0,41	0,79	19

Die Extremwerte belegen, wie unterschiedlich die Kommunen den Behindertenfahrdienst ausgestalten. Es gibt große Unterschiede beim Kreis der Leistungsbezieher und beim Einkommenseinsatz. Auch wird die Inanspruchnahme unterschiedlich dokumentiert und gezählt, so kann beispielweise eine Kommune nur die Anzahl der Fahrten, eine andere nur die Zahl der berechtigten Personen nennen. Dies verhindert einen interkommunalen Vergleich bezogen auf Leistungsbezieher.

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen hat nur unterdurchschnittliche einwohnerbezogene Aufwendungen für den Behindertenfahrdienst. Ihr Personaleinsatz hierfür ist marginal, da i. d. R. keine Verwaltungsverfahren durchgeführt werden.

→ Empfehlung

Auch wenn die Stadt Oberhausen diese Aufgabe mit geringem Aufwand durchführt, sollte sie ihren derzeitigen Behindertenfahrdienst einer kritischen Betrachtung unterziehen. Eine öffentliche Ausschreibung der Leistungen für den Behindertenfahrdienst erfolgte seit mehreren Jahren nicht, so dass kein Wettbewerb stattfinden konnte. Eine künftige Gewährung von freiwilligen Leistungen für den Behindertenfahrdienst wirft wettbewerbsrechtliche Fragen auf. Ohne eine konkrete und angemessene Gegenleistung könnte ein solcher Transfer eine Beihilfe darstellen. Hierfür wären strenge Voraussetzungen zu beachten.

Hilfe zur Pflege

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Dort finden sich auch Kennzahlen aus dem Produktbereich 05 Soziale Leistungen zur Hilfe zur Pflege.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

Die GPA NRW empfahl in ihrem letzten Prüfbericht die organisatorische Zusammenführung aller mit der Hilfe zur Pflege beteiligten Stellen. Die Stadt Oberhausen hat die organisatorische Zuordnung der Heimaufsicht zum Fachbereich 3-2-20 geprüft und für sich verworfen. Sie entschied bewusst, dass die Pflegeplanung als Stabsstelle an die Bereichsleitung angebunden bleibt. Für eine regelmäßige Teilnahme an den Pflegesatzverhandlungen bestand aus Sicht der Stadt Oberhausen keine Handlungsnotwendigkeit, auch fehlte hierfür Personal.

Die GPA NRW hat weiterhin empfohlen, die Hilfeplanung und pflegerische Bedarfsprüfung durch angemessene Stellenanteile für Pflegefachkräfte auszubauen. Dem ist die Stadt Oberhausen gefolgt und hat 2009 zwei weitere Pflegefachkräfte für die Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege eingestellt. Über eine konsequente Prüfung der Heimnotwendigkeit erreichte die Stadt Oberhausen, dass die Zahl der stationären Hilfefälle fast konstant blieb bei gleichzeitiger Zunahme der ambulanten Fälle. Nach Auffassung der Stadt Oberhausen lohnt sich der Einsatz der Pflegefachkräfte auch wirtschaftlich. Sie hat während der aktuellen Prüfung weitere Pflegefachkräfte gesucht, die verstärkt im ambulanten Bereich eingesetzt werden sollen mit dem Ziel der Qualitätssteigerung und Kostentransparenz.

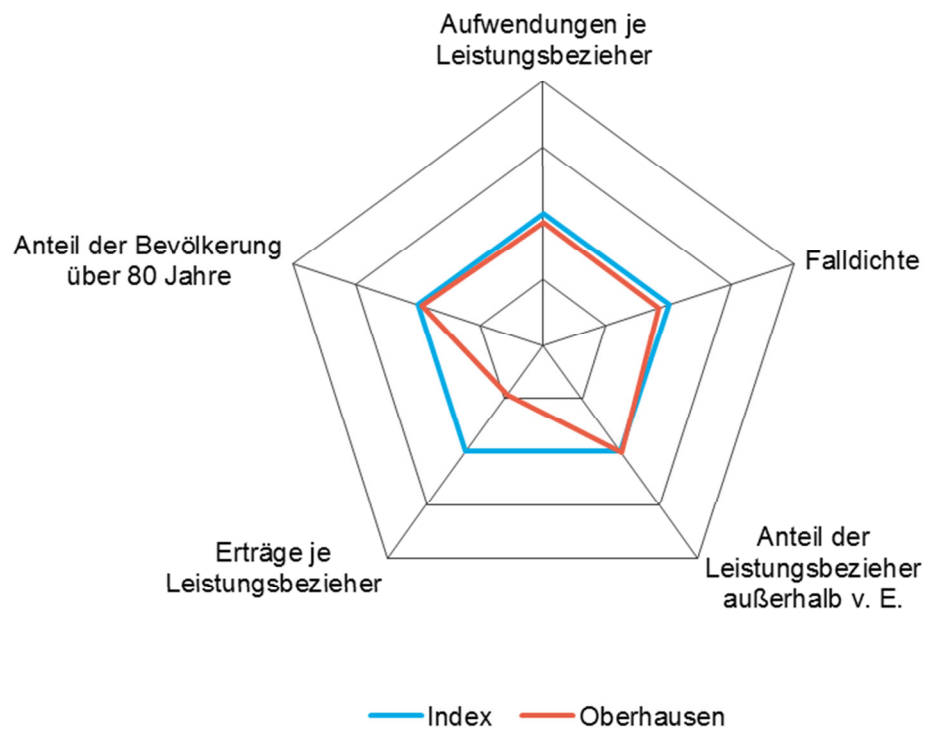
Die Stadt Oberhausen hat ein eigenes Pflegeinformationssystem (PfIO) und eine Pflegedatenbank eingerichtet²². Das Angebot der ambulanten Pflege ist verbessert, u. a. durch mehr Kurzzeitpflege zu Spitzenzeiten, zusätzliche Tagespflegeeinrichtungen und Demenzwohngemeinschaften. Als Aufgabe bestehen z. B. noch die konzeptionelle Überarbeitung der Unterstützung pflegender Angehöriger und die Erschließung weiterer stadtteilbezogener neuer Wohn- und Pflegemodelle.

Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege

Die folgende Grafik macht deutlich, welche Faktoren die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege beeinflussen und wie sie 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.

²² www.pflege-ob.de

Wirkungszusammenhänge Hilfe zur Pflege 2012



Anlagen

Gewichtung 3. und 4. Kapitel SGB XII

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2011

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	350	1	350
4. Kapitel SGB XII	2.420	0,7	1.694
Gesamt	2.770		2.044

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

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	373	1	373
4. Kapitel SGB XII	2.566	0,7	1.797
Gesamt	2.939		2.170

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII für März 2014

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	13 % von 3.111 = 405	1	405
4. Kapitel SGB XII	87 % von 3.111 = 2.706	0,7	1.895
Gesamt	3.111		2.300

Gewichtung stationäre Pflege

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege eigene Zuständigkeit	845	1,0	845
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR	132	1,0	132
Pflegewohngeldselbstzahler	360	0,4	144
Gesamt	1.337		1.121

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Pflege 2012

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege eigene Zuständigkeit	843	1,0	843
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LVR	138	1,0	138
Pflegewohngeldselbstzahler	368	0,4	148
Gesamt	1.349		1.129

→ 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
Oberhausen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Schulen und Sport	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Hauptschulen	7
Realschulen	8
Gymnasien	9
Gesamtschulen	11
Schulturnhallen	14
Gesamt Betrachtung	15
Schulsekretariate	16
Organisation und Steuerung	17
Schülerbeförderung	19
Organisation und Steuerung	20
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	23

→ 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 Oberhausen mit Ausnahme der Förderschulen und Berufskollegs.

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

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

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes, also die BGF (a) nach DIN 277.

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

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

Die Stadt Oberhausen setzt sich kontinuierlich mit der Schulentwicklungsplanung und der Schulraum-Optimierung auseinander. Eine stadtweite Betrachtung erfolgte zuletzt im Jahr 2011³.

Im Haushaltssanierungsplan hat die Stadt Oberhausen mehrere Maßnahmen zur Standort- und damit zur Flächenoptimierung beschlossen⁴:

- Nr. 45, Auflösung der Josefschule bei jährlich 365.000 Euro Einsparung. Auflösungstermin ist der 01.08.2014.
- Nr. 46, Auflösung der Tackenbergerschule bei jährlich 356.000 Euro Einsparung. Auflösungsstermin ist der 01.08.2014.
- Nr. 47, Auflösung der Vennepothschule bei jährlich 356.000 Euro Einsparung. Auflösungsstermin ist der 01.08.2014.
- Nr. 48, Auflösung der Hauptschule Eisenheim bei jährlich 365.000 Euro Einsparung. Auflösungsstermin ist der 01.08.2015.

Darüber hinaus hat der Rat der Stadt Oberhausen die Maßnahme Nr. 44A beschlossen. Sie umfasst die Erstellung eines Bildungsplans und soll 1 Mio. bis 5 Mio. Euro jährlich an Einsparungen erbringen. Der Bildungsplan sollte unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und des demografischen Wandels die künftig zur Verfügung zu stellenden Ressourcen definieren. Weiter wird ausgeführt: „Der Rat der Stadt bekräftigt den Grundsatz, dass weitere Schulschließungen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung lediglich aus pädagogischen und schulorganisatorischen Gründen realisiert werden. Die Schließung von Schulen allein aus Anlass von Spareffekten wird abgelehnt.“

Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass sich eine Anpassung an die demographische Entwicklung und ein damit verbundener langfristiger Abbau von Schulflächen nicht grundsätzlich ausschließen. Vielmehr sollten Schulentwicklungsplanung und Konsolidierungseffekte Hand in Hand gehen,

Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen gibt es auch in Oberhausen immer weniger Grundschüler. Seit dem Jahr 2000 sank ihre Anzahl von ca. 9.800 um rund 28 Prozent auf ca. 7.100 in 2011.

Bei der letzten Prüfung hat die GPA NRW die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben. Der Wert für das Jahr 2006 für Oberhausen lag damals bei 14,52 m² je Schüler. Der Wert lag leicht unterhalb des Mittelwertes. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die

³ Rat der Stadt Oberhausen, DS-Nr. B/15/1577-01

⁴ zuletzt Rat der Stadt Oberhausen, DS-Nr. B/16/0311-01

Turnhallen einbezogen. Zum Jahr 2011 ist dieser Wert weiter gestiegen. Er liegt nun bei 16,94 m² je Schüler.

→ Feststellung

Der Abbau von Grundschul-Flächen hält nicht Schritt mit dem Rückgang der Schülerzahlen in Oberhausen. Andere kreisfreie Städte kommen hier mit deutlich weniger Fläche für ihre Grundschulen aus.

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

Im Vergleichsjahr 2011 gibt es in Oberhausen 35 Grundschulen. Alle verfügen über ein OGS-Angebot. Ganztagsangebote nutzen 56 Prozent der Schüler. Die GPA NRW berücksichtigt diese Quote bei der Bemessung des Benchmarks.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2011



Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
345	256	415	335	309	322	367	21

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

Summen Grundschulen 2011

Schulgebäude in m ²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m ² je Klasse	Benchmark in m ² je Klasse	Potenzial in m ² je Klasse	Potenzial in m ²
113.784	70.94	330	21,50	345	303	42	13.800

Oberhausen stellt somit rund 12 Prozent mehr Fläche zur Verfügung, als gemessen am Benchmark erforderlich wäre (Potenzial). Das Potenzial verteilt sich naturgemäß nicht gleichmäßig auf alle Schulstandorte. Manche Grundschulen haben Bedarfe, andere haben Überhänge. In den zuvor genannten 13.800 m² an Potenzial sind diese Bedarfe und Überhänge saldiert.

Betrachtet man die Überhänge genauer, zeigt sich, dass an sieben Grundschulen zusammen ein Großteil des Potenzials entsteht. Alle diese sieben Grundschulen haben einzeln mehr als 1.212 m² Flächenüberhang. Das entspricht jeweils dem Platz, den weitere vier Klassen benötigen würden, also ein kompletter Zug.

Bruttogrundfläche und Potenzial ausgewählter Grundschulen je Klasse in m² BGF 2011

Grundschule	Schulgebäude in m ² je Klasse	Potenzial Schulgebäude in m ²	Bemerkung
Alsfeldschule	842	4.315	
Kastellschule	830	3.671	
Erich-Kästner-Schule	659	3.223	
Brüder-Grimm-Schule	577	2.189	ursprünglich acht gebildete Klassen, mittlerweile zwölf gebildete Klassen.
Dietrich-Bonhoeffer- /Kardinal-von-Galen- Schule	446	2.062	Doppelstandort, zum 01.08.2013 wurden beide Schulen aufgelöst, Gründung der neuen Schule: „Schule am Siedlerweg“
Concordiaschule	524	1.665	
Schule am Froschenteich	510	1.653	

Es zeigt sich, dass die ermittelten Potenziale überwiegend keine Schulen betreffen, an denen bereits schulorganisatorische Maßnahmen durchgeführt wurden oder bevorstehen.

→ Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte die aufgezeigten Potenziale an den einzelnen Standorten kritisch unter dem Aspekt der nachhaltigen Flächenoptimierung prüfen.

Falls die vorhandenen Flächen nicht zwingend für den Schulbetrieb erforderlich sind, könnten andere städtische Bedarfsträger die Fläche nutzen. Auch eine Vermietung an Dritte, zum Beispiel Vereine, oder die Aufgabe und die Vermarktung von Standorten sind denkbar.

Über die aufgeführten Grundschulen hinaus gibt es zwischenzeitig weitere wichtige Änderungen an folgenden Schulen:

- Zum 01.08.2012 wurde die Johannesschule aufgelöst. Zeitgleich wurde am selben Standort die Astrid-Lindgren-Schule in Schule an der Stiftstraße umbenannt.
- Die Emscherschule und die Katharinenschule wurden zum 01.08.2013 aufgelöst. An ihrem Doppelstandort wurde als neue Schule die Schule an der Wunderstraße gegründet.
- Die Josefschule, die Tackenbergsschule und die Vennepothschule liefen zum 31.07.2014 aus.
- Die St. Martin-Schule läuft zum 31.07.2016 aus.

Rechnet man die Flächen der seit 2011 geschlossenen Grundschulen zusammen, ergibt dies rund 6.000 m². Damit ist das ausgewiesene Potenzial von 13.800 m² im Jahr 2011 heute teilweise schon realisiert.

→ **Feststellung**

Die durchgeführten Grundschul-Schließungen reichen aus, um das ermittelte Potenzial zu rund 40 Prozent zu realisieren. Es bestehen aber weiterhin deutliche Überhänge.

Die Schülerzahl an Grundschulen in Oberhausen wird von 2011 bis 2016 voraussichtlich um 10 Prozent sinken. Es ist deshalb angesichts der demografischen Entwicklung auch künftig bei den Grundschulen von weiteren Handlungsmöglichkeiten auszugehen. Andere Trends wie verstärkte Zuwanderung können demgegenüber zu neuen Bedarfen führen bzw. den ansonsten notwendigen Abbau von Flächen relativieren.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Oberhausen gab es in 2011/2012 folgende weiterführende Schulen in kommunaler Trägerschaft:

- vier Hauptschulen,
- drei Realschulen,
- fünf Gymnasien und
- vier Gesamtschulen.

Das weiterführende Schulangebot ist derzeit im Wandel. Dies nutzt die Stadt Oberhausen, um das Hauptschulangebot bedarfsgerecht anzupassen und hier Standorte zu schließen⁵. Als planerische Ausgangslage für die Veränderungen im Schulangebot dient insbesondere die Schulentwicklungsplanung 2011.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Oberhausen die Schulentwicklung fortlaufend beobachtet und das Schulangebot in der Sekundarstufe entsprechend anpasst.

Nur durch bewusste Steuerung werden knappe Ressourcen sinnvoll eingesetzt. Es entstehen Konkurrenzen, wenn langfristig an verschiedensten Schulformen in der Sekundarstufe festgehalten wird. Diese Konkurrenzen binden mehr Ressourcen als zwingend erforderlich. Möglichkeiten zur Konsolidierung bleiben auf diese Weise ungenutzt.

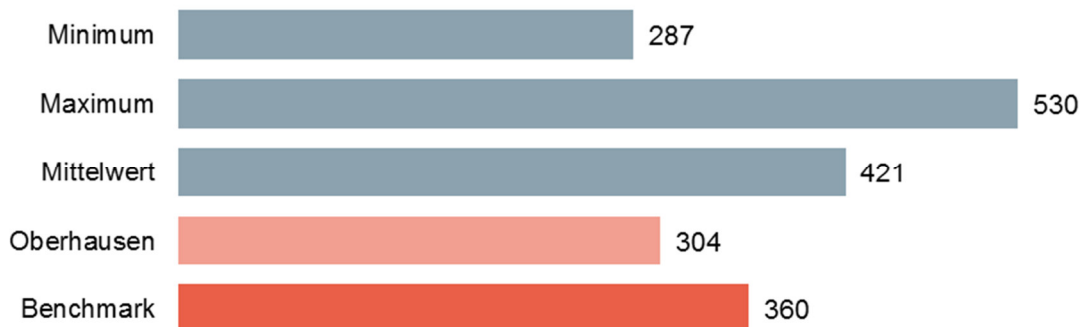
Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler in Oberhausen sank zwischen 2000 und 2011 um rund die Hälfte. Die Stadt Oberhausen hat beschlossen, an Hauptschulen keine neuen Schüler mehr aufzunehmen und damit alle Hauptschulen auslaufend zu schließen. Dies wird spätestens mit Ablauf

⁵ Rat der Stadt Oberhausen, DS-Nr. B/15/2328-01

des Schuljahres 2017/18 der Fall sein. Alle vier Hauptschulen haben Ganztagsangebote. Dies berücksichtigt die GPA NRW beim Benchmark.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2011



Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
304	287	530	421	396	425	465	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 2) zu finden.

Summen Hauptschulen 2011

Schulgebäude in m²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m² je Klasse	Benchmark in m² je Klasse	Potenzial in m² je Klasse	Potenzial in m²
20.979	2.102	93	20.43	304	360	0	0

Die GPA NRW weist an den Hauptschulen in Oberhausen kein Potenzial aus. Alle vier Hauptschulen nehmen keine Schüler mehr auf.

→ Feststellung

Oberhausen hält nicht an der Schulform 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 Oberhausen. Der Rückgang ist vergleichsweise moderat. Er beträgt von 2000 auf 2011 aber immerhin noch 13 Prozent. Ein Schließungs-Druck auf die Realschulen ist wegen des Schulwahlverhaltens allerdings nicht vorhanden.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2011



Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
278	266	396	341	302	347	385	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 3) zu finden.

Summen Realschulen 2011

Schulgebäude in m²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m² je Klasse	Benchmark in m² je Klasse	Potenzial in m² je Klasse	Potenzial in m²
23.375	1.833	84	28,37	278	273	4	443

An den Realschulen ermittelt die GPA NRW lediglich rund zwei Prozent der Flächen als Potenzial.

→ Feststellung

Die bereit gehaltene Fläche für Realschulen entspricht in Oberhausen in etwa dem Bedarf.

Gymnasien

Die Anzahl der Gymnasiasten nahm zwar im Vergleich der Eckjahre 2000 und 2011 kaum ab. Weil die Gymnasialzeit auf acht Schuljahre umgestellt wird, kommt es nun aber zu einer Reduzierung des Flächenbedarfs. Bis 2016 ist mit zehn Prozent weniger Schülern zu rechnen als noch 2011. Das Gymnasium bleibt als Schulform in Oberhausen unverändert bestehen. Mittlerweile bieten zwei Gymnasien den Ganztags an, was die GPA NRW beim Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2011



Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
285	231	336	279	259	282	286	21

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 4) zu finden. Daran ist zu erkennen, dass die folgenden Gymnasien die höchsten Werte ausweisen:

- Elsa-Brändström-Gymnasium mit 314 m² je Klasse,
- Heinrich-Heine-Gymnasium mit 381 m² je Klasse und
- Sophie-Scholl-Gymnasium mit 304 m² je Klasse.

Für das Heinrich-Heine-Gymnasium verweist die Schulverwaltung auf den mittlerweile gebundenen Ganztagsbetrieb sowie die großzügig bemessene Aula. Die Aula ist als Fläche des Schulbetriebs mit in die Berechnung eingeflossen ist, wird allerdings faktisch auch für städtische oder externe Veranstaltungen genutzt.

Summen Gymnasien 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
64.360	5.460	226	27,35	285	263	22	4.939

In der stadtweiten Saldierung aller Bedarfe und Überhänge weist die GPA NRW an Gymnasien ein Potenzial von 4.939 m² aus, was rund acht Prozent der Flächen entspricht. Seit 2011 kam es zu keinen nennenswerten Veränderungen.

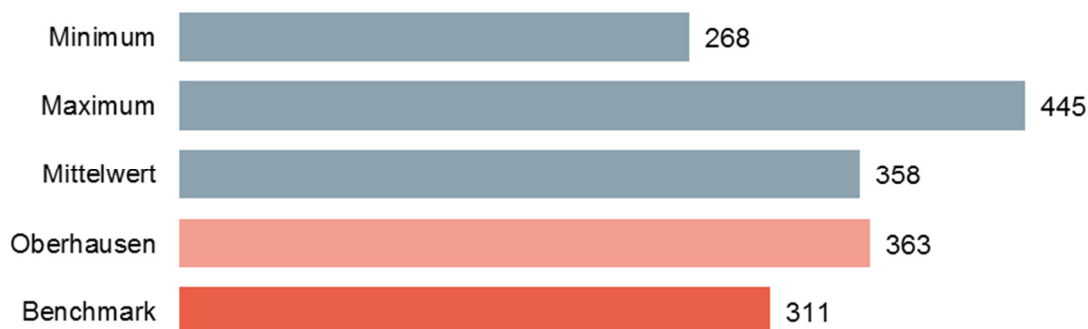
→ Empfehlung

Wegen der Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit wird es nicht nur an den drei genannten Gymnasien zu weiteren Überkapazitäten kommen. Die Stadt Oberhausen sollte Möglichkeiten zur Einsparung prüfen, wenn die Flächen zukünftig nicht mehr zwingend für die schulische Nutzung erforderlich sind.

Gesamtschulen

Die Schülerzahlen an Gesamtschulen stiegen aufbaubedingt von 2000 nach 2011 um 23 Prozent. Für die Zukunft werden stabile Schülerzahlen erwartet. Die Gesamtschulen bleiben als Schulform in Oberhausen unverändert bestehen. Alle Gesamtschulen sind Ganztagschulen. Dies hat die GPA NRW beim Benchmark berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Gesamtschule je Klasse in m² 2011



Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
363	268	445	358	317	362	393	20

Grafiken mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen sind als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 5) zu finden. Darin ist zu sehen, dass nur an der Gesamtschule Alt-Oberhausen (jetzt Fasia-Jansen-Gesamtschule) und der Gesamtschule Osterfeld Potenziale bestehen.

Summen Gesamtschulen 2011

Schulgebäude in m²	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m² je Klasse	Benchmark in m² je Klasse	Potenzial in m² je Klasse	Potenzial in m²
70.073	5.037	194	28,26	363	311	52	9.989

Rund 28 Prozent der Gesamtschul-Flächen weist die GPA NRW als Potenzial aus. Wichtige Veränderungen seit 2011 gab es an Gesamtschulen nicht. Die Flächenüberhänge entsprechen rechnerisch dem Platzbedarf von 32 Klassen.

→ Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte die ermittelten Potenziale an den einzelnen Standorten kritisch prüfen.

Möglicherweise bestehen durch Aufgabe von Grund- und Hauptschulen weitere Handlungsmöglichkeiten z.B. durch Optimierung von Dependence-Lösungen.

Zusammenfassung der Potenziale Schulgebäude 2011

Schulart	Potenzial in m² BGF (gerundet)
Grundschulen	13.800
Hauptschulen	0
Realschulen	400
Gymnasien	4.900
Gesamtschulen	10.000
Gesamt	29.200

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 zugewanderte Kinder und Jugendliche (Seiteneinsteiger) erschwert. Ihnen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse vermittelt werden, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. 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 Spannbreite.

→ Feststellung

Drückt man das Flächenpotenzial monetär aus, ergibt sich für die Oberhausener Schulen in 2011 ein Betrag von rund 2,92 Mio. Euro.

Durch die Aufgabe mehrerer Schulen hat die Stadt Oberhausen die Schulflächen seit 2011 bereits reduziert. Durch den generellen Rückgang der Schülerzahlen nimmt der Flächenbedarf bei den meisten Schulformen jedoch weiter ab. Um die heutige Situation darzustellen, berücksichtigt die GPA NRW die zwischenzeitig eingetretenen und textlich zuvor erwähnten Veränderungen in der Schullandschaft.

Szenario der Potenziale Schulgebäude 2015

Schulart	Potenzial in m² BGF (gerundet)
Grundschulen	24.100
Hauptschulen	7.500
Realschulen	2.100
Gymnasien	10.700
Gesamtschulen	10.400
Gesamt	54.800

Die GPA NRW zieht für ihre Szenario-Betrachtung die Schülerzahlen aus der jüngsten städtischen Schulentwicklungs-Planung heran, die üblicherweise bis 2018/19 reicht. Für die Stadt Oberhausen lagen allerdings keine aktuelleren Zahlen vor, da die entsprechende Schulentwicklungs-Planung derzeit in Bearbeitung ist.

Die Berechnungsgrundlage für das Szenario findet sich als Tabelle 2 als Anlage zu diesem Teilbericht.

In dem Szenario wird der vorhandene Gebäudebestand unterstellt abzüglich der bekannten Schulschließungen. Die Ganztagsangebote werden unverändert wahrgenommen. Als durchschnittliche Klassenstärke dient als Orientierungswert der Klassenfrequenzrichtwert für die jeweilige Schulform.

Da die Stadt Oberhausen von 2011 bis 2015 erst drei Grundschulen und eine Hauptschule aus der schulischen Nutzung entlässt, kann sie im Jahr 2015 nur ein geringes bereits realisiertes Potenzial vorweisen.

Monetär ausgedrückt umfasst das verbleibende Potenzial inklusive auslaufender Hauptschulen 5,48 Mio. Euro im Jahr 2016.

Bei den Grundschulen zeigt sich, dass von 2011 bis 2015 die Überkapazitäten deutlich zunehmen. Die dann voraussichtlich noch bestehenden Potenziale an den Grundschulen entsprechen – ohne Reduzierung von Flächen – dem Umfang, den 79 Grundschul-Klassen an Raum benötigen. Die Stadt Oberhausen würde dann rechnerisch auf das Stadtgebiet verteilt Platz für fast 20 zusätzliche Züge zur Verfügung stellen.

Die verbleibenden Hauptschulen werden vermutlich mit Ablauf des Schuljahres 2017/18 auslaufend geschlossen. Bis dahin kommt es in dieser Schulform zu immer stärkeren rechnerischen Überkapazitäten, weil sich bei weniger Klassen auf der gleichen Fläche die Auslastung der Schulgebäude verschlechtert. Doch auch ohne das Potenzial der Hauptschulen verbleiben noch 47.300 m², die die GPA NRW als Überhang an den übrigen Schulformen ausweist.

An den Realschulen ist ein allgemeiner demografisch bedingter Rückgang der Schüler festzustellen, ohne dass hier Fläche reduziert wird.

Die perspektivisch zunehmenden Flächenüberhänge an den Gymnasien sind deutlich auf die Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit zurückzuführen. Dem Rückgang der Schülerzahlen wird im Szenario nicht mit einem Rückgang der Schulflächen begegnet.

Bei den Gesamtschulen bleibt die Situation im Wesentlichen unverändert.

Das Szenario ist überschlägig bzw. summarisch und soll insbesondere aufzuzeigen, wie sich die schon heute bekannte demografische Entwicklung auf den Gebäudebestand auswirkt. Es zeigt, dass auch weiterhin Handlungsmöglichkeiten zu nutzen sind. Der Bestand an Schulgebäuden insgesamt muss sich an die schrumpfende Schülerzahl anpassen.

→ Feststellung

Die Potenziale der Schulgebäude (ohne Hauptschulen) steigen in 2015 auf rund 4,73 Mio. Euro jährlich an. Während die Überhänge an den Gesamtschulen stabil bleiben, verschlechtert sich die Situation an allen anderen Schulformen durch den allgemeinen demografischen Wandel und die Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit.

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 Oberhausen wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2011

Bezeichnung	Bedarf bei zwölf Klassen je Übungseinheit	Bestand	Saldo
Grundschulen	27,5	28	0,5
Hauptschulen	5,8	4	-1,8
Realschulen	7,0	3	-4,0
Gymnasien	18,8	8	-10,8
Gesamtschulen	16,1	5	-11,1
sonstige Turnhallen	-	45	45
Summe	75,2	93	17,8

→ Feststellung

In Oberhausen gibt es im Vergleichsjahr rund 19 Prozent an Turnhallen-Einheiten mehr, als für den Schulsport rechnerisch erforderlich sind.

Nicht für alle genutzten Turnhallen konnten die Flächen in m² BGF zur Verfügung gestellt werden. Ein Bezug der Summe der Flächen auf die Einwohnerzahl entfällt deshalb in Absprache mit der Stadt.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Als Folge der sinkenden Schülerzahlen sind viele Grundschulen nicht mehr vollständig ausgelastet. Zwar können durch Schulschließungen einige Potenziale realisiert werden. Um Gebäudekosten einzusparen, sollte die Stadt Oberhausen die Schulstandorte aber weiter reduzieren. Die GPA NRW sieht hier noch deutliche Handlungsmöglichkeiten.
- Bei den Hauptschulen hat die Stadt Oberhausen auf die rapide zurückgehenden Schülerzahlen reagiert. Alle Hauptschulen nehmen keine neuen Schüler mehr auf. Die Auflösung aller Hauptschulen bis 2018 steht bevor.
- Bei den Realschulen entsteht erst allmählich ein Überangebot an Fläche bedingt durch ruckläufige Schülerzahlen.
- Wenn das Gymnasium künftig nur noch acht Jahre besucht wird, sinken auch hier die Schülerzahlen. Ein Jahrgang muss weniger in den Gebäuden untergebracht werden. Dieser Rückgang der Schülerzahlen verschärft die Flächensituation, so dass künftig deutliche Überkapazitäten entstehen.
- Die Gesamtschulen nutzen ihre Aufnahmekapazitäten vollständig aus, sind jedoch vom Platz her offenbar großzügig bemessen. Die Stadt sollte prüfen, ob durch eine effizientere Nutzung der Gebäude höhere Zügigkeiten ermöglicht werden können.
- Der Bestand an Schulturnhallen übersteigt 2011 den Bedarf deutlich.
- Die Stadt Oberhausen konnte die Flächendaten und Schülerzahlen in ausreichender Qualität liefern. Die Datentransparenz ist zufriedenstellend.
- Als eine schulpolitische Vision wurde bereits die Aufgabe der Schulform der Hauptschule beschlossen. Die Stadt Oberhausen sollte die Aufstellung des Bildungsplanes nutzen, auch das weitere und zukünftige Schulangebot verbindlich festzulegen.

➔ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Oberhausen mit dem Index 3.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sich verändernde Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbünden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- die Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auch auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Oberhausen setzte 2011 insgesamt 59,5 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten ein. Insbesondere bei Vollzeit-Stellen ist in Oberhausen eine Kraft häufig auch an mehreren Schulen tätig. Ferner gibt es an sechs Schulen Dependancen, die ebenfalls mit Stellenanteilen für Schulsekretariate besetzt sind. Das Personal in Schulsekretariaten verursachte Personalaufwendungen von zusammen 2,63 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.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011 (alle Schulformen außer Berufskollegs)

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
103	55	103	73	67	72	76	22

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 3 der Anlage dieses Teilberichts zu entnehmen.

→ Feststellung

Bei Grundschulen, Gesamtschulen und Förderschulen erreicht Oberhausen landesweit die höchsten Personalaufwendungen auf den Schüler bezogen. In keiner anderen kreisfreien Stadt wird mehr Geld für die Besetzung der Schulsekretariate ausgegeben.

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:

⁶ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/11)

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011 (nur Berufskollegs)

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
64	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)

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
428	428	778	602	548	605	659	22

→ Feststellung

Oberhausen erreicht bei Grundschulen, Gesamtschulen und Förderschulen landesweit den niedrigsten Wert. In allen anderen kreisfreien Städten müssen die Sekretariatskräfte an diesen Schulformen mehr Schüler betreuen. Auch bei der zusammengefassten Kennzahl über alle Schulformen (ohne Berufskollegs) stellt Oberhausen das niedrigste Verhältnis von Vollzeit-Stellen zu Schülern dar.

Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariat 2011 (nur Berufskollegs)

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
688	597	1.234	887	758	840	988	21

Tendenziell ähnlich ist die Positionierung beim Vergleich der Zahl der zu betreuenden Schüler an den Berufskollegs.

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	Oberhausen Vollzeit-Stellen	Oberhausen Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	1,0	2	1
E 8	15,0	25	7
E 6	37,0	62	55
E 5	5,5	9	32
E 3	1,0	2	6
Summe	59,5	100	100

Die Tabelle gibt den Stand der tatsächlichen Besetzung wieder (Ist), um den tatsächlichen Mitteleinsatz zu vergleichen. Die Bandbreite der Entgeltgruppen ist bei der Stadt Oberhausen demnach weit gespreizt mit einem Schwerpunkt bei E 6 und immerhin noch jeder vierten Stelle in E 8 oder höher. Nur elf von 22 kreisfreien Städten haben überhaupt Stellen in den Entgeltgruppen E 8 oder E 9 eingerichtet. Wenn E 8- oder E 9-Stellen vorhanden sind, befinden sich diese nur in den Berufskollegs. 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 Oberhausen handelt es sich bei den mit E 8 und E 9 bewerteten Stellen um zusammen 16 Vollzeit-Stellen, die auf alle Schulformen außer Hauptschulen und Förderschulen verteilt sind. Nach dem Soll-Stellenplan sind diese hohen Eingruppierungen nicht vorgesehen. Hier dominiert die Entgeltgruppe 6. Die Eingruppierungen nach Entgeltgruppen E 8 und E 9 resultieren alleine aus der Besitzstandswahrung des BAT. Neubesetzungen erfolgen nur noch in Entgeltgruppen E 5 und E 6.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Oberhausen verwendet einen nach Schülerzahl und Schulform gestaffelten Stundensockel. Für sogenannte „Bausteine“ wie Ganztagsangebote, integrative Klassen, muttersprachlichen Unterricht, fremdsprachige Kinder und das Bildungs- und Teilhabepaket gibt es weitere Zuschläge.

Grundsätzlich begrüßt die GPA NRW die differenzierte Vorgehensweise bei der Feststellung des Stellenbedarfs. So können die individuellen Besonderheiten der einzelnen Schulstandorte berücksichtigt werden. Dies ermöglicht eine passgenaue Besetzung. Hilfreich können auch die Ausführungen des KGSt-Berichtes 14/2014 zur Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten sein. Dort werden noch deutlich differenziertere Möglichkeiten zur Stellenbemessung vorgestellt, als Oberhausen sie bislang verwendet. Mit dem im Bericht beschriebenen detaillierten Aufgabenkatalog und mittleren Bearbeitungszeiten könnte die Stadt Oberhausen die individuellen Besonderheiten noch feiner ermitteln.

Alle zwei Jahre errechnet die Stadt Oberhausen die nach ihrem Bemessungsmodell benötigten Stunden und passt die Besetzung der Sekretariate entsprechend an. Hierbei kann es neben Stundenanpassungen auch zu Umsetzungen zu anderen Schulen kommen. Denn eine Änderung der Arbeitszeit wird nur im Einvernehmen mit den Betroffenen vorgenommen. Nach den Erfahrungen der Schulverwaltung gelingt es auch in Oberhausen meistens, einvernehmliche Lösungen zu finden.

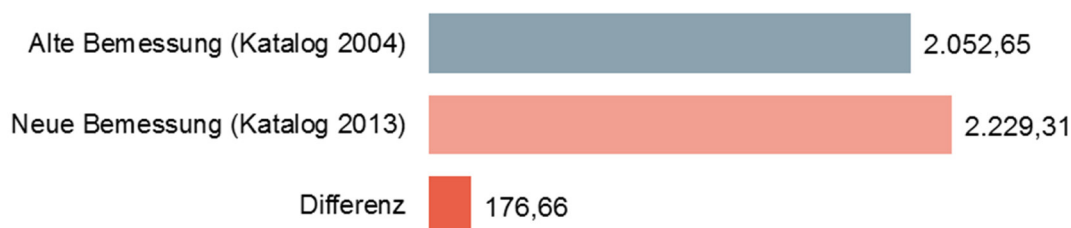
Die meisten Vergleichsstädte arbeiten dagegen mit flexibleren Arbeitsverträgen, die der Kommune eine Anpassung der Stundenzahl bei Bedarfsänderungen ermöglichen. Zum Beispiel werden neue Arbeitsverträge grundsätzlich mit einem garantierten Stundensockel im Umfang der halben Wochenarbeitszeit geschlossen. Darüber hinaus werden befristet für ein Jahr genau die Stunden als Arbeitszeit vereinbart, die sich am jeweiligen Schulstandort jährlich auf Basis der tatsächlichen Schülerzahlen als Bedarf errechnen. So können Stunden-Soll und Stunden-Ist aktuell angepasst werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte eine flexible Vertragsgestaltung für die Sekretariatskräfte anstreben, um die Arbeitszeiten zeitnaher an den tatsächlichen Bedarf anpassen zu können.

Die Stadt Oberhausen hat ihr Bemessungsmodell mit Auswirkung ab dem Jahr 2013 aktualisiert⁷. Hierbei wurden der seit 2004 bestehende Aufgabenkatalog und die zugehörigen Stundenansätze aktualisiert. Dabei kam es zusammen genommen zu einer Ausweitung der zur Verfügung gestellten Wochenstunden um rund 8,5 Prozent.

Bemessung der Wochenstunden in Schulsekretariaten in Oberhausen 2012



Bei einem interkommunalen Vergleich auf Basis der Werte für 2012 würde die Stadt Oberhausen nun noch weniger Vollzeit-Stellen je Schüler und einen noch höheren Personalaufwand je Schüler aufweisen. Die Kennzahlen verschlechtern sich durch das neue Bemessungsmodell weiter.

Zugleich gibt es auch gegenläufige Trends, die zu geringeren Bemessung führen werden. Wegen der Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit sowie des allgemeinen demografischen Rückgangs der Schülerzahlen bleiben auch künftig regelmäßige Anpassungen erforderlich.

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 Oberhausen hat im Jahr 2011 insgesamt rund 2,95 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Davon entfallen 78 Prozent auf den Schulweg, der Rest auf Fahrten zu Sportstätten. In vielen kreisfreien Städten ist der Anteil für die Sportfahrten geringer.

⁷ Rat der Stadt Oberhausen, DS-Nr. B/15/2573-01

Der Haushaltssanierungsplan der Stadt Oberhausen enthält eine Maßnahme aus diesem Bereich:

- Nr. 49, Senkung der Schülerbeförderungskosten bei jährlich 150.000 Euro Einsparung

Die Stadt Oberhausen strebt künftig eine Reduzierung der zu befördernden Schüler und günstigere Ausschreibungsergebnisse an.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	107	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro		219	1.611	608	508	551	631	18
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent		4,0	44,9	19,2	14,4	15,4	23,1	18

Es konnten nicht alle Kennzahlen für diese Prüfung gebildet werden, da die hierfür benötigten Grunddaten bei der Stadt Oberhausen nicht erhoben werden. Die GPA NRW beschränkt sich deshalb in Absprache mit der Stadtverwaltung auf eine Betrachtung hoch aggregierter Kennzahlen.

Die entsprechenden Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 4 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen. Oberhausen erreicht über alle Schulformen betrachtet durchschnittliche Werte.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Oberhausen nutzt für die Schülerbeförderung ganz überwiegend den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Ein Schülerspezialverkehr wird in Oberhausen 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 Oberhausen das städtische Verkehrsunternehmen „Stadtwerke Oberhausen GmbH (STOAG)“. Den Schülerspezialverkehr organisiert und steuert die Schulverwaltung selbst.

Die Beförderungskosten übernimmt die Stadt Oberhausen nur für anspruchsberechtigte Schüler. Zusätzliche Fahrten, die nicht als Schulweg oder Unterrichtsfahrt gelten, erstattet der Schulträger nicht. Bei der Übernahme der Fahrtkosten beachtet die Stadt Oberhausen den Höchstbetrag⁸. 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.

⁸ 100 Euro je Monat, § 2 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung (SchfkVO)

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 (VRR). 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 Oberhausen zahlt dem Verkehrsunternehmen durch vertragliche Verpflichtung für die SchokoTickets pauschale Abgeltungsbeträge. Die Pauschale soll dem Verkehrsunternehmen bestimmte Einnahmen garantieren⁹. Bis zur Einführung des SchokoTickets in 2002 hat der Schulträger die individuellen Ticketkosten für anspruchsberechtigte Schüler übernommen. Die Summe aller Ticketkosten aus 2002 wird seitdem jährlich als Pauschale an das Verkehrsunternehmen gezahlt. Die Pauschale wird dabei jährlich mit der Anzahl aller – also auch der nicht anspruchsberechtigten – Schüler und der Entwicklung der Ticketpreise indiziert. Basis für die Berechnung ist also nicht die Zahl der Anspruchsberechtigten, sondern die Summe aller Schüler im jeweiligen Schuljahr.

→ Feststellung

Die Stadt Oberhausen 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.

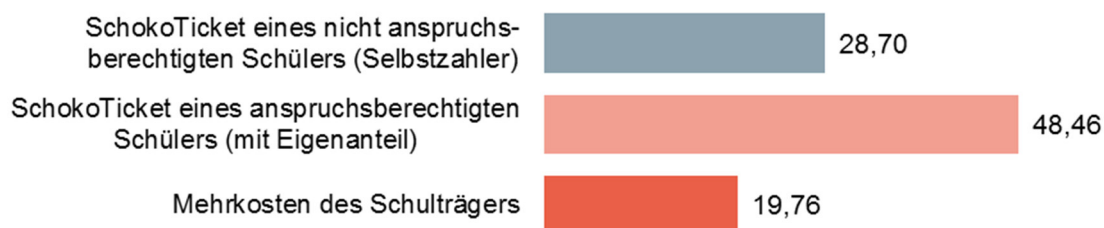
→ Feststellung

Rechtlich ist vorgeschrieben, dass ein Schüler mit Anspruch auf Fahrtkostenerstattung bei Nutzung des SchokoTickets einen Eigenanteil trägt. Dieser Eigenanteil führt in Oberhausen nicht zu einer Entlastung des städtischen Haushaltes.

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 48,46 Euro für jeden anspruchsberechtigten Schüler.

⁹ 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.

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 Oberhausen 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.

Die Abrechnungsmodalitäten für die Schülerfahrkosten im ÖPNV bei den kreisfreien Städten im Verkehrsverbund Rhein Ruhr (VRR) stammen aus 2001. Sie entsprechen nicht mehr den aktuellen Verhältnissen was die Höhe der Erstattungen und die Zahl der erstattungsberechtigten Schüler angeht. Im Rahmen dieser Prüfung geht es der GPA NRW darum, dass bestehende Verfahren zunächst transparent zu machen und sachdienliche Hinweise für eine prinzipiell mögliche Änderung der bisherigen Praxis zu geben.

Um die Schülerbeförderung zu organisieren, arbeiten Schulverwaltung und Verkehrsunternehmen zusammen. Gemeinsam prüfen sie nach Auskunft der Verwaltung in jährlichen Abstimmungsgesprächen, wie die Streckenführung sowie die Auslastung der Verkehrsmittel verbessert werden kann, insbesondere an Schulzentren. Die Schulverwaltung ist hierbei dem Verkehrsunternehmen gegenüber nicht weisungsbefugt.

Schülerbeförderung im Schülerspezialverkehr

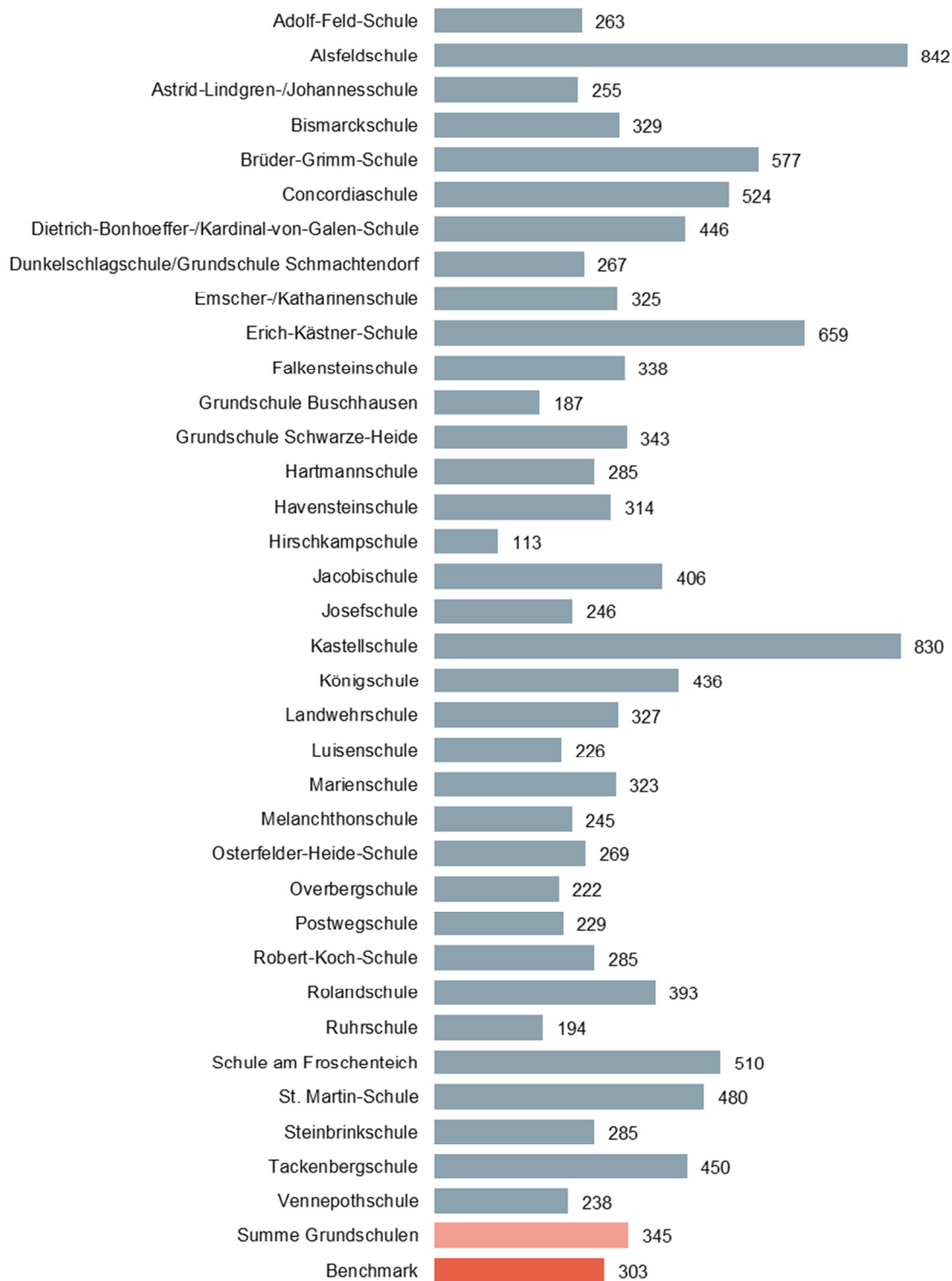
Die Stadt Oberhausen schreibt die Dienstleistungen zur Beförderung im Spezialverkehr regelmäßig jedes Jahr in Losen mit einjähriger Laufzeit aus, zuletzt im November 2014. Sowohl unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten als auch aus wirtschaftlichen Aspekten ist die bisherige Vorgehensweise der Stadt Oberhausen beim Schülerspezialverkehr zu begrüßen.

→ Feststellung

Im Themenfeld Schülerspezialverkehr ist aus den Kennzahlenwerten und der geschilderten Vorgehensweise direkt kein Handlungsbedarf abzuleiten.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

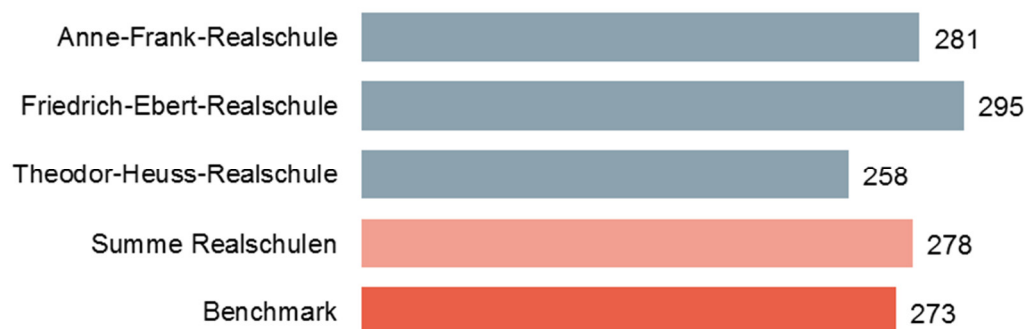
Grafik 1: Schulgebäude Grundschulen in m² BGF je Klasse 2011



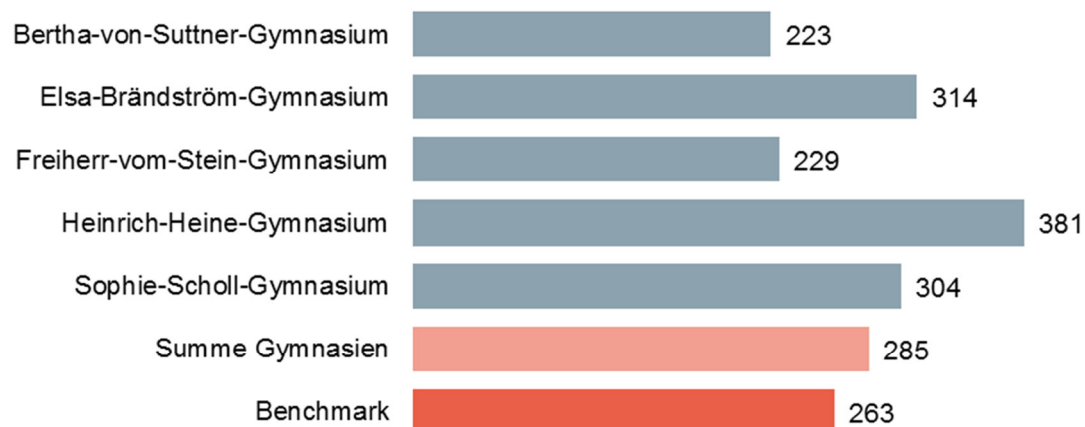
Grafik 2: Schulgebäude Hauptschulen in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 3: Schulgebäude Realschulen in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 4: Schulgebäude Gymnasien in m² BGF je Klasse 2011



Grafik 5: Schulgebäude Gesamtschulen in m² BGF je Klasse 2011

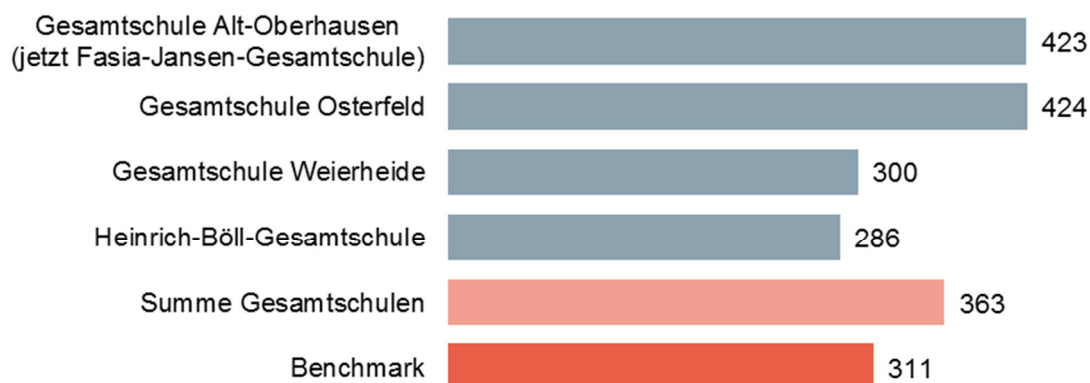


Tabelle 1: Übersicht der Potenziale Schulgebäude 2011

Schulform	Schulgebäude in m² BGF	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m² BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial	Potenzial
						in m² BGF je Klasse	in m² BGF je Klasse	in m² BGF
Grundschulen	113.784	7.094	330	21,50	345	303	42	13.794
Hauptschulen	20.979	1.410	69	20,43	304	360	0	0
Realschulen	23.375	2.383	84	28,37	278	273	5	443
Gymnasien	64.360	5.289	227	27,35	285	263	22	4.939
Gesamtschulen	70.073	5.037	194	28,26	363	311	52	9.989
Gesamt	292.571	21.213	904					29.166

Tabelle 2: Szenario der Potenziale Schulgebäude 2015

Schulform	Schulgebäude in m² BGF	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m² BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial	Potenzial
						in m² BGF je Klasse	in m² BGF je Klasse	in m² BGF
Grundschulen	107.723	6.468	276	23,5	390	303	87	24.095
Hauptschulen	16.161	571	24	24,0	673	360	313	7.521
Realschulen	23.375	2.184	78	28,0	300	273	27	2.081
Gymnasien	64.360	4.738	204	28,0	316	263	53	10.743

Schulform	Schulgebäude in m² BGF	Schüler	Klassen / Kurse	durchschnittliche Klassenstärke	Schulgebäude in m² BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial	Potenzial
Gesamtschulen	70.073	4.960	192	28,0	365	311	54	10.435
Gesamt	281.692	18.921	774					54.875

Tabelle 3: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	125	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	355	355	1.165	655	556	615	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.450	33.400	44.555	41.379	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	78	60	117	82	72	79	85	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	564	376	704	531	471	539	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	33.400	46.700	42.190	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	57	43	102	61	53	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	794	416	1.117	727	651	702	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.150	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	73	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	622	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.300	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	107	51	107	72	64	70	77	21

Kennzahl	Ober- hausen	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	403	403	832	614	555	625	657	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.056	38.668	47.969	42.919	42.236	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	322	78	322	159	123	148	189	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	136	136	556	298	225	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.800	38.835	44.130	41.962	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	64	35	73	51	46	51	55	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	688	597	1.234	891	789	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.206	39.088	45.250	43.230	42.596	43.474	44.206	21

Tabelle 4: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Ober- hausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	74	9	117	64	37	58	97	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro		478	2.135	927	605	810	927	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent		0,5	9,4	4,3	2,6	4,0	4,5	17
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	219	35	219	128	101	109	156	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro		280	1.591	576	440	475	619	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent		6,1	42,0	21,4	13,1	19,3	29,4	17

Kennzahl	Ober- hausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quartil	Anzahl Werte
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	134	23	231	121	96	125	146	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro		287	1.594	536	417	453	512	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent		4,4	46,8	23,7	17,8	21,3	30,4	17
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	127	26	231	125	80	127	169	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro		329	1.589	560	413	436	564	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent		6,0	43,2	23,6	18,0	21,3	31,8	17
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	131	34	293	146	91	143	205	18
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro		308	1.590	520	413	427	474	15
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent		1,9	63,4	31,8	22,6	24,5	46,5	16
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	360	257	1.563	745	564	700	922	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro		886	3.966	1.776	1.040	1.474	1.975	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent		12,5	70,5	45,5	38,1	50,6	52,6	17
Berufskollegs								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	42	20	112	64	52	63	77	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro		339	1.590	599	427	541	669	16
Anteil der beförderten Schüler an der gesamten Schülerzahl in Prozent		3,7	17,2	11,1	8,5	12,0	13,4	16

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen und -
anlagen der Stadt
Oberhausen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	4
Kennzahlen	6
Gesamtbetrachtung der Verkehrsflächen	10
Straßenbeleuchtung	10
Energie	11
Unterhaltung	13
Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung	13

→ Verkehrsflächen und –anlagen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet die Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbeleuchtung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Straßenvermögen.

Die Untersuchung der Straßenbeleuchtung dient als Orientierung im Hinblick auf den Mitteleinsatz. Die GPA NRW hat einen Benchmark für den Stromverbrauch bezogen auf die Leuchtenstandorte definiert. Auf der Basis dieses Benchmarks ermittelt sie das Potenzial.

Verkehrsflächen

Ein vorausschauendes Verkehrsflächenmanagement ist eine wesentliche Grundlage für die wirtschaftliche und am Bedarf ausgerichtete Erhaltung und Unterhaltung der Verkehrsflächen. Daher untersucht die GPA NRW wie das Straßenvermögen in den Kommunen gesteuert wird und welche Strukturen in der jeweiligen Stadt zugrunde liegen. Danach betrachtet und analysiert sie steuerungsrelevante Kennzahlen zur Substanz- und Vermögenserhaltung. Die einbezogenen Grunddaten für die Kennzahlenermittlung sind angelehnt an die Definitionen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen zum Finanzbedarf der Straßenerhaltung.

Aufgrund der individuellen Einflussfaktoren in den Kommunen geben die interkommunalen Vergleiche eine Orientierung. Die Ausprägung der Kennzahlen und deren Wirkungszusammenhänge sind als Indikator für ggf. bestehende oder zukünftige Haushaltsrisiken geeignet.

Um eine vorsichtige Gesamteinschätzung zum Erhaltungszustand bzw. –bedarf vorzunehmen, werden die Kennzahlen in der Analyse um vergangene und zukünftige Entwicklungen ergänzt.

Abschließend stellt die GPA NRW die Verteilung der Flächen nach Schadensklassen und, soweit möglich, die Veränderung zur letzten überörtlichen Prüfung dar.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Oberhausen erörtert wurde.

- Die Unterhaltung der Verkehrsflächen wird von der Wirtschaftsbetriebe Oberhausen GmbH (WBO) wahrgenommen. Innerhalb der Verwaltung erfolgt die Steuerung durch den Fachbereich 5-6-40 Schnittstelle WBO GmbH.

- 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.
- Der Bestand des Straßenkatasters korrespondiert mit der Anlagenbuchhaltung. Es ist also sichergestellt, dass Informationen hinsichtlich der Wertveränderungen (außerplanmäßige AfA, Verlängerung der Restnutzungsdauer) zeitnah zur Anlagenbuchhaltung gelangen.
- Die Straßen werden regelmäßig von Mitarbeitern der WBO begangen, um der Verkehrssicherungspflicht Genüge zu tun. Die Informationen aus diesen Begehungen fließen täglich in die Datenbank ein.
- Eine schriftlich fixierte Unterhaltungsstrategie ist nicht vorhanden. Kleinere „Flickarbeiten“ werden durch die Mitarbeiter der WBO durchgeführt. In begrenztem Umfang erfolgen auch Deckenerneuerungen durch fremdfirmen. Insgesamt bewegen sich die Unterhaltungsmaßnahmen aber auf sehr geringem Niveau (siehe Abschnitt Unterhaltung)
- Die Straßenbaubeitragssatzung (KAG) der Stadt Oberhausen 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 Oberhausen als Stärkungspakt-Kommune nicht verzichten. Weitere Ausführungen hierzu sind auch dem Teilbericht Finanzen zu entnehmen.
- Eine mittelfristige Bedarfsplanung für Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen ist nicht vorhanden. Nach jedem Winter wird ein Schadensbericht vorgelegt, der dann die Grundlage für die jährlichen Maßnahmen darstellt. Aufgrund der desolaten Haushaltssituation und der daraus resultierenden eingeschränkten Mittel können jedoch nicht alle erforderlichen Maßnahmen umgesetzt werden.
- Straßenaufbrüche sind ein wesentlicher Faktor für die Nutzungsdauer der Verkehrsflächen. Wichtig erscheint daher ein sachgerechter Umgang. Alle Aufbrüche sollten in einem Kataster erfasst werden. Die fachgerechte Wiederherstellung sollte während der Bauzeit und vor Ablauf der Gewährleistung kontrolliert werden. Der entstehende Aufwand kann über eine Gebühr refinanziert werden. Eine Gebühr wird in Oberhausen bisher nur für die verkehrsrechtliche Genehmigung erhoben.

Strukturen

Die Stadt Oberhausen unterhält in ihrem gut 7.700 ha großen Stadtgebiet ca. 6,6 Mio. m² Verkehrsflächen. Fünf Prozent der Verkehrsfläche sind Straßenbegleitgrün. Informationen zu diesen Flächen sind dem Teilbericht Grünflächen zu entnehmen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich somit auf eine Verkehrsfläche von ca. 6,2 Mio. m².

Strukturkennzahlen in 2011

Kennzahl	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	2.757	805	3.195	1.954	1.485	2.057	2.494	22
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	31,07	20,87	47,21	32,34	28,90	30,57	34,67	22

Die Positionierung bei diesen Strukturkennzahlen ist wesentlich durch den Einwohnerbezug geprägt. Oberhausen ist eine der dichtbesiedelten Städte in NRW. Die absolute Größe der Verkehrsfläche ist im Vergleich deutlich unterdurchschnittlich. Der Anteil an der Gesamtfläche des Stadtgebietes zeigt hingegen ein deutlich überdurchschnittliches Niveau.

Auch die Verkehrsflächen als Teil des Vermögens sind im Wert zu erhalten, soweit sie als unabdingbar und erforderlich für die Aufrechterhaltung der notwendigen Infrastruktur betrachtet werden. 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 des Infrastrukturvermögens wird im Übrigen auch durch die Bilanzwerte unterstrichen. Die Verkehrsflächen sind in Oberhausen bilanziell mit einem Wert von 330 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

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,19	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 Oberhausen ist im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich.

Bilanzwert „Straßen, Wege, Plätze“ in Euro

2008	2009	2010	2011
381.513.000	364.254.000	348.239.000	331.142.000

Die ausgewiesenen Werte beinhalten sowohl die Bilanzposition selbst als auch die die Verkehrsflächen betreffenden Anlagen im Bau. In den betrachteten vier Jahren verringert sich der Bilanzwert um fast 13 Prozent. Analog ist auch der Anteil an der Bilanzsumme von 15,8 Prozent in 2008 auf 12,19 Prozent in 2011 zurückgegangen.

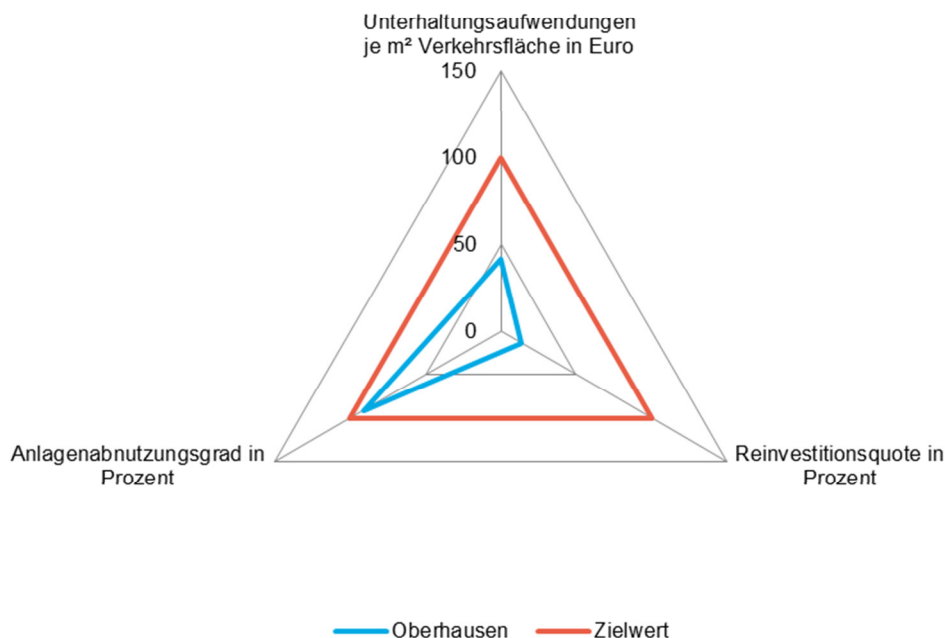
Kennzahlen

Die drei wesentlichen Merkmale

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition

sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Oberhausen ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,10 Euro je m²¹ zugrunde. Für die Reinvestitionsquote hat die GPA NRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Zielwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.



¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“² der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

Kennzahlen	Oberhausen	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,46	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	13,35	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	45,5	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 Restnutzungsdauer zu Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen. Ein Wert unter 50 Prozent deutet auf ein eher junges und noch intaktes Straßennetz hin.

Die Gesamtnutzungsdauer für neu erstellte Straßen wurde in Oberhausen mit 40 Jahren über alle Straßenarten festgelegt. Die Stadt Oberhausen hat sich damit am unteren Ende des vom Gesetzgeber vorgegeben Handlungsrahmens orientiert. Für die Eröffnungsbilanz wurden die Verkehrsflächen nach dem Knoten-Kanten-Modell erfasst und für jeden Abschnitt eine individuelle Restnutzungsdauer ermittelt.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2011

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
45,50	8,94	80,00	52,44	45,50	49,10	68,89	18

Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen in Oberhausen lässt Augenscheinlich zunächst auf keinen Sanierungsstau schließen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es sich um theoretisch ermittelte Werte handelt.

Der interkommunale Vergleich zeigt eine erhebliche Spannweite bei den jeweiligen Anlagenabnutzungsgraden. Dies deutet darauf hin, dass die Städte zum einen über ein unterschiedlich beschaffenes Straßennetz verfügen, mehr aber noch in der Tatsache, dass bei der Bewertung der Anlagen unterschiedliche Wege gewählt wurden.

Bereits in der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die Straßenunterhaltung – damals noch im kamerale Rechnungswesen – untersucht. Dabei hat sie auch die Schadensklassenverteilung in den Blick genommen. Als Ergebnis wurde festgestellt, dass der Zustand der Verkehrsflächen im Jahr 2007 als gut angesehen werden konnte. Aktuelle Erkenntnisse über den Zustand der Verkehrsflächen liegen hingegen nicht vor.

→ **Feststellung**

Die mit der Einführung von NKF geforderte Datentransparenz über den Zustand der Verkehrsflächen liegt in der Stadt Oberhausen aktuell nicht vor. Sachgerechte Entscheidungen über notwendige Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen lassen sich nur auf einer validen Datenbasis treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oberhausen sollte kurzfristig eine Inventur der Verkehrsflächen durchführen. Hiermit kommt sie nicht nur ihrer gesetzlichen Verpflichtung nach. Erst nach einer aktuellen Auswertung ist sie wieder in der Lage, Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen sachgerecht zu planen.

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 Bauhöfe beseitigt

Unter Instandsetzung werden hingegen bauliche Maßnahmen verstanden, die der Substanzerhaltung oder Verbesserung von Oberflächeneigenschaften dienen. Sie werden auf zusammenhängenden Flächen, in der Regel in Fahrstreifenbreite bis zu einer Dicke von vier cm ausgeführt. Diese nachhaltige Unterhaltung der Verkehrsflächen erfolgt in Oberhausen 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

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,46	0,32	0,95	0,56	0,44	0,54	0,61	16

Die Aufwendungen der Stadt Oberhausen sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Der Zielwert wird deutlich unterschritten. In den Jahren 2008 bis 2010 ist dies noch gravierender festzustellen. Die Kennzahl bewegt sich hier zwischen 0,15 und 0,23 Euro je m².

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 Oberhausen 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	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	2,87	0,82	2,96	2,05	1,50	2,25	2,52	20
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	13,35	1,86	36,69	14,33	4,29	6,94	26,98	13
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,38	0,04	0,77	0,30	0,08	0,17	0,56	13

Die Abschreibungen liegen in den betrachteten Jahren 2008 bis 2010 auf einem gleichbleibendem Niveau von ca. 20 Mio. Euro jährlich. In 2011 sind es noch 17 Mio. Euro. Im Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten bewegt sich Oberhausen auf sehr hohem Niveau. Hier spiegelt sich die kurze Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen wider.

Den Abschreibungen stehen in den betrachteten Jahren Reinvestitionen in Höhe von 2,3 bis 5,6 Mio. Euro gegenüber. Seit der Eröffnungsbilanz haben die Abschreibungen das Straßenvermögen um ca. 48 Mio. Euro verringert. Reinvestitionen sind in diesem Zeitraum insgesamt in Höhe von rund 13,5 Mio. Euro getätigt worden. Über den Zeitraum von vier Jahren ergibt sich eine Reinvestitionsquote – als Verhältnis von Abschreibungen und Reinvestitionen – von 28 Prozent. Die Reinvestitionsquote und insbesondere der anzustrebende Zielwert sind dabei selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Betrachtung von vier Jahren im Hinblick auf die festgesetzte Nutzungsdauer von 40 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. Im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten kann die GPA NRW der Stadt Oberhausen hier aber noch eine annähernd sachgerechte Handhabung bescheinigen, was den Umfang der Reinvestitionen angesichts der Haushaltslage angeht.

→ 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 der Verkehrsflächen

- Der Fachbereich „Schnittstelle WBO GmbH“ steuert die Maßnahmen der WBO an den Verkehrsflächen der Stadt Oberhausen.
- An den verhältnismäßig jungen Verkehrsflächen können die geringen Unterhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen der Vergangenheit aktuell noch ohne größere Risiken akzeptiert werden. Die dringend erforderliche Inventur wird hierzu konkretere Aussagen treffen, sie sollte kurzfristig durchgeführt werden.
- Die Ergebnisse der Inventur sollten in eine aktuelle Schadensklassenverteilung münden. Eine Unterhaltungs- und Erneuerungsstrategie, angepasst an die finanziellen Möglichkeiten, sollte am „Ende des Weges“ stehen.
- Ein gebührenfinanziertes Straßenaufbruchkataster wird die Qualität der Aufbrüche nachhaltig verbessern und sollte daher kurzfristig implementiert werden.

Straßenbeleuchtung

Im Bereich der Verkehrsanlagen betrachtet die GPA NRW die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung. Diese setzen sich zusammen aus den Unterhaltungs- und Energieaufwendungen, den Abschreibungen sowie den Personalaufwendungen der Verwaltungsmitarbeiter.

- Die Stadt Oberhausen ist Eigentümer der Straßenbeleuchtung. Den Betrieb und die Unterhaltung hat sie über einen langfristigen Vertrag an die Energieversorgung Oberhausen AG (EVO) übertragen.

Aufwendungen gesamt in Euro 2011

Kennzahl	Duisburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort	169	98	281	177	153	171	202	19
Aufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche	557	297	984	534	396	493	613	19

Je Leuchtenstandort positioniert sich Oberhausen leicht unterdurchschnittlich, in Bezug auf die Verkehrsfläche etwas überdurchschnittlich.

Die Aufwendungen werden unter anderem von der Beleuchtungsichte beeinflusst. Die Stadt Oberhausen hatte im Jahr 2011 in ihrem Stadtgebiet 20.267 Leuchtenstandorte.

Leuchtenstandorte je 1.000 m² Verkehrsfläche (ohne Begleitgrün) 2011

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,29	2,18	4,15	3,00	2,51	3,05	3,41	20

Die Leuchtdichte liegt in Oberhausen über dem Mittelwert. Aussagen über die Wirtschaftlichkeit des Handelns können hiermit noch nicht getroffen werden. Um eine Verkehrsfläche DIN gerecht zu beleuchten, können unterschiedliche Strategien angewendet werden. Weniger Standorte mit höherer Lichtausbeute oder mehr Standorte mit geringerer Lichtausbeute. Die Stadt Oberhausen hat tendenziell eher den zweiten Weg beschritten.

Energie

Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Stromverbrauch und den Energiepreis bestimmt.

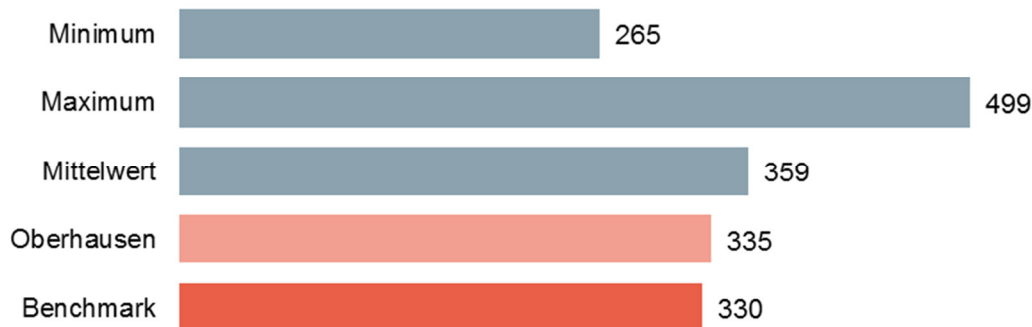
Die Energieaufwendungen je kWh liegen im Vergleichsjahr 2011 beim Mittelwert. Bemerkenswert ist jedoch der gravierende Preisanstieg von 2008 bis 2011 mit 67 Prozent

Energieaufwendungen in Euro 2011

Kennzahl	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Energieaufwendungen je kWh	0,18	0,11	0,24	0,18	0,16	0,18	0,21	16
Energieaufwendungen je Leuchtenstandort	61,50	46,72	92,30	63,68	54,91	62,93	70,35	16
Energieaufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche	202	123	241	190	171	197	204	18

Die überdurchschnittliche Anzahl an Leuchtenstandorten schlägt sich auch hier bei der Positionierung je Leuchtenstandort bzw. je m² Verkehrsfläche nieder. Im Betrachtungszeitraum sind die Aufwendungen um 61 Prozent gestiegen.

Stromverbrauch je Leuchtenstandort in kWh 2011



Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
335	265	499	359	323	348	367	17

Der Stromverbrauch wurde im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2011 um vier Prozent reduziert und liegt nur noch geringfügig oberhalb des Benchmarks. Es besteht ein geringes Potenzial von 100.000 kWh bzw. 18.000 Euro in 2011.

In 2013 hat die Stadt Oberhausen beschlossen, 8.000 Leuchtenstandorte mit Quecksilberdampflampen durch neue LED-Technik zu ersetzen. Die Maßnahme wird mit 20 Prozent durch Fördermittel bezuschusst. Nach eigenen Berechnungen wird die Stadt Oberhausen durch diese Maßnahme ca. 190.000 Euro Minderausgaben jährlich haben.

→ Feststellung

Nach Abschluss der Modernisierungsmaßnahme für 8.000 Leuchtenstandorte wird sich die Stadt Oberhausen Ende 2015 deutlich unterhalb des GPA-Benchmarks beim Stromverbrauch positionieren.

Bei dieser Maßnahme werden nicht Einzelstandorte sondern ganze Straßenzüge mit neuer Straßenbeleuchtung ausgestattet. Es ist davon auszugehen, dass diese Anlagen älter als 30 Jahre sind. Damit wird die Erneuerung der Straßenbeleuchtung, nach ständiger Rechtsprechung des OVG Münster, beitragspflichtig.

→ Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte bei allen Erneuerungsmaßnahmen bei der Straßenbeleuchtung auch die Beitragspflichtigkeit der Maßnahme prüfen.

An dieser Stelle hält es die GPA NRW für wichtig, nochmals auf die Anpassung der Straßenbeitragsatzung (KAG) an die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes hinzuweisen.

Unterhaltung

In die Unterhaltungsaufwendungen hat die GPA NRW die Unterhaltungsaufwendungen (Eigen- und Fremdleistungen), die Personalaufwendungen der Verwaltung sowie auch die Abschreibungen einbezogen. Letzteres ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten, unabhängig davon, ob für die Beleuchtung das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung gewählt wurde.

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich in Euro 2011

Kennzahl	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort	107	44	210	111	78	108	140	17
Unterhaltungsaufwendungen je 1000 m ² Verkehrsfläche	355	148	762	340	200	313	422	17

Im interkommunalen Vergleich liegen die Unterhaltungsaufwendungen unauffällig um die Mittelwerte. Im Betrachtungszeitraum von 2008 bis 2011 ist eine Reduzierung von zwölf Prozent festzustellen.

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Oberhausen ist Eigentümerin der Straßenbeleuchtung. Stromlieferung, Unterhaltung und Betrieb erfolgen durch die Energieversorgung Oberhausen AG (EVO).
- Die meisten GPA-Kennzahlen bewegen sich im interkommunalen Vergleich 2011 unauffällig um die jeweiligen Mittelwerte.
- Im Betrachtungszeitraum wurde der Stromverbrauch um vier Prozent reduziert und liegt damit in 2011 auf GPA-Benchmarkniveau. Weitere deutliche Reduzierungen werden erst nach Abschluss der Auswechslung von 8.000 Quecksilberdampflampen ab 2016 erfolgen. Anschließend wird sich Oberhausen deutlich unterhalb des GPA-Benchmarks beim Stromverbrauch positionieren.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Oberhausen mit dem Index 4.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Oberhausen im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	6
Park- und Gartenanlagen	6
Strukturen	7
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	10
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	13
Straßenbegleitgrün	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	16

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind.

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotop, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Für die drei Nutzungsformen ermittelt die GPA NRW jeweils anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ Potenziale.

Diese Benchmarks basieren auf einer minimalen aber ausreichenden Ausstattung und Pflege der betrachteten Bereiche. Da die Benchmarks Konsolidierungsmöglichkeiten beziffern sollen, ist der Fokus bewusst auf größtenteils extensive Pflege gerichtet. Einige Kommunen erreichen diese Werte mit einer gezielten Steuerung. Auch Richtwerte der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) wurden für die Ermittlung dieser Benchmarks berücksichtigt.

Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Oberhausen ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3 ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßen- begleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	12	4		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	18	6		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	6	2	2	2
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	18	6	6	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	27	9	9	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	27	9	9	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	27	9	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	0	0	0	0
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	27	9	9	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	18	6	6	6

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßen- begleitgrün
Ermittelter Wert	207	69	69	69
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	74	74	74	74

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Die Oberhausener Gebäudemanagement GmbH (OGM) ist als Dienstleister für alle in Oberhausen vorhandener Grünflächen zuständig. Grundlage ist ein sehr umfangreiches Vertragswerk, indem alle Rechte und Pflichten, einschließlich der Vergütungs- und Abrechnungsmodalitäten geregelt sind. Innerhalb der Verwaltung ist die Schnittstelle OGM für die Bereitstellung der Mittel und die Überwachung der ordnungsgemäßen Verwendung zuständig.

- In jeder Kommune sollte idealerweise ein Freiflächenentwicklungskonzept Grundlage für die Grüngestaltung der Stadt sein. In Oberhausen wurde im Jahr 2008 das Stadtentwicklungskonzept 2020 – STEK 2020 durch den Rat beschlossen. Ziele und allgemeine Handlungsempfehlungen für den Bereich Umwelt beziehen sich auf das Sichern, Erhalten und Entwickeln von Grünflächen. Weitere konzeptionelle Inhalte befassen sich mit Naturschutzgebieten, Landschaftsschutzgebieten, Verbundachsen von Grünflächen, Luftleitbahnen und Wasser- und Waldflächen. Die Herausforderungen an den demografischen und gesellschaftlichen Wandel sind planerisch berücksichtigt. Das STEK 2020 wurde durch die Fachverwaltung auch mit Hilfe von Workshops bürgernah erarbeitet. In einer Maßnahmenkarte sind alle betroffenen Flächen hinterlegt. Darüber hinaus werden in den jeweiligen Bereichen ein Spielplatzkonzept und ein Straßenbaumkonzept aufgestellt. Neben dem STEK 2020 ist Oberhausen Mitglied der Planungsgemeinschaft, die mit den Städten Bochum, Herne, Gelsenkirchen, Essen und Mülheim an der Ruhr einen gemeinsamen regionalen Flächennutzungsplan (RNFP) aufstellt.
- Die Bürger einer Stadt sind die Hauptnutzer der Grünanlagen. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung zu wissen, wie zufrieden sie hinsichtlich der Nutzung, Gestaltung, Größe und Pflege der kommunalen Grünflächen sind. Auswertungen aus dem Beschwerdemanagement der OGM und quartiersbezogene Umfragen liefern in Oberhausen ansatzweise Informationen.
- Für einige besonders herausgehobene Parkanlagen bestehen Parkpflegewerke oder sie sind in Bearbeitung. Generell sind die Vorgaben an die OGM über das Leistungsverzeichnis für alle Parkanlagen definiert. Letztendlich erfolgt die Steuerung weitestgehend über das Budget. Budgetkürzungen müssen über Reduzierungen im Pflegeaufwand kompensiert werden. Diese werden zwischen der Schnittstelle der Stadtverwaltung und der OGM besprochen.
- Zwischen der Stadt Oberhausen und der OGM besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis. Die Wirtschaftlich wird regelmäßig auf den Prüfstand gestellt. Zuletzt erfolgte eine Preisanpassung auf der Grundlage eines Gutachtens der Beratungsgesellschaft Ernst & Young.

- In der Verwaltung ist für den Grünflächenbereich keine eigene Kostenrechnung vorhanden. Sie kann jedoch jederzeit und unmittelbar auf die gute und aussagekräftige Kostenrechnung der OGM zugreifen. Hiervon wird bisher jedoch zu wenig Gebrauch gemacht.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen¹ dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	2.757	805	3.195	1.948	1.489	2.044	2.478	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	-7	-15	12	-4	-8	-5	-1	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	363	313	1.242	584	404	489	672	23
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	132	107	873	337	196	288	411	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	36,3	34,1	71,5	54,2	48,3	54,9	61,7	23
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner	41	37	153	87	64	79	108	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	11,4	4,3	34,2	16,3	13,2	16,1	19,3	21

Oberhausen ist eine der dichtbesiedelten Städte in NRW. Erholungs- und Grünflächen sind in Oberhausen insgesamt deutlich unterdurchschnittlich vorhanden. Die kommunale Grünfläche je Einwohner und deren Anteil an der Gemeindefläche tendieren im Vergleich zum Minimum.

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,

¹ Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

- 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 Kennzahlen der Stadt Oberhausen aus den Prüfbereichen Park- und Gartenanlagen und Spiel- und Bolzplätze sind nicht in den interkommunalen Vergleich der GPA NRW eingeflossen. Im Laufe der Prüfung hat sich herausgestellt, dass die Flächenzuordnungen für beide Bereiche nicht eindeutig getrennt bzw. zugeordnet werden können. Bei allen Spielplätzen, die sich innerhalb einer Parkanlage befinden, sind nur ganz minimale Flächenanteile zugeordnet. Die Auswirkungen auf die Kennzahlen bei den Park- und Gartenanlagen sind vermutlich gering, bei den Spiel- und Bolzplätzen wirkt sich dieser Umstand deutlich negativ aus.

Die Flächenzuordnung ist aus Sicht der Kommune nachvollziehbar. Die Abrechnungsgrundlage mit der OGM sieht bei den Spielplätzen höhere Einheitspreise gegenüber den Parkanlagen vor.

→ Empfehlung

Für zukünftige interkommunale Vergleiche ist es sinnvoll, eine sachgerechte Zuordnung der Flächen vorzunehmen, ohne hierbei die Abrechnungsgrundlagen mit OGM zu ändern.

Die Stadt Oberhausen pflegt und unterhält zurzeit 244 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von ca. 2.760.000 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 Oberhausen ist eher eine andere Situation feststellbar. Die durchschnittliche Größe der Anlagen liegt deutlich unter dem Mittelwert. 62 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 Oberhausener Parkanlagen sind detailliert erfasst. Über alle Parkanlagen gesehen ergibt sich folgende Flächenverteilung:

- 45 Prozent Rasenflächen
- 17 Prozent Baumbestandsflächen
- 17 Prozent Gehölzflächen
- 0,04 Prozent Wechselbepflanzung
- 7 Prozent Sukzessionsflächen
- 11 Prozent Wege und Plätze
- 3 Prozent Wasserflächen

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen

Kennzahl	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	14,66	4,92	25,26	12,48	9,81	11,37	14,29	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	12.771	5.301	64.874	17.840	8.185	11.337	20.746	22

Oberhausen stellt seinen Bürgern überdurchschnittlich viele Parkanlagen, sowohl in der Anzahl wie auch der Fläche, zur Verfügung. Hiermit wird ein Stückweit die allgemeine Situation der geringen Erholungs- und Grünfläche je Einwohner kompensiert.

Ein Freizeit- und Erholungswert von Park- und Gartenanlagen ist bei jeder Art von Anlage für die Einwohner erreichbar. Eine Ausstattung mit aufwendig zu pflegenden Flächen ist hierbei nicht 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 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

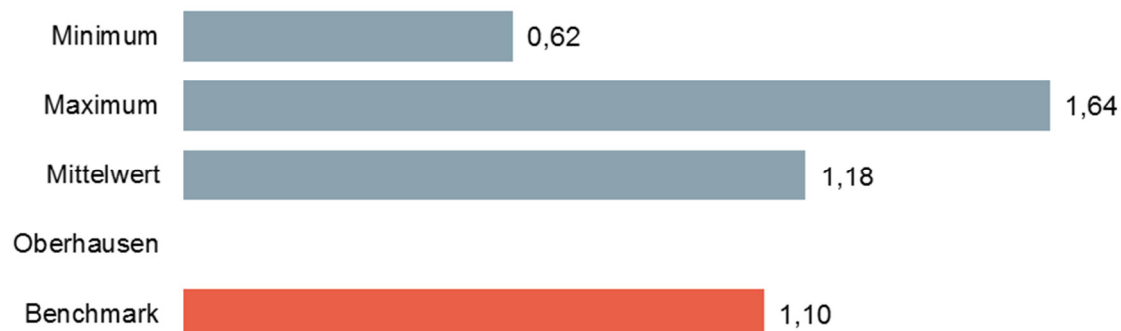
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

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 je m² in Euro



Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

Die Stadt Oberhausen erzielt unter Berücksichtigung der zuvor geschilderten Situation eine Kennzahl von 1,06 Euro je m². Im Vergleich zum GPA Benchmark sind damit rechnerisch keine Potenziale vorhanden. Für die Jahre 2013 bis 2016 sind bereits weiterte Kürzungen des Budgets vorgesehen.

Die Stadt Oberhausen 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 Leistungskennzahlen konnte daher kein entsprechender interkommunaler Vergleich erfolgen.

Leistungskennzahlen 2011

Kennzahl	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen Rasen je m² Rasenfläche in Euro	0,54	0,16	0,91	0,39	0,25	0,28	0,54	13
Aufwendungen Wege und Plätze je m² Wege und Plätze in Euro	0,42	0,34	2,07	0,90	0,66	0,83	1,08	12
Aufwendungen Müllbeseitigung je m² Park- und Gartenanlage in Euro	0,04	0,01	0,38	0,10	0,04	0,06	0,12	14

Bei der Unterhaltung der Rasenflächen positioniert sich Oberhausen in 2011 noch überdurchschnittlich. In der Zeitreihe ist festzustellen, dass die Aufwendungen von 2010 nach 2012 um 25 Prozent reduziert wurden. Budgetkürzungen seitens der Stadt haben eine Reduzierung des Standards erforderlich gemacht.

Die Unterhaltung der Wege ist unterdurchschnittlich. Die Aufwendungen unterliegen nur geringen Schwankungen.

Die Müllbeseitigung ist im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich. In 2012 ist hier jedoch ein Anstieg von 17 Prozent festzustellen. Die Aufwendungen für Müllbeseitigung könnten aus dem Gebührenhaushalt Abfallbeseitigung erstattet werden. Für 2012 betrug der Fehlbetrag 160.000 Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Oberhausen sollte die gesamten Aufwendungen für die Müllbeseitigung aus den Park- und Gartenanlagen dem Gebührenhaushalt Abfallbeseitigung anlasten.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Im Einwohnerbezug hält Oberhausen eine überdurchschnittliche Anzahl und Fläche an Parkanlagen vor. Die unterdurchschnittliche Größe erschwert allerdings eine wirtschaftliche Bearbeitung.
- Zum GPA-Benchmark ist rechnerisch kein Potenzial beim Aufwand vorhanden. Allerdings hat der Vergleich nur eine eingeschränkte Aussagekraft, da die ihm zugrunde liegenden Flächenangaben für Oberhausen nicht valide ermittelt werden konnten.
- Im Zuge weiterer Haushaltskonsolidierungen ist eine Reduzierung des Budgets bereits eingeplant.
- Die operative Aufgabenerledigung erfolgt in Oberhausen durch die Oberhausener Gebäudemanagement GmbH (OGM). Innerhalb der Stadtverwaltung wird die Aufgabe durch eine im Dezernat 4 angesiedelte Schnittstelle gesteuert.
- Eine detaillierte Leistungsbeschreibung mit festgelegten Einheitspreisen regelt das Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis.
- Die OGM konnte eine Vielzahl von Leistungskennzahlen, die den Aufwand beschreiben, darstellen. Viele dieser Kennzahlen positionieren sich im interkommunalen Vergleich positiv bzw. unterdurchschnittlich.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Oberhausen mit dem Index 4.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Die Stadt Oberhausen hat in 2011 insgesamt 116 Spielanlagen mit einer Fläche von 210.762 m² unterhalten. Auf dieser Fläche waren 660 Spielgeräte installiert.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze

Kennzahl	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m ² je EW unter 18 Jahre		6,50	19,91	12,32	8,41	13,25	13,73	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	3,42	2,92	9,97	5,72	4,68	5,36	6,63	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche		1,85	10,71	4,28	3,03	4,01	4,79	16
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²		1.222	2.965	2.143	1.914	2.140	2.454	21

Wie bereits vorab geschildert, entspricht die hier eingeflossene Fläche nicht der Definition, die von den anderen Kommunen bei den Spielplätzen innerhalb von Parkanlagen vorgenommen wurde. In Oberhausen sind lediglich die unmittelbaren Gerätebereiche als Spielplatzfläche definiert. Dies geschieht aus abrechnungstechnischen Gründen gegenüber der OGM.

Insgesamt ist zu vermuten, dass in Oberhausen, aufgrund der demografischen Entwicklung, noch kein gravierender Überhang an Kinderspielplätzen vorhanden ist. Bei der Anzahl der Anlagen ist zumindest eine deutlich unterdurchschnittliche Positionierung festzustellen. Der demografische Wandel wird vermutlich dennoch für Oberhausen Handlungsbedarf entstehen lassen. Die Bevölkerungsentwicklung der unter 18 jährigen wird in Oberhausen mit minus zwölf Prozent prognostiziert.

→ Empfehlung

Das sich in Bearbeitung befindliche Spielplatzentwicklungskonzept sollte die Beteiligung von Eltern und Schulen berücksichtigen und zeitnah durch den Rat beschlossen werden. Soziale Aspekte und Belange der einzelnen Quartiere sowie wirtschaftliche Aspekte und Unterhaltung sind wichtige Kriterien eines solchen Konzeptes.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

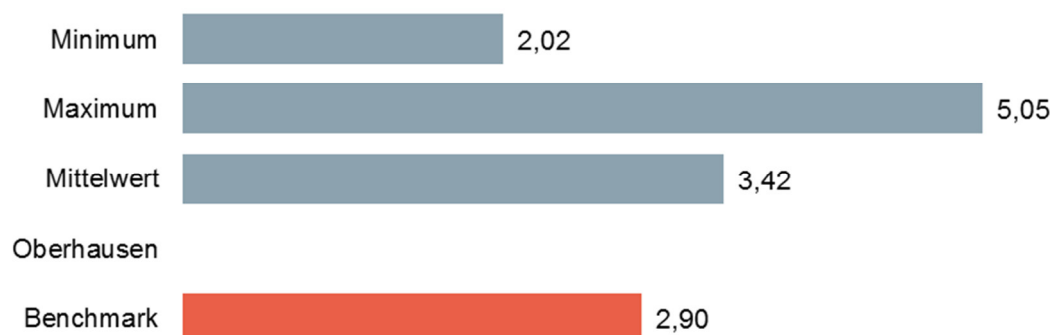
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

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



Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

Unter Berücksichtigung der nicht sachgerechten Flächenermittlung bei den Spiel- und Bolzplätzen ergibt sich für Oberhausen eine Kennzahl von 6,85 Euro je m².

→ Feststellung

Der Wert der Stadt Oberhausen ist exorbitant hoch und sicherlich nicht ausschließlich mit der hier vorgenommen Flächenzuordnung zu begründen.

Die hohen Aufwendungen für Spielgeräte werden auch durch hohe Abschreibungen beeinflusst. Ein Grund dafür sind die Konjunkturpakete in der Vergangenheit. Oberhausen hat mit diesen Mitteln hohe Investitionen in den Ausbau von Spielplätzen und deren Geräte getätigt.

Leistungskennzahlen 2011

Kennzahl	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät in Euro	3.933	404	3.933	1.637	641	1.579	2.364	14
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro	663	117	663	342	200	321	445	12

Auch bei den Leistungskennzahlen für die Spielplätze konnte Oberhausen durchgängig die erforderlichen Daten liefern. Die Darstellung von flächenbezogenen Kennzahlen ist aufgrund der geschilderten Situation wenig zielführend. Bei den zwei darstellbaren Kennzahlen in Bezug auf die Spielgeräte belegt Oberhausen jeweils den Maximalwert. Dies ist als Indiz dafür zu werten, dass die hohen Unterhaltungsaufwendungen nicht allein auf eine nicht plausible Flächenzuordnung zurückzuführen sind.

- Der durchschnittliche Bilanzwert der Spielgeräte ist exorbitant hoch und wird von keiner der Vergleichskommunen annähernd erreicht.
- Die Aufwendungen für die Spielgeräte werden für Oberhausen durch hohe Abschreibungen stark beeinflusst. Aber auch bei den reinen Unterhaltungsaufwendungen belegt Oberhausen mit 564 Euro je Gerät den Maximalwert. Der Mittelwert liegt bei 205 Euro.
- Die Kontrolle der Spielgeräte erfolgt in Oberhausen wirtschaftlich. Diese Kennzahl tendiert mit 89 Euro je Gerät zum Minimum. Der Mittelwert liegt hier bei 145 Euro.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW hält eine interne Ursachenforschung des Unterhaltungsaufwandes bei den Spielplätzen für zwingend erforderlich.

Die Stadt Oberhausen ist seit vielen Jahren bemüht, Spielplatzpatenschaften zu etablieren und zu fördern. Dies erscheint ein gutes Instrument zur Förderung des Zustandes und der Verhinderung von Vandalismusschäden zu sein. Das eingesetzte Budget von 13.000 Euro entspricht ca. einem Prozent der Gesamtaufwendungen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Oberhausen hat ein beispielhaftes System bei der Betreuung von Kinderspielplätzen durch Spielplatzpaten aufgebaut.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Alle flächenbezogene Kennzahlen beruhen für die Stadt Oberhausen auf einer nicht sachgerechten Zuordnung der Spielplatzflächen in den Parkanlagen. Eine Übernahme in die Datenbank der GPA NRW und damit in den interkommunalen Vergleich konnte daher nicht vorgenommen werden.
- Der Bilanzwert, die Gesamtaufwendungen und die Unterhaltungsleistungen für die Spielgeräte bilden in Oberhausen den interkommunalen Maximalwert.
- Gesamtaufwendungen und Pflegeaufwendungen erscheinen zu hoch und sollten intern auf den Prüfstand gestellt werden.
- Mittelfristig sollte über die Aufstellung eines Spielplatzentwicklungskonzeptes nachgedacht werden.
- Der Umgang mit Spielplatzpatenschaften in Form und Umfang erscheint beispielhaft und kann als Vorbild für andere Kommunen dienen.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Oberhausen mit dem Index 2.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Die Stadt Oberhausen hat eine Fläche von 443.896 m² an Straßenbegleitgrün. Auf dieser Fläche stehen ca. 24.000 Straßenbäume.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün

Kennzahl	Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün in m ² je Einwohner	2,09	1,54	8,65	4,24	3,11	4,02	5,02	19
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	6,72	4,85	30,46	12,34	7,32	11,97	14,05	19
Anzahl der Bäume je 1.000 m ² Straßenbegleitgrün	54,22	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 Oberhausen eine Vielzahl von Bäumen, so dass diese Kennzahl fast den Maximalwert bildet. Strukturell stellt sich diese Situation für viele flächenbezogene Kennzahlen nachteilig dar.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

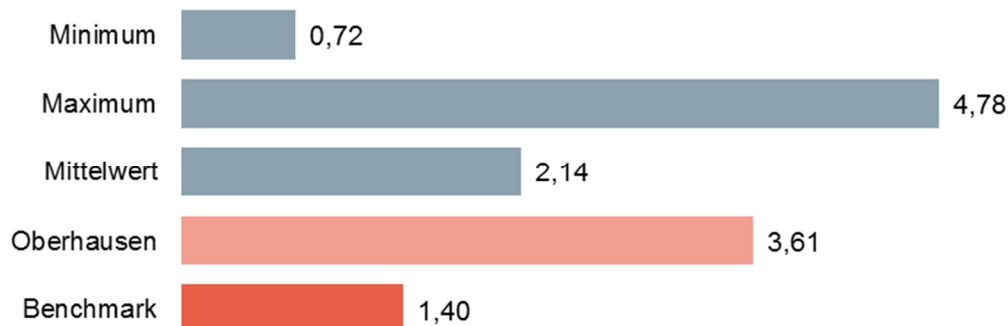
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf der Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrün gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro



Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,61	0,72	4,78	2,14	1,27	1,89	2,86	15

Aus der Kennzahl ergibt sich eine rechnerische Differenz von ca. einer Mio. Euro zum Benchmark als mögliches Potenzial. Selbst zum Mittelwert errechnen sich noch ca. 650.000 Euro.

Die Stadt Oberhausen konnte auch hier, im Vergleich zu den meisten kreisfreien Städten, für alle Kennzahlen die erforderlichen Daten liefern.

→ Feststellung

Die Datenlage für alle drei Prüfbereiche kann in Oberhausen als beispielhaft angesehen werden. Sowohl die Flächendaten wie auch die Aufwendungen wurden für alle angefragten Leistungen zur Verfügung gestellt.

Aufwendungen Bäume Straßenbegleitgrün je Baum in Euro

Oberhausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
37,91	4,36	63,20	26,54	15,87	23,74	34,12	12

Bei den deutlich überdurchschnittlichen Aufwendungen für die Bäume sind die Gründe sicherlich zu großen Teilen in den 78 besonders schutzwürdigen Alleen zu suchen. Bei diesen Alleen handelt es sich überwiegend um alten Baumbestand. Krankheiten und Trockenschäden verursachen hier einen erhöhten Pflegeaufwand. Die Aufwendungen für die Bäume lagen in 2011 bei über 900.000 Euro.

Die Stadt Oberhausen erarbeitet zurzeit ein Straßenbaumkonzept. In diesem sollen aus wirtschaftlichen und ökologischen Gründen vorab abgängige Bäume und Bäume mit Vitalitätsverlusten bzw. Bäume an falschen Standorten vorzeitig entfernt und durch Jungbäume ersetzt werden. Dieses Konzept soll verhindern, dass innerhalb eines relativ kurzen Zeitfensters ein Großteil des Baumbestandes auf Grund natürlicher Abgängigkeit entnommen werden muss.

Diese Maßnahme würde einen enormen ökologischen Schaden hinterlassen. Die Auswirkungen wären nach Aussage der Stadt Oberhausen monetär nicht zu bewältigen. Viele der vorhandenen Baumarten entsprechen oft nicht mehr den zukünftigen Anforderungen an die heutige Umweltsituation (früher „industrieresistent“, heute und zukünftig „wetterresistent“).

➔ **Feststellung**

Die Überlegungen und die Vorgehensweise bei der Erstellung eines neuen Straßenbaumkonzeptes werden von der GPA NRW ausdrücklich unterstützt. Nur eine kontinuierliche Verjüngung mit geeigneten Baumarten wird den Baumbestand und damit das Stadtbild nachhaltig erhalten können. Gleichzeitig bietet es die Möglichkeit, die begrenzten Haushaltsmittel betriebswirtschaftlich einzusetzen.

Tendenziell können die Aufwendungen beim Rasen als durchschnittlich angesehen werden. Bei den Gehölzflächen belegt Oberhausen den Maximalwert, ebenso bei der Wechselbepflanzung. Diese Fläche ist allerdings mit lediglich 37 m² zu vernachlässigen.

➔ **Empfehlung**

Die Leistungen und vorhandenen Standards beim Straßenbegleitgrün sollten ebenso wie die Leistungspreise auf den Prüfstand.

Zur Reduzierung des Pflegeaufwandes wurden an einigen Modellflächen Rosen- und Bodendeckerbeete in Staudenflächen umgewandelt. Diese Umwandlung setzt aber erst einmal investive Maßnahmen voraus. Langzeiterfahrungen liegen noch nicht vor. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Flächen langfristig wirtschaftlicher zu unterhalten sind, so dass diese Strategie im Erfolgsfall auf weitere Flächen ausgedehnt werden sollte.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Viele unterhaltungsintensive Bäume auf einer unterdurchschnittlich großen Fläche sind als strukturelle Nachteile zu berücksichtigen, können aber nicht der einzige Grund für die hohen Kennzahlenwerte bei den Aufwendungen sein.
- Sowohl die vorhandenen Standards wie auch die vereinbarten Einheitspreise sollten auf den Prüfstand gestellt werden.
- Die Umwandlung von Bodendeckerbeeten in weniger pflegeintensive Staudenflächen sollte unter wirtschaftlichen und optischen Gesichtspunkte weiter verfolgt werden.
- Mit der Umsetzung des neuen Straßenbaumkonzeptes sollte zeitnah begonnen werden, damit die begrenzten Haushaltsmittel gezielt in eine Verjüngung der Straßenbäume fließen.

➔ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Oberhausen mit dem Index 2.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	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?	nicht erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	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				69	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					74

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	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?	nicht erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	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				69	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					74

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement - Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	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?	nicht erfüllt	0	3	0	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	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				69	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					74

➔ 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