

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Hamm
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Hamm	9
Strukturelle Situation	9
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	11
→ Zur Prüfung der Stadt Hamm	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	14
Kennzahlenvergleich	14
Strukturen	14
Benchmarking	15
Konsolidierungsmöglichkeiten	15
GPA-Kennzahlenset	16

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hamm

Managementübersicht

Die Stadt Hamm nimmt seit 2011 an der 1. Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen teil. Der erstmalig zu erstellende Haushaltssanierungsplan (HSP) 2012 sowie die Fortschreibungen 2013 bis 2015 wurden von der Bezirksregierung Arnsberg genehmigt.

Bereits seit Ende der 1990er Jahre befindet sich die Stadt Hamm in der Haushaltssicherung. Der Stadt gelang es bereits im kameralen System nicht mehr, den strukturellen Ausgleich darzustellen. Mit dem Übergang in das NKF setzt sich die defizitäre Entwicklung unter den geänderten Rahmenbedingungen fort. So weisen die Ergebnisrechnungen 2008 bis 2013 durchgehend negative Ergebnisse aus und führen bereits im Haushaltsjahr 2010 zum vollständigen Verzehr der Ausgleichsrücklage. Dabei gehören die Jahresergebnisse je Einwohner der Stadt Hamm im Vergleich der kreisfreien Städte noch zu den besten in Nordrhein-Westfalen. Vor dem Hintergrund, dass die Stadt Hamm über unterdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner verfügt, ist diese günstige interkommunale Positionierung umso bemerkenswerter. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Hamm die vergleichsweise niedrigen Fehlbeträge zu einem großen Teil nur dank der Konsolidierungshilfe des Landes erreichen kann. Fakt ist auch, dass innerhalb der ersten sechs NKF-Jahre ein Werteverzehr von insgesamt 126 Mio. Euro stattfindet. Darüber hinaus weist die mittelfristige Ergebnisplanung des Doppelhaushalts 2013/14 sowie die Fortschreibung des HSP 2014 bis 2015 weitere Fehlbeträge aus. Hierdurch wird sich das Eigenkapital der Stadt Hamm bis zum Jahr 2015 in etwa halbiert haben. Der Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs im Rahmen des HSP muss oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben.

Gemessen am strukturellen Ergebnis besteht im Betrachtungsjahr 2013 in Hamm ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf von 33 Mio. Euro bei einem Gesamthaushaltsvolumen von ca. 620 Mio. Euro. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke. Die Fortschreibung des HSP mit dem Doppelhaushalt 2013/14 sieht den Haushaltsausgleich unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe erstmalig wieder im Jahr 2016 vor. Im Jahr 2021 geht die Stadt Hamm dann von einem Jahresüberschuss von zwölf Mio. Euro aus. Sofern diese Planung eintritt, wäre die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2013 geschlossen. Allerdings besteht das allgemeine Risiko, dass sich die Planungen der Stadt nicht bzw. nicht in vollem Umfang realisieren lassen und zusätzlicher Konsolidierungsbedarf entsteht. So liegt den geplanten Steuererträgen eine Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu Grunde. Diese Entwicklung ist von der Stadt jedoch nicht beeinflussbar und zunehmend schwankungsanfällig. Darüber hinaus setzt der Haushaltsausgleich in 2016 voraus, dass auch alle beabsichtigten Konsolidierungsmaßnahmen auf der Aufwandsseite stringent umgesetzt werden. Weitere Risiken für die künftige Haushaltsentwicklung erwachsen zudem aus der unzureichenden Finanzlage. So kann die Stadt ihr Anlagevermögen nicht mehr vollständig aus langfristigem Kapital finanzieren. Auch verfügt sie im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2013 über keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft und ist daher zum Teil auf Kredite zur Liquiditätssicherung angewiesen. Deren Bestand hat im Jahr 2012 eine

Größenordnung von rd. 146 Mio. Euro erreicht. Ab dem Jahr 2015 plant die Stadt zwar mit jährlichen Finanzmittelüberschüssen. Insgesamt wird sie jedoch auch weiterhin nicht über eine stabile Liquiditätslage verfügen. So werden die geplanten Überschüsse zumindest im mittelfristigen Planungszeitraum bis 2017 nicht ausreichen, alle laufenden Verpflichtungen zu finanzieren. Eine geordnete und zukunftsorientierte Haushalts- und Finanzwirtschaft ist dauerhaft jedoch nur mit einer stabilen Liquiditätslage zu gewährleisten. Eine geringe Selbstfinanzierungskraft stellt ein erhebliches Risiko für den Haushalt dar. Daher hat die Stadt Hamm ihre Liquiditätssituation weiterhin konsequent zu verbessern. Nur so lässt sich auch der Zinsaufwand reduzieren. Allerdings belasten die Zinsaufwendungen die Stadt Hamm weniger stark als die Mehrzahl der kreisfreien Städte. Positiv wertet die GPA NRW, wie die Stadt Hamm sowohl ihr Forderungs- als auch ihr Zins- und Schuldenmanagement betreibt.

Zusätzliche Risiken ergeben sich auch aus dem Anlagevermögen. Zwar gelingt es der Stadt Hamm, im Zeitraum 2008 bis 2013 dem Werteverzehr ihres Anlagevermögens in vollem Umfang durch Investitionen zu begegnen. Allerdings sind die Investitionsquoten für einzelne Positionen des Anlagevermögens unterschiedlich hoch. So hat die Stadt beispielsweise nur in geringem Umfang in ihr Straßenvermögen investiert. Als Folge hieraus ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen von 2008 bis 2013 um rd. acht Prozent bzw. absolut um 31 Mio. Euro zurückgegangen. Während die Altersstruktur des Straßenvermögens sich insgesamt ausgewogen darstellt, liegen die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen in den fünf betrachteten Jahren unterhalb des Zielwertes. Die Indikatoren für den Erhaltungszustand erscheinen in ihrer Kombination zumindest für den betrachteten Zeitraum noch angemessen. Allerdings gilt es, für einen mittel- und langfristigen Zeitraum die Unterhaltungsaufwendungen und auch die Reinvestitionen in den Fokus zu nehmen.

Im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen hat die GPA NRW auch die Straßenbeleuchtung in den Blick genommen und aufwandsseitig interkommunal verglichen, um weitere Handlungsmöglichkeiten im Anlagevermögen und dessen Erhaltung zu identifizieren. Sowohl die gesamten Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung, wie auch die Unterhaltungsaufwendungen und der Stromverbrauch liegen bezogen auf die Anzahl der Leuchtenstandorte über dem Mittelwert. Der Stromverbrauch für die Straßenbeleuchtung liegt im gesamten Zeitraum – ebenso wie auch schon in der ersten Prüfrunde – auf einem hohen Niveau. Im Vergleich zum Benchmark zeigen sich hier deutliche Potenziale. Mit dem im Jahr 2013 aufgelegten Austauschprogramm der vorhandenen, verbrauchsintensiven Leuchtmittel gegen LED-Leuchten konnte der Stromverbrauch bis 2014 bereits um rund eine Mio. kWh reduziert werden. Zudem erfolgt bis etwa zum Jahr 2017 im Rahmen der Wartung eine Umrüstung auf energiesparende Leuchtmittel.

Der landesweite Anpassungs- und Veränderungsdruck in den kommunalen Schulen stellt seit geraumer Zeit erhöhte Anforderungen an die Schulentwicklungsplanung und Schulorganisation der Städte und Gemeinden. Die Planungsüberlegungen zum künftigen Bedarf werden auch in Hamm in zunehmendem Maße vom Schülerrückgang bestimmt. Allerdings unterschreitet die Stadt Hamm im Vergleichsjahr 2011/12 noch bei jeder Schulform die GPA-Flächenbenchmarks. Insbesondere in den Grundschulen bildet die Stadt Hamm unter den Vergleichsstädten den minimalen Flächenwert ab. Gleichwohl zeigen die Raumbilanzen an einigen Standorten Überhänge. Daher empfiehlt die GPA NRW konkret auch eine Zusammenlegung des Schulverbundes Uentrop am Standort Maximilianschule. An den Hauptschulen sind die Schülerzahlen deutlich stärker rückläufig. Die Stadt Hamm hat auf diese Entwicklung mit der Zusammenlegung von Schulen reagiert. Sie hat bereits Zeitpunkte für die Auflösung von Standorten definiert. Planungen für die weitere Verwertung der Gebäude (Folgenutzungen, Verlagerungen, Abmietung,

Teilabriss) liegen ebenfalls vor. An den Realschulen und den Gymnasien werden sich durch das prognostizierte Absinken der Schülerzahlen erst mittelfristig Flächenüberhänge ergeben. Diese Entwicklung sollte die Stadt Hamm in der weiteren Schulentwicklungs- und Portfolioplanung frühzeitig berücksichtigen. Für die Gesamtschulen ist kein Handlungsbedarf erkennbar. Es ist für die nächsten Jahre von einer guten Auslastung auszugehen.

Der Bestand an Schulturnhallen ist aktuell angemessen. Der schulische Bedarf geht in den nächsten Jahren allerdings zurück. Insgesamt stehen für den Vereinssport sehr viele Turnhallen zur Verfügung. Die Stadt Hamm sollte prüfen, welche Objekte entbehrlich sind und das Angebot entsprechend verringern. Zudem empfiehlt die GPA NRW eine finanzielle Beteiligung der Nutzer.

Im weiteren Fokus der Prüfung waren neben dem Straßen- und Schulgebäudevermögen auch die städtischen Grünflächen. Hier hat die GPA NRW schwerpunktmäßig die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie Straßenbegleitgrün einer näheren Analyse unterzogen. Eine detaillierte Betrachtung der Aufwendungen der einzelnen Nutzungsformen war in Hamm nicht möglich, da die städtische Kostenrechnung zum Zeitpunkt der Prüfung keine vollständige und sachgerechte Verteilung der Aufwendungen auf die verschiedenen Nutzungsformen vorsah. Optimierungsbedarf sieht die GPA NRW daher schwerpunktmäßig im Bereich der internen Steuerung des Grünflächenmanagements. Dies gilt insbesondere für die stärkere Differenzierung und Detaillierung der Datengrundlagen. Mit der Anpassung der Kostenrechnung im Jahr 2015 sollten zukünftig jedoch die nötigen steuerungsrelevanten Informationen, insbesondere wichtige aufwandsbezogene Schlüsselkennzahlen, zu ermitteln sein. Die strukturellen Indikatoren zeigen, dass die Stadt Hamm vergleichsweise ländlich geprägt ist. Die Stadt selbst hält nur unterdurchschnittliche Flächen kommunalen Grüns vor. Diese nehmen nur einen geringen Anteil an der gesamten Gemeindefläche ein. Mit Blick auf das insgesamt grüne Stadtbild ist gut nachvollziehbar und auch positiv zu werten, dass die eigenen Grünflächen der Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich geringer ausfallen als in vielen anderen kreisfreien Städten. Dies gilt beispielsweise auch für die Park- und Gartenanlagen. Deren Flächen liegen zum Zeitpunkt der Prüfung einwohnerbezogen unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte. Mit der Fertigstellung des Lippeparks wird sich die Fläche je Einwohner zukünftig jedoch im Bereich des interkommunalen Mittelwertes bewegen. Auch die Flächen des Straßenbegleitgrüns fallen interkommunal betrachtet eher gering aus. Positiv stellt die GPA NRW fest, dass die Stadt Hamm sowohl für ihre Park- und Gartenanlagen als auch für ihr Straßenbegleitgrün eine weitgehend kostengünstige Bepflanzung gewählt hat. Lediglich die Anzahl der Bäume ist bezogen auf die vorhandene Fläche auffällig hoch. Auch aus diesem Grund unterstützt die GPA NRW die Erstellung eines Baumkonzeptes. Die Stadt sollte darüber hinaus prüfen, ob eine differenzierte Einteilung nach Pflegeklassen und damit eine Abstufung der Pflegestandards sinnvoll sind. In diesem Zusammenhang bietet sich die Ausarbeitung von Pflegeplänen mit klar definierten Standards (Tätigkeiten nach Art und Umfang) an. Diese Pflegepläne sollten in das in der Einführung befindliche Grünflächeninformationssystem integriert werden.

Die Anzahl und Fläche der Spiel- und Bolzplätze bezogen auf die Einwohner unter 18 Jahren zeigen sich in Hamm überdurchschnittlich. Die demografische Entwicklung wird hier zu einer weiteren Erhöhung der Kennzahlenwerte führen. Angesichts des prognostizierten Rückganges der Zahl der Kinder sollte die Stadt Hamm sowohl die Anzahl wie auch die Fläche der Spielplätze kritisch hinterfragen. Mögliche Schließungen bzw. den Rückbau von Spielplätzen sollte sie in Betracht ziehen.

Weitere Optimierungsansätze ergeben sich bei den Personal- sowie Sach- und Transferleistungen. Die Leistungskennzahlen im Bereich Sicherheit und Ordnung zeigen in zwei von fünf betrachteten Aufgabenbereichen eine erhöhte Personalausstattung. Einschränkend ist hier jedoch festzustellen, dass die GPA NRW die von der Stadt Hamm bereitgestellten und während der Prüfung mehrfach geänderten Datengrundlagen am Ende nicht in allen Teilen ausreichend plausibilisieren und vollständig nachvollziehen konnte. Daher hat die GPA NRW die Daten für die Aufgabenbereiche Einwohnermeldeaufgaben und Kfz-Zulassung aus dem interkommunalen Vergleich ausgeklammert. Aufgrund der bestehenden unsicheren Datenlage sollte die Stadt Hamm die Transparenz in den Aufgabenbereichen Sicherheit und Ordnung verbessern. Insbesondere sollte sie den für die Aufgabenerledigung benötigten Personalbedarf aktuell ermitteln und fortschreiben. Entsprechend sollte der Produkthaushalt angepasst werden, da hier große Differenzen bestehen. Neben den Unsicherheiten in den Datengrundlagen ist die dezentrale Struktur des städtischen Bürgeramtes besonders auffällig. Die Stadt Hamm verfügt über insgesamt sechs Nebenstellen im Stadtgebiet. Zudem bietet sie in allen Nebenstellen lange Öffnungszeiten an. Durch Reduzierung von Standorten und den dort geltenden Öffnungszeiten kann die Stadt Hamm die Personalauslastung besser steuern und Personalreduzierungen einfacher umsetzen. Weitere Potenziale sieht die GPA NRW in Prozessverbesserungen durch die Ausweitung und konsequente Anwendung automatisierter Verfahren. Wirtschaftlich stellt sich der Personaleinsatz im Personenstandswesen dar. Hier erreicht die Stadt Hamm bei der Leistungskennzahl den GPA-Benchmark.

Im Bereich Soziales entspricht die Stellenausstattung in den betrachteten Aufgabenbereichen in weiten Teilen den von der GPA NRW festgesetzten Benchmarks. In einigen Aufgabenfeldern werden die Benchmarks sogar übertroffen. In der stationären Pflege, in der Rentenversicherung und im BAföG hingegen sind Stellenpotenziale vorhanden. Die genaue Realisierung der Stellenpotenziale ist durch eigene organisatorische Untersuchungen zu konkretisieren. Dabei sind Vorgaben (Standards) zur Aufgabenerfüllung wichtig, die die angestrebte Qualität und die Anforderungen konkretisieren. Daneben muss festgelegt werden, ob und wie bisherige Standards ggf. abgesenkt werden können. Dies kann beispielsweise zu längeren Warte- oder Bearbeitungszeiten oder den Wegfall von freiwilligen (Beratungs-) Leistungen führen. Die Entwicklung der Fallzahlen und die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen sind ebenfalls als Bemessungsgrundlage einzubeziehen. Um das ermittelte Stellenpotenzial umsetzen zu können, sollte die Stadt Hamm vordringlich ihre Standards im Versicherungsamt überprüfen. Auf freiwillige Leistungen sollte sie verzichten.

Weitere Anhaltspunkte für personelle Konsolidierungsmaßnahmen haben sich aus der vergleichenden Aufwandsbetrachtung der Schulsekretariate der Stadt Hamm ergeben. So liegen die Aufwendungen bei den Gymnasien und den Berufskollegs auf überdurchschnittlichem Niveau. Ursache hierfür ist eine vergleichsweise hohe Stellenausstattung. Aufgrund der überdurchschnittlichen Kennzahlenwerte sollte die Stadt Hamm die aktuellen Ansätze in der Stellenberechnung für diese beiden Schulformen überprüfen.

Bei den Grund-, Haupt- und Realschulen erreicht die Stadt Hamm dagegen sehr günstige Werte. Mit einem detaillierteren Bemessungsverfahren wäre es möglich, die individuellen Aufgabenfelder in den einzelnen Schulstandorten noch stärker zu berücksichtigen.

Bei den Sach- und Transferaufwendungen hat die GPA NRW im Wesentlichen die großen Aufgabenblöcke Jugend und Soziales auf Handlungsmöglichkeiten hin untersucht. Einbezogen in die Prüfung hat sie zudem die Aufwendungen für die Offene Ganztagschule sowie die Schülerbeförderung. Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung liegen bei der Stadt Hamm insgesamt auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Grund hierfür ist ein sehr hoher Anteil an

Schülern mit Anspruch auf Fahrkostenübernahme. Allerdings sind die Beförderungskosten für den Schulweg im Verhältnis zu den beförderten Schülern insgesamt unterdurchschnittlich. Angesichts der großen Gemeindefläche deutet dies auf eine wirtschaftliche Organisation des Schülertransports hin.

Im Sozialbereich stellen sich die Transferaufwendungen für die hier betrachteten Hilfearten interkommunal insgesamt unauffällig dar. Gleichwohl gilt auch für Hamm, dass die Soziallasten in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen sind und den städtischen Haushalt zunehmend belasten. Eine stark steigende Tendenz weisen vor allem die Transferaufwendungen für die Frühförderung auf. So macht die Frühförderung in Hamm in 2012 fast die Hälfte des Gesamttransfers der Eingliederungshilfen aus. Dennoch liegen die Transferaufwendungen für die Frühförderung je Leistungsbezieher unterhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen. Dies liegt unter anderem darin begründet, dass in Hamm keine interdisziplinäre Frühförderung eingerichtet ist. Die Stadt Hamm sollte mit den Leistungserbringern der Frühförderung Vereinbarungen schließen, in denen zur Qualitätssicherung Dokumentations- und Nachweispflichten der Einrichtungen hinterlegt werden.

Bei der Hilfe zur Pflege hat die Stadt Hamm die Hauptempfehlungen des letzten Prüfberichts im Wesentlichen umgesetzt. Jedoch sind die Erträge aus Unterhalt nach wie vor noch auf einem niedrigen Niveau und bilden genau wie in der letzten Prüfung das Minimum der Vergleichsstädte ab. Wie im Sozialbereich zeigen sich auch die Fehlbeträge in den beiden näher betrachteten Produktgruppen Kinder- und Jugendarbeit sowie Tagesbetreuung für Kinder interkommunal unauffällig. Beim Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre erzielt Hamm sogar den niedrigsten Wert der 23 kreisfreien Städte. Ursache hierfür ist zum einen die relativ geringe Anzahl an Jugendfreizeiteinrichtungen mit hauptamtlichem Personal. Zum anderen ist der Anteil der Zuschüsse an die freien Träger vergleichsweise niedrig. Auch die Förderung der Jugendverbandsarbeit ist unterdurchschnittlich. Zu berücksichtigen ist schließlich, dass der Einfluss der Jugendsozialarbeit auf den Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit in Hamm vergleichsweise gering ist.

Im Aufgabenfeld der Tagesbetreuung für Kinder erfüllt die Stadt Hamm den seit dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz. Der geplante, weitere U3-Ausbau wird den im Betrachtungsjahr noch unterdurchschnittlichen Fehlbetrag allerdings sukzessive erhöhen. Der interkommunal geringste Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft wirkt sich begünstigend auf den Fehlbetrag aus. Dies gilt gleichermaßen für die unterdurchschnittliche Quote der 45-Stundenbetreuung. Dagegen sind die vergleichsweise hohen freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger sowie der unterdurchschnittliche Anteil der 25-Stundenbetreuung ein eher belastender Faktor. Die Stadt Hamm sollte daher den Betreuungsumfang auch im Hinblick auf die 25-Stunden-Betreuungen entsprechend dem gesetzlich verankerten Wunsch- und Wahlrecht noch stärker bedarfsgerecht steuern. Die Stadt sollte zudem in Zukunft regelmäßig überprüfen, ob und in welcher Höhe an wen freiwillige Zuschüsse gezahlt werden müssen. Ziel sollte angesichts der Haushaltssituation sein, die Zuschüsse wieder zu verringern. Nach Auffassung der GPA NRW sollten die freien Träger auf jeden Fall einen angemessenen Eigenanteil leisten müssen. Zusätzliche Potenziale zur Entlastung des Fehlbetrages erkennt die GPA NRW schließlich noch in einer stärker ertragsorientierten, gleichwohl sozial ausgewogenen Modifizierung der Elternbeiträge. Zur Optimierung der internen Steuerung empfiehlt die GPA NRW, in Abstimmung mit den freien Trägern ein zentrales Anmeldeverfahren einzuführen. Dies sollte durch eine geeignete Software unterstützt werden.

Im Bereich der Hilfen zur Erziehung hat die Stadt Hamm die Empfehlungen aus der ersten Prüfrunde aufgegriffen. Auffällig ist allerdings nach wie vor die überdurchschnittliche Falldichte. Hamm erreicht zum Zeitpunkt der Prüfung die fünfthöchste Falldichte unter den kreisfreien

Städten.

Im Bereich der Offenen Ganztagschule (OGS) erzielt die Stadt Hamm beim Fehlbetrag je betreuten Schüler einen vergleichsweise niedrigen Wert. Die Positionierung ist maßgeblich auf die Personalausstattung zurückzuführen. Die zwischenzeitlich beschlossene Erhöhung des kommunalen Zuschusses wird allerdings zu einem erheblichen Anstieg des Fehlbetrages führen. Nach der Anhebung des kommunalen Zuschusses wird sich der Fehlbetrag der Stadt Hamm sodann voraussichtlich mehr im Bereich des Mittelwertes einordnen. Optimierungspotenzial sieht die GPA NRW noch in der Anpassung der Elternbeiträge.

Durch die engen Restriktionen der Haushaltssicherung und des Haushaltssanierungsplanes ist die Stadt Hamm gezwungen, einen stringenten und nachhaltigen Konsolidierungskurs zu fahren. Bereits mit dem HSK 2010 hat die Stadt Hamm ein umfangreiches Konsolidierungspaket mit zahlreichen Einzelmaßnahmen entwickelt. Im aktuell genehmigten HSP werden diese Maßnahmen, sofern sie nicht bereits umgesetzt wurden, fortgeschrieben und um weitere Konsolidierungsmaßnahmen ergänzt. Mit diesem Konsolidierungspaket will die Stadt die Grundlage für den anvisierten strukturellen Haushaltsausgleich im Jahr 2016 legen. Der Haushaltsausgleich wird jedoch nur zu erreichen sein, wenn sowohl die geplanten Ertragssteigerungen als auch die Maßnahmen zur Reduzierung des Aufwandes konsequent umgesetzt werden. Positiv bewertet die GPA NRW, dass die Stadt Hamm sich bereits systematisch und softwaregestützt mit hauswirtschaftlichen Risikofaktoren auseinandersetzt. Hier ist sie vielen anderen kreisfreien Städten zurzeit deutlich voraus.

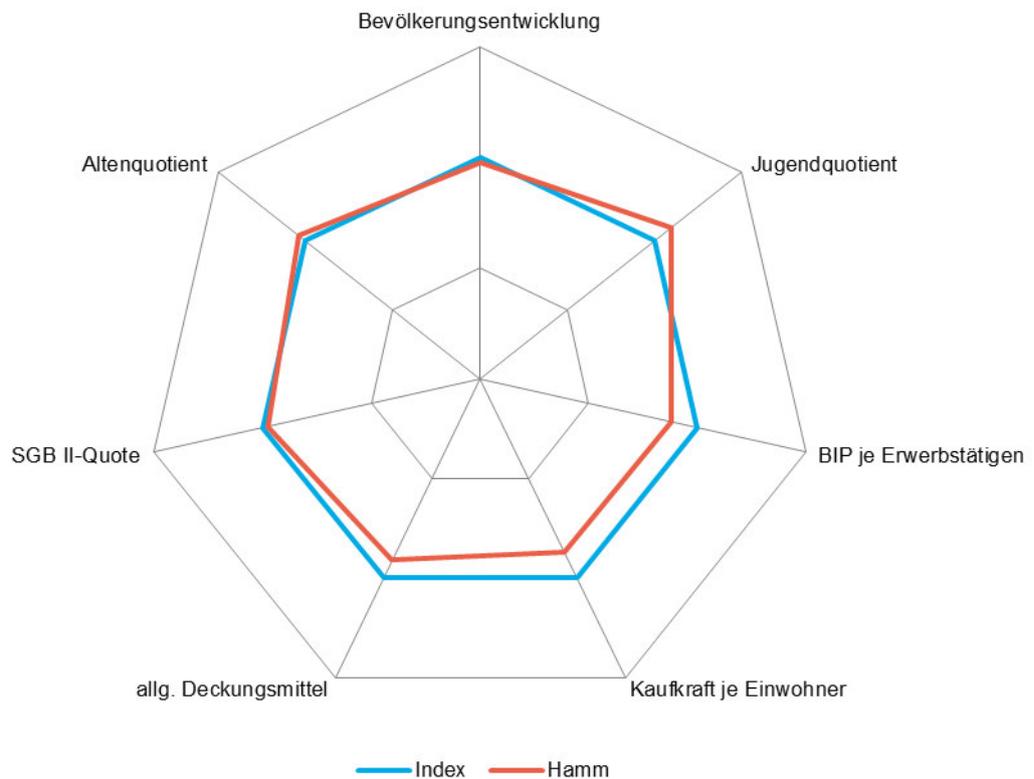
Die durch die GPA NRW aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten sollen der Stadt Hamm weitere Unterstützung und zusätzliche Orientierung auf ihrem Konsolidierungsweg geben.

Ausgangslage der Stadt Hamm

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Hamm. 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 Strukturmerkmale der Stadt Hamm zeigen überwiegend eine belastende Wirkung. Wie in den meisten Kommunen in NRW sind die Einwohnerzahlen auch hier tendenziell rückläufig. Zwar zeichnet sich die Stadt Hamm aktuell noch durch einen relativ hohen Jugendanteil aus. Allerdings ist die Zahl der älteren Menschen gemessen an der werktätigen Bevölkerung bereits leicht überdurchschnittlich.

Während der Anteil der Langzeitarbeitslosen in der Stadt Hamm, abgebildet in der SGB II-Quote, landesweit auf einem mittleren Niveau liegt, zeigen die Strukturmerkmale zur wirtschaftlichen Stärke unterdurchschnittliche Werte. So sind das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und das Einkommensniveau der Bevölkerung in Hamm niedriger als in anderen kreisfreien Städten. Über die Gewerbesteuererträge und den Einkommensteueranteil wirkt sich dies auch auf den kommunalen Haushalt aus. So erreichte die Ertragskraft der Stadt Hamm im ausgewerteten Zeitraum 2008 bis 2011 auch nur ein unterdurchschnittliches Niveau. Mit allgemeinen Deckungsmitteln von 1.456 Euro je Einwohner standen ihr 172 Euro je Einwohner weniger für ihre Aufgaben zur Verfügung als dem Durchschnitt der kreisfreien Städte.

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.

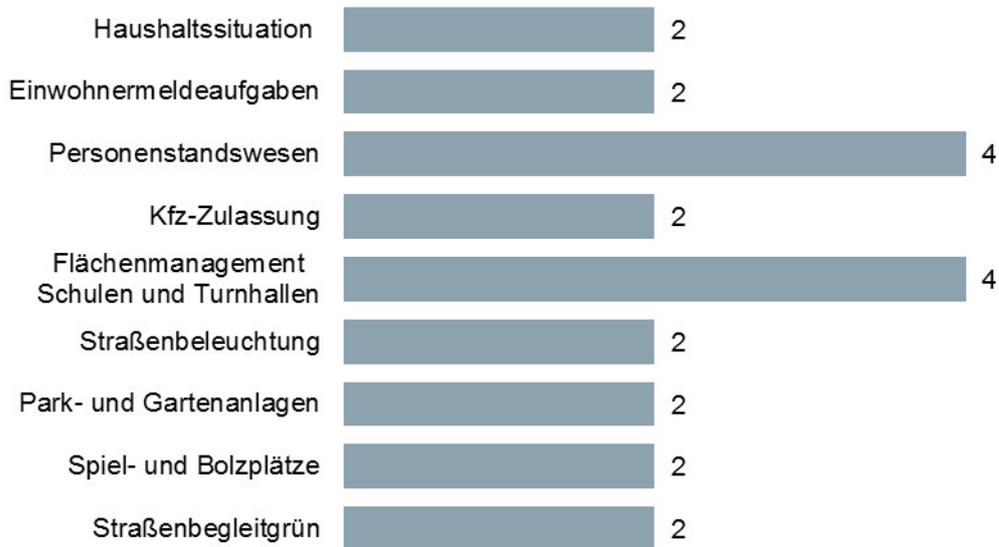
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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 Hamm

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Hamm wurde von Januar 2013 bis Dezember 2014 durchgeführt.

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

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

Für die Finanzprüfung konnte die GPA NRW auf die Jahresabschlüsse 2008 bis 2013 sowie die Haushaltspläne 2008 bis 2013/2014 zurückgreifen. Darüber hinaus betrachtet die GPA NRW auch die Plandaten der Folgejahre. Ergänzend wurden unter anderem die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse, die vorliegenden Gesamtabchlüsse sowie die Haushaltsverfügungen der Kommunalaufsicht in die Prüfung einbezogen.

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

Geprüft haben:

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

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

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

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

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 17.03.2016

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Manfred Wiethoff

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 Hamm
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamt Betrachtung der Haushaltssituation	14
Haushaltswirtschaftliche Risiken	18
Risikoszenario	18
Haushaltskonsolidierung	20
Kommunaler Steuerungstrend	21
Beiträge	23
Gebühren	25
Steuern	25
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	27
Vermögenslage	27
Schulden- und Finanzlage	33
Ertragslage	41

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

Haushaltssituation

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

Haushaltsausgleich

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

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Hamm hat das Rechnungswesen zum 01. Januar 2008 auf das NKF umgestellt. Die formale Haushaltssituation - basierend auf den jeweiligen Haushaltsplänen - entwickelte sich wie folgt:

Für die ersten beiden nach NKF-Vorschriften geplanten Haushaltsjahre 2008 und 2009 hat der Rat der Stadt Hamm einen Doppelhaushalt beschlossen. Die geplanten Fehlbeträge konnte die Stadt durch eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgleichen. Der Haushaltsausgleich konnte somit nach den Vorgaben der Gemeindeordnung (GO) zumindest fiktiv dargestellt werden. Des Weiteren hat die Stadt in Folge weiterer Jahresfehlbeträge im mittelfristigen Planungszeitraum eine Verringerung der allgemeinen Rücklage ab dem Jahr 2010 geplant. Eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) bestand für die Stadt Hamm zunächst jedoch nicht.

Im Jahr 2010 hatte die Stadt ein HSK aufzustellen. Nach dem vollständigen Verzehr der Ausgleichsrücklage in 2010 hat sie im Weiteren mit einer Überschuldung im Jahr 2012 gerechnet. Das HSK sah einen Haushaltsausgleich im Jahr 2017 vor.

Die mit dem Doppelhaushalt 2011/12 geplanten Fehlbeträge verringern die allgemeine Rücklage weiter. Eine Überschuldung hatte die Stadt zunächst für das Jahr 2013 prognostiziert. Einen ausgeglichenen Haushalt hat sie im Jahr 2019 erwartet.

Nach den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes hat die Stadt Hamm im Jahr 2012 einen Haushaltssanierungsplan (HSP) aufgestellt, der von der Bezirksregierung Arnsberg genehmigt wurde. Gleichzeitig hat die Bezirksregierung das Haushaltssicherungskonzept des Doppelhaushaltes 2011/2012 unter Berücksichtigung der Fortschreibung der Haushaltsdaten des Doppelhaushaltes für die Jahre 2011 und 2012 genehmigt. Im Anschluss an die Genehmigung konnte die Stadt die Haushaltssatzung 2011/2012 öffentlich bekannt machen. Die vorläufige Haushaltsführung wurde dadurch beendet.

Durch den HSP kann die drohende Überschuldung der Stadt Hamm vermieden werden. Die Fortschreibung des HSP mit dem Doppelhaushalt 2013/14 sieht vor, dass der Haushaltsausgleich im Jahr 2016 wieder erreicht werden kann. Die Bezirksregierung hat die letzte HSP-Fortschreibung genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Bereits seit Ende der 1990er Jahre befindet sich die Stadt Hamm in der Haushaltssicherung. In der kameralen Haushaltsführung konnte sie den strukturellen Ausgleich des Verwaltungshaushalts nicht mehr darstellen. Mit dem Übergang in das NKF setzten sich die negativen Jahresergebnisse unter den geänderten Rahmenbedingungen fort.

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis		-25.596	-46.658	-28.158	-19.265	-4.473	-1.487
Höhe der allgemeinen Rücklage	213.611	213.798	213.798	190.428	171.148	166.675	165.713
Höhe der Ausgleichsrücklage	77.041	51.446	4.788	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		keine Verringerung	keine Verringerung	10,9	10,1	2,6	0,6
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent		8,8	17,6	12,9	10,1	2,6	0,9

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-11.465	-4.805	957	8.630	5.321	5.864	10.017	11.510
Höhe der allgemeinen Rücklage	154.248	149.443	149.443	149.443	149.443	149.443	149.443	149.443
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	957	9.587	14.909	20.773	30.790	42.300
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	6,9	3,1	keine Verringerung					

Haushaltsansatz 2014, Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2017 sowie erweiterter Konsolidierungszeitraum bis 2021, Stand: Fortschreibung des HSP 2014

Die Ergebnisrechnungen 2008 bis 2013 weisen durchgehend negative Ergebnisse aus. Innerhalb der ersten sechs NKF-Jahre fand ein Werteverzehr von insgesamt 126 Mio. Euro statt.

Die dargestellten Ist-Ergebnisse sind wesentlich durch Schwankungen bei den Erträgen aus Steuern und Zuwendungen beeinflusst.

- In den Jahren 2009 und 2011 sind die Steuererträge um 9 bzw. 15 Mio. Euro gesunken. In 2010 und 2012 konnte die Stadt Zuwächse bei den Steuererträgen von 22 Mio. Euro bzw. 15 Mio. Euro verzeichnen.
- Die Erträge aus Zuwendungen sind im Zeitraum 2008 bis 2013 um insgesamt 48 Mio. Euro - ungeachtet des Rückgangs im Jahr 2010 um 19 Mio. Euro - gestiegen.

Gestiegene Aufwendungen, insbesondere Transfer- sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen, belasten den Haushaltsausgleich. Sie tragen maßgeblich zu den negativen Jahresergebnissen bei.

Die mittelfristige Ergebnisplanung des Doppelhaushalts 2013/14 sowie die Fortschreibung des HSP 2014 weisen bis 2015 weitere Fehlbeträge aus. Das Eigenkapital wird hierdurch um weitere 16 Mio. Euro verringert. Insgesamt wird sich das Eigenkapital der Stadt Hamm bis zum Jahr 2015 in etwa halbiert haben.

Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem negativen Jahresergebnis 2010 vollständig verbraucht. Die allgemeine Rücklage wird seitdem anteilig reduziert. Die jeweilige Verringerung der allgemeinen Rücklage lag in den Jahren 2010 und 2011 oberhalb des Schwellenwertes nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO von fünf Prozent.

Die Stadt Hamm erfüllt die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes. Sie erreicht ab dem Jahr 2016 den Haushaltsausgleich unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe. Ohne Konsolidierungshilfe plant die Stadt ihre Haushalte ab dem Jahr 2021 auszugleichen.

→ **Feststellung**

Der Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs im Rahmen des HSP muss oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben.

Dies hat die Stadt Hamm erkannt. Das Ziel, den Hausausgleich wiederherzustellen, hat sie in Verbindung mit der stringenten Umsetzung des HSP in ihr strategisches Zielsystem implementiert.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2011 und 2012

Jahr	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-106	-788	-102	-310	-372	-289	-217	20
2012	-25	-603	-25	-219	-298	-187	-119	19

Die Jahresergebnisse der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen fallen seit der Umstellung auf das NKF heterogen aus. Es besteht eine erhebliche Spannweite zwischen Minimum und Maximum. Insgesamt wurden in den Jahren 2008 bis 2012 im Mittel negative Jahresergebnisse erzielt. Positiv ist, dass sich der Durchschnitt der Jahresdefizite im Zeitverlauf verringert. Im Vergleich der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen konnte die Stadt Hamm 2011 das zweitbeste und 2012 das beste Jahresergebnis je Einwohner erzielen. Hierbei ist zu beachten, dass die Stadt Mittel des Landes nach dem Stärkungspaktgesetz erhalten hat. Gleichzeitig hat sie das Volumen der geplanten HSP-Maßnahmen in der Umsetzung regelmäßig übertroffen.

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 hauswirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Planungszeitraum.

Strukturelles Ergebnis

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

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2013 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs¹ und der allgemeinen Umlagen² abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW in der Regel durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte.

Grund dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich³ und den allgemeinen Umlagen beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Als Sondereffekt hat die GPA NRW eine Gewinnausschüttung der Stadtwerke Hamm GmbH bereinigt. Die Gewinnausschüttung aus dem Jahr 2012 wurde erst in 2013 ausgezahlt und als Ertrag gebucht.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013⁴

Hamm	
Jahresergebnis	-1.487
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	227.481
Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	4.018
= bereinigtes Jahresergebnis	-232.987
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	199.714
= strukturelles Ergebnis	-33.272

→ Feststellung

Bezogen auf das Jahr 2013 beträgt das nach der Methodik der GPA NRW berechnete strukturelle Defizit der Stadt Hamm 33 Mio. Euro.

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

² Landschaftsumlage und RVR-Umlage

³ Das Land beabsichtigt aus diesem Grunde die Datenbasis zur Ermittlung des fiktiven Finanzbedarfs mit dem (Gemeindefinanzierungsgesetz) GFG 2015 auf mehrere Jahre zu erweitern.

⁴ Der Kämmerer hat die GPA NRW die zu Grunde liegende Berechnung im Detail zur Verfügung gestellt.

Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von 18,8 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe beträgt das strukturelle Ergebnis minus 14,5 Mio. Euro.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Hamm ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2013 mit dem geplanten Jahresergebnis 2021. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2013 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 Hamm ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

In der aktuellen Fortschreibung des HSP geht die Stadt Hamm davon aus, dass sie im Jahr 2021 einen Jahresüberschuss von zwölf Mio. Euro erreichen wird. Sofern die Planung eintritt, wäre die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2013 geschlossen.

Bereits mit dem HSK 2010 hat die Stadt Hamm ein umfangreiches Konsolidierungspaket entwickelt. Insbesondere durch die folgenden zehn Maßnahmen sollte die Haushaltssituation verbessert werden:

- Überführung vakanter Stellen in dauerhafte Stelleneinsparungen,
- Stärkere Einbindung der städtischen Beteiligungen in den Konsolidierungsprozess,
- Steueroptimierung Produktgruppe "Hilfen zur Erziehung" unter Mithilfe eines externen Unternehmens,
- Erhöhung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer von 450 Prozent auf 465 Prozent,
- Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B von 465 Prozent auf 500 Prozent,
- 100 vakante Stellen über einen durchschnittlichen Zeitraum von vier Monaten nicht wiederbesetzen,
- Einrichtung von zusätzlichen Standorten für die stationäre Geschwindigkeitsüberwachung und Beschaffung von weiteren Kameras zur Verkehrsüberwachung,
- Neuregelung der Elternbeiträge zum Betrieb der Offenen Ganztagschule an Grund- und Förderschulen,
- Energiemanagement in städtischen Gebäuden,

- Optimierung des Tiefbau- und Grünflächenamtes.

Im aktuell genehmigten HSP werden diese Maßnahmen, sofern sie nicht bereits umgesetzt wurden, fortgeschrieben und um weitere Maßnahmen ergänzt, u.a.:

- Buchgewinne durch den Verkauf von unbebauten Grundstücken und Erlöse aus Grundstücksaltverkäufen,
- Verpachtung der Parkhäuser an die Stadtwerke Hamm GmbH,
- Optimierung der Geschwindigkeitsüberprüfung,
- Optimierungen der Anlagenbuchhaltung:
 - Abwicklung der Sonderposten,
 - Verlängerung der Nutzungsdauer von Gebäuden,
- Optimierung im Forderungsmanagement.

→ **Feststellung**

Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Hamm beruhen insbesondere auf personalwirtschaftlichen Maßnahmen, Steuererhöhungen, der Einbeziehung der Beteiligungen sowie der Optimierung der Aufgabenerfüllung.

Nach eigener Aussage kann die Stadt Hamm das Sanierungsvolumen des HSK 2011/2012 und des HSP 2012 mit der Fortschreibung des HSP zum Doppelhaushalt 2013/2014 halten und sogar überschreiten.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2013 (-33 Mio. Euro) und dem Planergebnis 2021 (+12 Mio. Euro) von 45 Mio. Euro im Wesentlichen zusammensetzt:

Vergleich (strukturelles) Ergebnis 2013 und Planergebnis 2021 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	(Strukturelles) Ergebnis 2013	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern*	64.979	88.587	23.608	4
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern*	53.795	76.730	22.935	5
Schlüsselzuweisungen*	112.879	162.457	49.578	5
Kostenerstattungen und Kostenumlagen**	122.164	138.146	15.983	2
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen*	9.759	6.668	-3.091	-5
Personalaufwendungen**	113.259	115.290	2.032	0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleis-	88.963	101.177	12.215	2

	(Strukturelles) Ergebnis 2013	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
tungen**				
Transferaufwendungen (ohne Steuerbeiträge und allgemeine Umlagen)**	286.785	327.011	40.226	2

*) beim strukturellen Ergebnis 2013 handelt es sich jeweils um den Mittelwert der Jahre 2010 bis 2013,

**) Ergebnis 2013

Für die 2. Fortschreibung des HSP hat die Stadt alle Sanierungsmaßnahmen überprüft und aktualisiert. Zudem hat sie die erwarteten Ergebnisverbesserungen einzelner neuer Maßnahmen eingearbeitet. Des Weiteren hat sie Festlegungen zugrunde gelegt, die sich aus dem Beschluss des Rates zur Umsetzung der Vorgaben des Stärkungspaktes ergeben.

Die Fortschreibung des HSP 2014 basiert neben dem prognostizierten Ergebnis 2013 auf den Orientierungsdaten 2014 bis 2017 des Landes und dem Erlass zu § 76 GO. Darüber hinaus hat die Stadt die 2. Modellrechnung des GFG 2014 berücksichtigt.

Gewerbsteuer

Die Gewerbesteuer soll laut Planung der Stadt maßgeblich zur Konsolidierung bis 2021 beitragen. Ausgehend vom den Mittelwert der Jahre 2010 bis 2013 errechnet die GPA NRW geplante Mehrerträge von 24 Mio. Euro. Dies entspricht einer jährlichen Steigerungsrate von vier Prozent.

Für die Fortschreibung der Gewerbesteuererträge 2014 hat die Stadt eine Wachstumsrate von 3,3 Prozent angesetzt. Die Veränderung entspricht der Rate des Orientierungsdatenerlasses. Die GPA NRW sieht in der städtischen Planung grundsätzlich kein Risiko durch sachlich nicht begründete Wachstumsraten.

Als Basis hat die Stadt einen Betrag von 70 Mio. Euro zu Grunde gelegt. Zum Zeitpunkt der Planung hat sie in dieser Höhe Gewerbesteuererträge für das Jahr 2013 erwartet. Tatsächlich konnte sie jedoch nur 67 Mio. Euro vereinnahmen. Um den geplanten Ertrag von 72 Mio. Euro im Jahr 2014 zu erzielen, müsste die Gewerbesteuer gegenüber dem Vorjahr nun um ca. acht Prozent steigen. Insofern erscheint der Haushaltsansatz optimistisch.

Bei den Haushaltsansätzen der Gewerbesteuer handelt es sich um eine rechnerisch zu ermittelnde Erwartungshaltung. Die Gewerbesteuererträge sind maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Sie sind daher jährlich neu zu kalkulieren. Gegenüber früheren Planungen hatte die Stadt den Ansatz für die HSP-Fortschreibung 2014 sowie für den Planungszeitraum bis 2021 bereits reduziert. Dennoch hat sie eine zu hohe Basis zu Grunde gelegt. Für den Haushalt 2015 wird sie die Werte erneut anpassen.

Das Gewerbesteueraufkommen war in der Vergangenheit großen Schwankungen ausgesetzt. Die Ursachen für die Veränderungen des Gewerbesteueraufkommens sind vielfältig und liegen oftmals außerhalb der Steuerungsmöglichkeiten der Stadt. Im Abschnitt „Risikoszenario“ greift die GPA NRW dieses allgemeine Planungsrisiko auf.

Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern

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

Schlüsselzuweisungen

Mit einem Zuwachs von etwa 50 Mio. Euro sollen die Schlüsselzuweisungen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs beitragen. Die von der Stadt angesetzten Steigerungsraten entsprechen den Orientierungsdaten. Ab dem Jahr 2018 plant die Stadt mit jährlichen Veränderungen von 2,7 Prozent. Diese Rate hat sie über das sogenannte geometrische Mittel aus den Ergebnissen der Jahre 2003 bis 2012 ermittelt. Die aktuellen Orientierungsdaten des Landes⁵ sehen für das Jahr 2018 eine Steigerungsrate von 4,2 Prozent vor.

Die schematische Anwendung des geometrischen Mittels seitens der Stadt Hamm führt aus Sicht der GPA NRW zu einem nachvollziehbaren Ergebnis. Ein über das allgemeine Planungsrisiko hinausgehendes Risiko sieht die GPA NRW hier nicht.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Die Stadt Hamm verzeichnet einen deutlichen Anstieg bei den Leistungen nach dem SGB 2. Insofern rechnet sie mit steigenden Fallzahlen und Fallkosten bei den Kosten der Unterkunft. Den Ansatz der Sozialtransferaufwendungen hat sie gegenüber dem Doppelhaushalt 2013/14 folgerichtig erhöht. In diesem Zusammenhang plant die Stadt daher auch mit steigenden Leistungsbeteiligungen des Bundes an den Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende, dem Arbeitslosengeld 2 und den Eingliederungshilfen. Die Planungen der Stadt sind nachvollziehbar.

Steuerbeteiligungen

Auf Grundlage des Solidarpakts 2 werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. 2019 läuft der Solidarpakt 2 aus. Die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit steht jedoch immer wieder in der Diskussion. Es ist daher noch nicht absehbar, ob die Kommunen diesen Zuschlag nach 2019 tatsächlich nicht mehr leisten müssen.

Die Stadt Hamm geht in ihren Planungen davon aus, dass die Umlage nach dem Jahr 2019 entfällt. Sie plant daher, dass sich die Steuerbeteiligungen ab dem Jahr 2020 um sieben Mio. Euro reduzieren werden. 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.

⁵ Orientierungsdaten 2015 – 2018 vom 01. Juli 2014

Weitere Aufwandspositionen

Die Personalaufwendungen, die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie die Transferaufwendungen sind die größten Aufwandspositionen. Ihre Entwicklung wirkt sich maßgeblich auf die künftigen Jahresergebnisse aus.

Steigerungsraten in Prozent

	Personalaufwendungen	Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	Transferaufwendungen (ohne Steuerbeteiligungen und allgemeine Umlagen)
2014	-3,8	6,8	1,9
2015	-0,3	1,8	2,2
2016	1,0	-0,1	1,2
2017	1,0	0,6	1,7
2018	1,0	1,0	1,6
2019	1,0	1,0	1,6
2020	1,0	1,0	1,6
2021	1,0	1,0	1,6

Die von der Stadt zu Grunde gelegten Steigerungsraten der Personalaufwendungen sowie der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen weichen insbesondere in den Jahren 2014 und 2015 von den Orientierungswerten des Landes ab.

In ihrer Planung hat die Stadt Sondereffekte einbezogen. Die Stadt hat eine Transferabteilung zur Kommunalen Jobcenter Hamm Anstalt des öffentlichen Rechts (KJC AöR) übergeleitet. Durch diese Maßnahme verringern sich die Personalaufwendungen der Stadt. Gleichzeitig hat die Stadt der KJC AöR Aufwendungen zu erstatten. Diese Erstattungen bucht die Stadt als Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

Personalaufwendungen

Ab dem Jahr 2016 setzt die Stadt Steigerungsraten von einem Prozent an. Sie hat die Orientierungsdaten des Landes übernommen. Die kommunalen Spitzenverbände prognostizieren bis 2017 hingegen höhere Steigerungsraten: Für 2014 3,6 Prozent, für 2015 2,2 Prozent sowie für 2016 und 2017 1,6 bzw. 1,7 Prozent.⁶ Die Orientierungswerte sind nach dem Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) keine Prognosen, sondern Zielwerte. Zudem wird seitens des MIK formuliert, dass die Zielwerte von Stärkungspaktgemeinden noch unterschritten werden sollten.

Mit dem HSP hat die Stadt beschlossen, dass frei werdende bzw. bereits freie Stellen für eine durchschnittliche Dauer von vier Monaten vakant gehalten werden sollen. Darüber hinaus überprüft die Stadt freie bzw. frei werdende Stellen mit dem Ziel, Stellen dauerhaft einzusparen. Für das Jahr 2013 hat die Stadt einen Einsparungsbetrag von vier Mio. Euro kalkuliert. In den Folgejahren soll der Betrag steigen.

⁶ Finanzprognose DStGB 2014 - 2017 vom 23. Juni 2014

Die Stadt Hamm berichtet zum Stand der Umsetzung der HSP-Maßnahmen. Aktuell kann die Stadt belegen, dass sie die im HSP festgeschriebenen Ergebnisverbesserungen erreicht.⁷ Die Stadt hat insofern die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen nachvollziehbar dargestellt. Zusätzliche Risiken für die Haushaltsplanung sieht die GPA NRW nicht.

Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Prognose der kommunalen Spitzenverbände für die Sach- und Dienstleistungen liegt ebenfalls über den Orientierungsdaten sowie über den von der Stadt angesetzten Steigerungsraten. Bessere Ergebnisse kann die Stadt nur dann erreichen, wenn sie beschlossene Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umsetzt:

- Die Stadt hat den Ansatz der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen des Tiefbau- und Grünflächenamtes um 15 Prozent gekürzt. Die Ergebnisverbesserung kann von ihr nur erreicht werden, wenn sie:
 - den Leistungsumfang der Grünflächenunterhaltung reduziert und
 - weniger bauliche Maßnahmen im Bereich der Straßenerhaltung durchführt.
- Für das städtische Immobilienmanagement ist es Daueraufgabe, die Energieeffizienz der städtischen Gebäude zu verbessern. Angestrebt wird, die Energieverbräuche in städtischen Gebäuden weiter zu reduzieren.
- Die Stadt beabsichtigt, städtische Gebäude aufzugeben und zu veräußern. Neben Verkaufserlösen plant die Stadt, Betriebs- und Nebenkosten einzusparen. Konkrete Maßnahmen sind jedoch noch vorzubereiten und vom Rat der Stadt Hamm zu beschließen.

Risiken sieht die GPA NRW, wenn die Stadt HSP-Maßnahmen nicht konsequent umsetzt oder ausfallende Konsolidierungsbeiträge nicht anderweitig kompensiert werden.

Transferaufwendungen

Die Höhe der Transferaufwendungen⁸ wird im Wesentlichen durch die Entwicklung der Sozialtransferaufwendungen bestimmt. Die Stadt hat den Ansatz dieser Aufwendungen gegenüber dem Doppelhaushalt 2013/14 erhöht, siehe Ausführungen oben. Die von ihr angesetzten Steigerungsraten liegen dennoch geringfügig unter den Werten der Orientierungsdaten.

Die kommunalen Spitzenverbände rechnen ihrerseits damit, dass die sozialen Leistungen ungebremst steigen. Sie erwarten folgende Steigerungsraten: Für 2014: 3,9 Prozent; 2015: 3,7 Prozent; 2016 und 2017: jeweils 4,0 Prozent. Der Prognose liegt die Einschätzung zu Grunde, dass weiterhin hohe Steigerungsraten bei der Jugendhilfe, der Eingliederungshilfe, der Hilfe zur Pflege sowie bei den Kosten der Unterkunft zu erwarten sind.

Die Stadt erwartet insbesondere über die Maßnahme „Steuerungsoptimierung Produktgruppe Hilfe zur Erziehung“ einen Konsolidierungserfolg in einstelliger Millionenhöhe. Dem Bericht zum Stand der Umsetzung von HSP-Maßnahmen (Stand: 31. Dezember 2013) ist zu entnehmen,

⁷ Stand des Berichtszeitpunktes 28. Mai 2014

⁸ Hier: ohne allgemeine Umlagen und Steuerbeteiligungen

dass es der Stadt gelungen ist, Aufwandssteigerungen zu reduzieren. Im Ergebnis konnte sie zwar Verbesserungen erzielen. Diese blieben jedoch hinter den Erwartungen zurück.

Die Planung der Stadt lässt sich nur realisieren, wenn es ihr gelingt, Konsolidierungsmaßnahmen erfolgreich umzusetzen. Negative Entwicklungen in Folge exogener Einflussfaktoren sind zusätzlich zu kompensieren. Beispielsweise plant die Stadt Einsparungen durch Optimierungen im Bereich der Asyl- und Flüchtlingshilfen. Die Ergebnisse könnten sich negativ entwickeln, wenn die Stadt mehr Asylbewerber und Flüchtlinge als erwartet aufnehmen muss. Die Planung der Stadt ist insofern risikobehaftet.

Finanzerträge

Die Stadt bezieht auch ihre Beteiligungen in den Konsolidierungsprozess ein. Das HSP sieht vor, dass städtische Beteiligungen ihre Ausschüttungen erhöhen bzw. dass Zuschüsse reduziert werden. Den größten Beitrag soll die Stadtwerke Hamm GmbH erbringen. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Energiewende Verwerfungen im Energiesektor nach sich ziehen wird. Nicht ausgeschlossen ist, dass diese Entwicklung zu einer Reduzierung des Konsolidierungsbeitrages der Gesellschaft führen wird. Die Stadt hätte den ausbleibenden Konsolidierungserfolg anderweitig zu kompensieren.

Die in der städtischen Planung liegenden Risiken und die damit ggf. verbundenen Konsequenzen greift die GPA NRW unter „Risiken der Haushaltswirtschaft“ auf.

→ Feststellung

Die ertragsseitige Konsolidierung des Haushaltes hängt zu einem großen Teil von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Auf der Aufwandsseite hat die Stadt insbesondere bei den Personalaufwendungen, den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie den Transferaufwendungen noch Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen. Insofern besteht fortwährender Handlungsbedarf.

Die von der GPA NRW betrachtete Planung des Haushaltssanierungsplans bis 2021 ist nachvollziehbar. Sie sind jedoch auch in einigen Bereichen risikobehaftet.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Hamm
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,1	98,0	92,0	98,0
Eigenkapitalquote 1	-27,8	66,7	16,8	11,8
Eigenkapitalquote 2	-10,4	81,0	37,1	49,0

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Hamm
Fehlbetragsquote	1,8	56,0	19,9	10,1
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	20,0	48,9	31,6	29,4
Abschreibungsintensität	3,7	11,1	6,9	6,3
Drittfinanzierungsquote	24,1	77,2	47,6	77,5
Investitionsquote	28,7	139,2	77,5	99,0
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	20,8	94,7	66,9	80,3
Liquidität 2. Grades	4,1	123,2	21,2	10,2
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	159	165	162	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,6	37,3	19,0	10,0
Zinslastquote	0,7	6,5	3,7	2,3
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	25,6	58,3	39,8	25,6
Zuwendungsquote	8,9	64,7	29,3	33,4
Personalintensität	16,8	27,7	20,9	18,4
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,3	25,6	17,5	15,0
Transferaufwandsquote	23,6	54,8	36,8	54,8

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Hamm
Jahresergebnis je Einwohner	-788	-102	-310	-106
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-627	29	-160	-18
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.315	2.201	1.628	1.456

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Hamm
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	82,9	101,0	94,9	101,0
Eigenkapitalquote 1	-29,5	66,2	15,0	11,5
Eigenkapitalquote 2	-12,7	80,2	34,7	49,2
Fehlbetragsquote	1,1	92,9	23,2	2,6
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	19,9	48,4	31,2	30,1
Abschreibungsintensität	3,9	9,8	6,7	6,6

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Hamm
Drittfinanzierungsquote	30,6	75,2	46,8	70,3
Investitionsquote	25,3	478,4	91,5	75,4
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	17,7	93,4	65,9	80,5
Liquidität 2. Grades	4,9	109,1	20,8	12,3
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	47	18.743	2.464	68
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,5	36,6	20,0	10,5
Zinslastquote	0,8	5,9	3,5	2,2
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	22,8	57,9	38,7	26,8
Zuwendungsquote	9,5	66,4	29,4	33,1
Personalintensität	15,9	25,1	20,4	18,4
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,0	26,5	17,1	14,3
Transferaufwandsquote	27,4	56,1	40,0	55,1

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Hamm
Jahresergebnis je Einwohner	-603	-25	-219	-25
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-546	84	-82	55
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.542	2.201	1.736	1.576

Die Stadt Hamm kann seit der Umstellung auf das NKF bisher nur im Jahr 2012 ihre ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge decken. Negative Jahresergebnisse führen zu einem fortlaufenden Verzehr des Eigenkapitals.

In Folge der Jahresfehlbeträge sinkt das Eigenkapital der Stadt. Ihre Eigenkapitalquoten 1 liegen in allen Jahren unterhalb der Durchschnittswerte der Vergleichsstädte. Bedingt durch die hohen Sonderposten kann die Stadt Hamm in allen Vergleichsjahren allerdings überdurchschnittlich hohe Eigenkapitalquoten 2 ausweisen.

Im Vergleich der kreisfreien Städte gehören die Jahresergebnisse je Einwohner zu den besten in Nordrhein-Westfalen. Dies ist vor dem Hintergrund, dass die Stadt Hamm über unterdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner verfügt, positiv hervorzuheben. Bei der Einordnung ist allerdings folgendes zu berücksichtigen: Die Stadt kann die guten Ergebnisse zu einem großen Teil nur dank der Konsolidierungshilfe des Landes erreichen.

Seit dem Jahr 2012 erzielt die Stadt positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Bereits 2011 positionierte sich die Stadt beim Vergleich der Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner oberhalb des Mittelwertes.

Die Stadt Hamm konnte in den Jahren 2008 bis 2013 den Werteverzehr des Anlagevermögens in vollem Umfang durch Investitionen kompensieren. Als positiv erachtet die GPA NRW zudem die hohe Drittfinanzierungsquote.

Die angespannte Situation der Haushaltswirtschaft der Stadt lässt sich hingegen an den Kennzahlen zur Finanzlage ablesen:

- Die Stadt Hamm kann ihr Anlagevermögen nicht vollständig aus langfristigem Kapital finanzieren.
- Sie muss ihr laufendes Geschäft teilweise über Kredite zur Liquiditätssicherung finanzieren.
- Sie kann ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten nur in äußerst geringem Maße durch liquide Mittel und kurzfristig erwartete Liquidität decken.
- Zinsaufwendungen belasten die Stadt Hamm allerdings weniger stark als die Mehrzahl der kreisfreien Städte.

Die Kennzahlen zur Ertragslage der Stadt Hamm sind im Zeitverlauf konstant. Die Stadt positioniert sich bei der Netto-Steuerquote unterhalb des Mittelwertes. Die Positionierung korrespondiert mit der unterdurchschnittlichen Ausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner. Auffällig ist, dass die Stadt sowohl bei der Personalintensität als auch bei der Sach- und Dienstleistungsintensität unterdurchschnittliche Werte aufweist. Die Transferaufwandsquote der Stadt Hamm gehört hingegen landesweit zu den höchsten. Die Stadt ist Optionskommune. Insofern ist die Positionierung nachvollziehbar.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- HSK-Pflicht besteht seit dem Jahr 2010. In den Jahren 2010 und 2011 befand sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung.
- Die Ausgleichsrücklage war in 2010 vollständig verbraucht. Zudem war die Stadt von der Überschuldung bedroht. Von 2008 bis 2013 fand tatsächlich jedoch „nur“ ein Werteverzehr von 126 Mio. Euro statt.
- Das strukturelle Ergebnis der Stadt Hamm zeigt - unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf auf. Für 2013 hat die GPA NRW ein strukturelles Defizit von 33 Mio. Euro berechnet.
- Das HSP sieht unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe den Haushaltsausgleich für das Jahr 2016 vor. Bis dahin wird sich das Eigenkapital der Stadt um die Hälfte reduziert haben. Ohne Konsolidierungshilfe plant die Stadt, ihre Haushalte ab dem Jahr 2021 auszugleichen.
- Sofern die Stadt ihr Konsolidierungsziel erreicht, kann sie auch ihre Liquiditätslage stabilisieren. Ab dem Jahr 2015 plant die Stadt bereits mit jährlichen Finanzmittelüberschüssen. Ab 2017 erwartet sie eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft.
- Das Erreichen des Haushaltsausgleichs setzt voraus, dass die Stadt die Konsolidierungsmaßnahmen mit den geplanten Ergebnisverbesserungen konsequent umsetzt.

- Die Ergebnisverbesserungen über die HSP, die zum Zeitpunkt der Prüfung vorlagen, hat die Stadt ohne Anhebung von Realsteuerhebesätzen geplant.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Hamm mit dem Index 2.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftliche Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung einer Kommune. In der Finanzprüfung hat die GPA NRW verschiedene risikobehaftete Positionen eingeschätzt. Eine Betrachtung sämtlicher Risikofaktoren war ihr nicht möglich. Die folgende Tabelle führt die in der Finanzprüfung festgestellten Risiken auf:

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Umsetzung der HSP-Maßnahmen	Strukturelle Haushaltssituation
Konsolidierungsbeiträge der Beteiligungen	Strukturelle Haushaltssituation
Zinsänderungsrisiko	Strukturelle Haushaltssituation und Schulden- und Finanzlage
Liquiditätsrisiko	Schulden- und Finanzlage

Risikoszenario

Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten.

Die GPA NRW möchte die Stadt Hamm für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Stadt nicht ersetzen.

Im Risikoszenario stellt die GPA NRW ausgewählte Ertrags- und Aufwandspositionen mit abweichenden Planungsdaten sowie deren Auswirkung auf das geplante Jahresergebnis 2021 dar.

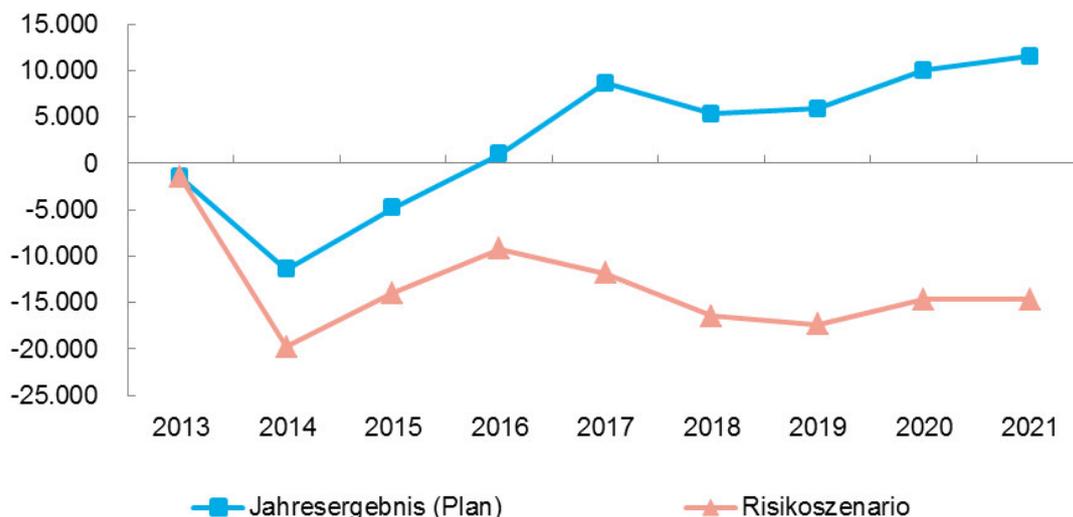
Planergebnis und Risikoszenario bis 2021 in Tausend Euro

Position und Erläuterung	Risikoszenario 2021	Planergebnis 2021	Abweichung
Gewerbsteuer: Auf Basis des Ist-Ergebnisses 2013 setzt die GPA	71.924	88.587	16.663

Position und Erläuterung	Risikoszenario 2021	Planergebnis 2021	Abweichung
NRW Steigerungsraten der Orientierungsdaten des Landes an. Ausnahme: für das Jahr 2017 simuliert die GPA NRW einen Einbruch der Gewerbesteuererträge um 10 Prozent			
Sozialtransferaufwendungen: Auf Basis des Ist-Ergebnisses 2013 rechnet die GPA NRW exemplarisch mit jährlichen Steigerungsraten von zwei Prozent. Sie simuliert damit, dass Sozialtransferaufwendungen stärker steigen, z.B. weil HSP-Maßnahmen nicht vollständig umgesetzt werden können.	238.553	229.038	9.515

Unter Berücksichtigung dieser Annahmen stellt sich das Risikoszenario für die Zeitreihe bis 2021 wie folgt dar:

Risikoszenario und Haushaltsplanung



Die von der GPA NRW gemachten Annahmen sollen beispielhaft aufzeigen, wie sich Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Insofern erhebt das Risikoszenario der GPA NRW keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Risiken für die Stadt, die jedoch nicht konkret beziffert werden, sieht die GPA NRW in Sachverhalten, die im Bericht beschrieben sind. Zudem können bei nicht betrachteten Haushaltspositionen Verschlechterungen auftreten. Hin-gegen können an anderen Stellen ungeplante Ergebnisverbesserungen Risiken abmildern oder aufheben. Es ist insofern im Regelfall nicht notwendig, für die ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen.

Die Stadt Hamm schätzt Risiken bereits selbst ein. Sie hat im Jahr 2011 begonnen, ein Risiko-management zu implementieren. Ausgehend von einem operativen Finanzcontrolling hat sie in den letzten Jahren ein umfangreiches Risikoberichtswesen entwickelt. Das Berichtswesen umfasst wesentliche Produktbereiche (TOP-11-Produkte) sowie Schlüsselrisiken. Diese haben erhebliche finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt. Mittlerweile hat die Stadt dieses Risiko-

berichtswesen durch ein softwareseitiges Risikomanagementsystem ergänzt. Dies ist in der Lage einzelne Schritte des Risikomanagementkreislaufs abzubilden. Innerhalb des Risikomanagementkreislaufs erfasst und bewertet die Stadt Risiken. Die Analyse der Risiken eröffnet ihr die Möglichkeit, steuernd eingreifen zu können. Das Risikomanagementsystem kann unterschiedliche Belange, Hierarchien und Verantwortlichkeiten darstellen. Zurzeit setzt die Stadt die Risikomanagement-Software allerdings nur im Finanzbereich als Pilot ein.

Mit dem zentralen Risikomanagement verfolgt die Stadt Hamm folgende Ziele:

- Risiken, die die dauerhafte Aufgabenerfüllung bzw. die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit gefährden, werden minimiert.
- Die Auswirkungen beim Eintritt von Risiken werden minimiert.

Aus der aggregierten Aufbereitung der Risiken lassen sich Schwerpunkte für das kommunale Handeln ableiten. Aus den Erkenntnissen kann die Stadt geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen generieren. Diese nutzen zu können, sieht die Stadt als Chance an. Die als Gegenmaßnahmen verankerten Steuerungsinstrumente verfolgt sie in einem Maßnahmencontrolling.

Die Risikobetrachtung nutzt die Stadt zudem für den Vorbericht zum Haushalt sowie für den Lagebericht im Jahresabschluss.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt den eingeschlagenen Weg fortzuführen. Die systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren sollte sie zudem über den Pilotbereich hinaus auf die anderen Dezernate übertragen. Wegen der hohen haushaltswirtschaftlichen Relevanz sollte der Bereich Jugend und Soziales in die Risikobetrachtung einbezogen werden. Letztendlich sollte das Risikomanagementsystem alle Produktbereiche erfassen.

Risiken lassen sich nur in einer gesamtstädtischen Sicht umfänglich einschätzen. Insofern sollten auch Sondervermögen und Beteiligungen einbezogen werden.

Haushaltskonsolidierung

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

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

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Hundebestandsaufnahme	Haushaltskonsolidierung - Steuern
Anheben des Vergnügungssteuerhebesatzes	Haushaltskonsolidierung - Steuern
Anheben der Realsteuerhebesätze	Haushaltskonsolidierung - Steuern

Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Kommunaler Steuerungstrend

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

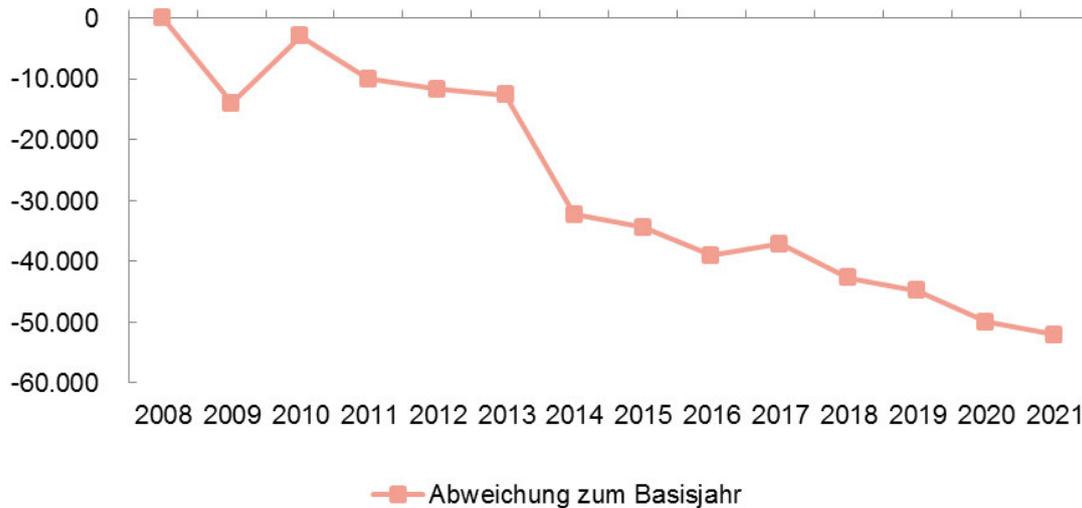
Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, den allgemeinen Umlagen und dem Finanzausgleich sowie der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Zudem hat die GPA NRW folgende Sondereffekte bereinigt,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

- Zeitversetzte Gewinnabführung der Stadtwerke GmbH aus dem Jahr 2012 im Jahr 2013.

Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2008 wird in der Zeitreihe bis 2021 als kommunaler Steuerungstrend ausgewiesen.⁹ Die Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns, der nicht bzw. wenig beeinflussbaren Faktoren im Bereich der Soziallasten und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

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

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Ist-Werte 2008 bis 2013, ab 2014 Plan-Daten

Ausgehend vom Basisjahr 2008 stellt die GPA NRW insgesamt einen negativen Steuerungstrend fest. Das bereinigte Jahresergebnis 2021 soll sich gegenüber dem Basisjahr 2008 insgesamt um 52 Mio. Euro verschlechtern.

- 2009 hat sich das bereinigte Jahresergebnis um 14 Mio. Euro verschlechtert: Insbesondere höhere Sozialtransferaufwendungen sowie niedrigere Erträge aus der Auflösung oder Herabsetzung von Forderungsberichtigungen haben das bereinigte Ergebnis beeinflusst.
- 2010 führten neben höheren Erträgen aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen sowie aus Steuern auch verschiedene Aufwandspositionen zu einem besseren bereinigten Jahresergebnis. Hierbei hat eine Rolle gespielt, dass sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung befand.
- Im Zeitraum 2011 bis 2013 hat sich das bereinigte Jahresergebnis um ca. zehn Mio. Euro verschlechtert. Erneut haben sich höhere Sozialtransferaufwendungen maßgeblich ausgewirkt.
- Auffällig ist die Verschlechterung des bereinigten Jahresergebnisses vom Jahr 2013 auf das Jahr 2014. Ergebnisverschlechterungen stellt die GPA NRW nahezu bei allen Aufwands- sowie bei einigen Ertragspositionen fest. Bis 2013 liegen die Ist-Werte vor. Ab 2014 enthält die Darstellung Plandaten. Insofern hängt der Ergebnissprung mit dem Wechsel von Ist- auf Plandaten zusammen. Die Stadt hat vorsichtig geplant.
- Die Sozialtransferaufwendungen tragen zudem wesentlich dazu bei, dass sich die geplanten bereinigten Jahresergebnisse weiter verschlechtern.

Ab dem Jahr 2014 plant die Stadt Hamm jährlich bessere Jahresergebnisse. Die Planung basiert insbesondere auf der Erwartung, dass sich die Positionen positiv entwickeln, die die GPA

NRW bereinigt. Hieran zeigt sich, dass der künftige Haushaltsausgleich maßgeblich durch kaum von der Stadt beeinflussbare Faktoren geplant wird. Die Planung der Stadt ist in hohem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen¹⁰. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragsserhebungspflicht). In welchem Umfang davon in der Stadt Hamm Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge in Tausend Euro	4.052	4.123	3.869	3.942	4.009	4.046
Abschreibungen auf das Straßennetz in Tausend Euro	15.700	15.532	14.418	14.648	14.930	15.214
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	26	27	27	27	27	27

Die Kennzahl Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen kann ein Indiz dafür bieten, wie sich die Höhe der Sonderposten zukünftig entwickeln wird.

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen in Tausend Euro	2.002	2.051	1.895	1.914	2.249	2.595	2.145	1.945	1.945	1.945
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen in Tausend Euro	8.268	16.801	8.873	13.379	11.493	7.780	6.500	5.190	9.005	7.920
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau in Tausend Euro	0	0	20	10	35	604	350	250	250	250
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	24	12	21	14	20	31	31	36	21	24

Ist 2008 bis 2013, ab 2014 Plandaten

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

Im Betrachtungszeitraum errechnet sich insgesamt eine Beitragsquote von 21 Prozent. Diese Quote fällt niedriger aus als die dargestellte Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen. Eine sinkende Drittfinanzierungsquote hätte zur Folge, dass ein höherer Anteil der Abschreibungen zukünftig von der Stadt selbst zu tragen wäre. Die entlastende Wirkung des Sonderpostens würde sich verringern.

Umgang mit rechtlichen Rahmenbedingungen

Erschließungsbeiträge nach BauGB

Die Stadt Hamm verfügt über eine aktuelle Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB. Sie setzt die rechtlich zulässige Höchstgrenze von 90 Prozent umlagefähigem Aufwand um.

Die Beitragsabrechnung erfolgt in der Regel zeitnah nach Fertigstellung der Maßnahmen. Sofern eine zeitnahe Abrechnung nicht erfolgt, sind in der Regel externe Faktoren maßgebend. Zum Beispiel kann es sein, dass Rechnungsunterlagen nicht vollständig vorliegen. In Einzelfällen ist für die Beitragsabrechnung die Anpassung des Planungsrechts erforderlich.

Fremdfinanzierungskosten bezieht die Stadt Hamm in den beitragsfähigen Erschließungsaufwand ein.

Werden neue Wohngebiete erschlossen, schließt die Stadt Hamm mittlerweile vorrangig Erschließungsverträge ab. Die Abrechnung von Erschließungsbeiträgen verliert an Bedeutung.

Straßenbaubeiträge nach dem KAG

Die Stadt Hamm verfügt über eine Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen. Die Satzung bezieht sich hinsichtlich des Anlagenbegriffs auf das Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes.

Die von der Stadt angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen orientieren sich an den Höchstätzen des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. Die Festlegung und das konsequente Abrechnen erachtet die GPA NRW als beispielhaft.

Organisatorische Rahmenbedingungen

Die Beitragsabteilung ist in städtebaulichen Fragen eingebunden. Somit ist sichergestellt, dass Refinanzierungsmöglichkeiten zeitnah auch unter strategischen Aspekten berücksichtigt werden können.

→ Feststellung

Die Stadt Hamm verfügt über aktuell überarbeitete Satzungen zur Erhebung von Beiträgen nach dem BauGB und dem KAG.

Konkrete Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Organisation der Beitragsabrechnung und der Einbindung in die Bauleitplanung waren im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht ersichtlich.

Die Festlegung von höchstmöglichen Anteilen für die Beitragspflichtigen in der Straßenbaubeitragsatzung erachtet die GPA NRW als beispielhaft.

Gebühren

Im letzten Bericht zur überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW für den Bereich des Bestattungswesens folgende Empfehlung formuliert:

Die Stadt Hamm sollte zeitnah eine Strategie entwickeln, um die Defizite im Bereich der Friedhöfe einzugrenzen. Um die Defizite zu verringern, sollte die Stadt Hamm neben regelmäßigen Gebührenanpassungen auch eine weitere Reduzierung der Kosten anstreben. Folgende Maßnahmen können hierzu beitragen:

- Reduzierung der Friedhofsflächen als Reaktion auf das geänderte Bestattungsverhalten,
- Bepflanzungen mit weniger aufwendigen Gewächsen zur Senkung des Pflegeaufwands,
- Konzentration der Friedhofsparzellen, um große Grünflächen zu schaffen, die mit wenig Aufwand gemäht werden können.

Zudem hatte die GPA NRW festgestellt, dass

- eine volle Kostendeckung im Bereich der Friedhöfe nicht realisiert wurde sowie
- die jährlichen Defizite weder in nachfolgenden Kalkulationen berücksichtigt noch in anderer Weise ausgeglichen werden.

Bereits im Jahr 2007 hat die Stadt Hamm eine neue Friedhofs- und Friedhofsgebührensatzung in Kraft gesetzt. Sie hat die Kalkulationsmethode umgestellt und trägt damit insbesondere dem veränderten Bestattungsverhalten Rechnung. Gleichzeitig hat sie ihr Bestattungsangebot um zeitgemäße, pflegefreie Bestattungsformen ergänzt. Sie hat Trauerhallen geschlossen und veräußert, Friedhofsparzellen konzentriert und Friedhofsflächen reduziert. Sie konnte sowohl den vom allgemeinen Haushalt zu tragenden Aufwand für das „öffentliche Grün“ und die Pflege der Vorratsflächen sowie den Aufwand für den Gebührenhaushalt Friedhöfe insgesamt senken. Eine volle Kostendeckung strebt sie an. In den Jahresabschlüssen 2011 bis 2013 hat die Stadt für Kostenüberdeckungen einen Sonderposten für den Gebührenaussgleich bilanziert. Kostenüber- und unterdeckungen gleicht die Stadt innerhalb der gesetzlichen Frist von vier Jahren aus. Zudem beobachtet die Stadt inzwischen kontinuierlich, wie sich die Kosten und das Nutzerverhalten entwickeln. Die Erkenntnisse bildeten die Grundlage für die Weiterentwicklung der Gebührensatzung. Seit dem Jahr 2007 hat sie ihre Satzung bereits mehrfach geändert.

Steuern

Die Stadt Hamm hat mit dem HSP verschiedene Maßnahmen beschlossen, um Steuererträge zu steigern. Sie hat

- die Realsteuerhebesätze angehoben,
- die Hundesteuersätze erhöht und die Rasselisten für gefährliche Hunde auf Basis des Landeshundegesetzes NRW erweitert,
- den Steuersatz für die Vergnügungssteuer von 10 auf 15 Prozent angehoben sowie
- eine Zweitwohnungsteuer eingeführt.

Zudem überprüft die Stadt mit großem Engagement die Zerlegung der Gewerbesteuermessbeträge durch das Finanzamt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm hat in den vergangenen Jahren verschiedene Steuersätze angehoben. Sie hat die Empfehlung der GPA NRW aus der letzten überörtlichen Prüfung aufgegriffen und den Hebesatz der Grundsteuer B angehoben.

→ **Empfehlung**

Bei den sonstigen Gemeindesteuern sieht die GPA NRW weitere Konsolidierungsmöglichkeit. Über eine Bestandserhebung könnte die Stadt höhere Hundesteuer-Erträge erzielen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die Vergnügungssteuersätze weiter anzuheben.

Andere Städte haben über diese Maßnahmen Erfolge erzielen können. Bevor die Stadt die Empfehlungen umsetzt, sollte sie einschätzen, inwieweit erwartete Mehrerträge den zusätzlichen Verwaltungsaufwand rechtfertigen.

Im interkommunalen Vergleich ordnen sich die Realsteuerhebesätze der Stadt Hamm wie folgt ein:

Hebesätze des Jahres 2013 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Hamm	fiktiver Hebesatz	Mittelwert der kreisfreien Städte im Regierungsbezirk Arnsberg	Mittelwert kreisfreie Städte ¹¹	Maximum kreisfreie Städte ¹¹
Grundsteuer A	225	209	250	239	375
Grundsteuer B	500	413	572	545	750
Gewerbesteuer	465	411	484	469	520

Insbesondere für Kommunen, die am Stärkungspakt teilnehmen, ist der Hebesatz der Grundsteuer B ein wichtiges Instrument. Über das Anheben des Hebesatzes können die Städte ihre Ertragslage verbessern. Auch die Stadt Hamm sollte eine weitere Anpassung in Erwägung ziehen, wenn

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

Unmittelbare jährliche Auswirkungen von Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Hebesatz 2013 [v. H.]	225	500	465

¹¹ ohne Städteregion Aachen

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
geplantes Aufkommen 2013 in Euro	305.556	26.464.861	66.922.459
Mehrertrag aus Hebesatzanhebung um ein v. H. in Euro	1.358	52.930	143.919

Die GPA NRW ermittelt exemplarisch, wie hoch der Hebesatz der Grundsteuer B sein müsste, um das für 2014 geplante Defizit auszugleichen. Bei ansonsten unveränderten Planungsannahmen wäre ein Hebesatz von 706 v. H. notwendig. Entsprechend den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung, die in der GO verankert sind, sollte die Stadt jedoch vorrangig andere Konsolidierungsmöglichkeiten ausschöpfen.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	1.365.306	1.369.858	1.391.396	1.391.632	1.396.089	1.386.565	1.387.346
Umlaufvermögen	42.357	26.437	27.192	27.557	26.279	25.038	43.165
Aktive Rechnungsabgrenzung	21.778	21.780	24.367	28.146	32.921	32.833	25.794
Bilanzsumme	1.429.441	1.418.074	1.442.955	1.447.335	1.455.290	1.444.436	1.456.305

Die Anlagenintensität der Stadt Hamm beträgt 95 Prozent. Diese hohe Anlagenintensität ist für den kommunalen Bereich typisch. Sie zeigt die Bedeutung des Anlagevermögens für die Stadt.

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

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

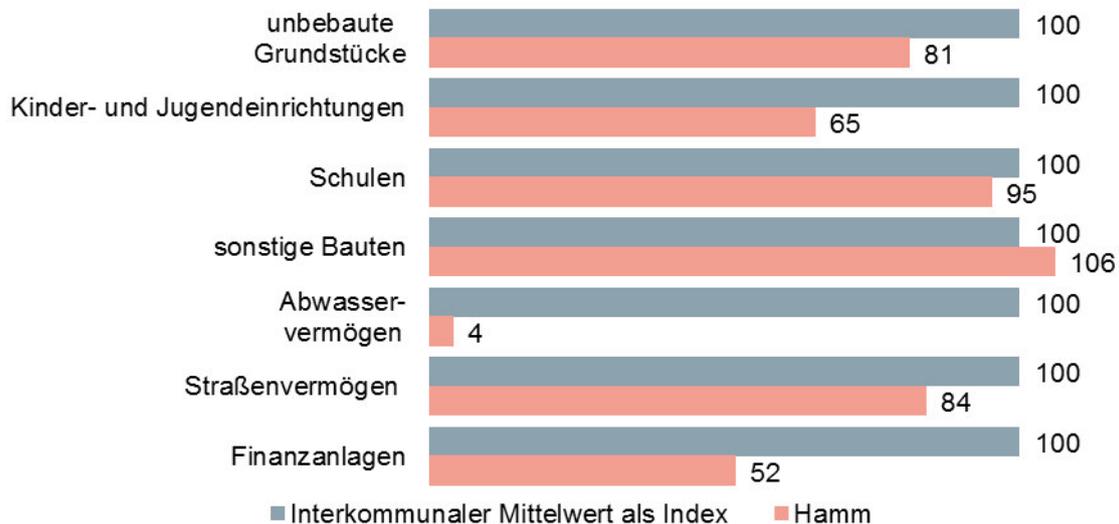
- Welches Anlagevermögen wird zukünftig benötigt?
- Kann das Vermögensportfolio optimiert werden?

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

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	134.972	133.135	132.603	133.531	146.613	146.139	146.239
Kinder- und Jugendeinrichtungen	17.215	16.794	16.408	16.359	15.035	14.357	14.017
Schulen	248.328	251.279	250.063	246.730	244.625	243.062	240.109
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	129.379	126.255	122.406	153.187	139.613	143.919	139.248
Infrastrukturvermögen	462.187	451.032	442.646	436.603	428.511	435.293	446.829
davon Straßenvermögen	454.475	443.571	434.707	426.184	416.924	422.564	427.356
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	3.153	3.046	3.629	3.540	4.917	6.261	8.296
sonstige Sachanlagen	80.350	97.595	132.871	111.314	127.180	109.915	97.178
Summe Sachanlagen	1.072.431	1.076.091	1.096.997	1.097.724	1.101.577	1.092.685	1.083.620
Immaterielle Vermögensgegenstände	1.389	1.127	976	670	1.396	1.305	1.156
Finanzanlagen	291.487	292.640	293.422	293.238	293.117	292.575	302.571
Anlagevermögen gesamt	1.365.306	1.369.858	1.391.396	1.391.632	1.396.089	1.386.565	1.387.346

Vermögensbild 2011

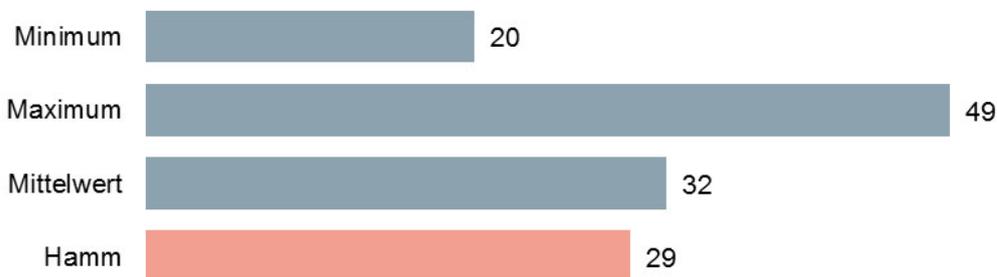


Für das Vermögensbild hat die GPA NRW Vermögenswerte je Einwohner ermittelt. Zu den sonstigen Bauten zählen Wohnbauten, sonstige Dienst- und Geschäftsgebäude und sonstige Bauten auf fremdem Grund und Boden. Das Straßenvermögen umfasst Grund und Boden, Brücken und Tunnel sowie Straßen, Wege und Plätze.

Das Sachanlagevermögen hat einen Anteil von 78 Prozent am gesamten Anlagevermögen der Stadt Hamm. Das Gebäudevermögen (insbesondere Schulen und sonstige Geschäftsgebäude) sowie das Infrastrukturvermögen (insbesondere Straßen) stellen die größten Einzelpositionen des Sachanlagevermögens dar.

Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen werden in der städtischen Bilanz lediglich mit einem vergleichsweise geringen Vermögenswert ausgewiesen. Abwasserbeseitigungsanlagen hat die Stadt im Jahr 2007 an den Lippeverband übertragen. Die Stadt ist nur noch Eigentümer von Pumpwerken, Regenrückhaltebecken, Deichen und Straßenkanälen, die zur Sammlung von Niederschlägen auf öffentlichen Straßen (Straßeneinläufe) notwendig sind. Insofern positioniert sich die Infrastrukturquote der Stadt Hamm unterhalb des Mittelwertes.

Infrastrukturquote 2011



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

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

Investitionen

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

Investitionsquote in Prozent

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	44.875	63.793	43.256	48.958	36.276	39.933

Haushaltsjahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro						
Abgänge AV	3.211	6.842	5.371	12.608	9.020	4.211
+ Abschreibungen AV	38.858	38.442	37.791	36.838	39.080	36.912
= Werteverzehr AV gesamt	42.070	45.284	43.162	49.445	48.100	41.123
Investitionsquote	107	141	100	99	75	97

In den Jahren 2008 bis 2013 beträgt die Investitionsquote im Mittel ca. 103 Prozent.

➔ **Feststellung**

Die Stadt Hamm hat in den Jahren 2008 bis 2013 den Werteverzehr durch Investitionen in vollem Umfang kompensiert.

Die folgende Tabelle zeigt, in welche Vermögenspositionen die Stadt Hamm überwiegend investiert hat.

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent 2008 bis 2013

	Bruttoinvestitionen in Tausend Euro	Differenzierte Investitionsquote	Änderung des Bilanzwertes in Prozent
Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	44.333	44	0
davon Schulen	31.069	53	-3
davon Sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude	12.705	40	17
Betriebs- und Geschäftsausstattung	22.243	94	8
Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge	17.722	84	-3
Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen	16.433	17	-12

Die Investitionsquoten für einzelne Positionen des Anlagevermögens sind unterschiedlich hoch. Bei der differenzierten Betrachtung sind nicht nur die im Anlagenspiegel ausgewiesenen Bruttoinvestitionen zu berücksichtigen. Die unter „geleistete Anzahlungen/Anlagen im Bau“ bilanzierten Zugänge sind ebenfalls zuzuordnen. Immerhin hat die Stadt Hamm in den Jahren 2008 bis 2013 145 Mio. Euro und damit mehr als die Hälfte der Zugänge beim Anlagevermögen zunächst als sogenannte geleistete Anzahlungen/Anlagen im Bau bilanziert. Diese Buchungen nimmt sie vor, da sich Baumaßnahmen in der Regel über mehrere Jahre erstrecken. Die neuen Vermögensgegenstände darf die Stadt erst aktivieren, wenn sie in Betrieb genommen werden.

Der größte Teil der Zugänge bei den Anlagen im Bau entfällt auf Hoch- und Tiefbaumaßnahmen. Rechnet man beispielsweise die Investitionen ins Straßennetz ein, die zunächst bei der Bilanzposition Anlagen im Bau aktiviert wurden, ergibt sich eine differenzierte Investitionsquote von ca. 50 Prozent. Auf den Teilbericht Verkehrsflächen wird verwiesen. Über die Berücksichtigung Zugänge bei den Anlagen im Bau lässt sich auch erklären, warum der Bilanzwert der Ge-

bäude unverändert bleibt, während die differenzierte Investitionsquote von 44 Prozent einen Werteverzehr vermuten lässt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm hat in den Jahren 2008 bis 2013 überwiegend in folgende Vermögenspositionen investiert:

- Gebäude: insbesondere Schulen und sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude,
- Straßen sowie
- in die Betriebs- und Geschäftsausstattung, Maschinen, technische Anlagen und Fahrzeuge.

Über die getätigten Investitionen kann die Stadt Hamm dennoch ihre größte Vermögensposition, das Straßenvermögen, nicht erhalten. Im Betrachtungszeitraum hat sich das Straßenvermögen um mehr als zehn Prozent verringert.

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 Stadt eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Der Anlagenabnutzungsgrad sowie eine tiefergehende Betrachtung der Altersstruktur geben Hinweise darauf,

- inwieweit bereits ein Investitionsstau eingetreten ist und
- ob Ersatzinvestitionen in naher Zukunft mit den entsprechenden haushaltswirtschaftlichen Belastungen absehbar sind.

Gesamtnutzungsdauern in Jahren - Auszug aus der NKF-Rahmentabelle

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle von ... bis ...		GND Hamm	Durchschnittl. RND Hamm	Anlagen- abnutzungsgrad in Prozent
Schulgebäude	40	80	60	20	67
Straßen	30	60	50	26	48

Restnutzungsdauer und Anlagenabnutzungsgrad errechnet auf Basis von Daten des Jahresabschlusses 2011

Die HSP-Maßnahme "Verlängerung der Nutzungsdauer von Gebäuden" sieht eine Erhöhung der Nutzungsdauer auf die Höchstnutzungsdauer von 80 Jahren vor. Die Stadt beruft sich dabei auf neue Erkenntnisse. In Abstimmung mit der örtlichen Rechnungsprüfung hat sie die Nutzungsdauern von Gebäuden inzwischen angepasst. Betroffen sind Gebäude, die die Stadt nach dem Eröffnungsbilanzstichtag aktiviert hat. Die Nutzungsdauern von Gebäuden, die bereits in der Eröffnungsbilanz der Stadt ausgewiesen wurden, hat sie nicht verändert.

→ **Feststellung**

Für die wertmäßig bedeutsamen Vermögenspositionen hat die Stadt Hamm eher mittlere Gesamtnutzungsdauern gewählt. Insofern sieht die GPA NRW keine gesteigerte Wahrscheinlichkeit, dass Vermögensgegenstände außerplanmäßig abzuschreiben sind. Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens der Stadt Hamm offenbart derzeit keinen höheren Investitionsbedarf.

Ein Anlagenabnutzungsgrad größer als 50 Prozent – wie bei den Schulgebäuden - deutet auf eine Überalterung des Vermögens hin. Insofern könnte in einem kurz- bis mittelfristigen Zeitraum mit umfangreichen Reinvestitionsmaßnahmen zu rechnen sein. Auf die Ausführungen im Abschnitt „Investitionen“ und im Teilbericht „Schulen und Sport“ wird verwiesen.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	273.080	274.534	275.537	275.794	275.773	275.773	275.399
Beteiligungen	2.585	2.585	2.585	2.456	2.749	2.749	3.149
Sondervermögen	8.980	8.980	8.980	8.980	8.980	8.980	10.100
Wertpapiere des Anlagevermögens	0	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen	6.842	6.541	6.321	6.008	5.615	5.073	13.923
Summe Finanzanlagen	291.487	292.640	293.422	293.238	293.117	292.575	302.571
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.598	1.604	1.615	1.613	1.610	1.607	1.662

Die Ausleihungen haben sich im Rahmen der aufgebauten Konzernfinanzierung im Jahr 2013 um neun Mio. Euro erhöht. In gleicher Höhe hat die Stadt Kredite für Investitionen aufgenommen.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

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

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-8.951	-28.768	-20.082	-3.255	10.073	33.487	3.255	11.459	15.519	18.970
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-6.765	-31.951	-7.171	-4.359	-8.503	-12.025	-63.482	-1.800	-1.805	-791
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-15.715	-60.719	-27.253	-7.614	1.570	21.462	-60.227	9.659	13.713	18.179
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-14.994	92.736	25.574	9.622	-9.924	-6.804	49.882	-11.400	-11.795	-12.209
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-30.709	32.017	-1.678	2.008	-8.354	14.657	-10.345	-1.741	1.919	5.970

Ist-Werte der Jahresabschlüsse 2008 bis 2013 und Planwerte aus dem Haushaltsplan 2013/2014 einschließlich der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2017

In den Jahresabschlüssen 2012 und 2013 konnte die Stadt Hamm positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen. 2013 konnte sie sogar die ordentliche Tilgung aus dem laufenden Geschäft heraus finanzieren. In den Vorjahren war ihr dies nicht möglich.

Insgesamt stellt die GPA NRW für die Jahre 2008 bis 2013 eine unzureichende Selbstfinanzierungskraft fest. Die Finanzmittelfehlbeträge in den Jahren 2008 bis 2011 von insgesamt 111 Mio. Euro können nicht durch die Finanzmittelüberschüsse von insgesamt 23 Mio. Euro in 2012 und 2013 kompensiert werden.

Ab dem Jahr 2015 plant die Stadt mit jährlichen Finanzmittelüberschüssen. Insgesamt wird sie aber auch weiterhin nicht über eine stabile Liquiditätslage verfügen. Die Liquiditätslage wird als stabil bezeichnet, wenn der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit wenigstens ausreichend ist, um die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung aufgenommenen Darlehen zu decken.¹² Die

¹² Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 2009: Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung

geplanten Überschüsse werden zumindest im mittelfristigen Planungszeitraum bis 2017 nicht ausreichen, alle laufenden Verpflichtungen zu finanzieren.

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

Haushaltsjahr	IST/PLAN*)	Saldo in Euro je Einwohner
2008	-8.951	-49
2009	-28.768	-158
2010	-20.082	-110
2011	-3.255	-18
2012	10.073	55
2013	33.487	184
2014	3.255	18
2015	11.459	63
2016	15.519	85
2017	18.970	104

Ist-Werte der Jahresabschlüsse 2008 bis 2013 und Planwerte aus dem Haushaltsplan 2013/2014 einschließlich der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2017

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2011 und 2012

Jahr	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	-18	-627	29	-160	-206	-132	-55	20
2012	55	-546	84	-82	-115	-91	42	19

→ **Feststellung**

In den Jahren 2012 und 2013 konnte die Stadt Finanzmittelüberschüsse erwirtschaften. Dennoch verfügte sie über keine stabile Liquiditätslage.

Eine geordnete und zukunftsorientierte Haushalts- und Finanzwirtschaft ist dauerhaft nur mit einer stabilen Liquiditätslage zu gewährleisten. Eine geringe Selbstfinanzierungskraft stellt ansonsten ein erhebliches Risiko für den Haushalt dar.

Die GPA NRW bestärkt die Stadt Hamm darin, ihre Liquiditätslage weiter mit Nachdruck zu konsolidieren. Ziel der Stadt Hamm sollte es sein, dass ein (positiver) Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zur Tilgung von Krediten herangezogen wird. Die Stadt sollte jede sich bietende Möglichkeit zur Rückführung der Kredite zur Liquiditätssicherung nutzen. So kann sie sowohl den Aufwand für Zinsen als auch Risiken durch Zinsänderungen reduzieren. Bei den Auszahlungen für Investitionen sollte die Stadt eine Nettoneuverschuldung vermeiden. Darüber hinaus sollte sie eine Liquiditätsvorsorge betreiben, siehe Ausführungen im Abschnitt Rückstellungen.

Verbindlichkeiten

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

Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	260.915	245.913	268.650	263.227	247.852	240.886	239.988
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	38.217	50.103	91.362	118.680	141.231	146.523	145.900
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	2.253	1.753	1.253	753	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.951	6.450	7.173	9.888	528	997	2.578
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.514	416	1.537	2.007	521	1.349	2.396
Sonstige Verbindlichkeiten	33.811	35.984	50.678	46.080	62.312	51.823	53.893
Verbindlichkeiten gesamt	338.661	340.620	420.653	440.636	452.444	441.579	444.755
Rückstellungen	216.352	240.552	249.525	250.534	264.702	265.608	270.151
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	9.171	5.805	3.889	2.232	366	314	721
Schulden gesamt	564.184	586.977	674.067	693.401	717.512	707.501	715.627
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.856	1.874	2.314	2.420	2.486	2.426	2.443

Während die Stadt Hamm ihre Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen im Zeitraum 2008 bis 2013 um 21 Mio. Euro reduzieren konnte, sind die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung um 108 Mio. Euro angewachsen. Insgesamt sind die Verbindlichkeiten der Stadt Hamm um 106 Mio. Euro gestiegen.

Die Stadt Hamm plant bis zum Jahr 2017 Finanzmittelfehlbeträge von 19 Mio. Euro. Somit wird sie weitere Kredite zur Liquiditätssicherung in dieser Größenordnung aufnehmen müssen. Die zu leistenden zusätzlichen Zinsaufwendungen werden den Haushaltsausgleich belasten.

Sofern die positive Planung ab dem Jahr 2015 eintritt, wird es der Stadt Hamm perspektivisch möglich sein, ihre Schuldenlast zu senken. Sie könnte dann von einer Entlastung der Zinsaufwendungen – sofern das derzeitige Zinsniveau unverändert bleibt – profitieren.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Im Gesamtabchluss 2010 weist die Stadt für den „Konzern Stadt Hamm“ Gesamtverbindlichkeiten von 703 Mio. Euro aus. Da die GPA NRW noch nicht über genügend Vergleichszahlen für einen interkommunalen Vergleich verfügt, kann sie zurzeit noch keinen interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vornehmen.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagendeckungsgrad 2	90	87	83	82	80	80	81
Liquidität 2. Grades	39	23	16	14	10	12	15
Kurzfristige Verbindlichkeitenquote	6	6	9	11	10	10	13
Zinslastquote		3	3	2	2	2	2

Die Stadt Hamm kann ihr Anlagevermögen nicht mehr vollständig aus langfristigem Kapital finanzieren. Zudem nimmt der Anlagendeckungsgrad 2 im Zeitverlauf weiter ab.

Ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten kann die Stadt zu den betrachteten Bilanzstichtagen nur in geringem Umfang durch liquide Mittel und kurzfristige Forderungen decken. Um ihre Liquiditätssituation zu verbessern, ist die Stadt auf ein effektives und effizientes Forderungsmanagement angewiesen. Dies hat die Stadt erkannt. Sie hat ein zentrales Forderungsmanagement implementiert. Besonderen Wert legt sie darauf, Forderungsausfälle von Anfang an zu vermeiden. Hierzu hat sie Qualitätsstandards definiert. Diese tragen u. a. dazu bei, dass erbrachte Leistungen vollständiger als zuvor mit der Erstellung von Bescheiden und Rechnungen in EDV-Verfahren erfasst werden. Des Weiteren hat die Stadt Maßnahmen ergriffen, wie sie

- Forderungen schneller und vollständiger vereinnahmen kann,
- erfolgreicher mahnen kann und
- Forderungen erfolgreicher vollstrecken kann.

Die kurzfristige Verbindlichkeitenquote der Stadt Hamm ist im Vergleich mit den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen unterdurchschnittlich. Dennoch beinhalten auch die kurzfristigen Verbindlichkeiten der Stadt Hamm das Risiko steigender Zinsaufwendungen. Zum einen ist der Anteil der kurzfristigen Verbindlichkeiten im Zeitverlauf gestiegen. Zum anderen kommt das Zinsänderungsrisiko durch den hohen Anteil der investiven und liquiditätssichernden Kredite an den kurzfristigen Verbindlichkeiten zum Ausdruck. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten der Stadt setzen sich zu 90 Prozent aus diesen Kreditverbindlichkeiten zusammen.

Dem Zinsänderungsrisiko stellen sich alle kreisfreien Städte. Das Risiko steigender Zinsen wird von ihnen zum einen bei der Haushaltsplanung berücksichtigt. Zum anderen schließen die

Städte Kredit- und Derivatgeschäfte zur Optimierung der Portfoliostruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken ab.

Die Stadt Hamm hat ihr Zins- und Schuldenmanagement strategisch ausgerichtet. Im Rahmen des aktiv betriebenen Zins- und Schuldenmanagements verteilt sie ihre Aktivitäten auf unterschiedliche Instrumente. Dabei schöpft sie mögliche Bandbreiten von Laufzeiten und Zinsbindungen aus. Grundlage des städtischen Handelns bilden

- festgeschriebene Limits, die über eine Balanced Scorecard überwacht werden,
- das strikte Einhalten des Konnexitätgebotes,
- die laufende Gesamtschätzung des Portfolios sowie
- das umfängliche Verständnis der eingesetzten Produkte.

Über dieses Vorgehen streut die Stadt Hamm zum einen Risiken und versucht, das Gesamtrisiko zu minimieren. Zum anderen versucht sie, vom aktuell günstigen Zinsniveau zu profitieren und ihre Zinsstruktur anzupassen. Dabei nimmt sie einen Anstieg der kurzfristigen Verbindlichkeiten zum Teil bewusst in Kauf. Ein Restrisiko für alle Städte besteht dann, wenn die Zinssätze stärker steigen als erwartet wird.

Ein Anstieg der Zinssätze wird die Ergebnisrechnung der Stadt Hamm voraussichtlich nicht sofort negativ belasten. Die Stadt Hamm kann auf Grund bestehender Zinsbindungen bei hochverzinslichen Darlehen ihr Portfolio vermutlich weiter bereinigen. So lange sie Zinsbindungen mit Zinssätzen vereinbaren kann, die unterhalb der vergleichsweisen hohen Durchschnittsverzinsung liegen, kann die Stadt Hamm weiter positive Effekte erzielen. Im Zeitraum 2008 bis 2013 konnte die Zinslast von drei Prozent auf zwei Prozent gesenkt werden.

Die GPA NRW sowie die kreisfreien Städte einschließlich der Stadt Hamm sehen ein weiteres wesentliches Risiko für ihre Finanzlage. Ein Liquiditätsrisiko entwickelt sich zunehmend in Folge eines erschwerten Zugangs zum Geld- und Kapitalmarkt. Das heißt, es wird für die Städte (vermutlich) schwieriger sich mit neuen Krediten zu versorgen. Des Weiteren wird erwartet, dass Finanzierungskosten steigen.

Nicht nur die GPA NRW geht davon aus, dass dokumentierte Konsolidierungserfolge künftig dieses Risiko beeinflussen können. Die Stadt Hamm selbst sieht es als von ihr u. a. zu erfüllende Aufgabe an, eine solide Finanzkommunikation zu betreiben. Über eine konkrete Darstellung der wirtschaftlichen Situation versucht sie, das Vertrauen der Kontrahenten in die Stadt zu stärken.

Über das Einhalten konkreter Ziele versucht die Stadt darüber hinaus, Risiken zu minimieren. Die Stadt Hamm hat in der Balanced Scorecard des Amtes für Finanzen und Steuerung verschiedene Handlungsziele formuliert¹³.

- Die Stärkung der Bonität und die Aufrechterhaltung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit soll unter anderem durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

¹³ Diese Balanced Scorecard (BSC) passt sich in ein verwaltungswert implementiertes BSC-System ein, dass jährlich über Zielvereinbarungen angepasst wird.

- Aufnahme von KfW-Krediten im Zuge der jährlichen Kommunalkreditaufnahme (Anteil von mindestens 10 Prozent).
- Regelmäßige (Vorort-) Gespräche bzw. Informationsaustausche mit Kreditinstituten.
- Erhalt/Erweiterung des vorhandenen Kreditlinienvolumens: Zielwert 100 Prozent.
- Die Optimierung des Schuldenmanagement sowie die Reduzierung der Zinsausgaben unter Berücksichtigung eines ausgewogenen Verhältnisses von Chancen und Risiken werden über folgende Kennzahlen gemessen:
 - Grad der Einhaltung des Budgets/Ansatzes für Zinsaufwendungen.
 - Grad der Einhaltung der Einsparvorgabe aus der HSK-Maßnahme „Optimierung des Schuldenmanagements“.
- Durch Wahrnehmung von Aufgaben einer Konzernfinanzierung (Kreditierung bzw. Ausleihe als Haushaltssanierungsmaßnahme) soll darüber hinaus ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung erzielt werden.

Fazit zur Finanzlage der Stadt Hamm

Die Finanzlage der Stadt Hamm wird sich in Folge der geplanten Finanzmittelfehlbeträge bis 2014 weiter verschlechtern. Zusätzlich könnten höhere Fehlbeträge als geplant zu einem steigenden Liquiditätsbedarf führen. Dieser könnte die Aufnahme weiterer Kredite zur Liquiditätssicherung erfordern. Positiv bewertet die GPA NRW, dass die Stadt Hamm im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum das Wiedererlangen einer stabilen Liquiditätslage plant. Damit hebt sich die Stadt Hamm positiv von der Mehrzahl der kreisfreien Städte ab.

Die GPA NRW wertet des Weiteren positiv, wie die Stadt Hamm sowohl ihr Forderungs- als auch ihr Zins- und Schuldenmanagement betreibt. Als positiv erachtet sie zudem, dass die Stadt regelmäßig über ihre Aktivitäten berichtet.

Unabhängig von den positiven Bemühungen der Stadt Hamm sieht es die GPA NRW als unerlässlich an, dass die Stadt Hamm folgende Zielsetzungen konsequent weiter verfolgt:

- Liquidität aus dem laufenden Geschäft sicherstellen und
- Verbindlichkeiten, insbesondere kurzfristige Verbindlichkeiten reduzieren.

→ Feststellung

Die geplanten Finanzmittelfehlbeträge werden zunächst zu einem weiteren Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung führen. Ab dem Jahr 2015 plant die Stadt Hamm dann jedoch den Abbau von Kreditverbindlichkeiten.

Die Stadt Hamm betreibt ein aktives Zins- und Schuldenmanagement. Hierin hat sie ein Risikomanagement implementiert. Diese Anstrengungen erachtet die GPA NRW als gut. Allerdings werden sie erst dann ausreichend sein, wenn die Stadt (dauerhaft) wieder über eine stabile Liquiditätslage verfügt.

Die Stadt Hamm hat ihre Liquiditätssituation weiterhin konsequent zu verbessern.

Rückstellungen

Die Rückstellungen stellen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme dar.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	186.044	201.046	209.230	213.734	222.419	223.230	228.348
Rückstellungen Depo- nien und Altlasten	367	367	345	293	165	165	273
Instandhaltungs- rückstellungen	0	0	0	0	168	559	597
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	29.940	39.139	39.951	36.507	41.951	41.654	40.933
Summe	216.352	240.552	249.525	250.534	264.702	265.608	270.151

Der größte Teil der Rückstellungen entfällt auf die Pensionsrückstellungen. Die Pensionsrückstellungen steigen kontinuierlich an. Pensionsrückstellungen sind für Versorgungsansprüche zu bilden. Diese erwerben die Bediensteten gegenüber der Stadt während ihrer aktiven Dienstzeit. Die jährlichen Zuführungsbeträge zur Rückstellung dienen der periodengerechten Zuordnung der Ansprüche. Die Jahresergebnisse 2008 bis 2013 wurden durch die erforderlichen Aufwandsbuchungen jährlich mit durchschnittlich elf Mio. Euro belastet. Der zu buchende Aufwand ist nicht zahlungswirksam. Auszahlungsverpflichtungen entstehen erst dann, wenn die Rückstellungen in Anspruch genommen werden. Die Pensionsrückstellungen werden in Anspruch genommen, wenn Bezüge an Versorgungsempfänger zu leisten sind.

Aus dieser Systematik lassen sich folgende Anforderungen ableiten:

- Für die Abwicklung bzw. Finanzierung der Versorgungsfälle müssen künftig ausreichend liquide Mittel zur Verfügung stehen. Andernfalls wären die Zahlungen über die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung zu finanzieren.
- In den Jahren, in denen die Versorgungsaufwendungen die Versorgungsauszahlungen übersteigen, sollte eine Liquiditätsvorsorge betrieben werden.

Versorgungsaufwendungen und Versorgungsauszahlungen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Zuführung zu Pensionsrückstellungen für Beschäftigte	10.377	4.933	6.114	7.285	5.544	8.131
Zuführung zu Pensionsrückstellungen für Versorgungsempfänger	671	17	-1.581	-458	3.885	4.609
Aufwendungen: Versorgungsbezüge	7.933	8.455	8.457	8.797	0	0
Summe der Aufwendungen	18.981	13.404	12.990	15.624	9.428	12.739
Auszahlungen: Versorgungsbezüge	9.667	9.987	11.596	10.823	10.927	11.485
Saldo	9.314	3.417	1.395	4.802	-1.499	1.255

In den Jahren 2008 bis 2013 waren die Aufwendungen, die der Stadt im Zusammenhang mit aktuellen und künftigen Versorgungslasten entstanden sind, höher als die Versorgungsauszahlungen. Der Saldo summiert sich auf 19 Mio. Euro. Bezieht man Beihilfeaufwendungen und -auszahlungen mit ein, erhöht sich der Saldo auf 51 Mio. Euro. Theoretisch hätte die Stadt in dieser Höhe eine Liquiditätsvorsorge betreiben müssen. Dies war ihr jedoch nicht möglich.

Die Stadt hat (fiktive) Finanzmittelüberschüsse im Bereich der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen für andere Verpflichtungen genutzt. Im Rahmen der Gesamtdeckung hat sie laufende Auszahlungen über freie Mittel finanziert. Hierdurch konnte sie die Aufnahme zusätzlicher Kredite zur Liquiditätssicherung vermeiden. Insofern ist das Vorgehen der Stadt nachvollziehbar.

Die GPA NRW weist daraufhin, dass für den Fall der Inanspruchnahme von Rückstellungen ein Liquiditätsbedarf besteht. Diese Zahlungsverpflichtungen werden in höherem Umfang als bisher aus laufenden Einzahlungen zu finanzieren sein. Es ergibt sich die Notwendigkeit, eine Liquiditätsvorsorge für die Abwicklung der Rückstellungssachverhalte zu treffen. Voraussetzung hierfür ist eine langfristig ausgerichtete Liquiditätsplanung.

Zudem sollte es Ziel der Stadt sein, jährlich Finanzmittelüberschüsse zu erwirtschaften. Sie sollte in der Lage sein, aus dem laufenden Geschäft heraus folgende Auszahlungen zu finanzieren:

- Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit,
- ordentlichen Tilgungsleistungen sowie
- investive Maßnahmen, über die Versorgungslasten abgesichert werden können.

Sofern die Stadt den Liquiditätsbedarf nicht aus eigenem Vermögen finanzieren kann, würden ansonsten ihre Verbindlichkeiten steigen. Die bei den Ausführungen zur Finanzlage aufgezeigten Risiken würden zunehmen.

Sonderposten

Die Sonderposten tragen durch die jährlichen Erträge aus ihrer Auflösung entscheidend zum Haushaltsausgleich bei. Die Drittfinanzierungsquote wird weiter unten im Rahmen der Ertragslage gemeinsam mit der Kennzahl Abschreibungsintensität betrachtet. Zu den Sonderposten wurden ansonsten keine Analyseergebnisse festgestellt.

Eigenkapital

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

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	290.653	265.243	218.585	190.428	171.148	166.675	165.713
Sonderposten	571.265	556.613	537.837	544.398	545.343	548.152	549.923
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	558.407	547.518	530.777	538.788	541.657	544.634	545.340
Rückstellungen	216.352	240.552	249.525	250.534	264.702	265.608	270.151
Verbindlichkeiten	338.661	340.620	420.653	440.636	452.444	441.579	444.755
Passive Rechnungsabgrenzung	12.512	15.046	16.355	21.339	21.653	22.422	25.763
Bilanzsumme	1.429.441	1.418.074	1.442.955	1.447.335	1.455.290	1.444.436	1.456.305
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	20	19	15	13	12	12	11
Eigenkapitalquote 2	59	57	52	50	49	49	49

Die negativen Jahresergebnisse seit der Umstellung auf das NKF gehen zu Lasten des Eigenkapitals. Sie führen zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten. Das Ziel der Stadt Hamm sollte es sein, ihr Eigenkapital langfristig zu erhalten.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2011

	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	11,8	-27,8	66,7	16,8	6,4	16,7	27,2	20
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	49,0	-10,4	81,0	37,1	26,1	40,2	46,6	20

→ Feststellung

Die zu erwartenden, negativen Jahresergebnisse werden das Eigenkapital der Stadt Hamm weiter reduzieren. Sofern Vermögen nicht im selben Umfang aufgegeben werden kann, führt dies zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten. Die GPA NRW sieht weiteren Handlungsbedarf.

Im Gesamtabschluss 2010 weist die Stadt für den „Konzern Stadt Hamm“ eine Eigenkapitalquote 1 von 12 Prozent sowie eine Eigenkapitalquote 2 von 43 Prozent aus. Da die GPA NRW noch nicht über genügend Vergleichszahlen für einen interkommunalen Vergleich verfügt, kann sie zurzeit noch keinen interkommunalen Vergleich der Eigenkapitalquoten vornehmen.

Ertragslage

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

Erträge

Erträge in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	155.895	146.778	168.744	153.779	168.694	169.930
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	156.046	168.306	149.691	191.507	199.528	204.498
Sonstige Transfererträge	6.890	7.706	8.368	8.700	9.541	6.883
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	68.231	71.423	67.744	70.606	71.518	71.626
Privatrechtliche Leistungsentgelte	5.731	5.689	5.500	5.229	5.431	5.227
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	119.646	117.517	125.794	120.484	117.887	122.164
Sonstige ordentliche Erträge	28.577	20.382	26.192	20.663	27.871	24.533
Aktivierete Eigenleistungen	1.977	2.317	1.771	1.904	2.165	1.900
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	542.993	540.117	553.803	572.871	602.635	606.760
Finanzerträge	5.731	4.750	5.133	5.728	2.454	10.407

Die ordentlichen Erträge sind im Zeitraum 2008 bis 2013 um 64 Mio. Euro gestiegen. Maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung haben die allgemeinen Deckungsmittel. Zudem profitiert die Stadt insbesondere davon, dass

- sie seit 2011 Leistungen vom Land auf Grundlage des Stärkungspaktgesetzes erhält und
- Zuweisungen für laufende Zwecke von Bund und Land kontinuierlich gestiegen sind.

In den Jahren 2009 bis 2011 hat die Stadt Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz (Konjunkturprogramm 2) von insgesamt elf Mio. Euro erhalten.

Den hohen Finanzerträgen im Jahresabschluss 2013 liegt ein Einmaleffekt zu Grunde. Die Gewinnabführung der Stadtwerke GmbH aus dem Jahr 2012 von vier Mio. Euro erfolgte zeitversetzt erst 2013.

Allgemeine Deckungsmittel

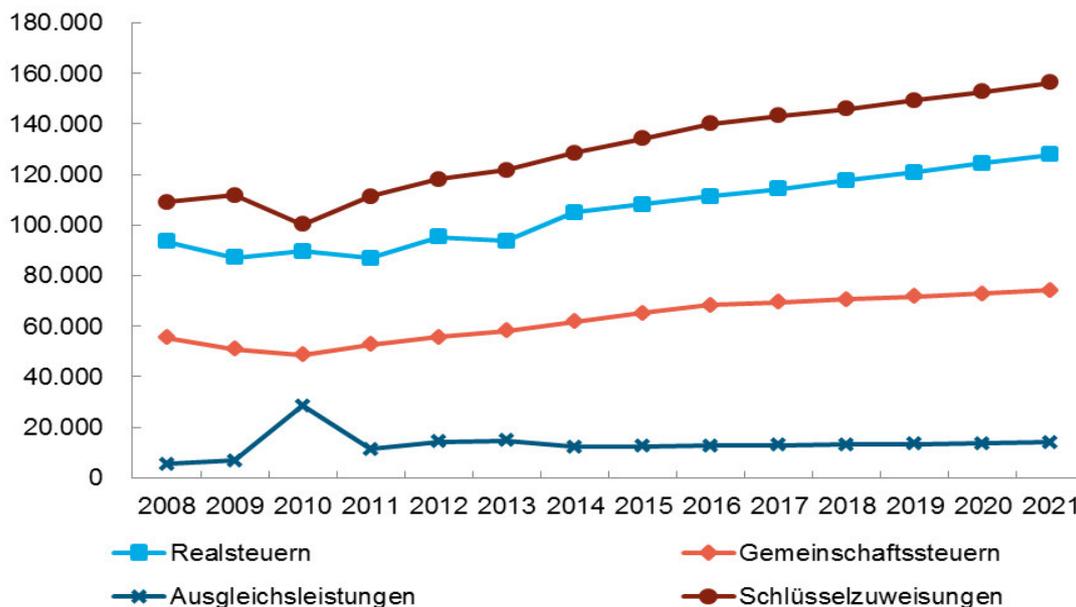
Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- 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 Stadt Hamm.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro (IST/PLAN)



Ist-Werte 2008 bis 2013, Plan-Daten ab 2014

Die allgemeinen Deckungsmittel sind von 2008 bis 2013 um 27 Mio. Euro gestiegen. Auffällig ist jedoch, dass die allgemeinen Deckungsmittel insgesamt sowie die einzelnen Positionen in den ersten Jahren zum Teil erheblichen Schwankungen unterworfen waren. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass diese Erträge – wie von der Stadt geplant - stetig steigen. Auch zukünftig ist damit zu rechnen, dass sie von Jahr zu Jahr schwanken.

Die Schlüsselzuweisungen stellen die größte Einzelposition der allgemeinen Deckungsmittel. Sie steigen seit dem Jahr 2011. Änderungen im kommunalen Finanzausgleich, die sich u. a. durch die Veränderung der Verteilungsmaßstäbe in den GFG 2011 und 2012 zu Gunsten der kreisfreien Städte ergeben haben, haben sich positiv ausgewirkt. Zum anderen wurden den Kommunen in den letzten Jahren jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Es wird deutlich, dass die Stadt in besonderem Maße vom kommunalen Finanzausgleich abhängig ist.

Aufwendungen

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	107.815	102.649	102.509	107.767	109.999	113.259
Versorgungsaufwendungen	11.303	11.413	7.864	10.294	5.018	6.129
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	71.860	82.625	76.379	87.420	85.278	88.963
Bilanzielle Abschreibungen	38.994	39.015	38.771	37.536	40.556	37.395
Transferaufwendungen	298.740	311.193	322.480	320.410	328.870	339.490
Sonstige ordentliche Aufwendungen	28.316	28.449	26.060	20.869	26.877	21.783
Ordentliche Aufwendungen	557.028	575.344	574.063	584.296	596.597	607.018
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	17.292	16.181	13.031	13.569	12.965	11.636

Die ordentlichen Aufwendungen sind im Betrachtungszeitraum um 50 Mio. Euro gestiegen. Davon entfallen alleine 41 Mio. Euro auf die Transferaufwendungen. Die Transferaufwendungen sind zudem die größte Aufwandsposition.

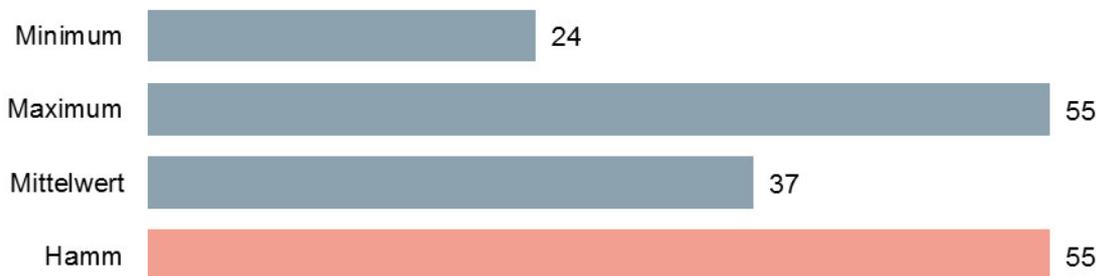
Transferaufwendungen

Die Transferaufwendungen setzen sich aus Sozialtransferaufwendungen, Steuerbeteiligungen und allgemeinen Umlagen sowie Zuweisungen und Zuschüssen zusammen. Dem Sozialtransferaufwand stehen Kostenerstattungen und Kostenumlagen sowie Leistungsbeteiligungen des Bundes als Ertrag gegenüber. Insofern ist die Nettobelastung zu relativieren.

Die höchsten Transferaufwandsquoten erzielen in der Regel Optionskommunen. Die Stadt Hamm ist neben den kreisfreien Städten Mülheim an der Ruhr sowie seit dem Jahr 2012 Essen, Münster, Solingen und Wuppertal Optionskommune¹⁴. Bei diesen Städten werden das Arbeitslosengeld 2 und die Kosten der Unterkunft als Transferaufwand gebucht. Bei den anderen Städten stellen diese sogenannten aufgabenbezogenen Leistungsbeteiligungen üblicherweise sonstigen Aufwand dar.

¹⁴ Optionskommunen besitzen die alleinige Trägerschaft der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch 2 (SGB 2), d.h. sie sind „zugelassene kommunale Träger“ der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Transferaufwandsquote 2011



Bei der isolierten Betrachtung der Optionskommunen bezogen auf das Jahr 2012 bewegt sich die Transferaufwandsquote in einer Spannweite zwischen 33 Prozent und 56 Prozent. Die Stadt Hamm weist eine Quote von 55 auf.

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

Personalaufwendungen sowie Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Auch die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind mit 17 Mio. Euro deutlich gestiegen. Diese Aufwendungen und die Personalaufwendungen stellen einen erheblichen Anteil an den gesamten ordentlichen Aufwendungen dar. Beide werden entscheidend vom Ausgliederungs- und Privatisierungsgrad beeinflusst und korrelieren unmittelbar miteinander. Insofern sind beide Aufwandsarten nicht losgelöst voneinander, sondern produktbezogen zusammen mit den übrigen Aufwendungen zu betrachten. Die GPA NRW verzichtet deshalb in der Finanzprüfung auf eine separate Analyse und Bewertung der beiden Aufwandsarten. Vertiefende produktbezogene Analysen der Personalaufwendungen nimmt die GPA NRW in den Fachprüfungen vor.

Bilanzielle Abschreibungen

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

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

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

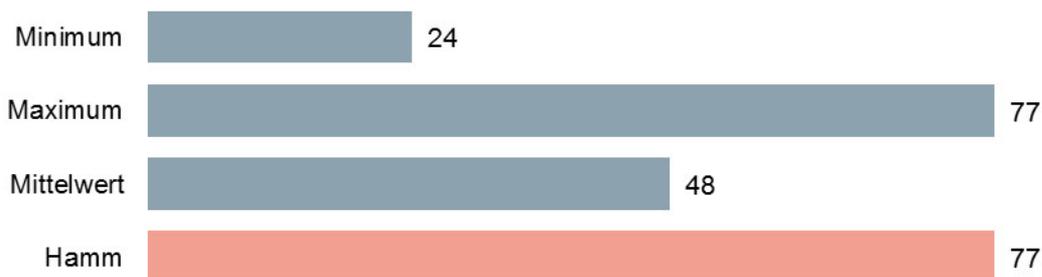
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Aufwendungen	557.028	575.344	574.063	584.296	596.597	607.018
Abschreibungen auf Anlagevermögen	38.858	38.442	37.791	36.838	39.080	36.912
Erträge aus der Auflösung	30.559	32.882	26.330	28.436	27.347	26.344

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
von Sonderposten						
Netto-Ergebnisbelastung	8.299	5.561	11.461	8.402	11.734	10.568
Abschreibungsintensität	7	7	7	6	7	6
Drittfinanzierungsquote	79	86	70	77	70	71

Auffällig ist, dass die Drittfinanzierungsquote im Zeitverlauf schwankt und insgesamt sinkt. Dieser Entwicklung liegen verschiedene Faktoren zu Grunde:

- Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für den Gebührenaussgleich werden der Drittfinanzierungsquote ebenso zu Grunde gelegt wie Erträge aus den Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Der Rückgang der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten ist insbesondere auf die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für den Gebührenaussgleich zurückzuführen. Diese Erträge sinken um vier Mio. Euro. Insofern steigt die Netto-Ergebnisbelastung in den Folgejahren.
- Die Abschreibungsaufwendungen sind in den Jahren 2008 bis 2011 gesunken. 2012 sind sie hingegen gestiegen. Die Stadt hat 2012 Festwerte aufgelöst, die sie insbesondere bei Betriebs- und Geschäftsausstattung gebildet hatte. Vermögenspositionen, deren Restnutzungsdauer erreicht war, hat sie komplett abgeschrieben. Die verbleibenden Anlagen führt sie nunmehr einzeln im Inventar. Dem erneuten Absinken der Abschreibungsaufwendungen im Jahr 2013 liegt insbesondere folgendes zu Grunde: Die Stadt hat die Nutzungsdauern für alle Gebäude, die ab dem 01. Januar 2008 entweder neu gebaut oder kernsaniert wurden, auf die Höchstnutzungsdauer der NKF-Rahmentabelle angehoben. Des Weiteren hat sie die Nutzungsdauer der Feuerwehrfahrzeuge auf 35 Jahre verlängert.

Drittfinanzierungsquote 2011



Die GPA NRW schätzt ab, inwieweit Erträge aus der Auflösung von Sonderposten auch weiterhin zum Haushaltsausgleich beitragen. Die Einschätzung liefert einen Hinweis, ob ein Rückgang der Drittfinanzierungsquote zu erwarten ist. Hierzu betrachtet die GPA NRW das Verhältnis der investiven Einzahlungen¹⁵ und der entsprechenden Auszahlungen.

¹⁵ Einzahlungen aus Zuwendungen und Beiträge

Investive Ein- und Auszahlungen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	16.407	19.523	35.489	39.285	19.864	19.947	15.937	14.679	16.585	10.997
Einzahlungen aus Beiträgen u.ä. Entgelten	2.689	2.078	2.841	2.213	2.737	2.737	2.186	1.985	1.986	1.985
Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	3.531	4.235	2.859	3.964	1.618	817	1.917	3.804	1.807	1.853
Auszahlungen für Baumaßnahmen	28.632	44.176	30.247	37.472	24.501	19.972	17.894	15.534	18.846	12.648
Auszahlungen für den Erwerb von beweglichem Vermögen	6.534	9.474	10.036	7.712	7.544	5.938	6.912	6.554	5.894	5.459
Alternative Drittfinanzierungsquote in Prozent	49	37	89	84	67	85	68	64	70	65

Die aus den Zahlungsströmen berechnete alternative Drittfinanzierungsquote schwankt im Betrachtungszeitraum. Hohe Werte hat die Stadt in den Jahren 2010, 2011 und 2013 erzielt. Im Zeitraum 2008 bis 2017 ergibt sich eine durchschnittliche Quote von 67 Prozent. Ein Absinken der Drittfinanzierungsquote hätte zur Folge, dass ein höherer Anteil der Abschreibungen zukünftig von der Stadt selbst zu tragen wäre. Die entlastende Wirkung des Sonderpostens würde sich verringern. Die Stadt hätte die ausbleibenden Erträge anderweitig zu kompensieren.

Der Erhalt von Zuwendungen ist zwar überwiegend von externen Einflussfaktoren abhängig. Die Stadt hat nur bedingt Einfluss darauf, ob und in welchem Umfang Zuwendungsgeber auch künftig Fördermittel gewähren. Die Stadt kann jedoch steuern, in welchem Umfang sie die Schul- und Sportpauschalen vom Land für investive Zwecke verwendet. Zudem kann sie über Umfang und Standards von Investitionen entscheiden. Auch Beiträge und Gebühren kann sie innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen selbst festlegen.

→ 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 Hamm im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Organisation der Bürgerämter	4
Einwohnermeldeaufgaben	7
Gesamtbetrachtung	14
Kfz-Zulassung	15
Gesamtbetrachtung	19
Personenstandswesen	19
Gesamtbetrachtung	25
Führerscheinwesen	26
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	31
Anlage:	35
Gewichtung von Fallzahlen	35

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

Organisation der Bürgerämter

Die Einwohnermeldeaufgaben, die Kfz-Zulassung sowie ein Teil Führerscheinwesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten liegen in Hamm in der Zuständigkeit der Bürgerämter. Um eine interkommunale Vergleichbarkeit zu erzielen, musste die Stadt Hamm die Stellenanteile den jeweiligen Handlungsfeldern zuordnen. Die Ermittlung der Stellenanteile erfolgte hierbei auf Basis der tatsächlichen Personalbesetzung im Amt für Bezirksangelegenheiten.

Die Stellendaten zu den Aufgabenbereichen Einwohnermeldeaufgaben und Kfz-Zulassung wurden mehrfach intensiv erörtert. Dabei passte die GPA NRW die Daten und damit auch die Kennzahlenwerte aufgrund gemeinsamer Absprachen und Erläuterungen der Aufgabendefinitionen im Laufe der Prüfung mehrfach an.

Die zuletzt erhobenen Bearbeitungszeiten stammen aus dem Jahr 2004. Seitdem sind weitere Aufgaben hinzugekommen, und es haben sich Aufgaben verändert, so dass die der Prüfung zugrunde liegenden Daten nicht mehr stimmig waren. Daher verifizierte die Verwaltung während der überörtlichen Prüfung stichprobenartig die Bearbeitungszeiten und die Stellenanteile. In diesen Stichproben ergaben sich für die Verwaltung nicht nachvollziehbare Unterschiede in den Bearbeitungszeiten.

Aus diesem Grunde veränderte die Stadt Hamm nach dem Datenstichtag bzw. bis zum Ende der Prüfung die Stellenanteile nochmals. Eine Plausibilisierung der neuen Daten war allerdings nicht mehr möglich und der interkommunale Vergleich bereits erstellt. Daher hat die GPA NRW die zuletzt geänderten Daten für die Aufgabenbereiche Einwohnermeldeaufgaben und Kfz-Zulassung schließlich aus dem interkommunalen Vergleich ausgeklammert.

Insbesondere die von der Stadt Hamm für das Amt gebildeten neun Produkte konnten bei der Plausibilisierung nicht helfen.

Lediglich das Ergebnis im Produkt Standesamt passt zu den in den interkommunalen Vergleich eingeflossenen Daten.

Die Produkte „Kfz-Zulassung“ sowie „Meldeangelegenheiten/Ausweise“ wiesen im Produkthaushalt der Stadt Hamm dagegen deutlich höhere Personalaufwendungen auf. Dies lag daran, dass für den im Rahmen der Prüfung durchgeführten Stellenvergleich erheblich weniger Stellen von der Verwaltung zugeordnet wurden als im Produkthaushalt aufgeführt waren. So lag im Vergleichsjahr 2011 die Differenz zum Produkthaushalt in der Kfz-Zulassung bei rd. 680.000 Euro und bei den Einwohnermeldeaufgaben bei rd. 340.000 Euro². Da die Stellen jedoch tatsächlich besetzt waren, wären somit rd. eine Million Euro auf andere Produkte des Amtes zu verteilen. Inwieweit diese Zuordnung schlüssig ist und wie sich die Personalaufwendungen auf die verbliebenen Produkte verteilen, konnte die GPA NRW aufgrund der Datenlage am Ende nicht plausibel nachvollziehen.

² Siehe Anlage dieses Berichtes

→ **Feststellung**

Der Produkthaushalt des Amtes für Bezirksangelegenheiten hat derzeit im Hinblick auf die dort abgebildeten Personalressourcen keine Aussagekraft. Es ergaben sich hohe Differenzen zwischen den aufgabenbezogen zugeordneten Personalaufwendungen im Rahmen der Prüfung und den Angaben im Produkthaushalt. Damit fehlt die nötige Steuerungsgrundlage. Valide Beurteilungen zum aufgabenbezogenen Personalbedarf sind somit nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte die Personalaufwendungen des Amtes für Bezirksangelegenheiten verursachungsgerecht zuordnen. Hierzu ist eine detaillierte Erhebung des Personalbedarfs für die einzelnen Aufgaben und Produkte sinnvoll und notwendig.

Von rund 75 Vollzeit-Stellen im Amt 17 sind so im Jahr 2011 rd. 44 Vollzeit-Stellen und 2012 rund 45 Vollzeit-Stellen in die Kennzahlen eingeflossen.

Die übrigen rd. 30 Stellen entfielen auf andere Aufgaben³, die nicht Gegenstand dieser überörtlichen Prüfung waren. Ob diese in vollem Umfang für diese anderen Produkte tatsächlich benötigt werden, konnte im Rahmen dieser Prüfung nicht geklärt werden.

Das Bürgeramt nimmt die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung sowie die unterschiedlichen Bearbeitungszeiten in den Bürgerämtern daher zum Anlass, eine Personalprüfung in den Bürgerämtern durchzuführen. Die Verwaltung plant eine Erfassung der Zeiteile auf die einzelnen Produkte. Hierdurch gewinnt die Verwaltung jedoch lediglich Erkenntnisse über die Verteilung des bestehenden Personalbestandes auf die verschiedenen Produkte. Diese Erfassung beantwortet nicht die Frage nach dem tatsächlichen Personalbedarf und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.

Aus Sicht der GPA NRW sollten in Hamm Erhebungen erfolgen, die mindestens folgende Fragen beantworten:

- Ermittlung des Personalbedarfs für einzelne Aufgaben, insbesondere die Aufgaben für andere Dienststellen der Stadt Hamm und
- Ermittlung der Zeiten jeweils für Kundenkontakte (Front office) und Hintergrundtätigkeiten (Back-office).

Insoweit kann die tatsächliche Personalverteilung bzw. der Personalbedarf im Bürgeramt nur durch eine analytische Untersuchung bestätigt werden.

→ **Feststellung**

Die von der Verwaltung beabsichtigte Überprüfung der Personalbesetzung unterstützt die Steuerung des Bürgeramtes.

Um eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu ermöglichen, ist die Steuerung der Personalausstattung unter Berücksichtigung der aktuellen Bearbeitungszeiten und Fallzahlen in Hamm aus drei Gründen wichtig:

³ z.B. Bezirksverwaltungstätigkeiten, Schwerbehindertenangelegenheiten, Handwerkerparkausweise, Fundbüro, Elterngeld usw.

- Hamm hat insgesamt sieben Bürgerämter. Daher muss der Personaleinsatz in den einzelnen Nebenstellen entsprechend der anfallenden Kunden- und Fallaufkommen regelmäßig angepasst werden.
- Alle Bürgerämter bearbeiten jeweils ein breites Aufgabenportfolio. Somit muss die Verwaltung in mehreren Aufgabenbereichen regelmäßige Anpassungen der Aufgabenerledigungen umsetzen. Dies kann durch Gesetzesänderungen, Standardänderungen oder Prozessänderungen erfolgen. Die jeweiligen Auswirkungen wie eine Zeiteinsparung oder ein zusätzlicher Zeitbedarf müssen für das Bürgeramt gesamt nachgehalten, abgewogen und durch Stellenänderungen umgesetzt werden. Diese Veränderungen sind wiederum auf die sieben Bürgerämter zu verteilen.
- Die Dezentralität birgt die Gefahr der Verselbständigung, so dass Prozesse und Standards sich in den einzelnen Bürgerämtern unterschiedlich entwickeln können. Daher ist eine zentrale Steuerung für dezentrale Organisationsstrukturen besonders wichtig. Fachlich wird dieses in Hamm durch die gebildeten Arbeitskreise sichergestellt.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt die Verbesserung der Transparenz des Personaleinsatzes im Amt für Bezirksangelegenheiten.

Für den Personaleinsatz sollte der Personalbedarf unter Berücksichtigung der Fallzahlen und Bearbeitungszeiten ermittelt werden.

In dieser Prüfung flossen für die Aufgaben Führerscheinwesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten Stellen von bis zu drei Ämtern bzw. Abteilungen in die Berechnung ein. Neben dem verantwortlichen Fachamt wurden Teilaufgaben in den Bürgerämtern bearbeitet. Zudem war jeweils das Rechtsamt für die Bußgeldverfahren zuständig. Aufgrund des Konsolidierungsdrucks in der Stadt Hamm hat die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung eine hohe Priorität und muss daher mit dem konkurrierenden Ziel der wohnortnahen Dienstleistung abgewogen werden. Zur Überprüfung einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung sollte die Stadt Hamm daher den Gesamtaufwand stärker berücksichtigen.

Das zusätzliche Dienstleistungsangebot in den Bürgerämtern bedeutet für die dortigen Beschäftigten, dass sie in verschiedenen Aufgabenbereichen eingearbeitet und geschult werden müssen. Die Fachämter müssen die jeweiligen Fortbildungen unterstützen und zudem die Qualitätssicherung koordinieren. Dieses kostet jeweils Personalressourcen. Daher kann der zeitliche Anteil an einzelfallübergreifenden Tätigkeiten wie Fortbildungszeiten, Rückfragen und Qualitätssicherung höher als in anderen Städten sein.

Die GPA NRW sieht eine Aufgabenvielfalt in Bürgerämtern nicht grundsätzlich kritisch. Der dadurch gebotene flexible Personaleinsatz ist häufig sogar für die Auslastung des Personals sinnvoll. Allerdings muss jede Kommune den Umfang der Aufgabenvielfalt und die Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung individuell betrachten. Im Rahmen der Prüfung war nicht erkennbar, dass für das Führerscheinwesen und die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten diese Betrachtung in Hamm regelmäßig erfolgt.

→ **Empfehlung**

Aus Gründen der Haushaltskonsolidierung sollte die Stadt Hamm die Wirtschaftlichkeit der dezentralen Aufgabenerledigung überprüfen. Hierzu sollte die Verwaltung auch das in den Bürgerämtern erledigte Aufgabenspektrum kritisch in den Blick nehmen.

Auch Verbesserungen und Einsparungen von Sachaufwendungen sind in der Stadt Hamm in den betrachteten Bereichen ein Thema. Diese sind für die Haushaltskonsolidierung ebenfalls wichtig. Da sich diese Prüfung jedoch auf die Darstellung des Personaleinsatzes konzentriert, geht die GPA NRW nicht näher auf die von den Ämtern umgesetzten Sparmaßnahmen bei den Sachaufwendungen ein.

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Hamm mit 16,05 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Stellenanteile für Langzeiterkrankungen (über sechs Monate) wurden bereinigt. Zusätzlich bildeten 1,87 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Im Vergleichsjahr 2011 berücksichtigte die GPA NRW 868.469 Euro Personalaufwendungen und 324.104 Euro Erträge. Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 40.236 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. Im Jahr 2012 sanken die Fälle auf 38.775 Fälle.

Personalaufwendungen Einwohnermeldeaufgaben 2011

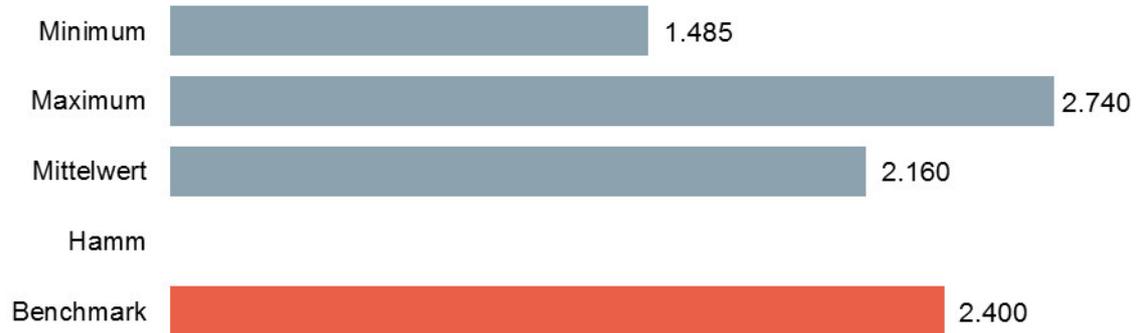
Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro		17,57	33,53	24,64	22,29	24,94	27,14	22
Personalaufwandsdeckungsgrad Einwohnermeldeaufgaben in Prozent		26,7	54,2	37,3	33,8	35,6	41,3	21

Nach Änderung der Stellendaten und Personalaufwendungen ergab sich für die Stadt Hamm ein Wert von 21,37 Euro Personalaufwendungen je Fall. Beim Personalaufwandsdeckungsgrad erreicht Hamm einen Wert von 37,3 Prozent.

Bei den betrachteten Personalaufwendungen sind der Stellenanteil für Overhead und Sachbearbeitung sowie die Stellenwertigkeit entscheidend. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind in der Stadt Hamm unauffällig. Der Overheadanteil liegt mit 10,4 Prozent über dem Mittelwert von rd. neun Prozent. Insgesamt werden die Personalaufwendungen durch diese beiden Einflussfaktoren nicht außergewöhnlich stark beeinflusst.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2011



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

Die Stadt Hamm erzielt unter Berücksichtigung der veränderten Stellendaten im Jahr 2011 einen Wert von 2.532 Fällen je Vollzeit-Stelle. Im Jahr 2012 sinkt der Wert auf 2.416 Fälle je Vollzeit-Stelle. Die Werte konnten aufgrund der späten Korrektur nicht mehr in den interkommunalen Vergleich einfließen.

Gemessen am Benchmark hat Hamm daher in den Jahren 2011 und 2012 kein Potenzial. Im Rahmen dieser Prüfung wurden Anteile für Langzeiterkrankungen bereinigt. Insoweit wäre ein Potenzial erkennbar, wenn diese bereinigten Stellenanteile (rd. 0,8 Vollzeit-Stellen) zukünftig für die Aufgabenerledigung zur Verfügung stünden.

Die Ergebnisse sind angesichts der Probleme bei der Erhebung sowie der ungeklärten Zuordnung der verbliebenen Bürgeramtsstellen mit großen Unsicherheiten behaftet. Gleichwohl ist anzuerkennen, dass zumindest die eigenen Kalkulationen einen gut organisierten Betrieb der Einwohnermeldeaufgaben abbilden.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte den Personalbedarf für die Einwohnermeldeaufgaben am Benchmark orientieren. Seit 2013 eintretende Veränderungen des Zeitbedarfs durch Automatisierung, Prozessverbesserungen usw. sollten erhoben und in eine aktualisierte Personalbedarfsplanung einfließen.

Die Antragszahlen unterliegen insbesondere bei den beantragten Ausweisdokumenten regelmäßigen Schwankungen. So sank in allen kreisfreien Städten die Anzahl der beantragten Ausweisdokumente.

In Hamm ist auch die Entwicklung der An- Um- und Abmeldungen auffällig. Während diese in den anderen Städten stabil verliefen, stiegen diese in Hamm in den Jahren 2011 und 2012 an. Diese außergewöhnliche Entwicklung lag an der Einführung der Zweitwohnsitzsteuer zum 01.01.2012, da seit diesem Zeitpunkt vermehrt Abmeldungen der Zweitwohnsitze erfolgten. Die

Meldevorgänge und der damit erforderliche Zeitaufwand sind nach der Einführungsphase der Zweiwohnsitzsteuer wieder gesunken.

Fallzahlen Einwohnermeldeaufgaben 2009-2012

Bezeichnung	2009	2010	2011	2012
Summe der An-, Um- und Abmeldungen	26.468	26.286	30.673	28.200
davon Anzahl der Abmeldungen	5.975	5.769	9.348	6.988
Summe der Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten	32.033	32.449	27.525	26.637
Anzahl der Nebenwohnsitze zum 31.12.	3.708	3.117	1.738	1.271

In die Kennzahlen der Stadt Hamm sind die Stellenanteile aus dem Rechtsamt nicht eingeflossen, da diese von der Verwaltung nicht valide geschätzt werden konnten. In anderen Städten sind diese Stellenanteile bei den Vergleichszahlen enthalten. Das Bürgeramt bearbeitet die Verwarnungsverfahren bei Verstößen gegen die Melde- oder Ausweispflicht eigenständig. Die Bußgeldverfahren (2011: 156 Verfahren, 2012: 301 Verfahren) hingegen gibt das Bürgeramt an die zentrale Bußgeldstelle ab. Die zugrundeliegenden Sachverhalte der Bußgeldverfahren wegen fehlender Ausweise oder Verletzung der Meldepflicht sind einfach gelagert. Die Sachbearbeiter sind durch das vorangegangene Verwarnungsverfahren in der Regel bereits im Fall involviert. Eine Weiterbearbeitung durch das Bürgeramt kann daher wirtschaftlicher sein. Die Übergabe an die Bußgeldstelle sollte für diese Verfahren kritisch geprüft werden.

→ Empfehlung

Der durch Doppelarbeiten verursachte Personaleinsatz aufgrund der Weiterleitung der Bußgeldverfahren an die zentrale Bußgeldstelle sollte für den Bereich Einwohnermeldeaufgaben überprüft werden.

Nebenstellen, Öffnungszeiten und Organisation

Die Stadt Hamm betreibt für die Aufgabenerledigung im Einwohnermeldewesen neben dem Bürgeramt Mitte zusätzlich sechs Nebenstellen. Die Auswirkungen der dezentralen Struktur des Bürgerservice in Hamm zeigen sich im interkommunalen Vergleich:

Nebenstellen Einwohnermeldeaufgaben 2011

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
Anzahl Einwohner je Haupt- und Nebenstelle	26.016	21.309	167.156	63.725	22
Fälle* je Haupt- und Nebenstelle*	7.060	6.092	47.314	18.597	22
Stadtfläche je Haupt- und Nebenstelle in km ²	32	13	91	34	22

*als Fälle wurden hier berücksichtigt: Anmeldungen, Ummeldungen und beantragte Ausweisdokumente

Die Anzahl der betreuten Einwohner und Fälle je Haupt- und Nebenstelle ist sehr gering. Auch wenn die Stadt Hamm als Flächenkommune einzuordnen ist, rechtfertigt sich hierdurch nicht die hohe Anzahl an Nebenstellen. Hier verweist die GPA NRW explizit auf die kreisangehörigen Kommunen, die im Regelfall über keine Nebenstellen für Einwohnermeldeaufgaben verfügen und damit durchschnittlich größere Einzugsgebiete als die kreisfreien Städte aufweisen. Eine Reduzierung von Nebenstellen ist daher sinnvoll und die damit verbundenen größeren Wegstrecken für die Bürger vertretbar.

Die Öffnungszeiten im zentralen Bürgerbüro sind ausgiebig. Die Wochenöffnungszeit der Hauptstelle liegt mit 40,5 Stunden über dem Median von 38 Stunden bzw. Mittelwert von 39 Stunden. Besonders auffällig im interkommunalen Vergleich sind die Öffnungszeiten in den Nebenstellen der Stadt Hamm. Diese betragen ebenfalls jeweils 40,5 Stunden. Andere Städte haben reduzierte Öffnungszeiten in den Nebenstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte die Anzahl der Nebenstellen reduzieren. Auch die Öffnungszeiten sollten kritisch überprüft werden. Insbesondere die langenlangen Öffnungszeiten in allen Nebenstellen sollten reduziert werden.

Die Einwohnermeldeaufgaben sind geprägt durch Tätigkeiten, die spontan bei Erscheinen der Bürger zu erledigen sind. Fehlt zu den nachgefragten Zeiten das Personal, entstehen Wartezeiten für den Bürger. Wenn das Personal nicht gleichmäßig ausgelastet wird, entstehen wiederum unnötige Vorhaltekosten. Die gleichmäßige Arbeitsauslastung ist daher das Ziel eines wirtschaftlich geführten Bürgeramtes. Folgende Rahmenbedingungen erschweren in Hamm einen wirtschaftlichen Personaleinsatz:

- Durch die hohe Anzahl an Nebenstellen sinkt die Planbarkeit von Fallaufkommen bzw. Besucherströmen für die einzelnen Anlaufstellen. Die Auslastung der Beschäftigten ist damit schwieriger zu steuern.

Nach den Erfahrungen in der Prüfung werden Bürgerämter unterschiedlich in Anspruch genommen. Hamm wertet regelmäßig die von den einzelnen Bürgerämtern bearbeiteten Fälle aus den Fachanwendungen aus. Sofern sich längerfristige Änderungen in der Fallzahlenverteilung ergeben, passt die Verwaltung die personelle Verteilung auf alle Bürgerämter an.

- Einige Städte nutzen eine Terminvereinbarung, um die Kundenströme und die Personalbesetzung besser aufeinander abzustimmen. Bei einer Terminvergabe wäre wichtig, dass die vergebenen Termine automatisch in das Wartesystem/Aufrufanlage eingebunden werden können. In Hamm ist das Terminmodell aufgrund der fehlenden Aufrufanlage derzeit nicht zu empfehlen. Die Koordination der Termine wäre mit einem zu hohen Organisationsaufwand verbunden.
- In allen Bürgerämtern schwanken die Besucherströme saisonal sowie im Wochen- und Tagesverlauf. Die Daten zu Kundenströmen, Bedienzeiten und Wartezeiten können in Hamm nicht automatisiert ausgewertet werden, um den Personaleinsatz und die Öffnungszeiten bedarfsgerecht anzupassen.
- Die jährlich durchgeführten Stichproben zu den Wartezeiten ergaben, dass in allen Bürgerämtern keine bzw. sehr geringe Wartezeiten entstehen. Die so erhobenen durch-

schnittlichen Wartezeiten lagen in Hamm bei einer Minute. Die Wartezeiten werden nicht von allen Städten und zudem unterschiedlich erhoben. Die durchschnittlichen Wartezeiten lagen bei rd. 13 Minuten (14 Vergleichsstädte).

Diese geringen Wartezeiten sind für die Bürger sehr erfreulich. Gleichzeitig sind sie jedoch auch ein Indikator für einen erhöhten Personaleinsatz.

Aufgrund der Struktur besteht in Hamm das Risiko, dass sich die Stellenbesetzung an der Anzahl der Nebenstellen und den Öffnungszeiten orientiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte die Stellenbesetzung im Bürgeramt ausschließlich an dem bearbeiteten Fallvolumen ausrichten. An dem so ermittelten Personalbedarf sowie den Kundenströmen sollte sich die mögliche Anzahl an Nebenstellen und Öffnungszeiten orientieren.

Um Zeiten ohne Kundenkontakte sinnvoll auszunutzen, werden in Hamm Hintergrundtätigkeiten aus dem Bereich Einwohnermeldeaufgaben in allen Bürgerämtern bearbeitet. Bei der Verteilung der Hintergrundarbeiten auf viele Nebenstellen ist zu berücksichtigen, dass die Zeiteile für Hintergrundarbeiten im Einwohnermeldebereich insgesamt gesunken sind. Ein Grund hierfür ist die Automatisierung von Prozessen wie z.B. das Meldeportal bei den Auskünften. Zudem sind die Hintergrundtätigkeiten für eine ausreichende Arbeitsauslastung im Bürgeramt Mitte wichtig, um die dort auftretenden Schwankungen der Besucherströme aufzufangen.

Das Angebot an Nebenstellen und großzügigen Öffnungszeiten ist eine Serviceleistung für den Bürger. Gleichwohl sollten - vor dem Hintergrund der laufenden Haushaltskonsolidierung- diese Standards auf den Prüfstand kommen.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung sollte die Auslastung des Personals überprüfen.

Eine umfassende Prozessbetrachtung erfolgte im Rahmen der Prüfung zwar nicht. Die GPA NRW erfasst jedoch im Rahmen von strukturierten Interviews Einzelaspekte zu Organisation, Standards und Prozessabläufen.

Hamm arbeitet bei den Einwohnermeldeaufgaben mit einer elektronischen Akte. Die Vorgänge werden direkt von der Sachbearbeitung bei der Antragsbearbeitung eingescannt. Dies beschleunigt die Prozesse im Bürgeramt. Im Haushaltsplan 2015/2016 ist als Ziel zudem die dauerhafte Verfügbarkeit von Archivdaten des Meldewesens angeführt, so dass die Archivierung der noch verbliebenen Papierunterlagen entbehrlich werden soll.

Hamm nutzt bisher noch keine Unterschriften-Pads. Somit müssen Anträge zunächst noch auf Papier ausgedruckt, unterschrieben und danach eingescannt werden. Auch ist bisher kein Foto-Terminal im Einsatz, so dass auch die Fotos in Papier vorgelegt werden und im Antragsverfahren eingescannt werden.

Die Arbeitsprozesse können durch Unterschriften-Pads und Terminals effizienter gestaltet werden. Ein Terminal erfasst neben der Aufnahme eines Lichtbildes biometrische Daten einer Person (Fingerabdruck, Unterschrift). Über eine Schnittstelle erfolgt eine Direkteingabe in das Meldeverfahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte prüfen, ob der Einsatz von Unterschriften-Pads und Foto-Terminals zu Effizienzsteigerungen führt.

Nach Einführung entsprechender Technikunterstützung müssen sich die Anschaffungskosten jedoch durch Prozessverbesserungen und letztlich dann Personalreduzierungen amortisieren.

Folgende für alle Städte geltenden Entwicklungen im Meldebereich verändern den Aufgabenumfang bzw. die Prozessbearbeitung:

- Der Anschluss an das 2014 eingerichtete Meldeportal ist für alle nordrhein-westfälischen Kommunen Pflicht. Zudem besteht für Behörden die Verpflichtung, melderechtliche Informationen zunächst über dieses Portal einzuholen. Bisher eingegangene und ggf. manuell bearbeitete Auskunftersuchen von anderen Behörden aus Nordrhein-Westfalen (Städte, Gerichte usw.) werden somit zukünftig wegfallen. Zudem bleibt abzuwarten, inwieweit auch private Nutzer in Zukunft verstärkt elektronische Melderegisterauskünfte nutzen.

Perspektivisch wird sich damit der Aufwand für die Erteilung von Melderegisterauskünften in den jeweiligen Meldeämtern verringern. Hierdurch wird dann auch der Personalbedarf in Hamm sinken.

- Der vorausgefüllte Meldeschein vereinfacht den Prozess der Anmeldung, indem die Daten aus der vorherigen Meldebehörde automatisiert in das eigene Meldeprogramm übernommen werden. Im Prüfzeitraum nutzte die Stadt Hamm dies noch nicht. Die ersten Erfahrungen ab 2013 wertet die Stadt Hamm positiv.
- Die manuellen Nachrichten der Standesämter erfolgen seit 2014 elektronisch über die Schnittstelle „xpersonenstand“. Das eigene Standesamt war bereits vorher über eine gesonderte Schnittstelle zur Fachanwendung „Autista“ mit dem Meldeprogramm verbunden. Da in Hamm jedoch vergleichsweise wenige Nachrichten von auswärtigen Kommunen eingehen, ist der Effizienzgewinn hier nicht sehr hoch.
- Seit 2014 ist die Schnittstelle „xausländerwesen“ eingerichtet. Der normierte Austausch mit der Ausländerbehörde löst die bisherigen Papierbenachrichtigungen ab. Die Schnittstelle ermöglicht die Übertragung der Daten aus dem und in das Meldeprogramm und verhindert dabei Übertragungsfehler (Schreibfehler). Eine Kontrolle der darüber eingehenden Nachrichten vor Einpflege in das Meldeprogramm verbleibt nach wie vor beim Bürgeramt. Nach Auskunft der Verwaltung bestehen bisher noch Anwendungsschwierigkeiten mit dieser Schnittstelle. Nach Behebung sollten sich Zeiteinsparungen erzielen lassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte die personellen Auswirkungen der Entwicklungen zum elektronischen Datenaustausch erheben. Die sich daraus ergebenden Zeiteinsparungen sollten konsequent zu Personalreduzierungen genutzt werden.

Die Städte sind für die Kontrolle der Personalausweispflicht zuständig. Hamm weist die Bürger ca. drei Monate vor Ablauf des Personalausweises auf die notwendige Antragstellung hin. Weitere Erinnerungen erfolgen nicht. Hamm erreicht eine geringe Fallintensität bei den vorläufigen

Ausweisdokumenten, so dass diese Maßnahme wirksam und ausreichend ist. Da die Benachrichtigung ein freiwilliger Service ist, kann er grundsätzlich entfallen. Als Folge müsste allerdings mit einem Anstieg der zu bearbeitenden Anträge für vorläufige Ausweisdokumente gerechnet werden.

Durch online-Anträge können persönliche Besuche in Bürgerämtern zukünftig entbehrlich oder verkürzt werden. Die Bürger können unabhängig von Ort und Öffnungszeiten die Behördengänge virtuell erledigen. Konkret kann sich die z.B. die Anzahl der zu bearbeitenden Führungszeugnisse durch die geplante online-Bestellung beim Bundesamt für Justiz reduzieren. Rückläufige Fallzahlen bedeuten in diesem Fall eine personelle Zeitersparnis, haben aber auch reduzierte Erträge zur Folge.

Das Amt für Bezirksangelegenheiten hat als konkretes Ziel die Ausweitung von online-Angeboten (e-government) ausgewiesen. Die Stadt Hamm hat die Entwicklungen damit im Fokus und wird die entsprechenden Angebote zur Verfügung stellen. Insbesondere das Angebot an Online-Anträgen wird sich zukünftig verstärken. Es ist noch ungewiss, inwieweit die Einwohner diese Möglichkeit nutzen oder weiterhin persönlich das Bürgerbüro aufsuchen. Die Kommunen können hier nur insoweit steuern, als dass sie die Angebote schaffen und hierüber aktiv informieren.

Zugleich erhöht die vermehrte Nutzung von online-Angeboten den Druck, die Anzahl der Nebenstellen zu verringern. Die Bürgerkontakte reduzieren sich, bzw. die Präsenzzeiten werden deutlich verkürzt. Damit wird die Auslastung aller Beschäftigten in den Bürgerämtern weiter erschwert.

→ **Empfehlung**

Die von der Stadt Hamm als Ziel vorgesehene verstärkte Nutzung von online-Anträgen erhöht den Druck zur Schließung von Nebenstellen. Die Stadt Hamm sollte die Auswirkungen auf die Antragsbearbeitung erfassen und das Personal entsprechend reduzieren.

Steuerung

Die Stadt Hamm steuert die Personalausstattung über Beobachtung der Fallzahlentwicklung und der Hochrechnung der Fallzahlen mit Bearbeitungszeiten. Zudem beteiligt sich die Stadt Hamm in einem Vergleichsring („KIK“-Vergleichsring der Bertelsmann-Stiftung). Damit kann sie die Personalausstattung, Wartezeiten, Prozesse usw. vergleichen und steht so regelmäßig im Austausch mit anderen Städten. Die Vergleichbarkeit des Personaleinsatzes ist aufgrund der veralteten Grundlage von Arbeitszeiterhebungen (Stand 2004) in Hamm allerdings eingeschränkt. Insoweit hat die Stadt Hamm einen Nachbesserungsbedarf bei der Steuerung, da die Daten offensichtlich nicht aktuell sind. Eine Aussage zum aufgabenbezogenen Personalbedarf und –einsatz ist derzeit nur bedingt möglich.

Im strategischen Zielsystem der Stadt Hamm ist die Bereitstellung eines bedarfsgerechten, kostengünstigen und gleichzeitig bürgerfreundlichen Leistungsangebotes fester Bestandteil. Ein überdurchschnittliches Angebot an Nebenstellen, lange Öffnungszeiten und sehr geringe Wartezeiten kennzeichnen ein bürgerorientiertes Leistungsangebot. Gleichzeitig stehen diese Rahmenbedingungen im Zielkonflikt zu einem kostengünstigen Leistungsangebot.

Im Hinblick auf die Haushaltssituation sollte die Stadt Hamm Möglichkeiten zur weiteren Personalreduzierung nutzen. Hierbei ist auch eine Reduzierung von Standards zu diskutieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte die strategischen Ziele im Hinblick auf ein kostengünstiges Leistungsangebot konkretisieren. Bestehende Zielkonflikte sollten durch entsprechende Priorisierung gelöst werden. Dabei ist die Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts von herausragender Bedeutung.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Hamm hatte Schwierigkeiten mit der Datenerhebung. Trotz deckungsgleicher Produkte im Haushalt konnten diese Daten für die Prüfung der Einwohnermeldeaufgaben nicht übernommen werden. Der Grund lag nach Angabe der Verwaltung darin, dass diese Daten seit 2004 nicht aktualisiert wurden und somit entsprechende Stellenumverteilungen innerhalb des Bürgeramtes im Produkthaushalt nicht berücksichtigt wurden. Die Verwaltung hat deutlich abweichende Daten für diese überörtliche Prüfung zugrunde gelegt.
- Die Stadt Hamm sollte die Transparenz zu aufgabenbezogenen Zeitanteilen und dem jeweiligen Personalbedarf verbessern.
- Hamm erreicht bei der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben den Benchmark. Die Ergebnisse sind angesichts des veralteten Datenstandes zu relativieren. Die Stadt Hamm sollte überprüfen, ob die verbliebenden Stellenanteile tatsächlich für andere Aufgaben genutzt werden.
- Die Stadt Hamm verfügt über eine dezentrale Struktur mit sechs Nebenstellen. Zudem bietet sie in allen Nebenstellen lange Öffnungszeiten an. Durch Reduzierung von Nebenstellen und den dort geltenden Öffnungszeiten kann die Stadt Hamm die Personalauslastung besser steuern und Personalreduzierungen einfacher umsetzen.
- Schließlich ergeben sich durch die technische Entwicklung Veränderungen. Während der Anteil an elektronisch zu verarbeitenden Fällen steigt, entfällt beispielsweise durch Einrichtung des Meldeportals ab 2014 ein hoher Anteil der bisher manuelle bearbeiteten behördlichen Melderegisterauskünfte. Hieraus ergeben sich weitere Potenziale.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Hamm mit dem Index 2.

Kfz-Zulassung

Die Kfz-Zulassung erledigte die Stadt Hamm mit 13,86 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Für Langzeiterkrankungen sind Stellenanteile bereinigt worden. Zusätzlich bildeten 1,18 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Es wurden 710.847 Euro Personalaufwendungen und 1.476.584 Euro Erträge für das Vergleichsjahr 2011 zugrunde gelegt. Die Bezugsgröße für den Kennzahlenvergleich 2011 waren 39.200 Fälle. Diese stiegen im Jahr 2012 auf 40.188 Fälle an. Eine Gewichtung der Fälle erfolgte nicht.

Personalaufwendungen je Fall Kfz-Zulassung 2011

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

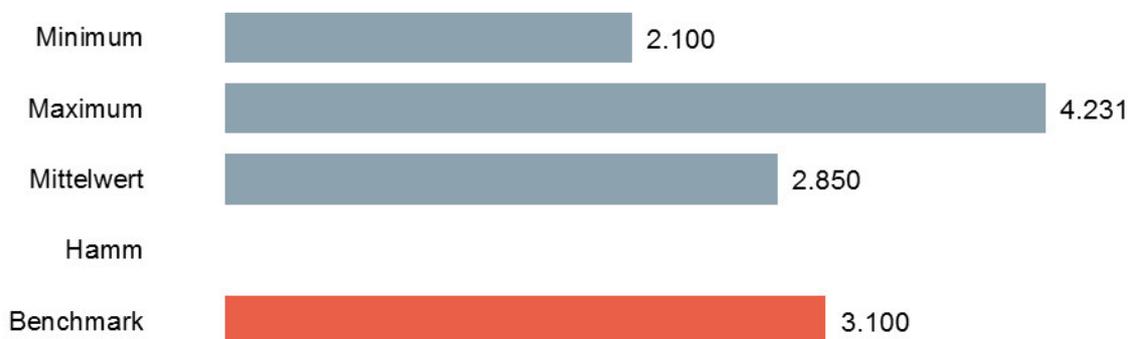
Nach Änderung der Stellenanteile erreichte die Stadt Hamm im Jahr 2011 einen Wert von 18,13 Euro je Fall und einen Personalaufwandsdeckungsgrad von 208 Prozent.

Die erzielten Erträge sind durchschnittlich. Grund hierfür ist der weitgehend gesetzlich vorgeschriebene Gebührenrahmen.

Der Overheadanteil ist mit rund acht Prozent durchschnittlich. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen mit 47.264 Euro über dem Mittelwert von 46.708 bzw. dem Median in Höhe von 46.259 Euro. Beide Faktoren wirken sich nicht wesentlich auf die Personalaufwendungen aus.

In der nachfolgenden Kennzahl wird die Leistungserbringung bei der Sachbearbeitung verglichen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung 2011



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

Die Stadt Hamm erreicht unter Berücksichtigung der genannten Vollzeit-Stellen im Jahr 2011 einen Leistungswert von 2.828 Fällen je Vollzeit-Stelle. Im Jahr 2012 verbessert sich der Wert auf 2.900 Fällen je Vollzeit-Stelle.

→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2011 ein rechnerisches Potenzial von 1,2 Vollzeit-Stellen und im Jahr 2012 bei 0,9 Vollzeit-Stellen. Monetär ausgedrückt liegt das Potenzial bei 60.000 Euro bzw. 45.000 Euro. .

Sofern die bereinigten Anteile für die Langzeiterkrankungen (rd. 0,4) wieder zur Verfügung stehen, würde sich das Potenzial entsprechend erhöhen.

Die Außerbetriebsetzungen konnten nicht in der Leistungskennzahl berücksichtigt werden, da einige Städte nicht zwischen selbst durchgeführten und von anderen Zulassungsstellen durchgeführten Außerbetriebsetzungen unterscheiden konnten. Hamm hat hier eine sehr hohe Fallintensität. Somit besteht eine Belastungssituation, die das Potenzial der Stadt Hamm ein Stück weit relativeren (um ca. 0,5 Vollzeit-Stellen) könnte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte die Personalausstattung in der Kfz-Zulassung reduzieren und am Fallvolumen orientieren.

Organisation

Da Hamm die Kfz-Zulassung zusammen mit den Einwohnermeldeaufgaben u.a. in den Bürgerämtern bearbeitet, verweist die GPA NRW hinsichtlich der Steuerung der Auslastung usw. auf den obigen Berichtsteil.

Sechs kreisfreie Städte dieses interkommunalen Vergleiches haben die Einwohnermeldeaufgaben und die Kfz-Zulassung in einer Organisation zusammengefasst. Zudem haben weitere drei Städte die Aufgaben Kfz-Zulassung und Führerscheinswesen in der Sachbearbeitung gebündelt. Mischarbeitsplätze sind in der Kfz-Zulassung somit häufiger anzutreffen.

Hamm bearbeitet die Kfz-Angelegenheiten in insgesamt sieben Bürgerämtern. Nur die Überwachung der Kfz-Halterpflichten (z.B. fehlende Haftpflichtversicherung) sowie wenige Sonderverfahren werden im Bürgeramt Rhynern bzw. Bockum-Hövel konzentriert. Die Inanspruchnahme der Bürgerämter ist in der Kfz-Zulassung sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Die Kfz-Zulassung ist in den kreisfreien Städten überwiegend zentralisiert. Nur sechs der Vergleichsstädte betreiben Nebenstellen für die Kfz-Zulassung. Hiervon verfügen drei Städte lediglich über eine Nebenstelle.

Auch die Öffnungszeiten der Stadt Hamm sind im Vergleich zu den anderen Zulassungsstellen hoch. Der Mittelwert liegt hier bei 34 Wochenstunden. Hamm hat jeweils 40,5 Wochenöffnungszeiten in den Bürgerämtern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte die Nebenstellen und die Öffnungszeiten für die Kfz-Zulassung reduzieren.

Prozesse und IT-Unterstützung

Bürger können über das Internet, telefonisch und persönlich Wunschkennzeichen reservieren. Der Anteil von Reservierungen an den erteilten Wunschkennzeichen ist in Hamm gering. Wer nicht online reserviert, kann sich bei seiner persönlichen Vorsprache ein Wunschkennzeichen aussuchen. Dies ist im Gegensatz zur Online-Reservierung mit einem höheren Zeitaufwand für den Sachbearbeiter verbunden.

→ **Empfehlung**

Die Kfz-Zulassung sollte durch Information und Werbung den Anteil der im Internet reservierbaren Wunschkennzeichen erhöhen.

Hierdurch ergeben sich Zeitersparnisse in der Sachbearbeitung. Andere Städte begrenzen den Arbeitsaufwand bei den Wunschkennzeichen, indem am Schalter nur drei Vorschläge für ein Wunschkennzeichen unterbreitet werden.

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

→ **Feststellung**

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte die Auswirkungen von online-Verfahren auf die Bearbeitungszeiten beobachten und die Änderungen des Personalbedarfs umsetzen.

Hamm scannt bereits bei Antragsbearbeitung die Papierunterlagen und verfügt über ein Dokumentenmanagementsystem. Insoweit arbeitet Hamm bereits mit einer besseren Technikerunterstützung als andere Vergleichsstädte.

Hamm verzichtet zudem auf manuelle Meldungen anderer Zulassungsbehörden, wenn diese Außerbetriebsetzungen vorgenommen haben. Die Verarbeitung der elektronischen Datenüber-

mittlung über das Kraftfahrt-Bundesamt ergab keine Probleme, so dass Hamm auf diese Doppelarbeit verzichten kann.

Der Datentransfer zum zentralen Kfz-Register beim KBA erfolgt laufend. Ein Vergleich der vom KBA zentral erhobenen Fehlerquoten zeigt, dass die Stadt Hamm in beiden Vergleichsjahren eine höhere Fehlerquote als die Vergleichsstädte ausweist. Dies bedeutet, dass in Hamm ein höherer Anteil an Fällen nachbearbeitet werden muss. Allerdings lag die Fehlerquote in Hamm 2011 bei lediglich zwei Prozent. Neben fallbezogenen Fehlermeldungen können auch EDV-Einstellungen der Fachanwendung ein Grund für eine Fehlermeldung sein.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung sollte versuchen, die Fehlerquote zu reduzieren. Hierdurch können Nachbearbeitungszeiten reduziert werden.

Die Zulassungsbehörde darf ein Fahrzeug, dessen Halter Kfz-Steuerschulden oder Gebührenrückstände bei der Kfz-Zulassung hat, nur zulassen, wenn diese Rückstände beglichen werden. Die Kfz-Steuerschulden und ein Großteil der kommunalen Forderungen werden wie in anderen Kommunen täglich in die Fachanwendung eingespielt. Allerdings werden in Hamm bereits niedergeschlagene Forderungen nicht angezeigt. Hierdurch entgingen der Stadt Hamm in der Vergangenheit Erträge. Eine Konsolidierungsmaßnahme des Bürgeramtes war daher die Verbesserung der Beitreibung von Rückständen aus Kfz-Halterpflichten. Hierfür waren allerdings manuelle Überprüfungen von Listen notwendig. Andere Städte haben auch die niedergeschlagenen Forderungen direkt in die Kfz-Anwendung einpflegen können, so dass hier manuelle Überprüfungen entbehrlich waren.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung sollte auch die niedergeschlagenen Forderungen in die Kfz-Fachanwendung einpflegen, so dass Gebührenrückstände bei Neu-Anträgen direkt für die Beschäftigten erkennbar sind.

Die Verwaltung hat für Großkunden ein automatisiertes Verfahren zur Vereinfachung der Zahlungsabwicklung entwickelt. Dieses möchte sie auf weitere Großkunden ausweiten, um so die Bearbeitungszeiten zu verringern.

→ **Feststellung**

Die Verwaltung nutzt die Möglichkeit, um die Fallbearbeitung für Großkunden zu vereinfachen und damit zu beschleunigen.

Es gibt in Hamm keinen Händlerschalter oder feste Händlerzeiten. Hierdurch kann es passieren, dass mehrere Händler ein Bürgerbüro gleichzeitig besuchen und damit für eine gewisse Zeit "fest ausbuchen". In diesem Fall müssten nachkommende Bürger lange warten. Die Verwaltung nutzt den Kontakt zu den Händlern/Zulassungsdiensten, um im Bedarfsfall Absprachen zur Bearbeitung festzulegen. So können die Anträge dann abgegeben und zu einem vereinbarten späteren Zeitpunkt abgeholt werden. Auch melden Händler sich vereinzelt an, wenn sie besonders viele Zulassungen an einem Tag haben und besprechen das Vorgehen vorab mit der Verwaltung.

Das im Rahmen der Prüfung geführte Interview hat darüber hinaus keine erheblichen Abweichungen zu anderen Zulassungsstellen aufgezeigt. Insoweit sollte die Stadt Hamm die Positionierung im interkommunalen Vergleich weiter untersuchen. Hierbei werden die Überprüfung von

fallbezogenen/ fallübergreifenden Bearbeitungszeiten und die Untersuchung von Prozessen wesentlich sein.

→ **Empfehlung**

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

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Personalaufwendungen je Fall in der Kfz-Zulassung und der Personalaufwandsdeckungsgrad sind durchschnittlich.
- Die Leistungskennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle Kfz-Zulassung zeigt in beiden Vergleichsjahren ein Potenzial.
- Aufgrund der bestehenden unsicheren Datenlage sollte die Stadt Hamm die Transparenz in der KFz-Zulassung verbessern. Insbesondere der für die Aufgabenerledigung benötigte Personalbedarf sollte aktuell ermittelt und fortgeschrieben werden. Der Produkthaushalt der Stadt Hamm sollte entsprechend angepasst werden, da hier große Differenzen bestehen.
- Die Stadt Hamm weist erhöhte Standards aufgrund der sechs Nebenstellen und den langen Öffnungszeiten auf. Nur wenige kreisfreie Städte verfügen über Nebenstellen in der Kfz-Zulassung.
- Im Bereich der Prozesse hat Hamm bereits zwar vieles umgesetzt, um effiziente Abläufe sicherzustellen. Die Verwaltung sollte jedoch kontinuierlich die Bearbeitungszeiten, Organisationsstrukturen und Prozesse auf Verbesserungsmöglichkeiten untersuchen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Personenstandswesen

Das Personenstandswesen erledigte die Stadt Hamm mit 9,43 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 reduzierte sich der Anteil auf 9,13 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 0,90 Vollzeit-Stellen den Overhead, der 2012 auf 0,87 Vollzeit-Stellen sank.

Es wurden 545.573 Euro Personalaufwendungen und 286.723 Euro Erträge für das Vergleichsjahr 2011 zugrunde gelegt. Die Bezugsgröße für den Kennzahlenvergleich 2011 waren 2.461 gewichtete Fälle. Diese sanken im Jahr 2012 auf 2.369 Fälle.

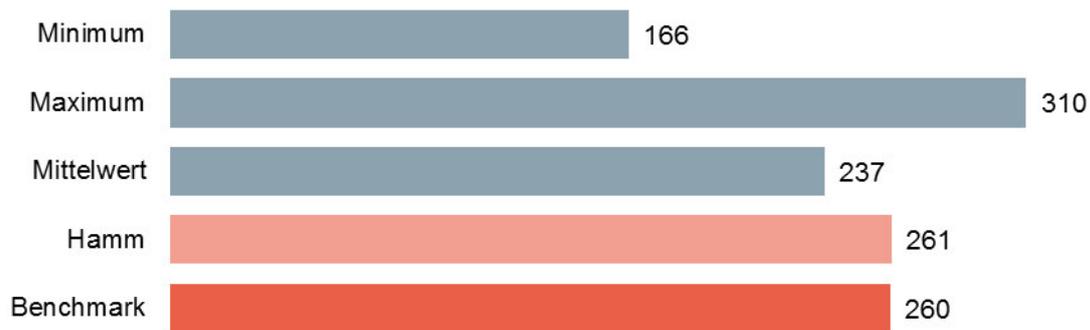
Personalaufwendungen Personenstandswesen 2011

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro	222	199	373	252	225	242	258	22
Personalaufwendungsdeckungsgrad Personenstandswesen in Prozent	52,6	28,2	56,7	42,3	37,7	41,4	46,0	21

Die Stadt Hamm hat einen durchschnittlichen Overheadanteil von neun Prozent. Auch die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind unauffällig.

Die nachfolgende Leistungskennzahl bestätigt, dass Hamm einen wirtschaftlichen Personaleinsatz im Personenstandswesen hat.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2011



Vergleichsjahr	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	261	166	310	237	217	235	260	22
2012	259	191	300	245	229	248	270	22

→ Feststellung

Die Stadt Hamm erreicht in den Jahren 2011 und 2012 den Benchmark.

Die Geburtsbeurkundungen mit Ausländerbeteiligung verursachen im Vergleich zu anderen Geburten einen höheren Arbeitsaufwand. Die Stadt Hamm konnte die Daten nicht mit einem vertretbaren Zeitaufwand erheben, da sie manuell gezählt werden müssen. Daher kann nicht überprüft werden, ob in Hamm eine besondere Ent- oder Belastungssituation vorliegt und sich die interkommunale Standortbestimmung hierdurch noch verändern würde. Im Vergleich der 13 Städte, die diese Zahlen lieferten, hat sich unter Mitberücksichtigung eines Zusatzfaktors bei den Städten keine andere Positionierung im Vergleich ergeben.

Fallintensität

Im Personenstandswesen beeinflussen die örtlichen Rahmenbedingungen die Fallzahlen. Hamm beurkundete im Betrachtungszeitraum mehr Geburten als der Durchschnitt der kreisfreien Städte. Die Stadt verfügt über Geburtskliniken, die auch von Eltern umliegender Kommunen genutzt werden.

Hamm erreicht eine durchschnittliche Fallintensität bei den beurkundeten Eheschließungen. Die nähere Betrachtung zeigt, dass wenige auswärtige Brautpaare sich in Hamm trauen lassen. Gleichfalls sind die Fälle gering, bei denen das Standesamt Hamm lediglich das Anmeldeverfahren durchführt und es zu keiner Trauung kommt oder das Paar in einer anderen Kommune heiratet. Das von der Verwaltung vorgehaltene Angebot wird damit von den Hammer Brautpaaren angenommen.

Bei den Sterbefällen gibt es in den kreisfreien Städten keine deutlichen Unterschiede in der Fallintensität.

Eheschließungen

In Hamm wird nach Möglichkeit allen terminlichen Wünschen der Eheleute entsprochen. So ist an jedem Wochentag eine Trauung am Vormittag/Nachmittag und auch jeden Samstag möglich. Dies bedeutet, dass auch Einzeltermine vergeben werden. Es kann zudem vorkommen, dass ein Standesbeamter an einem Tag zu mehreren Trauorten fährt.

Der Anteil der Trauungen zu Wunschterminen (außerhalb der Öffnungszeiten) stieg von 37 Prozent in 2009 auf 47 Prozent in 2012 an. Die Anzahl der beurkundeten Eheschließungen blieb stabil. Dies bedeutet, dass sich lediglich die Zeiten für Trauungen verlagert haben, und nun die Trauungen häufiger außerhalb der Öffnungszeiten erfolgen.

Ein breites und individuelles Trauangebot zielt auf einen hohen Bürgerservice ab, ist aber grundsätzlich keine Pflichtaufgabe des Standesamtes. Daher sind durch hohe Standards benötigte Personalressourcen im Rahmen einer Haushaltskonsolidierung zu diskutieren. Bei Eheschließungen als Ambientetrauungen sowie für Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten erhebt die Stadt Hamm höhere Gebühren bzw. zusätzliche Aufwandsentschädigungen.

Da die Stadt Hamm zu den Benchmark-Kommunen gehört, ist der Personaleinsatz grundsätzlich wirtschaftlich. Trotzdem sollte die Stadt Hamm die Terminplanung bei Trauungen überprüfen. Andere Städte erreichen eine stärkere Konzentration der Trautermine an Orten und Tagen. Entsprechend den saisonalen Schwankungen werden zu Zeiten niedriger Nachfragen auch weniger Termine angeboten. Mehrere Trauungen an einem Tag an unterschiedlichen Orten sollten nach Möglichkeit vermieden werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm kann den Zeitaufwand für die Trauungen optimieren, indem die Trauungen (Termin und Ort) stärker konzentriert werden. Die Verwaltung sollte versuchen, die an einem Tag durchgeführten Trauungen am gleichen Ort direkt hintereinander durchzuführen. In jedem Fall sollte die Stadt Hamm sicherstellen, dass der durch Ambientetrauungen verursachte Verwaltungsaufwand durch Erträge gedeckt ist. Hierfür ist eine regelmäßige Überprüfung der Aufwendungen und Erträge notwendig.

Um die verschiedenen Trautermine und Trauorte anbieten zu können, nutzt Hamm Hilfsstandesbeamte. Dies sind Beschäftigte der Stadt Hamm aus anderen Aufgabenbereichen bzw. beurlaubte Kräfte (Elternzeit). Sie werden zu Standesbeamten ausgebildet und übernehmen regelmäßig Trauungen. Die entsprechenden Stellenanteile wurden bei diesem Vergleich berücksichtigt.

Hierdurch ist die Stadt Hamm flexibel und kann auch besser Krankheitsvertretungen für Trauungen sicherstellen. Andererseits werden für die Ausbildung und Qualifizierung Zeiten benötigt. Die Kosten der Bereithaltung und der Einsatz von Hilfsstandesbeamten sollten erforderlich und wirtschaftlich sein. Daher sollte die Stadt Hamm die Stundenanteile und die durchgeführten Trauungen im Hinblick auf die Erforderlichkeit und die Wirtschaftlichkeit regelmäßig überprüfen.

→ **Empfehlung**

Der Bedarf an Hilfsstandesbeamten und deren wirtschaftlicher Personaleinsatz sollte regelmäßig überprüft werden.

Geburten, Sterbefälle und Urkunden

Hamm hat die Beurkundung der Geburten durch den Geburtenservice gut organisiert. Die überwiegende Anzahl der Geburten kann somit ohne persönliches Erscheinen der Eltern abgewickelt werden. Besonders hieran ist, dass die Stadt Hamm diesen Service durch eigenes Personal sicherstellt. Sofern in den anderen Städten ein solcher Geburtenservice besteht, wird dieser im Regelfall durch die Krankenhäuser oder den allgemeinen Postdienst übernommen. Die Stellenanteile sind in den Vergleich mit eingeflossen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm erreicht den Benchmark, obwohl sie den Geburtenservice mit eigenem Personal sicherstellt.

Die Bürger können über ein Internetportal Urkunden bestellen, so dass der Bürgerservice gestärkt wurde und gleichzeitig Kundenkontakte reduziert wurden. In den Jahren 2011 und 2012 zog Hamm bei den Internetanträgen die Gebühren mit dem Lastschriftverfahren ein. Mit Einführung von SEPA4 ist diese Möglichkeit entfallen. Derzeit überprüft die Stadt Hamm manuell den Zahlungseingang. Erst dann werden die bestellten Urkunden versandt. Die Stadt Hamm sucht derzeit Lösungen für ein vereinfachtes Zahlungsverfahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte das Verfahren für die Bezahlung bei Online-Anträgen wieder automatisieren.

Bei den Sterbefällen übernehmen im Regelfall die Bestatter die Behördengänge. Diese geben die Unterlagen im Standesamt ab. Die Unterlagen werden bearbeitet und können zu einem späteren Zeitpunkt abgeholt werden. Hierfür hat die Stadt einen „Bestatterschrank“ mit Schließfächern eingerichtet, so dass die ortsansässigen Bestatter auch außerhalb der Öffnungszeiten des Standesamts ihre Unterlagen abgeben und abholen können.

⁴ SEPA - Single Euro Payments Area: ein europaweit einheitliches Verfahren für den bargeldlosen Zahlungsverkehr (Überweisungen, Lastschriften)

elektronisches Personenstandsregister

Die Stadt Hamm hat Ende 2011 das elektronische Personenstandsregister (ePR) eingeführt. Mit Einführung des ePR werden die aktuellen Fälle nun elektronisch erfasst. Zudem besteht die Möglichkeit, die vorhandenen Altfälle elektronisch nach zu erfassen. Dieses bietet sich vorrangig für die Geburtsregister an, da diese Register aufgrund der Urkundenbestellungen und auch Folgetätigkeiten (Hinweise, Folgebeurkundungen usw.) häufig benötigt werden.

Die Überführung der Personenstandsfälle ab dem 01.01.2009 wurde mittlerweile abgeschlossen. Zudem führt Hamm anlassbezogene Nacherfassungen durch. Systematische Nacherfassungen sind bisher nicht vorgesehen, da keine freien Zeitkapazitäten zur Verfügung stehen.

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

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

Da im interkommunalen Vergleich auch Städte mit hohen Leistungswerten die systematische Nacherfassung mit dem berücksichtigten Personal durchführen, sollte die Stadt Hamm die systematische Nacherfassung als Möglichkeit zur mittelfristigen Prozessoptimierung in den Blick nehmen.

→ Empfehlung

Die Verwaltung sollte prüfen, ob Zeiten für die systematische Nacherfassung freigesetzt werden können. Um von den Nacherfassungen schnellstmöglich profitieren zu können, sollten dann zunächst die Geburtsjahrgänge (z.Z. ab 1985) nacherfasst werden, bei denen derzeit besonders viele Mitteilungen eingehen.

Organisation und Steuerung

Die hohe Leistungskennzahl war in Hamm ohne Arbeitsrückstände oder hohe Überstunden/nicht genommenen Urlaub möglich. Die Verwaltung hat Prioritäten festgelegt, so dass in Zeiten hoher Arbeitsbelastungen gewisse Aufgaben nachrangig bearbeitet werden (z.B. Eintragungen von Religionszugehörigkeiten, Eintragungen von Adoptionen usw.).

Die Stadt Hamm ist an einem interkommunalen Vergleichsring „KIK“ angeschlossen und steht so regelmäßig in einem direkten Vergleich mit anderen Standesämtern. Hamm verfügt jedoch über kein leistungsbezogenes Kennzahlensystem im Personenstandswesen. Die Aufnahme von

Wirtschaftlichkeitskennzahlen würde die Dokumentations- und Entscheidungsgrundlage für Verwaltung und Politik ergänzen. Die fallbezogene Steuerung im Personenstandswesen erfordert derzeit noch einige manuelle Fallerhebungen. Wenn automatisierte Auswertungen wichtiger Daten aus dem Fachverfahren möglich wären (z.B. Fallzahlen mit Ausländerbeteiligung/Migrationshintergrund), würde dies das Fachcontrolling mit bedarfsgerechten Auswertungen vereinfachen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte Ziele zum leistungsbezogenen Personaleinsatz im Personenstandswesen festlegen.

Die Verwaltung hat die Prozesse im Standesamt im Rahmen einer Organisationsuntersuchung verändert. Es besteht seit 2006 eine Einheitssachbearbeitung, so dass alle Standesbeamten flexibel eingesetzt werden können. Die Beschäftigten werden mit standardisierten Prozessen und für das Wissensmanagement mit einem Amts-Wiki unterstützt. Das Team koordiniert die Verteilung der Arbeiten eigenverantwortlich. Die Stadt Hamm hat das Standesamt umstrukturiert und die Urkundenstelle aufgelöst, so dass diese Aufgaben nun durch alle Standesbeamten im rollierenden System wahrgenommen werden.

Die Öffnungszeiten liegen mit wöchentlich 21 Stunden unter dem Durchschnitt. Über die Öffnungszeiten hinaus werden im Einzelfall weitere individuelle Terminvereinbarungen getroffen. Die GPA NRW sieht die Öffnungszeiten als ausreichend an, zumal bei den Geburten und Urkundenbestellungen die Bürger überwiegend nicht persönlich erscheinen müssen. Auch ist zu berücksichtigen, dass das Standesamt eine kleine Organisationseinheit ist und somit die Öffnungszeiten auch im Vertretungsfall abgedeckt werden müssen. Da ein hoher Anteil an Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten erfolgt, müssen die Bediensteten während der Woche ausreichend Zeit haben, diese geleisteten Stunden wieder abzugleiten.

→ **Feststellung**

Die angebotenen Öffnungszeiten sind ausreichend und angemessen.

Im Standesamt Hamm bestehen aufgrund der Organisation des Geburtendienstes und der Sterbefälle im Regelfall keine Probleme mit Wartezeiten. Es kann zu Wartezeiten kommen, wenn besondere viele Kunden gleichzeitig kommen. Die Verwaltung hat 2014 eine Aufrufanlage angeschafft und prüft derzeit die Einführung einer Terminvergabe. Die Software soll die Kundenströme auswerten und könnte gleichzeitig für eine Terminvergabe genutzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte prüfen, ob sie vermehrt Zeiten mit ausschließlicher Terminvergabe anbietet. Durch dieses Modell kann der Personaleinsatz auf die Kundenströme angepasst sowie die Kundenströme entzerrt werden.

Eine weitere Handlungsmöglichkeit für die Stadt Hamm besteht darin, den Verkauf von Familienstammbüchern aufzugeben. Dies ist eine freiwillige Aufgabe. Eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit erfolgte im Rahmen dieser Prüfung nicht. Empfehlung

Die Stadt Hamm kann den Verkauf der Stammbücher dem privaten Handel überlassen. Andernfalls sollten die Verkaufserlöse mindestens die Anschaffungskosten und den Verwaltungsaufwand decken.

Eine absehbare Arbeitsentlastung tritt durch die anstehende Abgabe des Testamentsregisters ein, wobei der Zeitpunkt der Übergabe an das zentrale Testamentsregister der Bundesnotarkammer noch nicht fest steht. Dies eröffnet die Möglichkeit einer entsprechenden Personalreduzierung oder einer Umstrukturierung.

Die freiwerdenden Personalkapazitäten könnten z.B. für die Übernahme der öffentlich-rechtlichen Namensänderungen genutzt werden. Diese werden bisher nicht im Standesamt sondern als besondere Aufgabe im Bürgeramt Uentrop bearbeitet. Die Aufgabe wird in vielen Städten von den Standesämtern oder Ausländerbehörden erfüllt..

→ **Empfehlung**

Durch die Abgabe des Testamentsregisters ergeben sich zukünftig Zeitersparnisse, die für Personalreduzierungen genutzt werden sollten.

Die Stadt Hamm sollte in diesem Zusammenhang prüfen, ob die öffentlich-rechtlichen Namensänderungen im Standesamt wirtschaftlicher bearbeitet werden können.

In diesem Fall muss die Personalreduzierung im Bürgeramt erfolgen. Ansonsten sollte der Wegfall des Testamentsregisters zur Stellenreduzierungen im Standesamt genutzt werden.

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

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte prüfen, ob sie durch das elektronische Personenstandsregister Potenziale in der Sachbearbeitung erschließen kann.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung erfolgte keine detaillierte Prüfung der Gebühren. Hamm prüft derzeit, ob eine eigene Gebührensatzung erlassen werden soll. Gem. § 2 Abs. 3 Gebührengesetz NRW (GebG NRW) i.V.m. § 1 Abs. 2 der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung (AVerwGebO NRW) kann die Stadt Hamm eigene Gebührensätze durch eine Satzung festlegen. Dies betrifft vor allem die Fälle, bei denen der Verwaltungsaufwand höher ist als die vorgesehen Gebührensätze der AVerwGebO NRW.

→ **Empfehlung**

Sofern der Verwaltungsaufwand nicht durch die gesetzlichen Gebührensätze abgedeckt ist, sollte die Stadt für einzelne Tatbestände höhere Gebühren durch Satzung festlegen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die leistungsbezogenen Kennzahlen im Handlungsfeld Personenstandswesen sind in den Jahren 2011 und 2012 stabil. Sie bilden im interkommunalen Vergleich den Benchmark ab.
- Die Stadt Hamm weist gut strukturierte Prozesse auf. Bei den Trauungen kann der Personaleinsatz optimiert werden, indem Trauzeiten und Trauorte konzentrierter angeboten werden.
- Die Stadt Hamm erreicht den Benchmark, obwohl sie eigenes Personal für den Geburtenservice in den Krankenhäusern einsetzt. Das Standesamt setzt hingegen bisher noch kein Personal für die systematische Nacherfassung ein. Die elektronische Nacherfassung ermöglicht mittelfristig Prozessoptimierungen.
- Die Handlungsmöglichkeiten sind beschränkt und umfassen vorrangig die für alle Standesämter geltenden Veränderungen wie die verstärkte elektronische Kommunikation zwischen Behörden und die elektronische Verarbeitung von Fällen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Personenstandswesen der Stadt Hamm mit dem Index 4.

Führerscheinwesen

Das Führerscheinwesen erledigte die Stadt Hamm in den Jahren 2011 und 2012 mit 6,61 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,39 Vollzeit-Stellen den Overhead. In dem Vergleichsjahr 2011 berücksichtigte die GPA NRW 334.346 Euro Personalaufwendungen und 308.500 Euro Erträge.

Die Bezugsgröße für den Kennzahlenvergleich 2011 waren 8.597 Fälle. Im Jahr 2012 sank die Fallzahl auf 8.491 Fälle. Die erteilten Fahrerlaubnisse für begleitetes Fahren mit 17 Jahren wurden doppelt gewichtet, im Übrigen wurde auf eine Gewichtung verzichtet.

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

Personalaufwendungen je Fall Führerscheinwesen 2011

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Führerscheinwesen in Euro	38,89	25,87	65,80	39,64	32,17	39,18	44,56	21
Personalaufwandsdeckungsgrad Führerscheinwesen in Prozent	92	63	140	104	92	102	116	17

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen mit 47.791 Euro unter dem Mittelwert von 50.367 Euro. Begünstigend wirkt sich hier der geringe Overheadanteil von 5,5 Prozent aus. Beide Faktoren beeinflussen die Personalaufwendungen positiv.

Von der Sachbearbeitung sind zwei Vollzeit-Stellen für Aufgaben zur Überprüfung der Kraftfahreignung u.a. (nachfolgend OV-Sachbearbeitung⁵ genannt) zugeordnet worden. Nicht alle Städte konnten diese Stellenanteile gesondert ausweisen.

Vollzeit-Stellen OV-Sachbearbeitung Führerscheinwesen je 100.000 Einwohner 2011

Vergleichsjahr	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl
2011	1,10	0,64	1,50	0,93	0,77	0,87	1,09	18
2012	1,10	0,64	1,50	0,95	0,77	0,87	1,14	18

Zur Beurteilung des Personaleinsatzes für die Überprüfung der Kraftfahreignung können lediglich die Fallzahlen für die Entzüge und Wiedererteilungen verglichen werden. Hier weist Hamm durchschnittliche Fallintensitäten auf, so dass damit ein höherer Personaleinsatz nicht zu erklären ist.

Nicht jede Überprüfung der Kraftfahreignung führt zu einem Entzug der Fahrerlaubnis. Manche Verfahren enden mit dem freiwilligen Verzicht oder auch mit dem Nachweis der Kraftfahreignung. Daher wären die Fallzahlen zu den Verfahren wie Anzahl der bearbeiteten Meldungen von Hinweisen, Anordnungen für ärztliche Untersuchungen und Gutachten sowie die Verkichte eine relevante Bezugsgröße zur Beurteilung des Personaleinsatzes. Auch die Verfahren zur Wiedererteilung können mit Antragsrücknahme, Versagung oder Wiedererteilung enden. Die Erhebung von einheitlichen Fallzahlen war hier aufgrund der Datenlage in den Städten nicht möglich.

→ **Feststellung**

Die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Maßnahmen zur Überprüfung der Kraftfahreignung und Entzug von Fahrerlaubnissen wird mit einem hohen Personaleinsatz erfüllt. Fallbezogene Leistungskennzahlen zur Einschätzung der Arbeitsbelastung und Wirksamkeit für diesen Bereich erfolgen aufgrund der Datenlage in den Vergleichskommunen nicht.

Der Umfang an eingeleiteten Verfahren sowie die Verfahrensweise sind in den Vergleichsstädten unterschiedlich. In Hamm werden alle betroffenen Personen zu einem persönlichen Gespräch eingeladen. Hierdurch informiert die Stadt Hamm die Bürger über den Sachstand und die Folgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte die Standards und Prozesse im Bereich der Kraftfahreignung überprüfen. Insbesondere den Umfang an Beratungsleistungen sollte sie hier kritisch prüfen. Der

⁵ Die Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung für OV-Verfahren sind wie folgt definiert worden: Entzug der Fahrerlaubnis wegen Nichteignung, Überprüfung Kraftfahreignung, Verfahren Wiedererteilung nach Entzug Fahrerlaubnis, Versagung der Wiedererteilung Fahrerlaubnis und Auswertung Strafverfahren, "gelbe" Karte oder ähnliche Projekte. Klageverfahren. Nicht enthalten in dieser Sonderbetrachtung sind hier die Anteile für die Verfahren „Führerschein auf Probe“ und „Mehrfachtätersystem“.

Zeitumfang ist möglicherweise höher als in anderen Kommunen und sollte im Rahmen der Haushaltskonsolidierung diskutiert werden.

Die Stadt Hamm soll zukünftig von der Polizei auch Meldungen über Gewalttaten erhalten, sofern Anhaltspunkte für eine fehlende Krafftahreignung ersichtlich sind. Derzeit werden die Anforderungen definiert, die in solchen Fällen Rückschlüsse auf einen Zweifel an der Krafftahreignung zulassen. Die Vorgehensweise der Polizei hinsichtlich solcher Meldungen sowie die Anzahl dieser Fälle sind in den Städten unterschiedlich.

Die Verfahren zur Überprüfung der Krafftahreignung sind nicht kostendeckend und belasten im Falle einer intensiven Aufgabenwahrnehmung den Haushalt. Andererseits ist dies eine gesetzliche Aufgabe zur Gefahrenabwehr. Daher sollte die Stadt auf eine ausreichende und wirksame Aufgabenwahrnehmung achten. Die Stadt Hamm sollte hierbei vermeiden, eine hohe Anzahl an Meldungen bearbeiten zu müssen, die keine berechtigten Zweifel an der Krafftahreignung aufweisen. Daher sollten die konkreten Kriterien für die Meldungen kritisch betrachtet werden und jeweils die aktuellen Rechtsprechungen zu den „charakterlichen Eignungen“ berücksichtigen.

→ **Feststellung**

Das von der Stadt Hamm betriebene Verfahren zur Abstimmung der Anforderungen mit der Polizeibehörde ist geeignet, um die Anzahl der zu bearbeitenden Meldungen zu beschränken bzw. unnötige Meldungen zu vermeiden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte regelmäßig überprüfen, ob die eingegangenen Meldungen die Anforderungen erfüllen, die gerichts feste Rückschlüsse auf Zweifel an der Krafftahreignung zulassen. Andernfalls sollte sie auf die meldenden Stellen zugehen und die konkreten Anhaltspunkte für eine fehlende Krafftahreignung gemeinsam festlegen.

Durch Langzeiterkrankungen in dem Jahr 2013 haben sich in dem Jahr Bearbeitungsrückstände aufgebaut, die durch einen befristeten Mehreinsatz aufgearbeitet werden.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen 2011

Ver-gleichs-jahr	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.301	874	2.066	1.486	1.287	1.419	1.720	21
2012	1.285	903	2.052	1.414	1.207	1.416	1.661	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Führerscheinwesen (ohne OV-Stellen)								
2011	1.865	1.055	3.368	2.173	1.806	2.076	2.557	18
2012	1.842	1.102	3.600	2.091	1.695	1.949	2.334	17

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm hatte in den Jahren 2011 und 2012 bei den übrigen Stellenanteilen in der Führerscheinstelle unter Berücksichtigung der Fallzahlen einen überdurchschnittlichen Personaleinsatz.

Ab dem Jahr 2013 reduzierte sich dauerhaft die Personalausstattung in der Führerscheinstelle um eine Vollzeit-Stelle. Unter Berücksichtigung von 3,61 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung (ohne OV-Sachbearbeitung) und den im Jahr 2013 bearbeiteten 8.362 Fällen erreicht die Führerscheinstelle im Jahr 2013 einen Leistungswert (ohne OV-Stellen) von 2.316 Fälle je Vollzeit-Stelle.

→ **Feststellung**

Durch die Stellenreduzierung im Jahr 2013 erreicht die Stadt Hamm einen verbesserten Leistungswert von 2.316 Fällen je Vollzeit-Stelle (ohne OV-Sachbearbeitung).

In Hamm können die Bürger die Anträge in der zentralen Führerscheinstelle und in den sieben Bürgerämtern abgeben. Die Stellenanteile der Bürgerämter sind in die Betrachtung mit eingeflossen. Dies waren 0,61 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,10 Vollzeit-Stellen für den Overhead. Der Stellenanteil der Bürgerämter liegt voraussichtlich höher (siehe obige Ausführungen zur Organisation). In diesem Fall sinken die Leistungskennzahlen für das Führerscheinwesen und es bestünden weitere Handlungsmöglichkeiten zur Personalreduzierung.

Die Aufgabenerfüllung der Bürgerämter umfasst die Antragsentgegennahme, die Beratung, die Abrechnung der Gebühren sowie in großen Teilen auch die Antragsbearbeitung. So prüfen die Bürgerämter den Antrag und geben die Daten direkt in das Führerschein-System ein. Im Anschluss an die Bearbeitung durch das Bürgeramt wird der Antrag an die Führerscheinbehörde gesandt. Diese überprüft den Antrag nochmals und gibt ihn frei. Hierdurch entstehen Doppelarbeiten, die im Falle einer direkten Bearbeitung durch die Führerscheinbehörde nicht anfallen. Alle Beschäftigten der Bürgerämter werden regelmäßig über Programm-, Prozess- und Rechtsänderungen im Führerscheinbereich geschult.

Dabei ist der Qualifizierungsstand der Beschäftigten in den Bürgerämtern unterschiedlich, so dass der Grad der selbständigen Antragsbearbeitung in den Bürgerämtern verschieden ist.

Das Angebot der Antragsaufnahme in vielen Nebenstellen ist eine Serviceleistung für den Bürger. Andererseits dürfen vor dem Hintergrund des Haushaltskonsolidierungsdrucks Effizienzsteigerungen nicht generell ausgeschlossen werden.

→ **Feststellung**

Die Möglichkeit der Antragstellung und Antragsbearbeitung in den Bürgerämtern bindet durch Doppelarbeiten und einen hohen Schulungsbedarf entsprechende Personalkapazitäten in der Führerscheinstelle.

Andere Städte bieten nur begrenzt Leistungen aus dem Führerscheinwesen in den Bürgerämtern an. Regelmäßig werden Anträge für einen Umtausch auf die Führerscheinkarte in Bürgerämtern angenommen, jedoch nicht bearbeitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte überprüfen, welche Aufgaben im Führerscheinwesen von den Bürgerämtern selbständig bearbeitet werden sollen. Es sollte ein einheitlicher Standard für den Grad der Antragsbearbeitung bestehen.

Hierbei sollten die Bearbeitungszeiten sowie der Fortbildungsbedarf sowohl im Bürgeramt als auch die Zeiten der Führerscheinstelle für die Kontrolle der Fälle, Nachbearbeitung und Qualifizierung betrachtet werden.

Die Öffnungszeiten der Führerscheinstelle liegen mit 25 Wochenstunden unter dem Mittelwert von 30 Stunden. Es bestehen keine wesentlichen Wartezeiten, so dass die Öffnungszeiten ausreichend sind. Dies liegt allerdings auch an dem zusätzlichen Dienstleistungsangebot der Bürgerämter, da diese großzügige Öffnungszeiten haben.

Eine regelmäßige fallbezogene Betrachtung der Personalausstattung und Ermittlung des Personalbedarfs erfolgt bisher nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte den Personaleinsatz unter Berücksichtigung der bearbeiteten Fallzahlen regelmäßig erfassen. Hierbei sollte auch der Personaleinsatz der Bürgerämter berücksichtigt werden.

Hamm erstellt keine förmliche Versagung, wenn Antragsteller die Fahrprüfungen nicht innerhalb der gesetzlichen Fristen bestanden haben. Hierdurch werden in Hamm zwar keine Personalkapazitäten eingesetzt, aber andererseits entgehen der Verwaltung jedoch Erträge.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte Versagungen bei Fristablauf erteilen, um zusätzliche Erträge zu erwirtschaften.

Die Prozesse sind gut organisiert. Die Fahrschulen geben in der Regel die Anträge auf Ersterteilung ab, so dass die einzelnen Antragsteller nicht persönlich vorsprechen müssen. Es bestehen digitale Schnittstellen zum TÜV und der Bundesdruckerei. Die Antragsunterlagen werden bisher noch in Papierakten geführt. Erst im Anschluss an die Fallbearbeitung werden die Unterlagen und der Antrag digitalisiert und archiviert. Bei einer Sachbearbeitung mit einer digitalen Akte würden die jetzt noch bestehenden Medienbrüche entfallen.

Die Überprüfung der Fahrschulen erfolgt mit eigenem Personal. Viele andere Kommunen haben diese Aufgaben an Dritte vergeben. Die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfintervalle von höchstens vier Jahren erreicht die Stadt Hamm rechnerisch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm kann die Überprüfung von Fahrschulen an Externe vergeben oder im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit mit anderen Führerscheinstellen betreiben. Damit sollte eine entsprechende Stellenreduzierung verbunden sein, die mindestens die verursachten Sachaufwendungen für die Vergabe deckt.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erledigte die Stadt Hamm mit 3,27 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2012 stieg die Besetzung auf 3,44 Vollzeit-Stellen an. Die Stellen der Bürgerämter sowie der Bußgeldstelle sind mit eingeflossen. Zusätzlich bildeten 0,75 Vollzeit-Stellen im Jahr 2011 den Overhead. Der Overhead sank 2012 auf 0,63 Vollzeit-Stellen.

In dem Vergleichsjahr 2011 berücksichtigte die GPA NRW 198.013 Euro Personalaufwendungen und 187.403 Euro Erträge. Die Bezugsgröße für den Kennzahlenvergleich 2011 waren 4.662 Fälle. Im Jahr 2012 sank die Fallzahl auf 4.044 Fälle.

Personalaufwendungen Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2011

Bezeichnung	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro	42	39	121	60	46	50	66	21
Personalaufwandsdeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Prozent	95	41	117	83	71	85	100	19

Die Stadt Hamm erreicht bei den Kennzahlen eine gute Positionierung, obwohl der Overheadanteil der Maximalwert ist. Die Stadt Hamm hat im Jahr 2011 einen Anteil von 18,7 Prozent, der im Jahr 2012 auf 15,5 Prozent sinkt. Der Median liegt in beiden Vergleichsjahren bei rund neun Prozent. Weitere Reduzierungen durch Umstrukturierungen nach Stellenfluktuationen sind in Hamm vorgesehen.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte den Overheadanteil bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten weiter reduzieren.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind unterdurchschnittlich, so dass sie die Wirtschaftlichkeitskennzahlen entlasten.

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

In Hamm erfolgen die Kontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit anlassbezogen. In den Jahren 2011 und 2012 wurden keine wesentlichen Zeitanteile aufgewandt, so dass keine Stellenanteile in diesem Vergleich berücksichtigt wurden. Viele Städte haben für die Aufgabenerledigung ebenfalls geringe Zeitanteile kalkuliert, da die Zuständigkeit überwiegend bei den Zollbehörden liegt und die Städte Überprüfungen anlassbezogen durchführen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Vergleichsjahr	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.428	502	1.452	1.100	869	1.261	1.302	21
2012	1.177	468	1.270	1.012	862	1.119	1.192	20
Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten - ohne Schwarzarbeit								
2011	1.428	796	1.552	1.195	998	1.315	1.374	20
2012	1.177	689	1.590	1.104	939	1.168	1.247	19

Die Stadt Hamm hat 2011 unter Berücksichtigung der in diesen Vergleich eingeflossenen Fallzahlen einen geringen Personaleinsatz. Durch einen Personalanstieg in der Sachbearbeitung bei gleichzeitig sinkenden Fallzahlen sinkt der Leistungswert 2012.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte prüfen, ob aufgrund geringerer Fallzahlen der Personalbedarf reduziert werden kann.

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten bieten die kreisfreien Städten überwiegend zentral an. So hatten 2011 lediglich fünf kreisfreie Städte Nebenstellen, in denen z.B. Gewerbeanmeldungen oder Erlaubnisse erteilt wurden. Im Jahr 2012 waren es nur noch vier Städte.

In Hamm bearbeiten die Bürgerämter die dort eingehenden An- Um- und Abmeldungen von Gewerbebetrieben nach Möglichkeit auch eigenständig und nehmen zudem die Gebühren ein. Ein Stellenanteil von 0,25 Vollzeit-Stellen ist in den Vergleich berücksichtigt worden. Nach Schätzung der Verwaltung werden 60 bis 70 Prozent der Gewerbeanmeldungen in den Bürgerämtern bearbeitet. Aufgrund der schwierigen Datenlage zur Personalaufteilung im Bürgeramt können die dort eingesetzten Personalressourcen sogar höher liegen. Dies muss durch die für das Jahr 2015 geplante Zeiterhebung geklärt werden. Ein Stellenanstieg würde zu einer Verschlechterung der Leistungswerte führen. Hierdurch könnte sich wiederum Potenzial zur Personalreduzierung ergeben.

Eine dezentrale Aufgabenerledigung hat die Folge, dass alle Beschäftigten in den Bürgerämtern jeweils für diese Aufgabe geschult werden müssen, obwohl sie die Fälle jeweils mit einem geringen Stellenanteil bearbeiten. Zudem fallen noch Koordinationstätigkeiten und Fortbildungszeiten der zentralen Gewerbebestelle an, da diese bei allen Stellen für die Gewährleistung der einheitlichen Qualität verantwortlich ist. Zudem werden alle von den Bürgerämtern bearbeiteten Fälle von der zentralen Gewerbebestelle nochmals kontrolliert, so dass hier Doppelarbeiten entstehen.

→ Empfehlung

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollten zentralisiert werden. Hierdurch ergeben sich personelle Synergien. Auch die Gewährleistung einer einheitlichen Qualität wird einfacher.

Andernfalls sollte geprüft werden, ob eine reine Antragsentgegennahme wirtschaftlicher als eine Teil-Sachbearbeitung wäre.

In Hamm koordiniert das Stadtmarketing die verkaufsoffenen Sonntage in der Stadt. Das Ordnungsamt hat hierdurch einen geringeren Aufwand und muss lediglich die Verordnung vorbereiten und dem Rat vorlegen.

Die Wirtschaftsförderung bietet monatlich einen Infoabend für Existenzgründer an. Hier werden die Voraussetzungen der Gründung wie Business-Pläne, Finanzangelegenheiten, Zuverlässigkeit eines Gewerbetreibenden usw. besprochen. Diese Beratung wird nach Angabe der Verwaltung gut angenommen und kann ein Grund sein, warum wenige Gewerbeuntersagungen wegen finanzieller Unzuverlässigkeit erlassen werden müssen.

→ **Feststellung**

Durch Maßnahmen des Stadtmarketing und der Wirtschaftsförderung wird die Gewerbeabteilung entlastet.

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

Die Stadt Hamm ist für die Überwachung der Betriebe und die Einhaltung der gewerbe- und gaststättenrechtlichen Vorschriften verantwortlich. In der Ausführung der Überwachung hat die Verwaltung einen Handlungsspielraum, so dass sie bedarfsgerecht z.B. eigene Schwerpunkte in der Überwachung und der Intensität von Überprüfungen setzen kann. Wie in anderen Vergleichsstädten gibt es bisher keine konkretisierten Festsetzungen zu Zielen in der Überwachung. Nur im Bereich Spielhallen wurde ein Kontrollintervall vereinbart, der zukünftig umgesetzt werden soll.

Aufgrund des Leistungswertes im Jahr 2011 bestand zunächst kein erkennbarer Handlungsbedarf für die Überprüfung von evtl. erhöhten Standards in der Überwachung und dem dafür eingesetzten Personal. Vielmehr sollte die Verwaltung durch Ziele in der Überwachung mit jeweiligen Schwerpunkten, einer Risikoabschätzung und Konkretisierung der Intensität die erforderlichen Mindeststandards festlegen.

Auch sollte die Verwaltung bei schwankenden oder rückläufigen Fallzahlen die Möglichkeit von Priorisierungen und zeitlich begrenzten Überprüfungsschwerpunkten nutzen. Grundsätzlich sollte die Stadt Hamm die Überprüfungsintensität an die vor Ort bestehenden Anforderungen anpassen und auf das für die Aufgabenerfüllung notwendige Maß beschränken.

Die Datenlage des interkommunalen Vergleichs lässt keine umfassende Wertung der Überwachungstätigkeiten zu. Dennoch zeigt der Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten, dass Hamm eher geringe Erträge aus Bußgeldverfahren und Zwangsgeldverfahren hatte. Auch die Fallintensitäten zu Gewerbeuntersagungen, ordnungsbehördlichen Verfahren und Ordnungswidrigkeitenverfahren waren unterdurchschnittlich. Insofern kann die GPA NRW den derzeit geringen Personaleinsatz in der Überwachungstätigkeit mit Blick auf das interkommunalniedrigere Fallaufkommen nachvollziehen.

→ **Empfehlung**

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

Für die Anmeldungen, Ummeldungen und Abmeldungen stellt die Stadt Hamm auf Ihrer Internetseite die Vordrucke im pdf-Format zur Verfügung. Diese können die Bürger elektronisch ausfüllen, ausdrucken und an die Stadt versenden bzw. persönlich abgeben. Weitere Vordrucke für Erlaubnis-Anträge sind nicht im Internet hinterlegt. Auch besteht nicht die Möglichkeit von internetbasierten Gewerberegisterauskünften für Behörden.

Das Verfahren führt bisher für die Stadt Hamm zu keiner Zeitersparnis bei der Antragsaufnahme, da die Erfassung der Antragsdaten in das Gewerbeprogramm noch manuell erfolgen muss. Effizienzsteigerungen in der Antragsbearbeitung würden sich erst durch eine elektronische Übersendung der Anträge mit der Möglichkeit der direkten Datenübernahme in die Fachsoftware ergeben. Die elektronische Antragstellung wird im Rahmen des e-government-Gesetzes mittelfristig von den Städten umzusetzen sein. Hierdurch ergeben sich neue Gestaltungsmöglichkeiten in den Prozessen.

→ **Feststellung**

Andere Städte stellen auch die Anträge für die verschiedenen Erlaubnisse im Internet zur Verfügung.

Weitere Nutzungen wie internetbasierte Anträge werden wie in anderen Städten auch im Rahmen der Realisierung von e-government entsprechend der gesetzlichen Vorgaben umgesetzt. Dies kann zu Prozessvereinfachungen führen.

Anlage:

Unterschiede Produkthaushalt Amt für Bezirksangelegenheiten und Daten in der überörtlichen Prüfung - 2011

Bezeichnung	Produkthaushalt der Stadt Hamm	berücksichtigte KGSt-Personalaufwendungen in der überörtlichen Prüfung	Differenz
Kfz-Zulassung	1.387.516	710.847	676.669
Einwohnermeldeaufgaben	1.207.708	868.469	339.239
Personenstandswesen	566.368	545.573*	20.795
Bürgerservice für Bürgeramt Sonstige (z.B. Fundsachen, Ortsrecht, Beschwerdemanagement, Bearbeitung von Angelegenheiten anderer städtischer Dienststellen)	369.400	35.825 (Führerschein) 11.125 (Gewerbe)	
Bezirksverwaltungsangelegenheiten	147.307		
Schwerbehindertenangelegenheiten	137.065		
Elterngeld	76.562		
Begegnungsstätten	4.192		
Gesamt	3.985.987		

*Hilfsstandesbeamte aus anderen Ämtern wurden berücksichtigt

Gewichtung von Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Anmeldung	0,7	6.851	6.923	4.796	4.846
Ummeldung	0,4	14.474	14.289	5.790	5.716
Abmeldung	0,3	9.348	6.988	2.804	2.096
Personalausweis	1,0	20.739	19.383	20.739	19.383
Reisepass	0,9	6.786	7.254	6.107	6.529
Gesamt				40.236	38.570

Kfz-Zulassung

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Neu-, Wieder und Erstzulassungen	1,0	9.822	10.001	9.822	10.001
Umschreibungen	1,0	15.055	15.430	15.055	15.430
besondere Zulassungen	1,0	5.997	6.122	5.997	6.122
technische Änderungen	1,0	677	757	677	757
Änderungen Name/Anschrift	1,0	3.927	3.858	3.927	3.858
Erlaubnisse nach § 13 EG SGV	1,0	175	235	175	235
eingegangene Anzeigen für Versicherungs-, Steuer und Mängel	1,0	3.547	3.785	3.547	3.785
Gesamt				39.200	40.188

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,4	1.851	1.885	740	754
Beurkundung Sterbefall	0,3	2.322	2.296	697	689
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	812	725	812	725
Eheschließung: nur Trauung	0,5	55	72	28	36
Eheschließung: nur Anmeldung	0,6	85	75	51	45
Anmeldeverfahren Eheschließung mit Ausländerbezug - Zusatzfaktor	0,9	148	134	133	121
Zwischensumme:				2.461	2.369

Führerscheinwesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Erteilung Fahrerlaubnisse	1,0	2.480	2.436	2.480	2.436
Zusatzfaktor: begleitetes Fahren mit 17 Jahren	1,0	1.006	1.031	1.006	1.031
Erweiterung Fahrerlaubnis	1,0	585	598	585	598
Ersatzführerschein	1,0	1.842	2.012	1.842	2.012
Umschreibungen Führerschein	1,0	75	137	75	137
internationale Führerscheine	1,0	559	481	559	481
"Führerschein auf Probe" - Anzahl der Anordnungen für ein Aufbauseminar und Anzahl an Verwarnungen	1,0	297	305	297	305
Mehrfachtäter-Punkte-System: Anzahl der eingegangenen "Erstmaßnahmen"	1,0	498	344	498	344
Mehrfachtäter-Punkte-System: Anzahl der eingegangenen "Zweitmaßnahmen"	1,0	97	96	97	96
erteilte Personenbeförderungsscheine	1,0	110	82	110	82
Verlängerungen Personenbeförderungsscheine	1,0	64	48	64	48
Fahrerkarten (Chipkarten)	1,0	984	921	984	921
Gesamt				8.597	8.491

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2011	Anzahl 2012	gewichtet 2011	gewichtet 2012
Gewerbeanmeldungen	1,0	1.571	1.434	1.571	1.434
Gewerbeummeldungen	1,0	562	380	562	380
Gewerbeabmeldungen	0,3	1.157	1.280	347	384
gewerberechtliche Erlaubnisse	10,0	57	45	570	450
Gaststättenerlaubnisse	12,0	92	75	1.104	900
Gestattungen Gaststättengesetz	2,0	254	248	508	496
Gesamt				4.662	4.044

→ 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 Hamm im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Jugend	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	4
Kinder- und Jugendeinwohner	4
Organisation und Steuerung	5
Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre	6
Kinder- und Jugendarbeit	7
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahren	9
Tagesbetreuung für Kinder	13
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	14
Organisation und Steuerung	14
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	15
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	15
Wirkungszusammenhänge	16
Angebotsstruktur/Versorgungsquoten	17
Elternbeitragsquote	19
Plätze in kommunaler Trägerschaft	22
Kindpauschalen nach Gruppenformen/Betreuungszeiten	23
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	26
Kindertagespflege	27
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	29
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008	29
Wirkungszusammenhänge	30
Offene Ganztagschule	31
Organisation und Steuerung	32
Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler	32
Elternbeitragsquote	34
Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule	36
Kinderschutzverfahren	38
Anforderungen an die Verfahrensstandards	38
Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards	41

→ Jugend

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

² verbindlich nach § 4 GemHVO

³ verbindliche Meldepflicht zur Finanzstatistik

⁴ Statistik der Kinder- und Jugendhilfe

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

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

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Kinder- und Jugendeinwohner

Einwohner nach Altersgruppen

	2008	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	182.459	181.741	181.783	182.112	182.027	181.668	181.009	179.891	178.136
0 bis unter 3	4.637	4.682	4.594	4.442	4.435	4.508	4.531	4.434	4.154
3 bis unter 6	4.849	4.704	4.706	4.727	4.752	4.548	4.530	4.526	4.351
6 bis unter 10	7.386	7.111	6.777	6.634	6.470	6.333	6.085	6.091	6.031
0 bis unter 21	40.584	39.987	39.439	38.765	38.159	37.008	34.433	32.809	31.912
6 bis unter 21	31.098	30.601	30.139	29.596	28.972	27.952	25.372	23.849	23.407

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

Die Bevölkerungszahl der Stadt Hamm ist seit 2010 relativ gleichbleibend. Nach der Prognose sinkt sie bis zum Jahr 2030. Jedes Jahr werden erheblich weniger Kinder geboren als Einwohner sterben. Der Wanderungssaldo ist hingegen seit 2010 positiv und übertrifft in den Jahren 2010 und 2011 die natürliche Bevölkerungsbewegung. Deshalb ist in diesen Jahren ein leichter Bevölkerungsanstieg zu verzeichnen. In den für die Jugendhilfe relevanten Altersgruppen ist der Wanderungssaldo von 2009 bis 2012 ausnahmslos positiv. Der positive Wanderungssaldo ist maßgeblich davon gezeichnet, dass vor allem Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit deutlich mehr zu- als fortziehen. Dies ist auch auf den Zuzug aus dem südosteuropäischen EU-Raum zurückzuführen. Bei den deutschen Staatsangehörigen ist der Wanderungssaldo im gesamten Betrachtungszeitraum negativ.

Beim Anteil der Kinder- und Jugendeinwohner bis unter 21 Jahre weist Hamm im Vergleichsjahr 2011 den höchsten Wert aller 23 Vergleichsstädte auf. Für diese Altersgruppe wird allerdings ein deutlicher Bevölkerungsrückgang prognostiziert. Bei den Kindern bis unter 6 Jahre liegt der Anteil im Bereich des Mittelwertes. Hier ist ein deutlicherer Bevölkerungsrückgang erst ab 2025 zu erwarten.

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

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

Organisation und Steuerung

Die Stadt Hamm bündelt das Sozialamt, das Jugendamt, das Amt für soziale Integration und das Gesundheitsamt im Fachbereich 02 (Jugend, Soziales und Gesundheit). Der Fachbereich 02 gehört zum Dezernat I (Zentrale Dienste, Jugend, Soziales und Kultur). Das Schul- und Sportamt gehört zum Dezernat II (Finanzen, Beteiligungen, Bildung, Sport, Abfallwirtschaft). Die gesetzlichen Grundlagen für Jugendhilfe und Schule fordern eine Zusammenarbeit der beiden Systeme. In Hamm bestehen unterschiedliche Kooperationen zwischen Jugendamt und Schul- und Sportamt. Beispielhaft sind das Modellprojekt Plan Bildung und der OGS-Qualitätszirkel zu nennen.

Aus Sicht der GPA NRW werden Ansätze der Jugendhilfe zukünftig zum Selbstverständnis schulischer Arbeit gehören. Angebote und Arbeitsformen der Jugendhilfe sollten deshalb in den schulischen Alltag integriert werden. Grundlage sollte ein abgestimmtes Konzept über Schwerpunkte des Zusammenwirkens und der Umsetzungsschritte sein. Ein integrierter Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplan, der ein solches Konzept beinhaltet, liegt in Hamm nicht vor.

→ Feststellung

In Hamm kooperieren Jugendhilfe und Schule in unterschiedlichen Bereichen. Die Stadt Hamm könnte die Zusammenarbeit mit einer integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung ausweiten. Dafür ist eine organisatorische Zusammenfassung der Bereiche Jugendhilfe und Schule hilfreich.

Die Stadt Hamm untergliedert den Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in fünf Produktgruppen. Die Aufgaben werden von sieben Abteilungen des Jugendamtes wahrgenommen. Die GPA NRW empfahl in der letzten Prüfung, die Aufgaben entsprechend der angeregten Bildung von nur noch drei Produktgruppen in drei Abteilungen zu bündeln. Diese Empfehlung wurde nicht umgesetzt. Die Anforderungen an die produktorientierte Leistungsorganisation sind daher weiterhin nur teilweise erfüllt. Die Stadt Hamm beabsichtigt, Veränderungen vorzunehmen. Diese sollen bis 2017 umgesetzt werden.

Die Planungs- und Steuerungsfunktionen sind in der Leistungsorganisation nicht umfassend der Jugendamtsleitung zugeordnet. Die Jugendhilfeplanung ist Teil der Sozialplanung, die als Stabsstelle dem Fachbereichsleiter zugeordnet ist. Sie ist in Teilfachplanungen der Abteilungen zum Teil wenig oder gar nicht einbezogen. Die GPA NRW sieht Vorteile, wenn die Jugendhilfeplanung stärker mit dem Controlling und dem Qualitätsmanagement verknüpft ist. Die Bündelung der Kompetenzen stärkt die Steuerungsunterstützung aus einer Hand. Angebotsentwicklung, Maßnahmen- und Finanzplanung können besser miteinander verknüpft werden.

Die Anforderungen an die ziel- und kennzahlengestützte Steuerung sind nach Feststellung in der letzten Prüfung überwiegend erfüllt. Zwischenzeitlich ist das Jugendamt nach DIN EN ISO 9001:2008 zertifiziert. Das Zertifikat bestätigt, dass die Steuerungsleistungen des Jugendamtes den Anforderungen eines Qualitätsmanagement-Systems entsprechen.

Fehlbetrag des Jugendamtes je Einwohner bis unter 21 Jahre

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

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

Fehlbetrag Jugendamt in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	50.823.628	52.863.286	56.248.110	57.775.617	59.098.006
Fehlbetrag je EW bis unter 21 Jahre	1.252	1.322	1.426	1.490	1.549

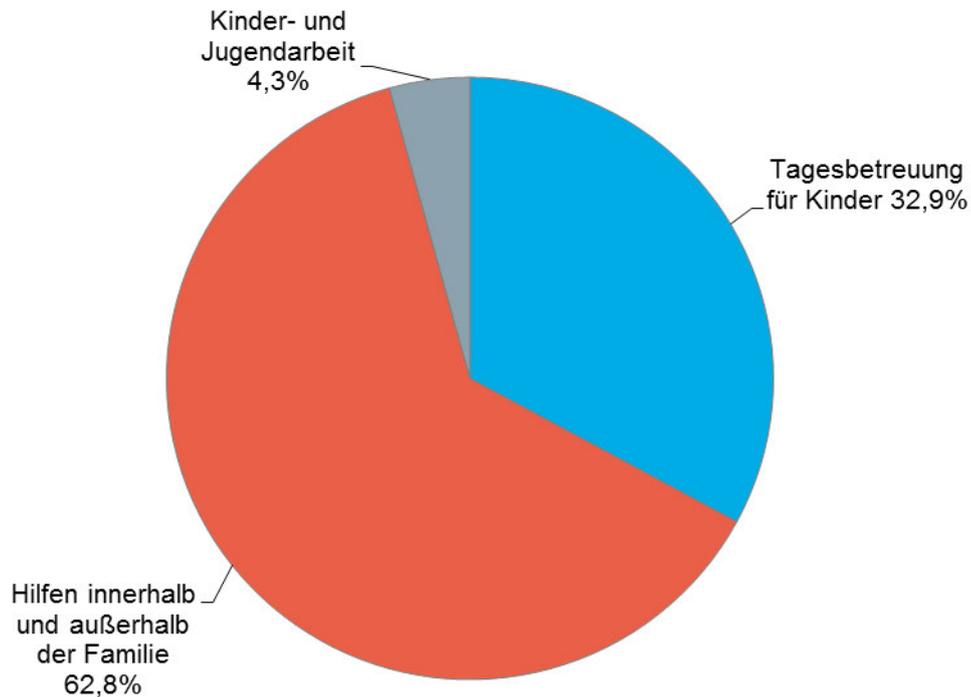
Der steigende Fehlbetrag spiegelt, wie sich die einzelnen Produktgruppen in der Summe entwickeln. Diese Entwicklungen sind maßgeblich geprägt von steigenden Aufwendungen für die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familien und die Tagesbetreuung für Kinder. Die Kinder- und Jugendarbeit stellt sich im Ergebnis vergleichsweise konstant dar. Die Entwicklungen in der Tagesbetreuung für Kinder und der Kinder- und Jugendarbeit werden nachfolgend näher analysiert.

Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner bis unter 21 Jahre in Euro 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.490	1.187	2.128	1.529	1.391	1.489	1.669	22

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

Verteilung Fehlbetrag nach Produktgruppen



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

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert
Tagesbetreuung für Kinder	32,9	27,4	51,7	39,8
Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie	62,8	39,1	67,4	52,3
Kinder- und Jugendarbeit	4,3	4,3	13,2	7,8

→ Feststellung

Die Stadt Hamm gibt netto über 60 Prozent der für den Produktbereich 06 eingesetzten Mittel für die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie aus. Der Großteil davon entfällt auf die Hilfen zur Erziehung. Nur eine Stadt erreicht bei den Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie einen höheren Anteil.

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 Hamm erfasst den Zeitraum von 2010 bis 2014.

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

Organisation und Steuerung

Die Kinder- und Jugendarbeit ist in der Abteilung 515 (Jugendförderung) verortet. Dazu gehören Jugendzentren, Jugendkulturzentrum, Mobile Jugendarbeit, Jugendschutz und Jugendverbandsarbeit. Auch die Jugendgerichtshilfe ist der Abteilung zugeordnet. Das Kinderbüro ist eine eigene Abteilung im Jugendamt. Es ist einbezogen in Planungsprozesse, beteiligt Kinder und Jugendliche und vertritt deren Interessen und Bedürfnisse. Außerdem gehört die Geschäftsführung im Modellvorhaben "Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor" zu den Aufgaben.

Zentrales Planungs- und Steuerungsinstrument der Kinder- und Jugendarbeit ist der Kinder- und Jugendförderplan. Dieser gilt für die Dauer einer Wahlperiode der Vertretungskörperschaft. Die Stadt Hamm beteiligt die freien Träger bei der Erarbeitung. Dazu veranstaltet sie Workshops mit den handelnden Akteuren und führt unregelmäßig Jugendbefragungen durch. Die Jugendhilfeplanung ist bei der Erstellung des Kinder- und Jugendförderplanes nicht beteiligt.

Die Stadt Hamm beschreibt im Kinder- und Jugendförderplan Inhalte und Ziele der Kinder- und Jugendarbeit und weist auf die sozialräumliche Ausrichtung hin. Die konkreten Bedarfe der einzelnen Stadtbezirke und Sozialräume stellt sie allerdings nicht differenziert dar. Der Kinder- und Jugendförderplan enthält eine eher allgemeine Beschreibung der Stadtbezirke, angereichert mit wenigen Bevölkerungsdaten und Prognosen. Im Anhang sind Sozialraumanalysen als Teil der Einrichtungskonzeptionen hinterlegt. Darin sind im Wesentlichen die Infrastruktur und einige Bevölkerungsdaten aufgeführt. Angaben zu den Anteilen von Arbeitslosen, ALG II-Empfängern, Alleinerziehenden, Kinderreichen etc. sind nur partiell enthalten. Die Daten sind auch nicht einheitlich für alle Sozialräume dargestellt. Sie werden kaum zu Daten des gesamten Stadtbezirks oder der Gesamtstadt in Bezug gesetzt.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Hamm, den Bedarf auf der Grundlage einer Sozialstrukturanalyse, der Interessen der Kinder und Jugendlichen und besonderer örtlicher Verhältnisse kleinräumig darzustellen. Dem Bedarf sollte sie die tatsächliche Versorgungssituation gegenüberstellen. Differenzen werden dadurch transparent. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse sollte die Stadt Hamm das Angebot steuern. Um die Empfehlung umzusetzen, ist die Einbeziehung der Jugendhilfeplanung hilfreich.

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

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

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

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

Fehlbetrag Kinder- und Jugendarbeit in Euro

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	3.113.140	2.817.541	2.669.410	2.468.696	2.765.389
Fehlbetrag je EW von 6 bis unter 21 Jahre	100	92	89	83	95

Das Produkt „Spiel- und Freiraumplanung“ ist in den Werten nicht berücksichtigt.

Die Veränderungen sind fast ausschließlich auf das weiter unten dargestellte Produkt Jugendarbeit zurückzuführen.

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

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

➔ **Feststellung**

Die Stadt Hamm erzielt beim Fehlbetrag der Produktgruppe Kinder- und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre den niedrigsten Wert der 23 kreisfreien Städte. Sie berücksichtigt beim Ressourceneinsatz maßgeblich die Haushaltssituation.

Um den Fehlbetrag der Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich besser einzuordnen, bildet die GPA NRW weitere Kennzahlen. Diese stellen dar, in welchem Umfang die Jugendarbeit im engeren Sinne das Ergebnis beeinflusst, freie Träger Zuschüsse erhalten und sich der Anteil der Jugendsozialarbeit auswirkt.

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

Die Schwerpunkte sind Offene Kinder- und Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit. In Hamm gibt es 14 meist hauptamtlich geführte Jugendfreizeiteinrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Besondere Angebote sind das Verbundangebot Jugendarbeit Hamm-Norden e.V. und die Stadtteiljugendarbeit Hamm-Westen. Die Einrichtungen befinden sich je zur Hälfte in freier und kommunaler Trägerschaft. Der Anteil kommunaler Jugendfreizeiteinrichtungen ist damit im Vergleich zu den meisten anderen kreisfreien Städten hoch. Bei den Einrichtungen freier Träger handelt es sich meist um kleinere Einrichtungen mit weniger oder keinem hauptamtlichen Personal.

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

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag eigene Einrichtungen	43	47	47	49	58
Fehlbetrag ohne eigene Einrichtungen	55	43	39	32	34
Fehlbetrag gesamt	98	90	86	81	92

Der Anstieg bei den eigenen Einrichtungen ist im Wesentlichen auf steigende Personalkosten zurückzuführen. Im Übrigen sind die meisten Aufwandspositionen im Produkt Jugendarbeit bis 2011 gesunken.

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

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fehlbetrag eigene Einrichtungen							
49	9	165	64	29	49	90	20
Fehlbetrag ohne eigene Einrichtungen							
32	23	134	72	40	69	103	21
Fehlbetrag des Produktes Kinder und Jugendarbeit je Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre gesamt							
81	63	278	125	88	109	149	23

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm erzielt beim Fehlbetrag des Produktes Kinder- und Jugendarbeit von 6 bis unter 21 Jahre den viertniedrigsten Wert.

Maßgeblichen Einfluss auf den Fehlbetrag haben die Personalkosten. Dies gilt auch für Einrichtungen freier Träger. Diese erhalten Zuschüsse. Deren Höhe wird überwiegend durch Personalkosten bestimmt. Die Personalkosten wiederum werden maßgeblich von der Anzahl der offenen Einrichtungen mit hauptamtlichen Personal und dem Umfang des hauptamtlichen Personaleinsatzes in diesen Einrichtungen bestimmt.

In Hamm ist eine relativ niedrige Anzahl an Jugendfreizeiteinrichtungen mit hauptamtlichem Personal festzustellen. Je 10.000 Einwohner von 6 bis unter 21 Jahre erzielt Hamm mit einem Wert von 4,8 eine der geringsten Dichten an solchen Einrichtungen.

Der Umfang des hauptamtlichen Personaleinsatzes ist wegen der Datenlage nicht unmittelbar vergleichbar. Insbesondere für die Einrichtungen der freien Träger liegen keine vergleichbaren Daten vor. Für die städtischen Einrichtungen ist die Anzahl dieser Einrichtungen und die Zahl der eingesetzten hauptamtlichen Fachkräfte bekannt. Es bestehen allerdings Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung.

Die Regelausstattung in städtischen Jugendfreizeiteinrichtungen beträgt in Hamm zwei bis zweieinhalb Vollzeit-Stellen für hauptamtliche Fachkräfte. Der Mittelwert bei der Zahl der Vollzeit-Stellen in städtischen Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit liegt bei knapp drei Fachkräften je Einrichtung.

In den relativ wenigen hauptamtlich geführten Jugendfreizeiteinrichtungen freier Träger ist in Hamm im Regelfall deutlich weniger hauptamtliches Personal eingesetzt als in den städtischen Einrichtungen. Es handelt sich meist um kleinere Einrichtungen. In vielen anderen kreisfreien Städten bestehen durchaus große Jugendzentren freier Träger, die über drei oder mehr hauptamtliche Fachkräfte verfügen. In Hamm wird der Einsatz von hauptamtlichem Personal in den Jugendfreizeiteinrichtungen freier Träger folglich deutlich unterdurchschnittlich sein. Dies zeigt auch der geringe „Fehlbetrag ohne eigene Einrichtungen“.

Auf den Fehlbetrag des Produktes Jugendarbeit wirkt sich der unterdurchschnittliche Personaleinsatz positiv aus. Das Angebot ist hingegen weniger umfangreich. Dies zeigt sich bei den Öffnungszeiten. So sind Öffnungszeiten an Wochenenden eher die Ausnahme als der Regelfall.

Im Kinder- und Jugendförderplan der Stadt Hamm ist der Präventionsgedanke vornehmlich beim Thema Jugendschutz angesiedelt. Prävention in der Jugendhilfe ist aber nicht nur dem Kinder- und Jugendschutz zuzuordnen. Auch die Kinder- und Jugendarbeit hat präventiven Charakter. Der Kinder- und Jugendförderplan zeigt bei der offenen Kinder- und Jugendarbeit folgerichtig die Schnittstelle zum erzieherischen Kinder- und Jugendschutz auf. In einigen Einrichtungskonzeptionen sind präventive Angebote als einer der Arbeitsschwerpunkte genannt. Eine Ausweitung präventiver Angebote in der offenen Kinder- und Jugendarbeit sollte aus Sicht der GPA NRW auf eine Vermeidung teurer Hilfen zur Erziehung ausgerichtet sein. Voraussetzung ist, dass die Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit auch stärker beratend tätig sind und einen noch größeren Beitrag zur Persönlichkeitsentwicklung junger Menschen leisten.

Anteil der Zuschüsse an freie Träger im Produkt Jugendarbeit

Die freien Träger erhalten für geleistete Kinder- und Jugendarbeit Zuschüsse von der Stadt Hamm. Hinsichtlich der Förderkriterien verweist der Kinder- und Jugendförderplan auf die Richtlinien zur Förderung der Kinder- und Jugendarbeit in der Stadt Hamm. Diese gelten in der derzeitigen Fassung seit 01. Januar 2010. Mit der letzten Änderung wurden u.a. das Förderverfahren in einigen Förderbereichen vereinfacht und Pauschalförderungen eingeführt.

Die Stadt Hamm bezuschusst Jugendfreizeitstätten in der Regel mit bis zu 85 Prozent der Summe aus Personalkosten der freien Träger für hauptamtliches Personal zuzüglich einer Pauschale für Sachausgaben. Jugendverbände erhalten Zuschüsse nach Mitgliederstärke und zur Beschaffung von Jugendpflegematerial. Beide können zudem eine Teilnehmerförderung für Freizeiten, internationale Jugendbegegnungen und Bildungsveranstaltungen beantragen. Ferner fördert die Stadt Hamm den Hammer Ferienspaß.

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

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

2008	2009	2010	2011	2012
7,3	8,5	9,4	9,5	8,8

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

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,5	9,5	86,1	42,5	27,5	40,6	59,2	23

Der Anteil der Zuschüsse stellt hauptsächlich deshalb den Minimalwert dar, weil in Hamm die Strukturförderung für Jugendfreizeitstätten freier Träger mit hauptamtlichem Personal wegen der relativ kleinen Anzahl solcher Einrichtungen und dem vergleichsweise niedrigen Personaleinsatz gering ist. Außerdem ist die Förderung der Jugendverbandsarbeit unterdurchschnittlich. Einen hohen Anteil nehmen die Personalaufwendungen sowie Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen ein.

Anteil der Jugendsozialarbeit

Für die Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe besteht in Hamm eine Fachstelle Jugendberufshilfe/Übergangsmanagement im Kommunalen JobCenter Hamm AöR. Diese koordiniert notwendige Abstimmungs- und Umsetzungsprozesse unter Beteiligung der relevanten Akteure. Die Begleit- und Vermittlungsarbeit leistet die Kompetenzagentur Hamm. Sie ist ein Gemeinschaftsprojekt des Caritasverbandes für die Stadt Hamm und des Jugendgemeinschaftswerkes

Hamm unter der Federführung des Kommunalen JobCenters. Die Arbeitsgemeinschaft Jugendberufshilfe nach § 78 SGB VIII stellt das primäre Abstimmungsgremium dar.

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

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

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

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

Tagesbetreuung für Kinder

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

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

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

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

Neben den rechtlichen Änderungen hatte die Stadt Hamm zu berücksichtigen, wie sich die Zahl der Kinder bis unter 6 Jahre entwickeln wird. Diese ging im Betrachtungszeitraum von 2008 bis 2011 leicht zurück. 2012 stieg sie geringfügig an. In den nächsten Jahren ist die Zahl nach der Prognose relativ stabil. Erst nach 2025 ist ein deutlicher Rückgang zu erwarten. Den Zuzug aus dem südosteuropäischen EU-Raum berücksichtigt diese Prognose nicht. Die Stadt Hamm war also gefordert, dass Angebot an U3-Plätzen auszubauen und gleichzeitig den relativ konstanten Ü3-Betreuungsbedarf auch weiterhin zu gewährleisten.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Die Stadt Hamm hat die Empfehlung der GPA NRW zum Ausbau der Kindertagespflege aufgegriffen. Der Anteil lag im Jahre 2006 bei 1,6 Prozent. Bis zum Kindergartenjahr 2013/2014 konnte das Angebot auf 5,1 Prozent gesteigert werden (nähere Ausführungen siehe weiter unten zu den Themen „Versorgungsquote U3“ und „Kindertagespflege“).

Die GPA NRW empfahl, die Elternbeiträge im Zuge der Umsetzung des Kinderbildungsgesetzes so anzupassen, dass Ergebnisverbesserungen erzielt werden. Dies setzte die Stadt Hamm nicht um.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Hamm fasst die Aufgaben der Kindertagesbetreuung in der Abteilung 514 (Kindertagesbetreuung) zusammen. Die Kindergartenbedarfsplanung ist Teil der Jugendhilfeplanung. Sie erfolgt auf der Grundlage der Teilfachplanung der Abteilung. Die Stadt Hamm analysiert die Bedarfe kleinräumig auf Ebene der neun Sozialräume und 24 Wohnbereiche und bezieht die Kindertagespflege ein. Das Instrument der Elternbefragung wird bislang nicht genutzt. Die Planung der Platzstruktur zeigt die Bedarfsentwicklung für die folgenden vier Kindergartenjahre und eine Prognose bis zum Jahr 2020 auf.

→ Feststellung

Die GPA NRW bewertet die Kindergartenbedarfsplanung positiv. Die mittelfristige Planung ist eine gute Grundlage, um Entwicklungen rechtzeitig zu erkennen und darauf zu reagieren.

Anzumelden sind die Kinder direkt in den Kindertageseinrichtungen. Kinder, die in diesem Verfahren keinen Platz erhalten, werden von der Servicestelle Kindertagesbetreuung gezielt vermittelt. Ein elektronisches Anmeldesystem setzte die Stadt Hamm bislang nicht ein. Zwischenzeitlich wurde eine entsprechende Software getestet. Die Einführung wird angestrebt.

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

gewinn, wenn die Betreuungsbedarfe direkt beim Jugendamt anzumelden sind und auch die Platzvergabe von dort erfolgt.

→ **Empfehlung**

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

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Euro

Kennzahl	2008	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut	17.062.661	17.402.995	19.580.228	18.959.332	19.274.622
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	1.799	1.854	2.105	2.068	2.098

Der bis 2010 steigende Fehlbetrag absolut ist darauf zurückzuführen, dass die Aufwendungen stärker steigen als die Erträge. Ab 2011 wirken sich steigende Zuweisungen vom Land für Betriebskostenzuschüsse und für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr sowie gesunkene Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen positiv aus.

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

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.068	1.810	3.280	2.381	2.077	2.330	2.626	23

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro

2008	2009	2010	2011	2012
3.005	3.019	3.421	3.286	3.328

Die Entwicklung des Fehlbetrages der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz zeigt bis 2010 eine ähnliche Verlaufskurve wie der zuvor dargestellte Fehlbetrag der Tagesbetreuung je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre.

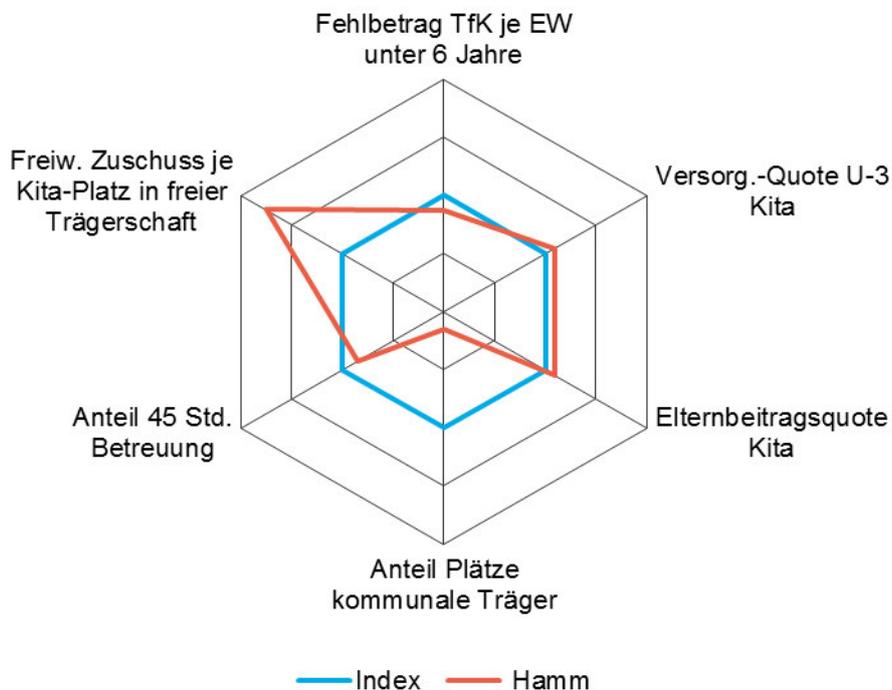
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.286	3.027	4.999	3.807	3.348	3.720	4.225	22

Wirkungszusammenhänge

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

Wirkungszusammenhänge bei der Tagesbetreuung für Kinder 2011



→ **Feststellung**

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

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

Angebotsstruktur/Versorgungsquoten

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

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote mit dem prozentualen Verhältnis der in der Jahresplanung vorgesehenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe. Dabei zählen Betreuungsplätze sowohl in Kindertageseinrichtungen, als auch in der Kindertagespflege. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember. Die von der Stadt Hamm errechneten Versorgungsquoten weichen aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen von den in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Versorgungsquoten ab. Sie verwendet Bevölkerungsdaten aus dem eigenen Einwohnermelderegister. Sie bezieht ferner Überbelegungskapazitäten in Kindertageseinrichtungen ein. Unter Berücksichtigung der Kindertagespflege weist die Stadt Hamm im Kindergartenjahr 2013/2014 damit selbst eine Quote von 30,7 Prozent aus.

Der Rat der Stadt Hamm beschloss als Zielgröße für den Ausbau des U3-Betreuungsangebotes eine Versorgungsquote von 35 Prozent. Nach dem Berechnungsverfahren der Stadt Hamm erreicht sie das Ausbauziel im Kindergartenjahr 2014/2015.

Angebotsstruktur in der Tagesbetreuung für Kinder (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege)

Kennzahl	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot						
Plätze in Tageseinrichtungen	5.548	5.544	5.461	5.482	5.502	5.621
davon für Kinder unter 3 Jahre	526	665	759	827	861	1.003
angebotene Plätze der Kindertagespflege*	161	220	192	242	290	300
davon für Kinder unter 3 Jahre	96	136	139	164	200	210

Kennzahl	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege*						
0 bis unter 3 Jahre	13,4	17,1	19,5	22,3	23,9	27,4
Versorgungsquoten nur in Kindertageseinrichtungen						
0 bis unter 3 Jahre	11,3	14,2	16,5	18,6	19,4	22,6
3 bis unter 6 Jahre	98,6	100,7	97,9	96,6	95,9	97,2

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

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

Die Stadt Hamm baute die U3-Betreuung kontinuierlich aus. Sie setzte dabei sowohl auf Kindertageseinrichtungen als auch auf Kindertagespflege.

Zum Kindergartenjahr 2013/2014 erreicht die Stadt Hamm mit den in der Bedarfsplanung vorgesehenen Plätzen die vom Land NRW angestrebte U3-Versorgungsquote von 32 Prozent noch nicht. Die Stadt Hamm selbst errechnet unter Berücksichtigung von Überbelegungskapazitäten eine maximale Versorgungsquote von 30,7 Prozent. Nachgefragt wurden U3-Betreuungsplätze nach Auskunft der Stadt Hamm von 26,2 Prozent der U3-Kinder.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm erfüllt den seit dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz.

Die rückläufige Bevölkerungszahl in der Altersgruppe von 0 bis unter 6 Jahren nutzte die Stadt Hamm, um nicht mehr benötigte Ü3-Betreuungsplätze in U3-Betreuungsplätze umzuwandeln. Im Kindergartenjahr 2013/2014 gibt es über 400 Ü3-Betreuungsplätze weniger als noch im Kindergartenjahr 2008/2009. Engpässe bei der Versorgung mit Ü3-Betreuungsplätzen in einzelnen Stadtteilen überbrückte die Stadt Hamm mit Übergangsguppen.

Darüber hinaus hat die Stadt Hamm die Betreuungsplätze für Schulkinder in Horten der Kindertageseinrichtungen zugunsten der Betreuung in der Offenen Ganztagschule (OGS) von 243 im Kindergartenjahr 2008/2009 auf 84 im Kindergartenjahr 2013/2014 reduziert.

→ **Empfehlung**

Die Betreuung von Schulkindern in Kindertageseinrichtungen ist für die Stadt Hamm deutlich teurer als die OGS-Betreuung. Soweit in den Horten der Kindertageseinrichtungen nicht be-

sonders förderbedürftige Kinder auf der Grundlage eines pädagogischen Konzeptes betreut werden, sollte sie die noch vorhandenen Hortplätze zugunsten der OGS schließen.

Versorgungsquoten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2011/2012

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege*							
22,3	15,1	31,7	22,6	19,6	21,8	25,2	23
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
18,6	10,3	24,8	17,1	13,9	17,2	19,0	23
Versorgungsquote für Kinder von 3 bis unter 6 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
96,6	92,5	107,5	99,4	97,2	99,3	101,4	23

→ Feststellung

Die überdurchschnittliche U3-Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen wirkt sich im interkommunalen Vergleich negativ auf den Fehlbetrag aus. Der fortgeschrittene U3-Ausbau hat den Fehlbetrag bereits weiter erhöht. Diese Entwicklung wird sich noch fortsetzen.

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen für die Inanspruchnahme der örtlichen Kindertageseinrichtungen und für die Inanspruchnahme von Kindertagespflege ist in der Elternbeitragssatzung der Stadt Hamm vom 23.04.2008 geregelt. Die GPA NRW hat diese näher betrachtet. Sie enthält folgende wesentliche Festlegungen:

- Die in der Beitragstabelle festgelegten Elternbeiträge sind seit dem 01. August 2008 unverändert.
- Die Höhe des Elternbeitrages richtet sich neben dem Betreuungsumfang und der Einkommenshöhe nach dem Alter des Kindes. Dabei unterscheidet die Elternbeitragstabelle zwischen Kindern unter und über 2 Jahre.
- Die höchste Einkommensstufe ist auf ein Einkommen von über 61.000 Euro festgelegt.
- Die Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung betragen 313 Euro für ein Kind unter 2 Jahre und 235 Euro für ein Kind über 2 Jahre.
- Geschwisterkind-Regelung: Beitragsfreiheit für das zweite und jedes weitere Kind derselben Beitragspflichtigen, die zeitgleich elternbeitragspflichtige Betreuungsangebote nutzen (der höchste Beitrag ist zu zahlen).
- Geschwisterkind-Regelung gilt systemübergreifend für die OGS (nähere Ausführungen siehe im Kapitel „Offene Ganztagschule“ zum Thema „Elternbeiträge“).

Die Elternbeitragssatzung regelt nicht, dass Geschwisterkinder auch befreit sind, wenn ein Kind aufgrund der Regelung des § 23 Abs. 3 KiBiz beitragsbefreit ist. Deshalb war nach der gültigen Satzung bis zum 31. Juli 2014 zumindest für eines von mehreren Geschwisterkindern ein El-

ternbeitrag zu leisten. Durch das zweite KiBiz-Änderungsgesetz wurde mit Wirkung vom 01. August 2014 in § 23 Abs. 5 KiBiz ein Satz angefügt. Danach sind Kinder im beitragsfreien Jahr so zu berücksichtigen, als ob für diese ein Beitrag zu leisten wäre. Für das nicht im beitragsfreien Jahr befindliche Geschwisterkind sind nach der Satzung aber dann noch Elternbeiträge zu erheben, wenn die Betreuung dieses Kindes teurer ist als die Betreuung des Kindes im beitragsfreien Jahr. Die Stadt Hamm verzichtet wegen der Ausgleichszahlung des Landes NRW auf den Elternbeitrag für ein Geschwisterkind. Sie sieht die Zahlung eines Beitrages als erfüllt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm erhebt entgegen der Regelung in der Elternbeitragssatzung keinen Elternbeitrag für Geschwisterkinder, wenn ein Kind nach § 23 Abs. 3 KiBiz beitragsbefreit ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte die Elternbeitragssatzung und die Erhebungspraxis in Einklang bringen.

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

- Mehr als ein Drittel der kreisfreien Städte verlangen für Kinder unter 3 Jahre einen höheren Elternbeitrag als für ältere Kinder. Sie erhalten dadurch ein Jahr länger die höheren Elternbeiträge als die Stadt Hamm.
- Die höchste Einkommensstufe und die zu zahlenden Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung weisen im Vergleich die Minimalwerte aus.
- Die in Hamm zu zahlenden Elternbeiträge bei einem Einkommen zwischen 40.000 und 60.000 Euro liegen je nach Konstellation mehr oder weniger im Bereich des jeweiligen Mittelwertes. Insbesondere für die 35-Stunden-Betreuung von Kindern über 2 Jahre sind die Elternbeiträge eher unterdurchschnittlich.
- Die Geschwisterkind-Regelung mit einer Befreiung für das zweite und jedes weitere „Geschwisterkind“ ist der Regelfall. Einige Städte verlangen mindestens für das zweite Geschwisterkind einen ermäßigten Elternbeitrag. In einigen Städten wird die OGS in die Geschwisterkind-Regelung einbezogen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Hamm die Elternbeitragstabelle wie folgt zu ändern:

- Sie sollte dringend weitere Einkommensstufen über 61.000 Euro einführen. Die höchste Einkommensstufe sollte mindestens bei einem Einkommen von über 100.000 Euro liegen. Die Elternbeitragssätze sollte sie entsprechend höher festlegen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Elternbeitragspflichtigen mit hohen Jahreseinkommen wird dadurch stärker berücksichtigt.
Denkbar ist auch ein prozentual festgelegter Beitragssatz. Eine Staffelung der Beiträge entfiel dadurch gänzlich.
- Die Elternbeitragssätze sollte die Stadt Hamm in allen Einkommensstufen erhöhen. Die derzeit geltenden Sätze haben ein überwiegend durchschnittliches Niveau und sind seit

sechs Jahren unverändert. Demgegenüber haben sich die an die Träger der Einrichtungen zu zahlenden Kindpauschalen erhöht.

- Die Differenzierung nach dem Alter sollte die Stadt Hamm von 2 auf 3 Jahre anheben.
- Für das zweite Geschwisterkind sollte die Stadt Hamm einen ermäßigten Elternbeitrag erheben.

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 Kindergartenjahr⁶.

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

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

2009	2010	2011	2012
10,0	10,1	12,7	10,9

Die Erträge aus Elternbeiträgen sind bis 2011 kontinuierlich gestiegen. Dies hängt mutmaßlich zusammen mit steigenden Betreuungszeiten, einem Anstieg der Betreuung von Kindern unter 2 Jahren und den Ausgleichszahlungen des Landes NRW für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr. Gleichzeitig stiegen die ordentlichen Aufwendungen. Die Elternbeitragsquote veränderte sich mit Ausnahme des Jahres 2011 dadurch nur relativ gering. Die Elternbeitragsquote 2011 steht im Zusammenhang mit dem Beginn der regelmäßigen rückwirkenden Überprüfung der Einkommen der Elternbeitragspflichtigen in 2010. Sie beinhaltet einen Einmaleffekt.

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

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,7	5,6	17,0	11,6	10,2	11,2	13,1	22

Wesentlicher Grund für die gute Positionierung der Elternbeitragsquote der Stadt Hamm ist der zuvor beschriebene Einmaleffekt. Die Quote für 2012 ist deutlich niedriger. Die Strukturdaten (SGB II-Quote, Kaufkraft je Einwohner) wirken sich nur leicht negativ aus. Die dargestellten Regelungen der Elternbeitragssetzung wirken belastend.

⁶ Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Kommunen erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

→ **Feststellung**

Die überdurchschnittliche Elternbeitragsquote trägt dazu bei, dass der Fehlbetrag unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen liegt. Ohne den Einmaleffekt stellt sich dies anders dar.

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

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Kind pro Jahr in Euro

2009	2010	2011	2012
563	644	850	784

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

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Kind pro Jahr in Euro 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
850	683	1.302	875	809	848	859	18

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 auf⁷.

In Hamm befinden sich traditionell viele Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Insbesondere die Kirchen engagieren sich stark. Im Kindergartenjahr 2011/2012 sind die Kirchen bei 58,2 Prozent der Kindertageseinrichtungen Träger. Dies stellt den Maximalwert dar. Der Mittelwert liegt bei 40,2 Prozent. Auch Kindertageseinrichtungen anderer freier Träger sind in Hamm häufig anzutreffen. Ihr Anteil beträgt 23,1 Prozent und liegt damit deutlich über dem Mittelwert von 14,7 Prozent. Die Stadt selbst verfügt lediglich über sechs Kindertageseinrichtungen. Dies entspricht einem Anteil von gerade einmal 6,6 Prozent (Minimalwert). Der Mittelwert beträgt 29,8 Prozent. Ähnlich sieht es beim Platzangebot aus.

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

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

⁷ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

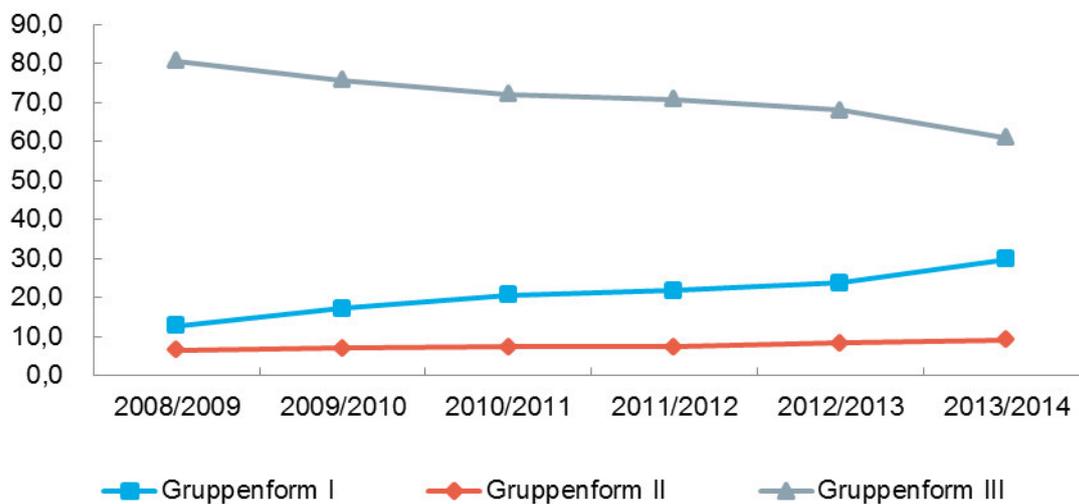
→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm erreicht beim Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft den Minimalwert. Dies wirkt sich deutlich positiv auf die Höhe des Fehlbetrages aus.

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 Betreuungszeiten⁸. Besonders letztere haben damit einen großen Einfluss auf die Kostenstruktur.

Anteil der Kindpauschalen nach Gruppenformen in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung



Gruppenform I: Kinder im Alter von 2 Jahren bis zur Einschulung (altersgemischte Gruppe)
 Gruppenform II: Kinder im Alter von unter 3 Jahren (Krippengruppe)
 Gruppenform III: Kinder im Alter von 3 Jahren und älter (Kindergartengruppe und Hortgruppe)

Die Stadt Hamm hat den U3-Ausbau in Kindertageseinrichtungen überwiegend durch die Umwandlung von Ü3-Plätzen in U3-Plätze vorgenommen. Sie schuf auch in erheblichem Umfang neue Krippengruppen. Diese Gruppenform ist ein wichtiger Bestandteil des U3-Ausbaus. Nur in Krippengruppen können Kinder betreut werden, die jünger als zwei Jahre sind. Die sechs städtischen Kindertageseinrichtungen verfügen alle über Krippengruppen. Dort wurden schon vor Inkrafttreten des KiFöG U3-Kinder betreut. Beim interkommunalen Vergleich des Anteils der Kindpauschalen für Gruppenform II in kommunalen Kindertageseinrichtungen erzielt die Stadt Hamm daher den höchsten Wert aller 23 kreisfreien Städte.

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

Nach den in der Jahresplanung vorgesehenen Plätzen werden im Kindergartenjahr 2013/2014 in Hamm immer noch deutlich mehr Kinder in traditionellen Kindergartengruppen als in altersgemischten Gruppen betreut.

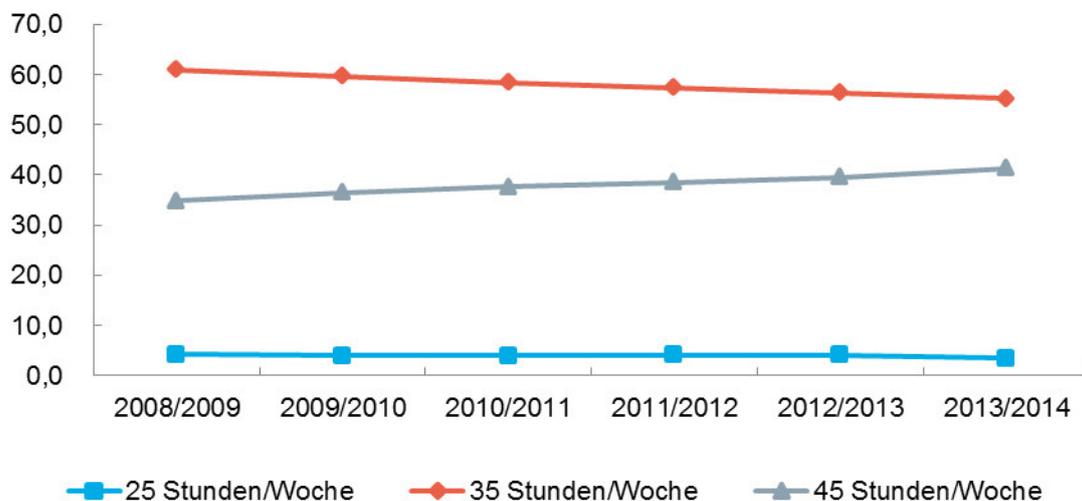
Anteil der Kindpauschalen nach Gruppenformen in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung 2011/2012

Gruppenform	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gruppenform I	21,8	16,3	57,2	31,2	24,4	30,3	36,9	23
Gruppenform II	7,4	1,8	11,5	6,0	3,5	5,9	8,1	23
Gruppenform III	70,8	40,7	77,0	62,8	58,7	64,2	68,2	23

→ **Feststellung**

Der immer noch hohe Anteil der Gruppenform III zeigt auf, dass für den weiteren U3-Ausbau noch Ü3-Betreuungsplätze umgewandelt werden können. Es gibt in Hamm eine Vielzahl von Kindertageseinrichtungen freier Träger, die ausschließlich Betreuungsplätze der Gruppenform III für Ü3-Kinder anbieten.

Anteil der wöchentlichen Betreuungszeiten in Prozent unter Berücksichtigung der Jugendhilfeplanung



Der kontinuierlich steigende Betreuungsumfang hat wie die steigende U3-Versorgungsquote zur Folge, dass der Fehlbetrag steigt. Im Vergleich zu vielen anderen kreisfreien Städten entwickelt sich der Betreuungsumfang in Hamm allerdings (noch) moderat. Die Kurve für die 45-Stunden-Betreuung steigt vergleichsweise flach. Positiv wirkt sich hier aus, dass sich die Stadt Hamm bei der jährlichen Festlegung des Ganztagsangebotes stringent am ermittelten Bedarf orientiert.

Die sechs städtischen Kindertageseinrichtungen bieten alle überwiegend Ganztagsplätze. Sie sind besonders auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausgerichtet. Der Anteil der 45-Stunden-Betreuungen beträgt hier über 90 Prozent. In keiner anderen Stadt erreichen die kommunalen Kindertageseinrichtungen einen annähernd hohen Wert. Dies liegt allerdings auch an dem geringen Anteil kommunaler Kindertageseinrichtungen in Hamm.

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

Betreuungsumfang	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	4,1	0,0	21,1	6,4	1,9	3,7	9,0	23
35 Stunden/Woche	57,4	22,8	72,8	48,0	41,4	46,9	59,6	23
45 Stunden/Woche	38,5	23,4	76,6	45,6	35,8	43,3	53,7	23

Der unterdurchschnittliche Anteil der 45-Stunden-Betreuung resultiert aus dem zuvor dargestellten langsamen Anstieg. Beim unterdurchschnittlichen Anteil der 25-Stunden-Betreuung spielt aus Sicht der GPA NRW die Ausgestaltung der Elternbeitragstabelle eine Rolle. Danach kostet die 35-Stunden-Betreuung nur unwesentlich mehr als die 25-Stunden-Betreuung. Dadurch schafft die Stadt Hamm einen Anreiz für die Inanspruchnahme der höheren Betreuungszeit. Der Kostenfaktor spielt bei der Wahl der Eltern zwischen den beiden Betreuungszeiten kaum noch eine Rolle. Sie haben dadurch wenig Motivation, die möglicherweise gewünschte geringere Betreuungszeit beim Jugendamt einzufordern. Für Kinder ab vier Jahre ist eine wöchentliche Betreuungszeit von 25 Stunden zudem nicht vorgesehen. Folglich belegen in Hamm alle Kinder in Kindertageseinrichtungen, die das dritte Lebensjahr vollendet haben, mindestens einen 35-Stunden-Betreuungsplatz. Die Stadt Hamm hält dies unter dem Gesichtspunkt der frühkindlichen Bildung für sinnvoll. Eine Elternbefragung, die den gewünschten Betreuungsumfang der Eltern aufzeigt, führte sie nicht durch.

→ **Feststellung**

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte den Betreuungsumfang auch im Hinblick auf die 25-Stunden-Betreuungen entsprechend dem in § 3a KiBiz verankerten Wunsch- und Wahlrecht noch stärker bedarfsgerecht steuern. Hierzu könnte eine Elternbefragung hilfreich sein. Eine bessere Steuerung des Betreuungsangebotes ermöglichen das weiter oben empfohlene zentrale Anmeldeverfahren und die zu erwartenden zusätzlichen Erkenntnisse aus einem elektronischen Anmeldesystem. Der finanzielle Anreiz zur Inanspruchnahme einer 35-Stunden-Betreuung anstelle einer 25-Stunden-Betreuung durch die Gestaltung der Elternbeitragstabelle sollte überdacht werden. Sollte die Bedarfsermittlung auch für Kinder ab vier Jahre einen Bedarf an 25-Stunden-Betreuungen ergeben, sollten entsprechende Plätze angeboten und die Elternbeitragssatzung dahingehend geändert werden.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

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

Die Zuschussgewährung hat nicht nur in Hamm eine lange Tradition. Sie hängt zusammen mit der Finanzsituation der Träger und ihrem Engagement, Kinder mit Betreuungsplätzen zu versorgen. Die Träger tragen damit wesentlich zur Erfüllung der Rechtsansprüche auf einen Kinderbetreuungsplatz bei. Grundlage für die Übernahme von Trägeranteilen sind Beschlüsse des Rates. Die aktuellen Regelungen in Hamm sehen wie folgt aus:

Aufteilung der Trägeranteile in Prozent der Kindpauschalen

Träger	Gesetzlicher Trägeranteil	Übernahme von Trägeranteilen durch die Stadt	Verbleibender Trägeranteil der freien Träger
Kirchliche Träger	12	5	7
Andere freier Träger	9	5 bis 9	0 bis 4
Elterninitiativen	4	1 bis 4	0 bis 3

Für zusätzlich eingerichtete Gruppen der Gruppenform II übernimmt die Stadt Hamm außerdem den Trägeranteil. Darüber hinaus gewährt sie für drei kirchliche Schwerpunkteinrichtungen zur Förderung behinderter Kinder einen Zuschuss zu den Betriebskosten von 20.000 Euro pro Jahr.

Die Stadt Hamm schließt mit den freien Trägern Verträge über die Zuschussgewährung ab. Mit Abschluss verpflichten sich die Träger, bei Bedarf Gruppen mit bis zu zwei vom Jugendamt gemeldeten Kindern zusätzlich zu belegen. Die Zusatzplätze werden nicht gesondert finanziert. Die Vertragsdauer beträgt nach den aktuellen Verträgen fünf (Kindergarten-)Jahre. Sie verlängert sich automatisch um jeweils weitere fünf Jahre, sofern der Vertrag nicht gekündigt wurde.

→ Feststellung

Die Stadt Hamm verbindet freiwillige Zuschüsse mit Pflichten der freien Träger und sichert dies vertraglich ab. Sie hat dadurch die Möglichkeit, in Notfällen Betreuungsplätze zu vermitteln. Gesonderte Kosten entstehen ihr dadurch nicht.

Den Ressourceneinsatz für freiwillige Zuschüsse bildet die Kennzahl „Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft“ ab.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsort in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro

2009	2010	2011	2012
273	327	340	355

Die freiwilligen Zuschüsse stiegen von 1,4 Mio. Euro 2009 auf 1,8 Mio. Euro 2012. Der kontinuierliche Anstieg ist auf längere Betreuungszeiten und den Anstieg der betreuten U3-Kinder zurückzuführen. Diese Veränderungen führen zu höheren Kindpauschalen. In der Folge erhöhen sich der Trägeranteil und damit auch die freiwilligen Zuschüsse.

→ **Feststellung**

Aufgrund der prozentualen Beteiligung am Trägeranteil und des zu erwartenden weiteren Anstieges der Betreuungszeit und der U3-Betreuung wird der freiwillige Zuschuss weiter ansteigen.

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

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
340	0	670	194	72	197	282	20

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm zahlt in erheblichem Umfang freiwillige Zuschüsse. Dies hat die GPA NRW auch bei einer Vielzahl anderer kreisfreier Städte festgestellt, die über einen unterdurchschnittlichen Anteil von Plätzen in kommunalen Kindertageseinrichtungen verfügen. Der überdurchschnittliche freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen freier Träger belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte auch in Zukunft regelmäßig überprüfen, ob und in welcher Höhe an wen freiwillige Zuschüsse gezahlt werden müssen. Ziel sollte angesichts der Haushaltssituation sein, die Zuschüsse zu verringern. Nach Auffassung der GPA NRW sollten die freien Träger auf jeden Fall einen angemessenen Eigenanteil leisten müssen.

Kindertagespflege

Die Umsetzung des Rechtsanspruches für unter 3-jährige Kinder wertet die Kindertagespflege zu einem gleichrangigen Angebot im Verhältnis zur institutionellen Kindertagesbetreuung auf. Als flexibles Angebot kann die Kindertagespflege einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des U3-Rechtsanspruches leisten. Die folgenden Ausführungen zeigen, in welchem Umfang dies in der Stadt Hamm der Fall ist.

Die Betreuungsform der Kindertagespflege entwickelte sich in Hamm kontinuierlich weiter. Sie wurde quantitativ und qualitativ ausgebaut und in den U3-Ausbau einbezogen. Sie bietet Eltern eine qualifizierte und verlässliche Betreuung. Die anfallenden Aufgaben nimmt im Jugendamt die Servicestelle Kindertagesbetreuung wahr. Die Höhe der laufenden Geldleistungen für Tagespflegepersonen ist in den Richtlinien zur Kindertagespflege der Stadt Hamm vom 19. Juni 2007 geregelt.

Platzangebot Kindertagespflege

Kennzahlen	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot						
angebotene Plätze der Kindertagespflege	100	180	260	280	290	300
Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW	161	220	192	242	*	*

Kennzahlen	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Anteile						
angebotene Plätze der Kindertagespflege	1,8	3,1	4,5	4,9	5,0	5,1
Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW	2,8	3,8	3,4	4,2	*	*

* Anzahl der Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW lag zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht vor.

Die zusätzlichen Kindertagespflegeplätze schuf die Stadt Hamm für den Ausbau der U3-Betreuung, um den ab 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch erfüllen zu können. Sie setzt dabei auch auf Großtagespflegestellen. Der Anteil der U3-Kinder in Kindertagespflege an den U3-Betreuungsplätzen beträgt 16,5 Prozent im Kindergartenjahr 2011/2012. Der Wert liegt deutlich unter dem Anteil von 30 Prozent, der von Bund und Ländern empfohlen wurde.

Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Kindertagesbetreuungsplätzen insgesamt in Prozent 2011/2012

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der Kindertagespflege entsprechend dem Platzangebot nach der Jugendhilfeplanung							
4,9	2,6	11,9	6,1	4,5	5,6	7,5	22
Anteil der Kindertagespflege unter Berücksichtigung der Kinder in Kindertagespflege nach IT.NRW							
4,2	2,3	12,3	5,8	4,0	5,2	7,5	23

→ **Feststellung**

Die Kindertagespflege ist im interkommunalen Vergleich 2011/2012 noch schwach ausgeprägt. Der Ausbau der Kindertagespflege hat aber dazu beigetragen, dass die Stadt Hamm den ab dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz erfüllen kann. Für Kinder ab 3 Jahre ist die Kindertagespflege insbesondere zur Betreuung von Randzeiten eine wichtige Ergänzung zur Kindertageseinrichtung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte das Angebot an Kindertagespflegeplätzen als flexible Betreuungsform weiter bedarfsgerecht ausbauen. Sie sollte auf eine hohe Akzeptanz und Auslastung dieses Betreuungsangebotes hinwirken.

Anteil ordentliches Ergebnis Kindertagespflege am ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe Tagesbetreuung für Kinder in Prozent 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,9	0,0	14,6	6,4	4,1	5,8	8,9	20

→ **Feststellung**

Die Kindertagespflege belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder unterdurchschnittlich.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

Die Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung im interkommunalen Vergleich werden im Anhang zum Berichtsteil im Kennzahlenset dargestellt. Nachfolgend bildet die GPA NRW lediglich die Wirkungszusammenhänge ab und zeigt die Entwicklung der Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung im Betrachtungszeitraum auf.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfrunde 2007/2008

Die Hilfen zur Erziehung bildeten den Schwerpunkt der letzten überörtlichen Prüfung der GPA NRW. Ein erhebliches Potenzial wurde aufgezeigt. Zur Realisierung des Potenzials hat die GPA NRW der Stadt Hamm empfohlen, folgende Maßnahmen zu ergreifen und die dafür notwendigen Finanz- und Personalressourcen zur Verfügung zu stellen:

- Überdurchschnittlich ausgeprägte Leistungsdichte reduzieren durch stärkere Ausprägung der Aufgaben der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung in den sozialen Diensten.
- Arbeitszeitanteile für die Hilfeplansteuerung nach § 36 SGB VIII freisetzen durch Personalisierung der Wahrnehmung des Schutzauftrages nach § 8a SGB VIII.
- Präventive Leistungen ausbauen und unmittelbare Zugänge schaffen.
- Vollzeitpflege weiterentwickeln und stärker differenzieren sowie Reintegrationsansätze erproben mit dem Ziel, den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen zu erhöhen.

Die Stadt Hamm griff die Empfehlungen auf. Mit externer Unterstützung der SRH Hochschule Heidelberg führte sie über einen Zeitraum von zwei Jahren ein Qualitätsentwicklungsprojekt im Jugendamt durch. Das Qualitätsmanagement der Familienhilfe des Jugendamtes wurde dann Ende 2012 nach DIN EN ISO 9001:2008 zertifiziert. Die optimierten Steuerungsprozesse entfalten allmählich Wirkung. Auch die Hilfeplansteuerung konnte durch zusätzliches Personal im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) intensiviert werden.

Die Stadt Hamm nimmt als eine von 18 Städten und Landkreisen teil an dem Modellprojekt des Landes Nordrhein-Westfalen „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“. Präventive Angebote konnten dadurch ausgebaut und weiterentwickelt werden. Im Haushaltsplan 2015/2016 werden erstmals alle Maßnahmen für Kinder, Jugendliche und Eltern in einem Präventionsbudget dargestellt.

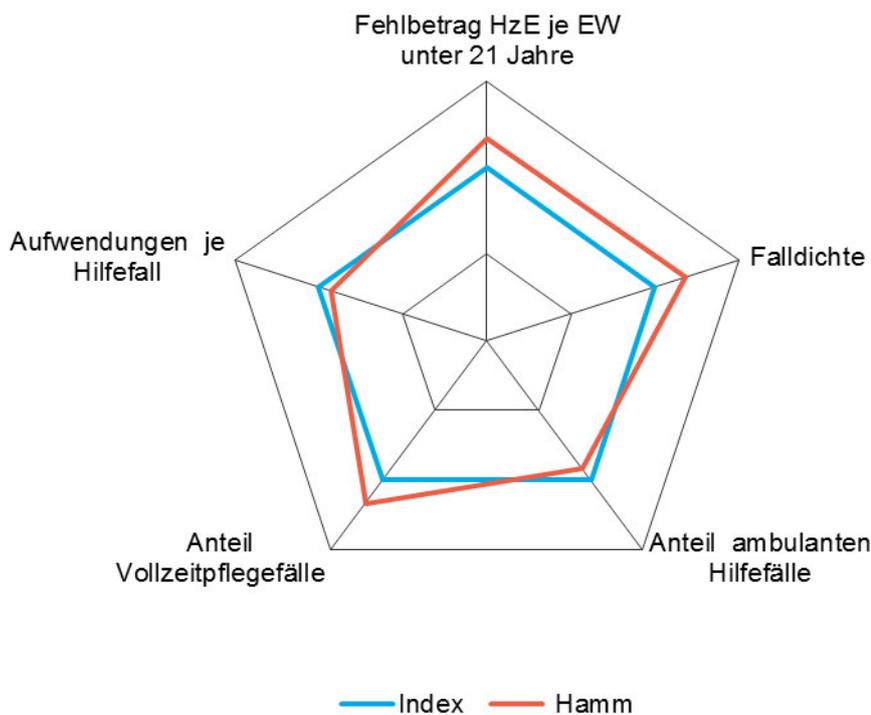
Um den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen zu erhöhen, bietet das Pflegestellenkonzept nach dem Hammer Modell ein Anreizsystem. Wie aus der nachstehenden Tabelle ersichtlich, konnte die Vollzeitpflegequote dadurch erhöht werden. Zur Verbesserung der Reintegration von Kindern und Jugendlichen in ihre Herkunftsfamilie richtete die Stadt Hamm ab 2014 eine halbe Stelle ein.

Die Stadt Hamm hat im Haushaltssanierungsplan die Konsolidierungsmaßnahme „Steuerungsoptimierung Produktgruppe „Hilfen zur Erziehung“ unter Mithilfe eines externen Unternehmens“ aufgenommen. Sie plant jährlich ansteigende Einspareffekte von 3,1 Mio. Euro in 2013 bis 6,3 Mio. Euro ab 2017. Aus Sicht der GPA NRW ist die Realisierung dieser Einsparungen mit Risiken behaftet. Nach Auskunft der Stadt Hamm verfehlt sie das Ziel im Jahr 2013 um 0,9 Mio. Euro. Ausgehend vom vorläufigen Ergebnis erreicht sie nach eigenen Angaben das Einsparziel 2014. Ob diese Entwicklung nachhaltig ist, bleibt abzuwarten.

Wirkungszusammenhänge

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

Wirkungszusammenhänge bei den Hilfen zur Erziehung 2011



→ Feststellung

Der über dem Mittelwert liegende Fehlbetrag ist auf die überdurchschnittliche Falldichte zurückzuführen. Die Stadt Hamm erreicht die fünfthöchste Falldichte der Vergleichskommunen.

Entwicklung der Kennzahlen zu den Hilfen zur Erziehung

Handlungsfeld / Kennzahl	Einheit	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag PrGr Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie je Einwohner bis unter 21 Jahre	Euro	813	858	934	967
Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung je Hilfefall in Euro mit § 35a SGB VIII	Euro	21.455	20.496	20.236	21.561
Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 36 und § 35a SGB VIII in Prozent	Prozent	46,0	46,7	47,4	47,1
Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen nach § 36 SGB VIII in Prozent	Prozent	44,0	46,6	48,6	49,4
Falldichte (Anzahl der Hilfepläne je 1.000 EW bis zum 21. Lebensjahr) mit § 35a SGB VIII	Anzahl	28,2	31,6	34,5	35,4

Offene Ganztagschule

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

Es gibt mehrere gesetzliche Regelungen zur Kooperation von Schule und Jugendhilfe⁹. Sie stellen die Bildung, Förderung, Erziehung und Betreuung in den Mittelpunkt der außerunterrichtlichen Angebote. Grundlage für die Umsetzung der außerunterrichtlichen Angebote ist der Runderlass zur „Offenen Ganztagschule im Primarbereich“.¹⁰

Die GPA NRW hat das Produkt Offene Ganztagschule für die vergleichende Prüfung definiert. Allerdings sind die Städte überwiegend nicht in der Lage, alle auf die OGS entfallenden Leistungen konkret zu beziffern. Daher beschränkt sich die nachfolgende Betrachtung auf die Erfassung der Zuweisungen und Elternbeiträge, die Personalaufwendungen und die Zuschüsse an die Betreuungsträger.

Der Rat der Stadt Hamm beschloss am 09. Juli 2003 die Teilnahme am Landesprogramm OGS. Der Ausbau der OGS startete in Hamm mit dem Schuljahr 2003/2004 an zehn Grundschulen mit insgesamt 316 Teilnehmern. Seither baute die Stadt Hamm das OGS-Angebot flächendeckend an allen 28 Grundschulstandorten aus. Auch sechs von sieben bis zum Schuljahr 2013/2014 bestehende Förderschulen wurden zur OGS ausgebaut. Zwei davon wurden mit Ablauf dieses Schuljahres aufgelöst. Eine weitere wurde Teilstandort eines Schulverbundes. Bei einer Förderschule handelt es sich um eine gebundene Ganztagschule. Für die vorge-

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

¹⁰ Runderlass zur „Offenen Ganztagschule im Primarbereich, RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 (ABl. NRW. 1/11 S. 38, berichtigt 2/11 S. 85)

nommenen Baumaßnahmen und die Ausstattung der Schulbauten wurden in erheblichem Umfang Mittel des Bundes aus dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) in Anspruch genommen.

Für andere Betreuungsbedarfe in Schulen bestehen Betreuungsangebote der „Übermittagsbetreuung“ nach den (früheren) Programmen „Schule von acht bis eins“ und „Dreizehn Plus“.

Alle Betreuungsmaßnahmen stehen unter der Trägerschaft anerkannter Träger der freien Jugendhilfe sowie einiger Fördervereine der jeweiligen Schule.

→ **Feststellung**

An den Hammer Primarschulen besteht ein flächendeckendes OGS-Angebot in Trägerschaft anerkannter Träger der freien Jugendhilfe. Schulische Betreuungsangebote in städtischer Trägerschaft existieren nicht.

Neben der Betreuung an Schulen wurden im Schuljahr 2012/2013 noch 84 Schulkinder in Horten der Kindertageseinrichtungen betreut (siehe hierzu Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“).

Organisation und Steuerung

Die Organisation und Steuerung der OGS obliegt dem Schul- und Sportamt zusammen mit den Schulen. Es besteht eine Kooperation mit dem Jugendamt. Sie erstreckt sich auch auf den OGS-Qualitätszirkel. Diesem gehören neben den beiden Ämtern Vertreter der unteren Schulaufsicht, der Schulen und aller OGS-Träger an. Das Jugendamt nimmt die Heranziehung zu den Elternbeiträgen vor. Ausbaufähig ist die Einzelförderung von Kindern in der OGS durch das Jugendamt.

→ **Empfehlung**

Das positive Klima der OGS sollte von der Jugendhilfe unter präventiven Gesichtspunkten noch stärker genutzt werden.

Fehlbetrag OGS je betreuten Schüler

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

Beim Fehlbetrag der Stadt Hamm ist zu beachten, dass die berücksichtigten Finanzdaten nicht das Haushaltsjahr, sondern das Schuljahr betreffen. Die Jahresergebnisse beinhalten Rückzahlungsverpflichtungen, die im Vergleichsjahr 2011 erheblich waren. Die Berücksichtigung hätte das Bild verzerrt. Deshalb blieben diese bei der Ermittlung der Finanzdaten nach Schuljahren unberücksichtigt. Soweit Finanzkennzahlen zur OGS abgebildet werden, sind die Kennzahlenwerte der Stadt Hamm wegen der abweichenden Erhebung nach Schuljahren nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen.

Fehlbetrag Offene Ganztagschule

Kennzahl	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Fehlbetrag absolut	923.610	788.936	694.518	850.343	792.199
Fehlbetrag je betreuten Schüler	489	376	334	403	371

Dem Fehlbetrag liegt seit dem Schuljahr 2011/2012 folgendes Finanzierungsmodell zu Grunde:

- Die Stadt Hamm leitet die Landesförderung an die OGS-Träger weiter. Die Zuweisung des Landes enthält den Grundfestbetrag von aktuell 700 Euro pro OGS-Teilnehmer und Schuljahr sowie einen Zusatzbetrag von aktuell 235 Euro pro OGS-Teilnehmer und Schuljahr. Der Zusatzbetrag wird gezahlt, weil die Stadt Hamm auf eine Zuweisung von 0,1 Lehrerstellen pro 25 Schüler verzichtet. Sie entschied sich in Abstimmung mit den Schulen und den OGS-Trägern stattdessen für eine Kapitalisierung.
- Der kommunale Zuschuss besteht aus einem Festbetrag pro OGS-Teilnehmer und Schuljahr von 580 Euro an Grundschulen und 840 Euro an Förderschulen. Er setzt sich zusammen aus dem städtischen Pflichtanteil von 410 Euro und dem freiwilligen städtischen Anteil von 170 Euro an Grundschulen und 430 Euro an Förderschulen. Vom freiwilligen Anteil werden 50 Euro nicht an den Träger ausgezahlt, sondern in das Schulbudget überführt. Davon beschafft die Schule Bastel- und Büromaterial sowie Spielzeug.

Im Schuljahr 2010/2011 wurde diese vollständige Pro-Kopf-Finanzierung bereits im Rahmen eines Modellversuchs angewandt. Allerdings galten hier noch geringere Pro-Kopf-Sätze bei den Zuwendungen durch das Land. In den Schuljahren zuvor erhielten die Träger neben der weitergeleiteten Landesförderung die von den Schulen erhobenen Elternbeiträge und eine städtische Sachkostenpauschale von 5.000 Euro je OGS-Gruppe.

Die Reduzierung des Fehlbetrages im Schuljahr 2010/2011 ist auch mit einem deutlichen Rückgang der OGS-Teilnehmer an Förderschulen zu begründen. Die Stadt Hamm musste in geringerem Umfang den höheren kommunalen Zuschuss von 840 Euro pro Kind und Schuljahr zahlen.

Mit Ratsbeschluss vom 16. September 2014 wurde der städtische freiwillige Anteil erheblich erhöht. Durch die Finanzierungsanpassung sollen der Mehrbedarf an Betreuungspersonalstunden und die Tarifsteigerungen von 2003 bis einschließlich 2015 bei den Personalkosten der Träger abgedeckt werden. Im Schuljahr 2014/2015 beträgt der städtische freiwillige Anteil 384 Euro für Grundschüler, 556 Euro für Schüler mit sonderpädagogischen Förderbedarf und 862 Euro für Förderschüler. Für das Schuljahr 2015/2016 sind nochmals höhere Beträge festgelegt. Ab dem darauffolgenden Schuljahr werden die städtischen Mittel um 1 Prozent pro Schuljahr erhöht. Die Stadt Hamm rechnet für 2014/2015 mit Mehraufwendungen von knapp 0,7 Mio. Euro. Damit würde der Fehlbetrag je betreuten Schüler auf ca. 700 Euro steigen.

→ Feststellung

Die beschlossene Erhöhung des kommunalen Zuschusses wird zu einem erheblichen Anstieg des Fehlbetrages führen.

Fehlbetrag Offene Ganztagsschule je betreuten Schüler in Euro 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
403	161	2.111	745	394	633	834	18

Die Positionierung ist maßgeblich auf die Personalausstattung zurückzuführen. Ein unmittelbarer Vergleich der Personalausstattung der OGS in den Vergleichskommunen ist allerdings nicht möglich, weil diese sehr unterschiedlich geregelt ist.

Nach der Erhöhung des kommunalen Zuschusses wird sich der Fehlbetrag der Stadt Hamm voraussichtlich mehr im Bereich des Mittelwertes einordnen.

Elternbeitragsquote

Nach § 9 Abs. 3 SchulG NRW richtet sich die Erhebung von Elternbeiträgen nach § 5 Abs. 2 KiBiz. Dort ist geregelt, dass der Schulträger oder das Jugendamt für außerunterrichtliche Angebote in der OGS und für andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Schulen Elternbeiträge erheben können. Sie sollen eine soziale Staffelung der Beiträge vorsehen. 8.2 des o.g. Grundlagenerlasses begrenzt die Höhe der Elternbeiträge auf bis zu 150 Euro monatlich pro Kind.

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 NRW¹¹ bestätigt.

Auf der Grundlage des Ratsbeschlusses vom 29. Juli 2003 erhoben nach Einführung der OGS zunächst die Schulen die Elternbeiträge von bis zu 45 Euro monatlich pro Schüler. Erst am 23. März 2010 beschloss der Rat eine Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Teilnahme der Offenen Ganztagsschule (Elternbeitragssatzung OGS). Diese trat zum 01. August 2010 in Kraft.

→ Feststellung

Die Stadt Hamm erfüllt das Satzungserfordernis für die Erhebung von Elternbeiträgen für die Teilnahme an der OGS seit dem Schuljahr 2010/2011.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung OGS der Stadt Hamm näher betrachtet. Sie enthält folgende wesentliche Festlegungen:

- Die Regelungen zur Ermittlung des anzurechnenden Einkommens und zu den Einkommensstufen sind identisch mit der Elternbeitragssatzung für die Inanspruchnahme der örtlichen Kindertageseinrichtungen und für die Inanspruchnahme von Kindertagespflege.
- In den unteren Einkommensstufen bis 49.000 Euro ist der Elternbeitrag für die OGS höher als für die 35-Stunden-Betreuung eines Kindes über 2 Jahre in einer Kindertageseinrichtung. In den beiden oberen Einkommensstufen liegt der Elternbeitrag für die OGS im

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

Bereich der 25-Stunden-Betreuung eines Kindes über 2 Jahre in einer Kindertageseinrichtung.

- Der Höchstbetrag ist ab einem Einkommen von über 61.000 Euro zu zahlen.
- Der Höchstbetrag ist festgelegt auf 138 Euro.
- Die Geschwisterkind-Befreiung gilt systemübergreifend für die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und OGS.

Beim Vergleich der Elternbeitragssatzung der Stadt Hamm mit den Satzungen der anderen kreisfreien Städte in NRW fällt auf:

- Das Niveau der nach der Einkommensstaffelung zu zahlenden Elternbeiträge ist durchschnittlich.
- Die meisten kreisfreien Städte erheben Elternbeiträge bis zu 150 Euro monatlich. In der Regel ist der Höchstbetrag bereits bei einem Einkommen fällig, das in etwa der höchsten Einkommensstufe der Stadt Hamm entspricht.
- Eine systemübergreifende Geschwisterkind-Befreiung ist in mehreren kreisfreien Städten geregelt.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Hamm die Elternbeiträge für die Teilnahme an der OGS wie folgt anzupassen:

- Die Elternbeitragsätze sollte die Stadt Hamm in allen Einkommensstufen, insbesondere aber in den oberen, erhöhen. Die derzeit geltenden Sätze haben ein überwiegend durchschnittliches Niveau und sind seit dem Schuljahr 2010/2011 unverändert. Demgegenüber wurden die an die OGS-Träger zu zahlenden Zuschusspauschalen deutlich erhöht.
- Die Stadt Hamm sollte den rechtlich zulässigen Höchstbetrag von 150 Euro monatlich ausschöpfen.
- Weitere Einkommensstufen über 61.000 Euro sollte sie nicht einführen. Im Gegensatz zur Tagesbetreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege ist der Höchstbetrag für die OGS beschränkt.

Die Erhebung der Elternbeiträge für die Übermittagsbetreuung überlässt die Stadt Hamm weiterhin den Schulen. Die GPA NRW stellte bereits im Bericht zur überörtlichen Prüfung von Staatszuweisungen im März 2010 fest, dass die Elternbeiträge für die Betreuungsmaßnahme „Schule von acht bis eins“ ohne rechtliche Grundlage erhoben wurden.

Seit der Änderung von § 9 Abs. 3 Satz 4 SchulG NRW durch das 2. Schulrechtsänderungsgesetz vom 27. Juni 2006 richtet sich die Erhebung von Elternbeiträgen für außerunterrichtliche Betreuungsangebote ebenso wie bei der OGS nach dem GTK (ab dem 01. August 2008 nach dem KiBiz). Auch hier besteht entsprechend den obigen Ausführungen ein Satzungserfordernis.

→ **Feststellung**

Elternbeiträge für die Übermittagsbetreuung werden nach wie vor ohne rechtliche Ermächtigungsgrundlage von den Schulen erhoben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte auch für die Teilnahme am Betreuungsangebot „Übermittagsbetreuung“ eine Elternbeitragsatzung erlassen oder diesen Teil in die bestehende Satzung integrieren. Sie sollte die Elternbeiträge selbst durch Bescheid festsetzen und erheben.

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

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent

2008	2009	2010	2011	2012
17,9	18,0	19,1	16,9	17,8

Elternbeitragsquote in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,9	9,3	28,8	19,0	15,5	19,1	22,4	18

Insbesondere die systemübergreifende Geschwisterkind-Befreiung wirkt sich im Vergleich negativ auf die Elternbeitragsquote der Stadt Hamm aus. Die Strukturdaten (SGB II-Quote, Kaufkraft je Einwohner) wirken sich nur leicht negativ aus.

Die Elternbeitragsquote kann maßgeblich von der Höhe der Aufwendungen geprägt sein. Sie sagt daher nur wenig über die Belastung der Beitragspflichtigen aus. Die GPA NRW hat daher die Elternbeiträge ins Verhältnis zu den teilnehmenden Schülern gesetzt und interkommunal verglichen.

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

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
312	205	566	381	325	361	413	19

Der unterdurchschnittliche Elternbeitrag je teilnehmenden Schüler positioniert sich ähnlich wie die Elternbeitragsquote.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule

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

Möglichkeit hat die Stadt Hamm Gebrauch gemacht. Das OGS-Angebot wurde seit 2003 flächendeckend ausgebaut. Parallel dazu wurden Hortplätze in Kindertageseinrichtungen abgebaut.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anzahl der Primarschüler					
in Grundschulen	7.562	7.425	7.166	6.952	6.727
in Förderschulen	1.018	1.022	999	960	899
im Primarschulbereich gesamt	8.580	8.447	8.165	7.912	7.626
Anzahl OGS-Schüler					
in Grundschulen	1.658	1.879	1.899	1.937	1.983
in Förderschulen	230	219	181	174	154
im Primarschulbereich gesamt	1.888	2.098	2.080	2.111	2.137
Teilnehmerquoten OGS					
in der Grundschule	21,9	25,3	26,5	27,9	29,5
in der Förderschule	22,6	21,4	18,1	18,1	17,1
im Primarschulbereich gesamt	22,0	24,8	25,5	26,7	28,0

Die kontinuierliche Steigerung der OGS-Teilnehmerquoten ist seit dem Schuljahr 2009/2010 überwiegend auf den Rückgang der Schülerzahlen zurückzuführen. Die Teilnehmerzahlen sind seit diesem Schuljahr relativ konstant. Bis zum Schuljahr 2014/2015 sind sie aber weiter gestiegen.

Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bei den Kindern von 6 bis unter 10 Jahren lässt einen weiteren Schülerrückgang erwarten (zur Prognose siehe auch die Ausführungen zu den Grundschulen im Teilbericht „Schulen und Sport“, Kapitel „Flächenmanagement Schulen und Turnhallen“). Bei gleichbleibender Zahl der in der OGS betreuten Schüler wird die Teilnehmerquote daher auch weiterhin steigen.

Es ist jedoch anzunehmen, dass der Bedarf an OGS-Plätzen weiterhin steigt. Wie im Kapitel „Tagesbetreuung für Kinder“ zum Thema „Betreuungszeiten“ ausgeführt, steigt in Kindertageseinrichtungen der Anteil der wöchentlichen Betreuungszeit von 45 Stunden pro Woche kontinuierlich, wenngleich in Hamm noch moderat. Unter anderem diese Entwicklung wird in der Folge mutmaßlich zu einer steigenden Nachfrage nach einer Nachmittagsbetreuung in der Schule führen. Eltern haben sich auf die Abwesenheit ihrer Kinder am Nachmittag eingerichtet.

Ein nennenswerter Teil des Bedarfs wird über das Betreuungsangebot „Übermittagsbetreuung“ abgedeckt. Hiermit und mit der Hortbetreuung in Kindertageseinrichtungen erhöht sich die Betreuungsquote im Schuljahr 2012/2013 von 28,0 auf 43,9 Prozent der Schulkinder in der Primarstufe.

➔ **Feststellung**

Die steigende Nachfrage nach OGS-Plätzen fordert die Stadt Hamm weiterhin. Ohne das Betreuungsangebot „Übermittagsbetreuung“ könnte der Betreuungsbedarf nicht gedeckt werden.

Teilnehmerquoten in der Offenen Ganztagschule in Prozent 2011/2012

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Teilnehmerquote OGS in der Grundschule							
27,9	17,8	61,6	40,9	31,3	39,4	52,9	23
Teilnehmerquote OGS in der Förderschule							
18,1	0,7	59,6	26,9	15,6	29,3	37,0	23
Teilnehmerquote OGS im Primarschulbereich gesamt							
26,7	15,5	60,7	39,7	31,4	39,3	51,7	23

Kinderschutzverfahren

Die GPA NRW betrachtet die örtlichen Verfahrensstandards des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe zum Kinderschutz (§ 8a SGB VIII). Sie prüft ihre Umsetzung in der praktischen Fallbearbeitung durch Einsichtnahme in ausgesuchte Fallakten. Nicht geprüft werden die Interventionsmöglichkeiten des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung.

Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die notwendigen Handlungsschritte bei Kindeswohlgefährdung sollten in einer verbindlichen Verwaltungsvorschrift festgelegt sein. Im Innenverhältnis ist eine Dienstanweisung besonders verbindlich. Diese konkretisiert die Pflichten des Arbeitnehmers und schafft die notwendige Handlungssicherheit. Sie hilft Fehlleistungen zu vermeiden. Sie dient auch dem Schutz der Handelnden, indem sie die Vorgehensweise definiert, Aufgaben abgrenzt und Verantwortlichkeiten zuweist.

Die Stadt Hamm regelt die Verfahrensstandards in der Dienstanweisung Kinderschutz vom 01. Dezember 2013. Sie beschreibt Handlungsstandards, gibt Verfahrensschritte vor und regelt die Dokumentation. Die Vorgaben des Bundeskinderschutzgesetzes (BKisSchG) vom 22. Dezember 2011 sind umgesetzt. Die Dienstanweisung löst die Dienst- und Fachanweisung vom 13. Dezember 2006 ab.

Die GPA NRW hat Verfahrensanforderungen formuliert. Diese sind angelehnt an die gesetzlichen Regelungen und fachpolitischen Standards. Die Hammer Verfahrensstandards wurden mit den Verfahrensanforderungen abgeglichen und bewertet.

Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII in den Verfahrensregelungen

Anforderung	erfüllt/nicht erfüllt
Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig; sie bieten keine Handlungsalternativen.	erfüllt
Die Leistungsprozesse/Prozessschritte sind beschrieben und Verantwortlichkeiten zugeordnet.	erfüllt
Dokumentationsstandards sind festgelegt (z.B. Meldung, Ersteinschätzung und Gefährdungs-/Risikoeinschätzung, Unterschriften).	erfüllt
Bei Gefährdungsrisiken erfolgen ein Hausbesuch und eine Inaugenscheinnahme der Kinder.	erfüllt
Der Hausbesuch erfolgt stets durch zwei Fachkräfte.	erfüllt
Beim Hausbesuch sollte mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft zertifiziert oder durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert sein.	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.	nicht erfüllt

Die GPA NRW begründet die Bewertungen zusammengefasst wie folgt:

Die Dienstanweisung Kinderschutz gibt einzuhaltende Standardprozesse vor und regelt wer verantwortlich ist. Gefährdungseinschätzung und Risikobewertung erfolgen nach objektiven Merkmalen. Eine altersadäquate Beurteilung bei der Bewertung der einzelnen Risikofaktoren ist sozialpädagogischer Standard. Eine schematische Einstufung in eine Gefährdungsstufe ist bewusst nicht (mehr) vorgesehen. Der notwendigen Beurteilung der eigentlichen Gefährdungslage wurde dieses Verfahren nicht gerecht. Maßgeblich ist die individuelle sozialpädagogische Einschätzung der aufnehmenden Fachkraft mit einer zweiten Fachkraft (Teamleiter Familienhilfe oder Abteilungsleiter Familienhilfe). Die Entscheidung über das Gefährdungsrisiko und die konkreten weiteren Maßnahmen werden im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte kollegial beraten.

Die Dienstanweisung bestimmt Dokumentationsstandards für die Ersteinschätzung und die nachfolgende Risikoeinschätzung. Die Anwendung der Dokumente „Meldebogen“, „Risikoeinschätzung“, „Schutzplan“ und „Protokoll zur kollegialen Beratung“ ist verbindlich vorgeschrieben. Die Vordrucke sind übersichtlich gestaltet und enthalten die erforderlichen Angaben und Unterschriften. Hervorzuheben sind die hilfreichen Ankerfragen auf dem Meldebogen zur Erfassung des Inhalts der Meldung. Verbesserungspotenzial besteht allenfalls hinsichtlich der Anforderungen an die Begründung des Ergebnisses der Ersteinschätzung auf dem Meldebogen. Außerdem ist anzumerken, dass bei Hinweisen auf Gefährdungsmomente, die der weiteren Abklärung bedürfen (Standardprozess 2), das Dokument „Risikoeinschätzung“ nach der Dienstanweisung nicht zwingend anzuwenden ist. In der praktischen Fallbearbeitung wird das Doku-

ment aber auch in diesen Fällen verwandt. Der Risikoeinschätzungsbogen gibt hohe Dokumentationsstandards vor. Zu verschiedenen Risikofaktoren ist eine Einschätzung zwingend vorzunehmen. Nicht relevante Risikofaktoren sind als solche zu kennzeichnen. Vorliegende Hinweise sind zu begründen. Dadurch wird sichergestellt, dass einzelne Risikofaktoren nicht übersehen werden oder leichtfertig darüber hinweggegangen wird.

Bereits bei Hinweisen auf Gefährdungsmomente, die der weiteren Abklärung bedürfen, verpflichtet die Dienstanweisung regelmäßig zu einem Hausbesuch unter Inaugenscheinnahme der Kinder. Die GPA NRW hält bereits bei einem geringen bis mittleren Gefährdungsrisiko einen Hausbesuch mit Inaugenscheinnahme sowie eine Einbeziehung des Kindes oder des Jugendlichen für notwendig. Nur so kann eine umfassende Risikoeinschätzung erfolgen. Dies gilt natürlich nur, soweit der wirksame Schutz des Kindes oder des Jugendlichen dadurch nicht in Frage gestellt wird. Die Stadt Hamm erfüllt diesen fachlichen Standard.

Die Dienstanweisung regelt nur für den Fall, dass Hinweise auf Gefährdungsmomente vorliegen (Standardprozess 3), dass der Hausbesuch durch zwei Fachkräfte wahrzunehmen ist. Für den im Standardprozess 2 zwingend vorgesehenen Hausbesuch fehlt diese Vorgabe. In der Praxis erfolgen Hausbesuche aber grundsätzlich zu zweit. Die zweite Fachkraft beim Hausbesuch ist gemäß der Dienstanweisung der Teamleiter der Familienhilfe oder der Abteilungsleiter Familienhilfe. Da diese und auch ihre Vertreter über Berufserfahrung verfügen, ist mindestens eine beteiligte Fachkraft durch langjährige Berufserfahrung qualifiziert. Darüber hinaus beabsichtigt die Stadt Hamm, alle Fachkräfte zertifizieren zu lassen.

Die Kinderschutzfälle werden im Anwendungsverfahren Logo-Data erfasst und sind zentral auswertbar. Das Jugendamt beabsichtigt die neue Dienstanweisung und ihre Umsetzung zu evaluieren. Zudem sieht das Qualitätsmanagement eine Überprüfung der Dienstleistungsprozesse durch die DEKRA im Rahmen der Re-zertifizierung nach DIN EN ISO 9001:2008 vor. Die systematische Evaluation kann gleichwohl noch optimiert werden. Die Einführung eines internen Kontrollsystems zur Evaluation der Qualität der Kinderschutzarbeit ist im Zuge des angelegten Evaluationsverfahrens zur neuen Dienstanweisung geplant.

Die Stadt Hamm hat Vereinbarungen zur Wahrnehmung der Aufgaben des Kinderschutzes nach § 8a SGB VIII mit den Trägern der freien Jugendhilfe abgeschlossen. Ziel der Stadt Hamm ist, auch mit Dritten schriftliche Vereinbarungen abzuschließen. Der Abschluss der Vereinbarungen steht aber am Ende des Aufbaus eines Netzwerkes Kinderschutz. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen.

Ein wichtiger Standard ist die Rufbereitschaft des Jugendamtes. Dieser wird auf freiwilliger Basis durch 16 Fachkräfte der Familienhilfe in Doppelbesetzung rund um die Uhr sichergestellt.

→ **Feststellung**

Die formulierten Mindestanforderungen an den Schutzauftrag für Kinder sind in der Stadt Hamm fast vollständig umgesetzt. Die Verfahrensstandards können nur noch punktuell optimiert werden.

Positiv hervorzuheben sind die guten Dokumentationsstandards.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Hamm die Verfahrensstandards wie folgt anzupassen:

- Hinsichtlich der Begründung des Ergebnisses der Ersteinschätzung auf dem Meldebogen sollten konkretere Vorgaben erfolgen.
- Die Verwendung des Dokumentes „Risikoeinschätzung“ sollte auch für den Standardprozess 2 verbindlich vorgegeben werden.
- Die Verpflichtung zur Beteiligung einer zweiten Fachkraft beim Hausbesuch sollte auch für den Standardprozess 2 geregelt werden.
- Der Aufbau des Netzwerkes Kinderschutz sollte in schriftliche Vereinbarungen münden.

Beachtung der Anforderungen an die Verfahrensstandards

Die GPA NRW prüfte, ob die Fachkräfte die Verfahrensstandards und die Anforderungen an den Schutzauftrag in der praktischen Fallbearbeitung einhielten. Hierzu sichteteten wir fünf Fallakten. Folgende Anforderungen wurden bewertet:

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

Zusammenfassende Ergebnisse:

- Auf zwei Meldebögen fehlte die Angabe der Uhrzeit der Meldung.
- Auf einem Meldebogen ist die Begründung des Ergebnisses der Ersteinschätzung dünn. Außerdem fehlt die subjektive Einschätzung zur Gefährdungslage durch die aufnehmende Fachkraft unmittelbar mit der zweiten Fachkraft. Dies erfolgte erst nach Übergabe einen Tag später durch die zuständige Fachkraft.
- Auf einem Meldebogen ist das Zeitziel für die Durchführung des Hausbesuches nicht angegeben.
- In einem Fall wurde auf dem Meldebogen als einzige Maßnahme die Infoweitergabe an die Sozialpädagogische Familienhilfe angegeben, obwohl nach der Ersteinschätzung Hinweise auf Gefährdungsmomente vorlagen, die der weiteren Abklärung bedürfen. In diesen Fällen sieht der Standardprozess 2 einen Hausbesuch zwingend vor. Ein Hausbesuch fand dann auch statt, allerdings erst nach Ablauf der in der Dienstanweisung vor-

gesehenen Frist von bis zu zehn Tagen. Im weiteren Fallverlauf wurden bei der Risikoeinschätzung Hinweise auf Gefährdungsmomente festgestellt. Bereitschaft und Potenzial der Mutter zur Beseitigung der Gefährdung lagen vor. Der Standardprozess 3 sieht in diesen Fällen zwingend vor, einen Schutzplan zu vereinbaren. Dies geschah nicht.

- Beim zweiten Hausbesuch zu einer Gefährdungsmeldung wurde der Risikoeinschätzungsbogen nicht verwandt. Der gefertigte Vermerk enthält keine Unterschrift.

→ **Feststellung**

Die Verfahrensstandards wurden bei der Bearbeitung von Gefährdungsmeldungen in einigen Punkten nicht eingehalten. Dies hängt möglicherweise damit zusammen, dass die Fachkräfte die Regelungen der neuen Dienstanweisung zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht verinnerlicht hatten. Die praktische Umsetzung der Verfahrensstandards kann durch die geplante Einführung eines internen Kontrollsystems verbessert werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte darauf hinwirken, dass die vorgegebenen Prozessschritte und Dokumentationsstandards eingehalten werden.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Soziales der Stadt Hamm im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Soziales	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern	3
Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	4
Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII	6
Hilfe zur Pflege	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
Frühförderung	26
Integrationshilfen	28
Behindertenfahrdienst	30
Hilfe zur Pflege	31
Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung	31
Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege	32
Anlage	33

→ Soziales

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern

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

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

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

Aufgabenfeld	Aufgaben
Rentenversicherungsangelegenheiten	Antragsaufnahme und Beratung
Bundesausbildungsförderungsgesetz	Leistungsgewährung

Die Daten für die Betreuungsstelle und die Fürsorgestelle (Fachstelle für behinderte Menschen im Beruf) sind zwar erhoben worden, eine Darstellung erfolgt im Bericht jedoch nicht. Die Daten wurden der Stadt Hamm zur Verfügung gestellt.

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

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

Die Stellenbetrachtung der einzelnen Aufgabenfelder bezieht sich auf den Fachbereich Jugend, Soziales und Kultur und hier hauptsächlich auf das Sozialamt. Der Bereich Asyl und die Rentenangelegenheiten werden im Amt für Soziale Integration und der Bereich BAföG im Jugendamt bearbeitet, die zum gleichen Fachbereich gehören.

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Nachdem seit 1997 die Zahl der Hilfebezieher rückläufig war, steigt sie seit 2010 landesweit an. Die Asylbewerberzahlen in NRW steigen proportional zu denjenigen des Bundes, da NRW nach einem sogenannten Königsteiner Schlüssel mehr Asylbewerber als andere Bundesländer aufnehmen muss. Die steigende Fallzahl erhöht auch die Arbeitsbelastung im Leistungsbereich. Denn die zwischenzeitlich sinkenden Antragsverfahren haben häufig zu einer Personalreduzierung in der Leistungssachbearbeitung und zu einem Abbau der Übergangwohnheime geführt. Die Flüchtlingsströme sind sprunghaft angestiegen. Deshalb müssen die Kommunen teilweise kurzfristig eine Vielzahl von Personen unterbringen. Viele Kommunen sind dabei an ihre Kapazitätsgrenzen gestoßen. Das Asylbewerberleistungsgesetz ist kein Bestandteil des Sozialgesetzbuches. Für das Verwaltungsverfahren zur Bewilligung von Leistungen gelten deshalb die jeweiligen Verwaltungsgesetze der Bundesländer. Art und Umfang der materiellen Hilfen sind weitgehend durch gesetzliche Vorgaben definiert.

Die Stadt Hamm hat 2011 rd. 2,5 Millionen Euro an Transferaufwendungen für Asylbewerber aufgewendet. Die Transferaufwendungen erhöhen sich 2012 auf rd. 2,7 Millionen Euro. Ursächlich sind die hohen Fallzahlenzuwächse und die Änderung der Regelsätze. Stark gestiegen sind auch die Krankenhilfefaufwendungen. Ein besonderes Problem sind insbesondere die hohen Aufwendungen für stationäre Krankenhausbehandlungen. Das führt häufig zu unvorhersehbaren finanziellen Belastungen, die nicht refinanziert werden. Die Bearbeitung der Krankenhilfeeleistungen wirkt sich auch auf die Leistungssachbearbeitung aus, da die Krankenhilfefälle zum Teil sehr arbeits- und zeitintensiv sind.

Transferaufwendungen nach dem AsylbIG je Leistungsbezieher in Euro

	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	6.710	4.956	8.347	6.138	5.526	6.040	6.519	20
2012	6.771	4.862	9.152	6.578	6.125	6.387	6.867	19

Die Entwicklung im Leistungsbereich Asyl macht die folgende Tabelle deutlich:

Leistungsbezieher, Fallzahlen und Leistungsdichte (Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Leistungsbezieher	385	343	308	372	397	420
Fälle	160	153	132	141	152	166
Leistungsdichte	2,11	1,89	1,69	2,04	2,18	2,38

Der oben genannte Trend setzt sich auch 2014 fort². Die Stadt Hamm erwartet weiterhin steigende Fallzahlen. Die Leistungsdichte liegt in den Vergleichsjahren genau wie die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher am Durchschnitt der Vergleichskommunen in NRW.

Der Bereich Asyl wird nicht im Sozialamt, sondern im Amt für Soziale Integration bearbeitet. Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Hamm 2011 mit 1,80 und 2012 mit 2,80 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 0,75 Vollzeit-Stellen für Leitungsaufgaben eingesetzt. Der Leitungsanteil ist im interkommunalen Vergleich hoch. 2013 wurde der Stellenanteil bzw. der Zuschnitt der Stellen noch einmal verändert. Zusätzlich werden von den Sachbearbeitern auch ausländerrechtliche Tatbestände bearbeitet. Es werden beispielsweise verstärkt Rückführungen durchgeführt. Diese Anteile wurden nicht mit in die Stellenbemessung einbezogen.

Die Stadt Hamm setzte 2011 je 100.000 Einwohner 1,40 Vollzeit-Stellen für die Aufgabe AsylbIG ein und liegt damit am Mittelwert der Vergleichskommunen (1,49 Vollzeit-Stellen).

² siehe dazu auch IT.NRW Pressemitteilung vom 24. Juni 2014. Beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gingen im Juli 2014 19.431 Asylanträge ein, dieses sind 75,6 % mehr als in 2013.

Leistungsbezieher/Fälle nach dem AsylbLG je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Leistungsbezieher	207	74	354	189	157	178	222	20
Fälle	78	42	190	105	88	105	120	20

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 120 Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt.

→ Feststellung

Bezogen auf das Jahr 2011 ist bei der Aufgabe Asyl ein geringes Stellenpotenzial vorhanden. Dieses wird mit der Fallzahlensteigerung und der Veränderung der Stellenzuschnitte aufgezehrt. Es wird kein Stellenpotenzial ausgewiesen.

In Hamm ist der Anteil der Leistungsbezieher des Asylbewerberleistungsgesetzes im Verhältnis zu den Fällen am Maximum. Während in Hamm in 2011 durchschnittlich 2,6 Personen zu einer Bedarfsgemeinschaft gehörten, waren es in den Vergleichskommunen durchschnittlich 1,8 Personen. Auch bei den neuen Zuweisungen wurden nach Auskunft der Stadt Hamm fast nur Familien zugewiesen. Diese verursachen für die Leistungssachbearbeiter oft mehr Arbeitsaufwand als Einzelpersonen. In der Stadt Hamm gibt es Unterbringungskonzepte für die Asylbewerber. Die Unterbringung erfolgt nach festgelegten Kriterien in Übergangwohnheimen und in privaten Unterkünften.

Auch 2014 gab es starke Fallsteigerungen im Asyl. Diese sind auch 2015 zu erwarten. Orientierungsgröße für den Personaleinsatz könnte der Benchmark der GPA NRW sein. Zusätzliche Konzepte zur Unterbringung von Asylbewerbern und die Anpassung und Integration im Wohnumfeld können die Leistungssachbearbeitung entlasten.

Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII

Gegenstand der Kennzahlenbetrachtung sind die Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel des SGB XII. Obwohl es bei den Hilfearten Unterschiede in der Zielrichtung und Bearbeitung gibt, hat sich die GPA NRW entschlossen, die Hilfen gemeinsam zu untersuchen. In der Praxis stellt der Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt vor allem eine Übergangssituation zum SGB II oder Grundsicherungsbezug dar. 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 Steigerung wird sich vermutlich fortsetzen. Der Bund entlastet die Kommunen bei der Leistung nach dem 4. Kapitel schrittweise³. Im Jahr 2011 betrug die Erstattung durch den Bund 15 Prozent, in 2012 45 Prozent, für das Jahr 2013 75 Prozent und in 2014 übernimmt der Bund die Kosten vollständig. In 2012 ist die Stadt Hamm

³ Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen

mit rd. 3,3 Millionen Euro und 2013 mit rd. 7,0 Millionen Euro entlastet worden.⁴ Durch die höhere Bundesbeteiligung verändert sich die pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Dieses bedeutet, dass die Stadt Hamm weiterhin die Kosten für die Bearbeitung der Anträge (Personal- und Sachkosten) zu tragen hat.

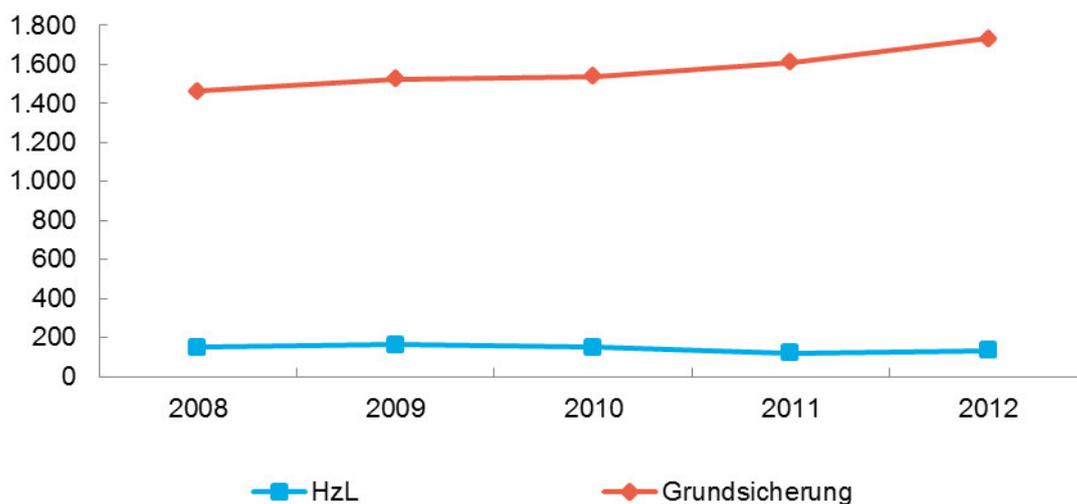
In Hamm sind die Transferaufwendungen für die Leistungen des 3. und 4. Kapitels des SGB XII von rund 7,4 Millionen Euro 2008 auf 9,5 Millionen Euro 2012 gestiegen. Davon entfallen ca. 8 Prozent auf das 3. Kapitel SGB XII, dessen Kosten zu 100 Prozent kommunal finanziert sind. Daher ist es strategisch bedeutsam, eine möglichst genaue Zuordnung der Fälle auf die verschiedenen Rechtsgebiete vorzunehmen, um die Fallzahlen im 3. Kapitel SGB XII möglichst gering zu halten.

Transferaufwendungen nach dem 3. und 4. Kapitel je Leistungsbezieher in Euro 2012

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.683	4.555	7.177	5.367	4.843	5.115	5.803	19

Je 1.000 Einwohner beziehen 10 Berechtigte Leistungen des 4. Kapitels. Damit liegt Hamm unter dem Durchschnitt der anderen kreisfreien Städte (13 Leistungsberechtigten je 1.000 Einwohner). Von 2008 bis 2012 sind 305 Leistungsbezieher von Grundsicherungsleistungen hinzugekommen. Diese Entwicklung macht die folgende Grafik deutlich:

Fälle im 3. (HzL) und 4. Kapitel (Grundsicherung) SGB XII



Dieser Trend setzt sich auch im Jahr 2014 fort. Die stark steigenden Fallzahlen der Grundsicherung führen nicht nur zu einer Zunahme der Transferaufwendungen, sondern auch zu einer kontinuierlich anwachsenden Leistungsdichte.

⁴ Vorläufige Zahlen, die auf den Angaben der Kommunen beruhen.

Genau wie bei den anderen Sozialleistungen ist die Bearbeitung der Krankenhilfefälle aufwendiger geworden. Die Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII werden in zwei unterschiedlichen Teams im Sozialamt bearbeitet. Die Bearbeitung erfolgte in 2011 mit insgesamt 8,15 Vollzeit-Stellen. 1,13 Stellen entfielen auf Leitungstätigkeiten und 7,02 Stellen auf die Sachbearbeitung. Die Stellenanteile für die Sachbearbeitung wurden zum 1. September 2013 um eine Stelle aufgestockt. Die Leitungsanteile je Stelle Sachbearbeitung liegen am Mittelwert der Vergleichskommunen.

Je 100.000 Einwohner setzte die Stadt Hamm 2011 4,5 Stellen ein. Im Durchschnitt der Kommunen werden 6,9 Stellen je 100.000 Einwohner eingesetzt.

Die Bearbeitungsintensitäten im 3. und 4. Kapitel SGB XII sind unterschiedlich. Die Bearbeitung des 3. Kapitels ist vom Aufwand um 40 Prozent höher einzuschätzen als die Bearbeitung eines Falles des 4. Kapitels SGB XII. Grundlage dieser Einschätzung waren unterschiedliche externe sowie interne Gutachten und Erfahrungswerte aus den Kommunen. Deshalb hat die GPA NRW einen gewichteten Benchmark von 180 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. Es ergeben sich 1.247 gewichtete Fälle. Bezogen auf den Benchmark ergibt sich kein Stellenpotenzial. Im Jahr 2012 ist die gewichtete Fallzahl auf 1.344 gestiegen⁵. Durch den zu erwartenden Fallzuwachs im 4. Kap. SGB XII sind hier weitere Personalbedarfe absehbar.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 3. und 4. Kapitel SGB XII 2011 (gewichtet)

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl
178	117	246	175	148	167	204	18

→ Feststellung

Die Stadt Hamm erreicht 2011 und 2012 den Benchmark der GPA NRW. Es ergibt sich kein Stellenpotenzial.

Ferner wirkt sich der Anteil der Hilfe zum Lebensunterhalt gemessen an den Gesamtfällen des 3. und 4. Kapitels SGB XII aus. Der Anteil ist in Hamm mit sieben Prozent deutlich geringer als in den Vergleichsstädten. Der Mittelwert liegt bei 14,7 Prozent. Die Zu- und Abgänge bezogen auf die Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung liegen am interkommunalen Mittelwert.

Neben der Stellenausstattung hat die GPA NRW auch das Stellenniveau erfasst.

Stellenniveau für die Aufgabe des 3. und 4. Kapitels SGB XII in Prozent 2011

Besoldung-/Entgeltgruppen	Vollzeit-Stellen Hamm	Vollzeit-Stellen in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert
mittlerer Dienst	2,85	41,0	0,0	69,3	21,3
gehobener Dienst	4,10	59,0	30,7	100	78,7

⁵ Die Berechnung der gewichteten Fälle ist der Anlage zu entnehmen.

In der Stadt Hamm sind für die Bearbeitung der Fälle des 3. und 4. Kapitels mehr Mitarbeiter im mittleren Dienst als im Durchschnitt der Kommunen tätig. Im Team 3. Kapitel SGB XII sind ausschließlich Mitarbeiter des gehobenen Dienstes tätig. Im Team 4. Kapitel ist der Anteil von Mitarbeitern im mittleren Dienst höher. Da für einige Aufgaben (Rückforderungen, Bearbeitung von Leistungsfällen Selbstständiger, Schenkungen etc.) Schnittstellen beschrieben werden müssen, wird die Arbeit erschwert bzw. werden mehr Personalressourcen benötigt.

Hilfe zur Pflege

Zum 01.07.2008 ist das Pflegeweiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. Dieses Gesetz hat, wie auch die demografische Entwicklung, die Anzahl der Leistungsbezieher beeinflusst. Wie sich das neue GEPA NRW⁶ auf die Anzahl und Zusammensetzung der Leistungsbezieher sowie auf deren Fallbearbeitung auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden. Generell ist die Steuerungsmöglichkeit von kommunaler Seite in der Hilfe zur Pflege in einem größeren Maße gegeben als in den Leistungsbereichen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII. In der Stadt Hamm sind alle Leistungen der Hilfe zur Pflege im Produkt „Hilfen bei Pflegebedürftigkeit“ zusammengefasst.

Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulante Pflege)

In allen Vergleichskommunen sind die ambulanten Anteile an den Gesamthilfen zur Pflege angestiegen. Dies gilt auch für die Stadt Hamm.

Leistungsbezieher und Leistungsdichte* ambulante Hilfe zur Pflege

	2008	2009	2010	2011	2012
Leistungsbezieher	178	310	321	352	390
Leistungsdichte	0,98	1,71	1,77	1,93	2,14

*Leistungsbezieher im Jahresdurchschnitt je 1.000 Einwohner am 31.12

Die für die Leistungssachbearbeitung definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Hamm 2011 mit 1,97 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich wurden 0,30 Vollzeit-Stellen für Leistungsaufgaben eingesetzt. Es werden alle Hilfen außerhalb von Einrichtungen bearbeitet. Je 100.000 Einwohner setzt Hamm 1,3 Stellen ein. Damit liegt Hamm fast am Durchschnitt der Vergleichskommunen von 1,4 Stellen.

In 2011 sind 411 Leistungsbezieher betreut worden. Davon 59 Leistungsbezieher in der Zuständigkeit des überörtlichen Trägers. In 2012 ist die Anzahl auf 449, davon 59 in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen Lippe (LWL) gestiegen.

⁶ Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen, siehe dazu auch die Ausführungen zum WTG.

Leistungsbezieher ambulante Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
209	116	250	171	132	160	202	17

Der Benchmark der GPA NRW beträgt 200 Leistungsbezieher pro Vollzeit-Stelle.

→ **Feststellung**

Der Benchmark der GPA NRW wird von der Stadt Hamm in 2011 und 2012 übertroffen. Ein Stellenpotenzial errechnet sich daher nicht.

Eine ganzheitliche Bearbeitung mit spezialisierten Aufgaben sind begünstigende Faktoren für die Leistungssachbearbeitung. Die Stadt Hamm verfolgt seit Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Dieses ist auch an dem hohen Anteil der ambulanten Hilfen an den Gesamthilfen der Hilfe zur Pflege zu erkennen. Der Anteil liegt mit rd. 42 Prozent weit über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Seit 2008 ist der Anteil der ambulanten Hilfen an den Gesamthilfen von 24,5 Prozent auf 41,6 Prozent gestiegen. Dieses führt zu längeren Laufzeiten in der ambulanten Hilfestellung. Die Pflegeberatung und eine Pflegefachkraft sind in Hamm ein fester Bestandteil des Sozialamtes. Die Pflegefachkraft ist dem Team Leistungsgewährung zugeordnet. Sie arbeiten mit den pflegerischen Diensten und Einrichtungen, der kommunalen Altenhilfe sowie Ehrenamtlichen im Rahmen eines Netzwerkes zusammen. Die Pflegeberatung und die Pflegefachkraft haben den klaren Auftrag nach dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ zu beraten und zu steuern, also die teuren stationären Fälle möglichst zu vermeiden. Zusätzlich wurde auch die Wohnberatung, als fester Beratungsbestandteil neu organisiert und dem Sozialamt zugeordnet. In Hamm ist seit 2011 eine Pflegefachkraft eingesetzt, die hauptsächlich bei den stationären Hilfen tätig ist. Diese Pflegefachkraft hat sich mehr als refinanziert, sie hat zu erheblichen Einsparungen bei den Pflegeaufwendungen beigetragen. Das Sozialamt hält eine weitere Pflegefachkraft für notwendig, die Fälle der Pflegestufe 1, schwierige Pflegesettings, die Haushaltshilfen und die MDK-Gutachten⁷ in ambulanten Hilfefällen überprüft. Ferner wäre die gegenseitige Vertretung der Pflegefachkräfte sichergestellt. Die bisher erzielten Einsparungen bei der Hilfe zur Pflege in Hamm zeigen, wie auch in anderen kreisfreien Städten, dass weitere Einsparpotenziale mit zusätzlichen Pflegefachkräften erwartet werden können.

→ **Feststellung**

Der Einsatz von Pflegefachkräften ist ein wichtiger Bestandteil, um Bedarfe in der Hilfe zur Pflege zu überprüfen und einen längeren Verbleib in der eigenen Häuslichkeit zu fördern. Der Einsatz entlastet sowohl die Sachbearbeitung als auch den kommunalen Haushalt.

→ **Empfehlung**

Der Einsatz von Pflegefachkräften für die ambulante und stationäre Pflege sollte regelmäßig überprüft werden (Kosten-Nutzenanalyse).

In Hamm wird der Einsatz der Pflegefachkraft vom Sozialamt kontrolliert. Dieses bedeutet, dass kontinuierlich Einspareffekte dokumentiert werden. Die Stadt Hamm wandelte inzwischen die

⁷ Medizinischer Dienst der Krankenversicherung

vorerst befristete Pflegefachkraftstelle in eine unbefristete Stelle um.

Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt wie den Vergleichskommunen bei der Stadt Hamm nahezu von Mitarbeitern im gehobenen Dienst. Daher sind in der Stadt Hamm die Rahmenbedingungen vorhanden, um den Benchmark der GPA NRW zu erreichen.

Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (stationäre Pflege)

Die Bearbeitung wird in 2011 mit 6,17 Vollzeit-Stellen wahrgenommen. Davon entfielen 0,47 Stellen für Leitung. Die Leitungsanteile je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung sind im interkommunalen Vergleich unauffällig.

Vollzeit-Stellen für die stationäre Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,39	2,06	7,94	4,07	3,21	3,68	4,59	21

Zusätzlich zu den Leistungsbeziehern in eigener Zuständigkeit werden auch die Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LWL und das Pflegegeld für Selbstzahler⁸ von den gleichen Mitarbeitern betreut. Deshalb werden bei der Stellenbemessung auch diese Leistungsbezieher berücksichtigt. Die Bearbeitung eines stationären Hilfefalles nimmt genauso viel Zeit in Anspruch wie die Bearbeitung von 2,5 Fällen von Pflegegeldselbstzahlern. Auf dieser Grundlage gewichtet die GPA NRW die Anzahl der Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle. Der GPA NRW Benchmark wurde auf 190 gewichtete Leistungsbezieher festgelegt.

Bei 642 stationären bzw. teilstationären Pflegefällen und 131 –Pflegegeld-Selbstzahlern ergeben sich 773 gewichtete Leistungsbezieher⁹. Der Anteil des Pflegegeldes für Selbstzahler bildet mit 33,9 Prozent das Maximum der Vergleichsstädte. Der Durchschnitt liegt bei 23,0 Prozent.

Die Kurzzeitpflegen sind anteilig in die Fallzahlen eingeflossen. Sie werden gesondert in der Zahlstatistik und seit einiger Zeit auch im Berichtswesen ausgewiesen.

→ Empfehlung

Die Kurzzeitpflegen sollten in das ADV-System eingepflegt werden, damit die Entwicklung verfolgt und gesteuert werden kann.

Leistungsbezieher stationäre Hilfe zur Pflege je Vollzeit-Stelle 2011 (gewichtet)

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl der Werte
136	79	261	161	127	153	195	20

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

⁹ Die Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher ist der Anlage zu entnehmen.

→ **Feststellung**

Gemessen am GPA NRW Benchmark ergibt sich bei der stationären Pflege ein Potenzial von rd. 1,5 Vollzeit-Stellen. Die Zahl der Leistungsbezieher 2013 wurde in die Berechnung einbezogen.

In der Stadt Hamm werden die Fälle der Hilfe zur Pflege ganzheitlich bearbeitet. Ein begünstigender Faktor, um den Benchmark zu erreichen ist die spezialisierte Unterhaltsbearbeitung. In 2010 wurde die Heranziehung zum Unterhalt spezialisiert. Aus unterschiedlichen Gründen wurde Anfang 2013 die Spezialisierung jedoch zurückgenommen. Die Bearbeitung der Unterhalts-heranziehung nimmt wieder die Leistungssachbearbeitung vor. Dieses hat zu Belastungen in der Leistungssachbearbeitung geführt. Dieses kann eine Ursache dafür sein, dass der Benchmark der GPA NRW nicht erreicht wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte die Personalausstattung in der stationären Pflege überprüfen. Anhaltspunkt kann der Benchmark der GPA NRW sein.

Die flächendeckend eingerichtete Pflegeberatung und die Pflegefachkraft können sich ebenfalls unterstützend auf den Arbeitsbereich auswirken. Hierzu gelten die oben angeführten Ausführungen. Die Verweildauern in den Heimen haben sich in den letzten Jahren verkürzt, da die ambulanten Hilfen weiter ausgebaut werden. Ferner haben auch die Kurzzeitpflegefälle zugenommen. Dies führt innerhalb der Sachbearbeitung zu einem Mehraufwand durch erhöhte Zu- und Abgänge. Ein interkommunaler Vergleich ist aufgrund der unterschiedlich genutzten Sozialhilfeprogramme und die unterschiedliche Zählweise nicht möglich.

Die GPA NRW hat auch das Stellenniveau für die stationäre Pflege erhoben. Hier ergeben sich zum Teil große Unterschiede in den kreisfreien Städten, die sich auch auf die Leistungskennzahl auswirken können. Viele Städte haben bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen keine Stellen im mittleren Dienst eingesetzt.

Stellenniveau für die stationäre Pflege in Prozent 2011

Besoldung-/Entgeltgruppen	Vollzeit-Stellen Hamm	Vollzeit-Stellen in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert
mittlerer Dienst	1,69	29,6	0,0	100	75,0
gehobener Dienst	4,01	70,4	0,0	100	25,0

Die geplante Gesetzesänderung zur Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens für das Pflegewohngeld wird entsprechende Arbeitszeiten binden, die dann bei einer Betrachtung der Aufgabe zu berücksichtigen sind.

Unterhaltsheranziehung

Das Unterhaltsrecht wird von einer sich wandelnden Rechtsprechung und umfassenden Kenntnissen aus anderen Rechtsgebieten geprägt, deshalb wird von den Mitarbeitern ein hohes Spezialwissen gefordert. Die Einrichtung einer spezialisierten Unterhaltsabteilung führt zu Einnah-

mesteigerungen. In Hamm ist wie oben bereits beschrieben die Unterhaltsbearbeitung nicht spezialisiert.

→ **Empfehlung**

Die Bündelung von spezialisiertem Wissen stellt ein einheitliches Handeln sicher und entlastet die Sachbearbeitung. Die Zusammenführung der Unterhaltsbearbeitung von mehreren Aufgabengebieten erschließt Synergien. Deshalb sollte die Stadt Hamm erneut über eine Spezialisierung nachdenken.

Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege

Bei den Unterhaltsverpflichtungen für die Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Einrichtungen erreicht die Stadt Hamm einen Wert von 47 Euro in 2011 und 40 Euro in 2012. Das Ergebnis liegt unter dem interkommunalen Durchschnitt von 338 Euro 2011 bzw. 317 Euro 2012 und bildet das Minimum in beiden Vergleichsjahren.

Für die Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege setzte die Stadt Hamm in 2011 1,23 Stellen (0,07 Stellen Leitung) ein.

Vollzeit-Stellen für die Unterhaltssachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 100.000 Einwohner 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,68	0,45	2,42	1,08	0,77	0,94	1,24	18

Nach Angaben der Unterhaltsstellen der kreisfreien Städte werden die Unterhaltsfälle immer komplexer. Die Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle konnte von der Stadt Hamm nicht benannt werden. Die Daten wurden bisher nicht erfasst. Hierzu entwickelt sie gerade ein Konzept. Die Entwicklung der Einnahmen soll in das Berichtswesen eingebunden werden. Aufgrund der unterschiedlichen Datenlage der Vergleichsstädte hat die GPA NRW keinen Benchmark gebildet.

→ **Feststellung**

Mit der Einbindung der Einnahmeverwaltung in das Controllingsystem leistet das Sozialamt einen weiteren Beitrag zur Gesamtsteuerung.

Unterhaltsheranziehung sonstige Leistungen

Neben den Unterhaltsheranziehungen der Hilfe zur Pflege werden auch noch andere SGB XII Unterhaltsforderungen bearbeitet. Anders als andere kreisfreie Städte konnte die Stadt Hamm das eingesetzte Personal hierfür spezifizieren.

→ **Feststellung**

Eine Aufteilung der Stellenanteile nach unterschiedlichen Rechtsgebieten ist sinnvoll, um die Arbeitsschwerpunkte und Zeitanteile zu ermitteln.

Für die Unterhaltsheranziehung der sonstigen SGB XII Leistungen setzte Hamm 2011 1,1 Stellen (0,28 für Leitung) ein. Ein GPA Benchmark wird aus den oben genannten Gründen nicht gebildet.

Wohn- und Teilhabegesetz (WTG)

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

Der Landesgesetzgeber plant die Ablösung des Landespflegegesetzes und des WTG zu einem kombinierten Alten- und Pflegegesetz sowie Wohn- und Teilhabegesetz (GEPA NRW¹⁰). Die angestrebte Kombination dieser beiden Gesetze soll auch einen neuen Rahmenprüfkatalog enthalten. Zusätzlich soll es zu einer Ausweitung des Prüfauftrages kommen. Die Auswirkung auf die Arbeit der Heimaufsicht bleibt abzuwarten, da die genauen gesetzlichen Regelungen noch unklar sind. Dabei wäre es hilfreich, wenn einheitliche Vorgaben für Prüfberichte geregelt würden.

Die Heimaufsicht ist organisatorisch dem Sozialamt zugeordnet. In 2011 ist die Heimaufsicht mit 3,15 Vollzeit-Stellen durchgeführt worden. Der Leitungsanteil betrug 0,18 Stellen. In 2013 stockte Hamm das Personal geringfügig auf.

Vollzeit-Stellen für die Heimaufsicht je 100.000 Einwohner 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,73	0,43	2,37	1,11	0,78	0,96	1,43	22

In 2011 unterlagen 42 Einrichtungen mit 2.329 Plätzen der Heimaufsicht.

Anzahl der Einrichtungen/Platzzahlen Heimaufsicht je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Einrichtungen	14	6,8	48,0	24,3	16,8	22,6	30,6	22
Plätze	779	554	2.831	1.539	1.117	1.358	1.770	22

Aufgrund der oben angeführten anstehenden Veränderungen wird in der Heimaufsicht kein Benchmark gebildet. Neben Verwaltungskräften wird in Hamm in der Heimaufsicht auch eine Mitarbeiterin aus der Altenpflege eingesetzt. Da die Anforderungen in der Heimaufsicht immer weiter gestiegen sind, hat sich ein Team mit mehreren Professionen bewährt.

¹⁰ 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

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm muss die Heimaufsicht als externe Qualitätssicherung so personalisieren, dass der gesetzliche Auftrag erfüllt werden kann.

→ **Empfehlung**

Der interdisziplinäre Mix aus Pflegefachkräften und Verwaltungskräften sollte bei einer eventuellen Personalaufstockung bedacht werden.

Bei einer eventuellen Personalaufstockung sollte Personal mit einem Pflegehintergrund ausgewählt werden. Zusätzlich sind auch Vertretungsmöglichkeiten bedacht werden.

Wohngeld

Die Wohngeldstellen sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten verortet. In Hamm gehört die Wohngeldstelle seit Anfang 2014 zum Sozialamt. Vorher wurden die Aufgaben vom Wohnbauförderungsamt wahrgenommen. Dabei wird das Wohngeld direkt aus dem Landeshaushalt gezahlt¹¹. Die Stadt Hamm hat die Kosten für die Bearbeitung der Wohngeldanträge zu tragen, eine Erstattung der Personal- und Sachkosten durch das Land NRW erfolgt nicht.

Die Bearbeitung erfolgte 2011 mit insgesamt 6,27 Vollzeit-Stellen. Die Leitungsstellen sind mit 0,82 Vollzeit-Stellen angegeben und liegen am Mittelwert der Vergleichsstädte bezogen auf eine Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. In 2012 veränderten sich die Stellenanteile auf 5,68 Vollzeit-Stellen. Die Wohngeldstelle sparte 0,45 Vollzeit-Stelle Leitungsaufgaben ein. Je 100.000 Einwohner werden für die Wohngeldbearbeitung 3,44 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Damit liegt die Stadt Hamm unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 4,43.

8.699 Wohngeld-Berechnungsfälle sind lt. der Statistik IT.NRW bearbeitet worden. Davon 885 Lastenzuschüsse. 2012 sind die Wohngeldberechnungsfälle stark gesunken. Es wurden 7.041 Wohngeldberechnungsfälle (davon 768 Lastenzuschussfälle) bearbeitet.

Anzahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2011

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

Grundlage für den Benchmark der GPA NRW sind die Wohngeld-Berechnungsfälle aus der Wohngeld-Statistik von IT.NRW. In allen Vergleichsstädten sind die Antragszahlen im Wohngeld gesunken. Dieses hat unterschiedliche Ursachen¹². Das seit dem 01.01.2009 unveränderte Wohngeld hat aufgrund steigender Einkommen und Mieten seine Wirksamkeit als Unterstützungsleistung verloren. Gleichzeitig ist die Zahl von Haushalten gestiegen, die aus dem Wohngeldbezug in den Bezug aufstockender Leistungen nach dem SGB II wechseln. Auch 2013

¹¹ s. dazu § 32 WoGG Der Bund erstattet dem Land die Hälfte der Wohngeldzahlungen.

¹² siehe dazu auch das Diskussionspapier der Dezernate IV7V der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages zum Verhältnis Wohngeld und Kosten der Unterkunft

gingen die Wohngeld-Berechnungsfälle nochmals zurück. Dieser Trend wird sich auch 2014 fortsetzen.

Neben diesen Wohngeld-Berechnungsfällen gibt es auch noch die sog. Proberechnungsfälle. Die Proberechnungen werden für die Jobcenter durchgeführt, um einen fiktiven Wohngeldanspruch zu ermitteln. Dieser dient als Grundlage um festzustellen, ob ein SGB II –Anspruch besteht. Die Proberechnungen werden von den Wohngeld-Stellen unterschiedlich gezählt und erfasst. Lt. Aussage der Stadt Hamm wurden in 2011 ca. 1.000 Proberechnungen durchgeführt. Dabei laufen die Proberechnungen in Hamm über das Wohngeld-System. Die Wohngeldstelle erfasst sie allerdings nicht in der Statistik für IT NRW.

→ **Empfehlung**

Die Wohngeldstelle sollte das Verfahren zu den Proberechnungen dahingehend prüfen, ob nicht das Jobcenter Berechnungen übernehmen kann. Auch eine Vereinbarung mit dem Jobcenter bezüglich der Proberechnungen kann zu Arbeitserleichterungen in der Wohngeldstelle führen und die Proberechnungen reduzieren.

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 1.050 Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt. Dieser Wert wird von der Stadt Hamm übertroffen. Die Städte, die den Benchmark erreichen bzw. überschreiten bearbeiten die Anträge zentral.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm übertrifft den Benchmark der GPA NRW, deshalb ergibt sich kein Stellenpotenzial.

Die Städte, die den Benchmark erreichen bzw. überschreiten, haben wie Hamm eine zentralisierte Bearbeitung. Die Bearbeitung der Lastenzuschüsse ist zeitintensiver als die der Mietzuschüsse. Der Anteil der Lastenzuschüsse von 10,2 Prozent erreicht in 2011 das Maximum der kreisfreien Kommunen.

Die GPA NRW hat das Stellenniveau für die Aufgabe Wohngeld erhoben. Dieses kann sich auf die Aufgabenerledigung auswirken. In Hamm sind fast 80 Prozent der Sachbearbeiterstellen im Wohngeld im gehobenen Dienst. Der Durchschnitt der Vergleichsstädte liegt bei 25 Prozent. Insbesondere bei schwierigen Sachverhalten, Rückforderungen, Bußgeldern und zukünftig auch bei den Widersprüchen kann sich die unterschiedliche Stellenausstattung bemerkbar machen:

Stellenniveau für die Aufgabe des Wohngelds in Prozent 2011

Besoldung-/Entgeltgruppen	Vollzeit-Stellen Hamm	Vollzeit-Stellen in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert
mittlerer Dienst	1,18	21,7	9,0	100	74,9
gehobener Dienst	4,27	78,3	0,0	91	25,1

Das Stellenniveau ist für die Stadt Hamm ein begünstigender Faktor, damit der Benchmark der GPA NRW erreicht wird.

2013 ist der bundesweite elektronische Datenabgleich im Wohngeldbereich¹³ eingeführt worden. In NRW war der automatisierte Datenabgleich bereits eingeführt. Dieser wurde ausgeweitet (auf sog. Mini-Jobs, sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten und Renten). Hierdurch ist zunächst ein Mehraufwand entstanden:

- Eingabe von Daten wie Geburtsort bei allen laufenden Fällen,
- Verarbeitung der Prüfergebnisse,
- Rücknahmen von Bewilligungsbescheiden sowie
- die damit verbundenen Rückforderungsgrundlagen, Auskunftsverlangen und ihre Durchsetzung und Anforderungen.

Nach den Erfahrungen bei der Einführung des elektronischen Datenabgleichs auf Landesebene hat sich der mit dem Datenabgleich verbundene Arbeitsaufwand nach dem erstmaligen Abgleich wieder reduziert. Es ist allerdings ein Mehraufwand geblieben, der je nach vorheriger Sachverhaltsaufklärung unterschiedlich sein wird. Auch in Hamm ist es zunächst zu einem Mehraufwand gekommen.

Bei der künftigen Personalbemessung im Bereich Wohngeld sind die geplanten Gesetzesänderungen zu berücksichtigen. Mit der Änderung des Justizgesetzes NRW soll das Widerspruchsverfahren im Wohngeld zum 1. Januar 2015 wieder eingeführt werden. Mit der geplanten Wohngeldnovelle zum 1. April 2015 werden steigende Fallzahlen erwartet. Mit dieser Novelle sollen nicht nur die Wohngeldzahlungen steigen, sondern auch der Kreis der Wohngeldberechtigten wird gesetzlich ausgeweitet.

Rentenversicherung

Das Versicherungsamt gehört in Hamm zum Amt für Soziale Integration. Dort wird die Leistung in sieben Bezirksstellen wahrgenommen. Für die Bearbeitung der Rentenversicherung setzte Hamm 2011 9,47 Stellen Sachbearbeitung ein. 2012 wurden die Stellen auf 8,47 Vollzeit-Stellen und 2013 8,29 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung reduziert. Es wurden 0,76 Leitungs-Stellen eingesetzt.

Je 100.000 Einwohner setzte Hamm in 2011 5,62 Stellen ein. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 2,0 Stellen. Im Jahr 2011 hat die Stadt Hamm neben sonstigen Anträgen und Beratungen 4.176 Antragsverfahren nach dem SGB VI bearbeitet. Davon waren ein großer Teil (1.956) Kontenklärungen. Hamm legt nach eigener Aussagen einen großen Schwerpunkt auf Beratung der Bürger in Fragen der Rentenversicherung. Durch die intensive Beratung würden in anderen Leistungsbereichen Fälle verhindert.

¹³ Automatisierter Datenabgleich nach § 33 Abs. 5 WOGG

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Rentenversicherung 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
441	276	983	638	508	604	781	15

Die GPA NRW hat den Benchmark auf 900 Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung festgelegt.

→ **Feststellung**

Hamm erreicht im Versicherungsamt den Benchmark der GPA NRW nicht. Es ergibt sich bezogen auf die Stellenausstattung 2013 ein Potenzial von rund 3,5 Vollzeit-Stellen.

Auffällig ist in den Vergleichskommunen die teils sehr unterschiedliche Fallintensität. Neben der Kommune nehmen auch andere Stellen die Anträge entgegen (z.B. Rentenversicherungsträger, Rentenvereine). In einigen Städten (Bonn, Duisburg, Leverkusen, Köln und Wuppertal) gibt es kein Versicherungsamt. Häufig ist es historisch gewachsen bzw. auch abhängig von den bestehenden örtlichen Strukturen (Nähe zum Rentenversicherungsträger und Angebot der Rentenversicherungsträger vor Ort zu beraten), in welcher Intensität die Kommune diese Aufgabe wahrnehmen. In der Stadt Hamm ist kein Rentenversicherungsträger ansässig.

Nach § 16 Abs. 1 SGB I werden Rentenanträge von den kreisfreien Städten entgegengenommen. Eine Konkretisierung, was unter einer Entgegennahme von Anträgen zu verstehen ist, enthält das Gesetz nicht. Dabei ist unstrittig, dass den Gemeinden im Zuge der Entgegennahme der Anträge mehr als eine Briefkastenfunktion (also die bloße Entgegennahme und Weiterleitung der Anträge) zukommt. Dies ergibt sich aus § 15 Abs. 2 SGB I. Die Gemeinden sollen Auskünfte grundsätzlicher Art erteilen. Die qualifizierte Beratungspflicht obliegt allein den Sozialversicherungsträgern auf Grundlage des § 14 SGB I. Noch konkreter wird das Aufgabenportfolio der Gemeinden auf Grundlage des § 93 Abs. 1 Satz 1 SGB IV – Aufgaben der Versicherungsämter. Nach § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung der Sozialgesetze werden in NRW die kreisfreien Städte und in Angelegenheiten der Rentenversicherung die Gemeinden als zuständige Versicherungsämter benannt (§ 2 Abs. 1 und 2 ZuVO SGB). Den Gemeinden obliegt die Aufgabe, im Rahmen der Antragsannahme den Sachverhalt aufzuklären, Beweismittel beizufügen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten Sach- und Rechtsfragen zu beantworten. Eine qualifizierte Beratungspflicht lässt sich daraus nicht ableiten. Diese ist Aufgabe der Rentenversicherungsträger.

→ **Empfehlung**

Um das ermittelte Stellenpotenzial umsetzen zu können, sollte die Stadt Hamm ihre Standards im Versicherungsamt überprüfen. Auf freiwillige Leistungen sollte sie verzichten.

Durch Veränderungen im Rentenrecht kann sich auch die Arbeitsbelastung bei den Versicherungsämtern ändern (Beispiel Mütterrente und die abschlagsfreie Rente ab 63 Jahre). Dadurch kann es vorübergehend oder dauerhaft zu erhöhten Antragszahlen kommen. Dieses ändert jedoch nichts an dem von der GPA NRW festgesetzten Benchmark.

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Die BAföG Ämter sind in den kreisfreien Städten in unterschiedlichen Organisationseinheiten (Jugendamt, Bürgeramt, Sozialamt) angesiedelt. Das Amt für Ausbildungsförderung der Stadt Hamm ist organisatorisch dem Jugendamt zugeordnet. Die Ausgaben werden direkt aus dem Landeshaushalt gezahlt¹⁴. Die Stadt Hamm hat die Kosten für die Bearbeitung der BAföG-Anträge zu tragen, eine Erstattung der Personal- und Sachkosten durch das Land NRW erfolgt nicht.

In 2011 setzte Hamm 2,1 Vollzeit-Stellen für die BAföG Bearbeitung ein, 0,1 für Leitung und 2,0 für Sachbearbeitung. Dieses entspricht im Vergleichsjahr bezogen auf 100.000 Einwohner 1,15 Vollzeit-Stellen. Sie liegt damit unter dem Mittelwert der kreisfreien Städte (1,24 Vollzeit-Stellen).

Grundlage für die Leistungskennzahl der GPA NRW ist die BAföG-Statistik von IT. NRW. Hier werden die Neu- und Wiederholungsanträge gezählt. Neben diesen Anträgen werden von allen BAföG-Ämtern zusätzlich manuelle Anträge, Rückforderungsfälle und sonstige Tätigkeiten wie z.B. Änderungseingaben bearbeitet. Diese zählen und werten die kreisfreien Städte unterschiedlich. In 2011 bearbeitete das BAföG-Amt 533, 2012 627 und 2013 533 Anträge. 2014 gehen die Antragszahlen wahrscheinlich noch einmal zurück.

Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung BAföG 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
295	239	685	354	291	330	372	20

Den Benchmark legte die GPA NRW auf 380 Anträge je Vollzeit-Stelle fest.

→ Feststellung

Die Anzahl der Antragsverfahren je Vollzeit-Stelle liegt unterhalb des Benchmarks der GPA NRW. Es ergibt sich ein Stellenpotenzial von rund einer halben Stelle.

Eine hohe Anzahl an Neuanträgen führt zu einer erhöhten Arbeitsbelastung, da die Arbeitsintensität größer ist als bei Wiederholungsanträgen. Der Anteil der Neuanträge an den Gesamtanträgen nach IT.NRW liegt in Hamm durchgehend über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen (2011 52,5, 2012 53,9, 2013 48,21 Prozent). Der interkommunale Maximalwert liegt bei 56 Prozent.

Auch das Stellenniveau spielt bei der Aufgabenwahrnehmung eine Rolle. Dieses hat die GPA NRW miterfasst:

¹⁴ Davon trägt der Bund 65 Prozent der Kosten und das Land 35 Prozent. Mit der BAföG Novelle werden ab 2015 sämtliche Kosten vom Bund getragen werden.

Stellenniveau für die Aufgabe des BAföG in Prozent 2011

Besoldung-/Entgeltgruppen	Vollzeit-Stellen Hamm	Vollzeit-Stellen in Prozent	Minimum	Maximum	Mittelwert
mittlerer Dienst	2,0	100	0,0	100,0	44,4
gehobener Dienst	0,0	0,0	0,0	100,0	55,6

Die Stadt Hamm setzt für die Aufgaben BAföG keine Mitarbeiter im gehobenen Dienst ein. Dieses ist in den Vergleichskommunen anders. Erschwernisse in der Sachbearbeitung können die Folge sein.

Seit 2014 sind Online-Anträge über IT. NRW möglich. Inwieweit dieses Verfahren von den BAföG-Berechtigten angenommen wird, bleibt abzuwarten. In Hamm haben sich bisher nur sehr wenige BAföG-Berechtigte an dem Online-Verfahren beteiligt. Deshalb kann noch nicht eingeschätzt werden, ob dieses Verfahren mittelfristig zu einer Arbeitsentlastung führen wird.

Inzwischen ist eine BAföG Novelle beschlossen worden. Das 25. BAföG-Änderungsgesetz verändert nicht nur die Finanzierungsstruktur zwischen Bund und Land, sondern das BAföG wird zum Schuljahr 2016 auch inhaltlich verändert. Die Bedarfssätze und die Einkommens- und Vermögensfreibeträge werden angehoben. Mit den Änderungen werden die Antragszahlen im BAföG vermutlich steigen.

Gesamt Betrachtung des Stellenvergleichs in den einzelnen Aufgabenfeldern

Die Stellenausstattung in den betrachteten Aufgabenbereichen entspricht in weiten Teilen den von der GPA NRW festgesetzten Benchmarks. In einigen Aufgabenbereichen werden die Benchmarks sogar übertroffen. In der stationären Pflege, in der Rentenversicherung und im BAföG sind Stellenpotenziale vorhanden.

Bei allen im Stellenvergleich betrachteten Aufgabenfeldern spielen die personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle: Krankheitsbedingte Ausfallzeiten oder altersbedingte bzw. sonstige Fluktuationen belasten das eingesetzte Personal. Auch nach einer Wiederbesetzung ist der Arbeitsablauf belastet, da die Einarbeitungszeit sowohl die einzuarbeitende Kraft als auch die routinierte Kraft einschränkt. Die Qualität der Aufgabenwahrnehmung kann und soll mit den gebildeten Kennzahlen nicht dargestellt werden. Zusätzlich können die Aufgaben - wie eingangs bereits beschrieben- durch örtliche Besonderheiten und kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen geprägt sein.

Gesamtpotenzial Stellenvergleich

Aufgabe	Stellenpotenzial	Personalaufwendungen in Euro*	Gesamtpotenzial in Euro
Stationäre Hilfe zur Pflege	1,5	57.000	85.500
Rentenversicherung	3,5	54.500	190.750

Aufgabe	Stellenpotenzial	Personalaufwendungen in Euro*	Gesamtpotenzial in Euro
BAföG	0,5	47.000	23.500
Gesamt	5,5		299.750

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

Die ermittelten Potenziale können aufgrund der Altersfluktuation bzw. von Bedarfen in anderen Aufgabenbereichen in den nächsten Jahren umgesetzt werden. Die genaue Realisierung der Stellenpotenziale ist durch eigene organisatorische Untersuchungen zu konkretisieren. Dabei sind Vorgaben (Standards) zur Aufgabenerfüllung wichtig, die die angestrebte Qualität und die Anforderungen konkretisieren. Daneben muss festgelegt werden, ob und wie bisherige Standards ggf. abgesenkt werden können. Dies kann beispielsweise zu längeren Warte- oder Bearbeitungszeiten oder den Wegfall von freiwilligen (Beratungs-) Leistungen führen. Die Entwicklung der Fallzahlen und die veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen sind ebenfalls in die Bemessung einzubeziehen. Hinweise gibt es dazu in den jeweiligen Kapiteln.

Produktbereich 05 Soziale Leistungen

Fehlbetrag Soziale Leistungen je Einwohner

Der Fehlbetrag wird auf der Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse des Teilergebnisplanes zum Produktbereich „05 Soziale Leistungen“ ermittelt. In diesem Produktbereich sind die Sozialaufwendungen, die zunehmend die NRW Haushalte belasten, abgebildet. In NRW lagen die Sozialausgaben im Jahr 2013 bei insgesamt 14 Milliarden Euro. Der Produktbereich 05 der kreisfreien Städte unterscheidet sich stark aufgrund unterschiedlicher

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

Diese Kennzahl wird aufgrund der oben beschriebenen Unterschiede nicht interkommunal verglichen. Der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Durch unterschiedliche Entlastungen des Bundes (zum Beispiel im 4. Kapitel SGB XII Grundsicherung und im SGB II-Bereich) sind die Erträge gestiegen. Der Fehlbetrag in der Stadt Hamm ist gleichwohl gestiegen.

Fehlbetrag Soziale Leistungen in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt	59.307.079	63.567.281	62.725.918	63.598.609	64.458.830
je Einwohner	325	350	345	349	354

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II¹⁵ sieht eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig. Die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen zuständig. So liegt der qualitative Schwerpunkt der Kommunen bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. In NRW sind dies 18 zugelassene kommunale Träger, darunter neben Hamm die kreisfreien Städte Essen, Mülheim an der Ruhr, Münster, Solingen und Wuppertal. Die Stadt Hamm hat ihr Jobcenter als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) organisiert. Bis zum 30.06.2013 war die Leistungsabteilung noch bei der Stadt Hamm im Sozialamt angesiedelt. Danach wurde sie in die AöR überführt.

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

SGB II-Quote in Prozent

	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert
2011	15,0	8,5	21,4	14,8
2012	15,2	8,4	21,6	14,9

In 2011 hat die Stadt Hamm rd. 34,8 Millionen Euro und in 2012 rd. 36,3 Millionen Euro an kommunalen Mitteln für die SGB II Leistungsbezieher aufgewendet. Die Bedarfsgemeinschaften bestehen landesweit aus durchschnittlich zwei Personen. Dieses ist auch in Hamm der Fall.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende je Leistungsbezieher in Euro

	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.140	2.011	2.656	2.324	2.175	2.346	2.468	22
2012	2.235	2.028	2.666	2.357	2.226	2.378	2.481	20

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro

	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	2.093	1.974	2.611	2.247	2.102	2.270	2.369	22
2012	2.176	1.987	2.583	2.281	2.156	2.308	2.399	20

Bei den kommunalen Leistungen sind die Leistungen für Unterkunft und Heizung bestimmend. Sie machen landesweit über 95 Prozent der kommunalen Leistungen aus. In Hamm liegt der

¹⁵ Sozialgesetzbuch Zweites Buch –Grundsicherung für Arbeitssuchende in der zur Zeit geltenden Fassung

Anteil bei 97,4 Prozent. Je geringer der Anteil ist, desto mehr Leistungen erbringen die Kommunen im Bereich der einmaligen Leistungen und der Leistungen für die Eingliederung. Dieses können Beihilfen für Hausrat oder Eingliederungsleistungen wie beispielsweise die Sucht- oder Schuldnerberatung sein.

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. Dabei bestanden einige Leistungen vorher bereits, zusätzlich wurden auch neue Leistungen geschaffen. Die Umsetzung des BuT liegt in der Verantwortung der Kommune und stellt sie vor besondere Herausforderungen. Das BuT besteht aus sechs Leistungskomponenten, die unterschiedlich in Anspruch genommen werden.¹⁶ In der Praxis hat sich das BuT als sehr kompliziert und verwaltungsaufwändig herausgestellt und wurde bereits mehrfach verändert. Ferner wird auch Schulsozialarbeit nach Bildung und Teilhabe zweckgebunden finanziert. Dafür wurde die Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten erhöht. Die GPA NRW hat sich daher entschlossen, nur wenige Kennzahlen darzustellen. Das Vergleichsjahr für das BuT ist das Jahr 2012, da in 2011 Schwierigkeiten in der Einführung und Umsetzung bestanden.

Organisation und Steuerung des BuT

Die kreisfreien Städte organisieren die Bearbeitung des BuT sehr unterschiedlich. Sie wird sowohl in unterschiedlichen Fachbereichen als auch zentral in einer Organisationseinheit wahrgenommen. So haben zum Beispiel einige Jobcenter die BuT-Bearbeitung für ihre SGB II-Berechtigten vollständig auf die kreisfreien Städte übertragen. In anderen Fällen ist das Jobcenter nur für das Schulbedarfspaket nach dem SGB II zuständig, nicht aber für andere Leistungen des BuT. In der Stadt Hamm werden Anträge für Leistungsbezieher nach dem SGB II im kommunalen Jobcenter und alle übrigen Anträge im Sozialamt bearbeitet. Dabei werden die anspruchsberechtigten Leistungsbezieher für das YouCard-System freigeschaltet. In Kooperation mit einer privaten Firma hat die Stadt Hamm eine Abrechnungslösung erarbeitet. Mit einer sogenannten YouCardHamm können bewilligte Leistungen aus dem BuT in Anspruch genommen werden. Mit dieser Karte können Leistungen direkt beim Leistungsanbieter bezahlt werden. Die Leistungen werden dann von der YouCardHamm abgebucht. Diese Karte bietet auch die Möglichkeit, im Internet nach Anbietern zu recherchieren (Mittagsverpflegung, Lernförderung, Kosten für Ausflüge etc.) und eigene Abbuchungen direkt einzusehen.

→ Feststellung

Die Stadt Hamm hat für die Bewilligung der BuT Mittel mit der YouCardHamm ein innovatives und unbürokratisches System gewählt.

¹⁶ Mittagsverpflegung, Schulbedarfspaket, Schulausflüge und Klassenfahrten, Lernförderung, Leistungen zur sozialen und kulturellen Teilhabe und Schülerbeförderungskosten

Kennzahlen zum BuT

Die Stadt Hamm wendete im Jahr 2012 rd. 1,7 Millionen Euro für BuT Leistungen auf. In NRW liegt die Ausschöpfungsquote der BuT Leistungen bei rd. 63 Prozent. Bundesweit liegt der Schnitt sogar nur bei 60 Prozent. Die Stadt Hamm verausgabte die BuT Mittel nahezu vollständig. Der Mitteleinsatz liegt inzwischen über den Erstattungen des Bundes. Ein mit Hamm vergleichbares Bewilligungs- und Abrechnungssystem der BuT Leistungen gibt es in den Vergleichskommunen nicht. Aus diesem Grunde werden keine Kennzahlen für die Stadt Hamm gebildet.

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bietet ein breites Spektrum an Leistungen für Menschen mit körperlichen, geistigen oder seelischen (psychischen) Behinderungen. In NRW sind die kreisfreien Städte in der Regel für alle ambulanten Eingliederungshilfeleistungen zuständig, die keine Wohnhilfen darstellen. Für die Leistungen zum Wohnen in ambulanter und stationärer Form sowie für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind die beiden Landschaftsverbände zuständig. Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen nehmen einen immer größeren Umfang im Haushalt ein, auch weil die Zahl der Menschen mit Behinderungen gestiegen ist¹⁷. Begleitet wird diese Entwicklung durch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen. Das sind beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit der Ratifizierung in 2009 geltendes Bundesrecht ist, oder die Neuformulierung wesentlicher Teile des SGB XII. Die kreisfreien Städte erbringen seit Jahren einen erheblichen Finanz- und Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der gesetzlich geregelten Eingliederungshilfeleistungen.

Die kreisfreien Städte sind unterschiedliche Wege gegangen, um den Anstieg der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe zu begrenzen. Die Hauptleistungsarten der Eingliederungshilfe bei den kreisfreien Städten sind die Frühförderung, die Integrationshilfen und der Behindertenfahrdienst. Alle Leistungsarten, die nicht den vorgenannten Hilfearten zugeordnet werden konnten, werden unter den sonstigen Hilfen erfasst. Hier hat die GPA NRW bei den kreisfreien Städten große Unterschiede in der Zuordnung festgestellt. In Hamm wurden beispielsweise Autismusfälle und Fälle mit psychisch sozialer Betreuung den sonstigen Hilfen zugeordnet. Inzwischen hat die Stadt Hamm für diese Fälle eigene Buchungsstellen eingerichtet.

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe in Euro

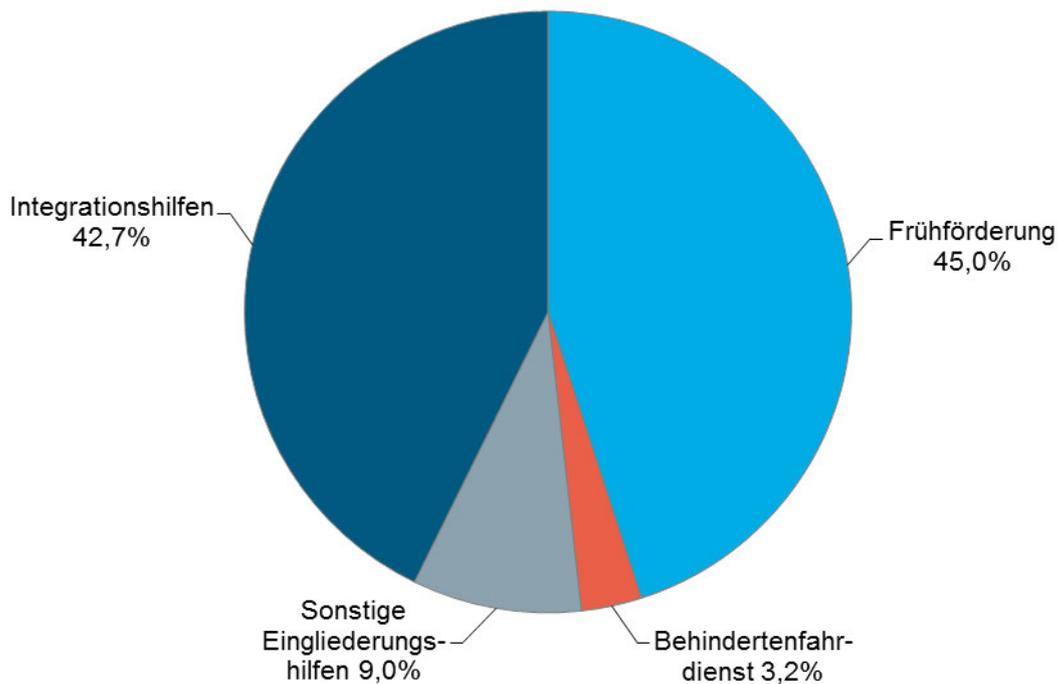
	2008	2009	2010	2011	2012
Transferaufwendungen mit Behindertenfahrdienst	1.418.378	1.561.294	1.695.949	2.194.569	2.097.729
Transferaufwendungen ohne Behindertenfahrdienst	1.333.952	1.470.866	1.606.834	2.126.090	2.030.269

¹⁷ s. dazu auch IT NRW –Statistik Schwerbehinderte Menschen in NRW-

	2008	2009	2010	2011	2012
dienst					

In der Stadt Hamm verteilt sich die Eingliederungshilfe auf folgende Hilfearten:

Verteilung der Hilfearten in der Eingliederungshilfe in Prozent 2012



Die Transferaufwendungen für die Eingliederungshilfe sind in Hamm wie auch in den anderen kreisfreien Städten gestiegen, insbesondere die Fallzahlen und Aufwendungen für die Integrationshilfen (siehe dazu auch Abschnitt Integrationshilfen). In der Stadt Hamm sind die Aufwendungen 2012 leicht zurückgegangen, da im Jahr 2011 ein sehr kostenaufwendiger Fall abgewickelt wurde. Dieser ist in 2012 aus dem Leistungsbezug herausgefallen. Zukünftig wird es auch einen Bedarf an teilstationären bzw. stationären Hilfen der Eingliederungshilfe geben. Da der Behindertenfahrdienst sehr unterschiedlich organisiert ist und zum Teil freiwillige Anteile enthält, werden die folgenden Kennzahlen ohne den Behindertenfahrdienst dargestellt. Der Behindertenfahrdienst wird in einem eigenen Abschnitt untersucht.

Transferaufwendungen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je Einwohner in Euro

	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	11,67	3,41	27,06	10,13	7,50	8,86	10,17	21
2012	11,15	3,25	28,47	10,99	7,53	9,12	11,70	20

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.

In Hamm werden die Eingliederungshilfen ganzheitlich im Sozialamt bearbeitet. Von den Mitarbeitern werden daneben noch andere Hilfen außerhalb von Einrichtungen bearbeitet. Eine Spezialisierung auf die Eingliederungshilfesachbearbeitung ist nicht erfolgt. Zusätzlich ist noch der kinderärztliche Dienst des Gesundheitsamtes beteiligt. Berücksichtigt werden in dem Vergleich nur die Stellenanteile für die Leistungsgewährung. In 2011 sind 2,40 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 0,49 Stellen für Leitung eingesetzt worden.

Vollzeit-Stellen Eingliederungshilfe (ohne Behindertenfahrdienst) je 100.000 Einwohner 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,59	0,51	2,34	1,19	0,97	1,10	1,35	22

Wie oben bereits beschrieben sind die Leistungsarten der Eingliederungshilfe sehr verschieden. Deshalb hat die GPA NRW keine Leistungskennzahlen und keinen Benchmark gebildet.

Insbesondere die Antragsbearbeitung im Bereich der Eingliederungshilfen für behinderte Menschen ist sowohl zeitaufwendig als auch kostenintensiv. Hier kann sich bereits ein geringfügiger Anstieg des Antragsvolumens (z. B. Antrag auf ein persönliches Budget) erheblich auf die erforderliche Stellenausstattung auswirken. Bisher nimmt in Hamm allerdings noch kein Leistungsberechtigter das persönliche Budget in Anspruch. Die zu bearbeitenden Sachverhalte werden immer komplexer. Durch ständige Gesetzesänderungen und Gerichtsurteile sind die Anforderungen an die Sachbearbeitung gestiegen. Ursächlich sind besonders die Integrationshilfen, die sich ständig weiterentwickelt haben. Aus diesem Grunde hat sich eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung bewährt. Die Stadt Hamm hat Teilbereiche innerhalb des Bearbeitungsteams spezialisiert. Dieses gilt beispielsweise für die Integrationshilfen.

→ **Feststellung**

Eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung erleichtert die Steuerung im Einzelfall und die Gesamtsteuerung in den Eingliederungshilfen.

Frühförderung

Im Rahmen der Eingliederungshilfe werden heilpädagogische Maßnahmen im Vorschulalter gewährt. Die bedeutendste heilpädagogische Leistung ist die Frühförderung. Der Begriff Frühförderung ist eine Sammelbezeichnung für pädagogische und therapeutische Maßnahmen. Die Frühförderung umfasst dabei alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um eine drohende Behinderung zu vermeiden oder eine bestehende Behinderung durch gezielte Förder- und Behandlungsmaßnahmen auszugleichen oder zu mildern. In der Frühförderung werden Kinder vom Säuglingsalter an bis zum Schuleintritt gefördert. Eine frühestmögliche Förderung kann Maßnahmen der Eingliederungshilfe vermeiden und/oder den Hilfebedarf verringern bzw. verzögern. Das Angebot der Frühförderung umfasst solitäre Frühförderung und die Komplexleistung. Die Komplexleistung vereint Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der

Eingliederungshilfe. Soweit die allgemeinen Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind, erhält das Kind sowohl eine heilpädagogische als auch eine medizinisch-therapeutische Förderung. Eine Kostenbeteiligung der Eltern für Maßnahmen der Frühförderung sieht das Gesetz nicht vor.

Die Transferaufwendungen für die Frühförderung machen in Hamm 2012 fast die Hälfte des Gesamttransfers der Eingliederungshilfe aus. Die Transferaufwendungen in Höhe von rund 944.000 Euro in 2012 sind nahezu auf dem gleichen Niveau wie 2008. Leider ist es der Stadt Hamm erst seit 2011 buchungstechnisch möglich, die Zahlen der Leistungsbezieher von Frühförderung zu spezifizieren. Ein Zeitverlauf kann daher leider nicht dargestellt werden. Von 2011 nach 2012 sind die Zahlen der Leistungsbezieher von Frühförderung von 478 auf 450 gesunken.

Leistungsbezieher von Frühförderung je 1.000 Einwohner unter 6 Jahren (Leistungsdichte)

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
49,0	7,8	56,5	28,0	16,5	21,9	38,0	18,0

Die Leistungsdichte liegt in Hamm auf einem hohen Niveau. Obwohl die Zahl der Leistungsbezieher gesunken ist, sind die Transferaufwendungen im Vergleich 2011 zu 2012 um 84.000 Euro gestiegen.

Transferaufwendungen Frühförderung je Leistungsbezieher in Euro

	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	1.800	783	7.435	3.067	1.800	2.696	4.009	21
2012	2.099	1.208	5.629	3.040	1.833	2.632	4.266	20

In dem interkommunalen Vergleich sind die unterschiedlichen Systeme der Frühförderung (interdisziplinäre¹⁸ und solitäre Förderung) enthalten. In Hamm ist keine interdisziplinäre Frühförderung eingerichtet. Deshalb liegen die Transferaufwendungen Frühförderung je Leistungsbezieher unterhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen.

Ein Schlüssel in der Begrenzung der Aufwendungen in der Frühförderung liegt in der Optimierung der Zugangssteuerung. In Hamm werden Anträge auf Frühförderung mit einem standardisierten Vordruck über den behandelnden Kinderarzt an das Gesundheitsamt weitergeleitet. Der kinderärztliche Dienst des Gesundheitsamtes erstellt danach ein Gutachten über den Förderbedarf. Die Förderpläne werden seitens der Therapeutinnen der Frühfördereinrichtungen und der Ärztinnen des kinderärztlichen Dienstes erstellt. Die Bewilligung der erforderlichen Hilfe erfolgt aufgrund des dort erstellten Gutachtens durch die Leistungssachbearbeitung Eingliederungshilfe. Die Abstimmung zwischen dem Sozialamt und Gesundheitsamt ist zwar nicht verbindlich geregelt, in der Praxis funktioniert die Zusammenarbeit reibungslos. Die Frühförderung in

¹⁸] siehe dazu auch § 3 der Frühförderungsverordnung-FrühV

Hamm wird durch zwei Frühförderstellen durchgeführt. Mit beiden Einrichtungen wurde keine Leistungsvereinbarung nach § 75 Abs. 3 SGB XII geschlossen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte mit den Leistungserbringern der Frühförderung Vereinbarungen nach § 75 Abs. 3 SGB XII schließen. Damit wird die Steuerung und Qualitätssicherung der Leistungen besser gewährleistet.

In den Vereinbarungen (Leistungsvereinbarung, Vergütungsvereinbarung und Prüfungsvereinbarung) sollten zur Qualitätssicherung Dokumentations- und Nachweispflichten der Einrichtungen hinterlegt werden.

→ **Empfehlung**

Wirkungskennzahlen bilden eine Voraussetzung für die ständige Qualitätssicherung und/oder Qualitätsverbesserung und zeigen der Verwaltungsleitung und Politik die Ergebnisse der Arbeit auf. Deshalb sollte die Stadt Hamm Wirkungskennzahlen entwickeln.

Integrationshilfen

Bei den Hilfen zur angemessenen Schul- und Ausbildung ist die bedeutendste Leistung die Integrationshilfe. Integrationshelfer sollen den schulpflichtigen Kindern mit einer Behinderung den Schulbesuch ermöglichen oder erleichtern. Die Fallzahlen und die Aufwendungen sind in den letzten Jahren bei allen kreisfreien Städten stark angestiegen. Gründe hierfür liegen in den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention¹⁹. Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz NRW wurde zum Schuljahr 2014/2015 der gemeinsame Unterricht von Menschen mit und ohne Behinderung als Regelfall im Schulgesetz verankert. Danach sollen vermehrt Kinder mit einer Behinderung in Regelschulen beschult werden. Die Umsetzung der Inklusion hat weitreichende Konsequenzen für die kommunalen Aufgaben (zum Beispiel: auf die Schaffung barrierefreier Schulgebäude und Schulgelände, auf die Ausstattung der Regelschulen, auf die Schülerbeförderung, Ganztagsbetreuung, Schulentwicklungsplanung etc.). Ferner nehmen die Inanspruchnahmen von Integrationshilfen für die Jugend- und Sozialhilfe zu. Weitere Fallzahlensteigerungen sind zu erwarten, obwohl die Bevölkerungszahlen in der anspruchsberechtigten Bevölkerung zurückgehen. Inzwischen hat das Land seine Konnexität anerkannt und übernimmt für Schulträgeraufgaben 25 Millionen Euro und für sonstiges nicht lehrendes Personal 10 Millionen Euro²⁰. Die erste Inklusionspauschale wird spätestens zum 1. Februar 2015 vom Land ausbezahlt. Diese Inklusionspauschale soll der Mitfinanzierung der Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens durch nichtlehrendes Personal der Kommunen dienen. Kosten zur Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35 a SGB VIII und § 54 SGB XII sind ausgenommen. Genau wie bei der Frühförderung werden die Eltern an den Kosten der Integrationshilfen weitgehend nicht beteiligt

¹⁹ In Deutschland ist die Behindertenrechtskonvention seit dem 26.03.2009 geltendes Recht.

²⁰ siehe dazu auch Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für schulische Inklusion vom 9. Juli 2014

Transferaufwendungen Integrationshilfen in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt	294.691	459.925	709.293	857.526	896.573
je Leistungsbezieher	k.A*.	k.A*.	k.A*.	14.784,93	17.931,46

*die einzelnen Hilfearten der Eingliederungshilfe wurden erst ab 2011 im Buchungssystem der Stadt Hamm erfasst

Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher der Integrationshilfen werden nicht interkommunal verglichen. Von einigen kreisfreien Städten werden neben Einzelfallhilfen auch sogenannte Pools finanziert. Bei den Poollösungen ist es nicht immer möglich die Anzahl der teilnehmenden Schüler anzugeben.

In Hamm erfolgte die Zuordnung der Integrationshelfer bisher personenbezogen. Pools wurden noch nicht eingerichtet. Erfahrungen anderer Städte haben gezeigt, dass Kostensenkungen durch Synergien nicht immer erreicht werden konnten bzw. schwer nachzuweisen waren. Durch die beschriebene Veränderung wird allerdings eine Senkung des Verwaltungsaufwandes erreicht, sofern ein Teil über die Schulen organisiert wird. Allerdings wird vom Sozialamt der Stadt Hamm immer geprüft, ob sich zwei oder drei Kinder einen Integrationshelfer teilen können. Dieses ist bei gleich gelagerten Behinderungen oft der Fall. Die Bewilligungen erfolgen für ein Schuljahr.

Jeder eingehende Antrag auf Integrationshilfen wird durch das Gesundheitsamt überprüft. Eine Stellungnahme der Schule bzw. des Schulverwaltungsamtes sind ebenfalls Bestandteil des Antrages. Danach wird vom Sozialamt der Bewilligungsbescheid erstellt. Zur Unterstützung der Sachbearbeitung wurde eine Arbeitshilfe Integrationshelfer/Schulbegleitung erstellt.

→ **Feststellung**

Die Arbeitshilfe für die Integrationshilfen erleichtert die Sachbearbeitung und stellt ein einheitliches Vorgehen sicher.

Leistungsvereinbarungen wurden bisher noch nicht abgeschlossen. Diese sollen allerdings in nächster Zeit erarbeitet werden. Gespräche mit den Anbietern wurden bereits geführt und eine Mustervereinbarung wurde erarbeitet. Die Stadt Hamm strebt einen einheitlichen Leistungssatz an. Einige kreisfreie Städte schreiben die Integrationsleistungen regelmäßig aus. Dadurch werden die Vereinbarungen regelmäßig überprüft und aktualisiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte das begonnene Verfahren fortsetzen und mit allen Anbietern Vereinbarungen nach § 75 SGB XII schließen. Damit werden einheitliche Verfahren und Standards gewährleistet.

Aufgrund der veränderten Gesetzeslage passt sich der Markt von Anbietern den Veränderungen an. Eine Mischung aus privaten Anbietern und freien Trägern hat sich bewährt.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen, sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren²¹. Die kreisfreien Städte haben den Behindertenfahrdienst hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und des Personenkreises unterschiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzliche und freiwillige Leistung. Deshalb war die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes häufig Bestandteil von Haushaltskonsolidierungen. Auch in Hamm waren die Aufwendungen für den Behindertenfahrdienst Bestandteil der Konsolidierungsmaßnahmen. Für das Haushaltsjahr 2010 - einschließlich der mittelfristigen Planungen bis 2013 - wurde eine Reduzierung von 86.290 Euro auf 75.000 Euro beschlossen. Die Einsparungen sollten durch die Steuerung des Gesamtkontingents erfolgen. Die Leistungen wurden für 2011 und 2012 mit einem jährlichen Finanzvolumen von 75.000 Euro ausgeschrieben.

Transferaufwendungen für den Behindertenfahrdienst in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamt	84.426	90.428	89.115	68.479	67.460
je Teilnehmer	178	185	190	165	168

Die Bewilligungsvoraussetzungen für den Behindertenfahrdienst sind in den Städten unterschiedlich definiert, so dass keine einheitliche Basis für die Anzahl der Leistungsbezieher/Teilnehmer gebildet werden konnte. 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. Eine Darstellung einer Kennzahl bezogen auf die Leistungsbezieher/Teilnehmer erfolgt daher nicht.

Transferaufwendungen Behindertenfahrdienst je Einwohner in Euro

	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2011	0,37	0,03	2,29	0,62	0,28	0,45	0,74	21
2012	0,37	0,06	2,87	0,62	0,27	0,41	0,79	19

Die Bewilligungsvoraussetzungen für den Behindertenfahrdienst sind in den Städten unterschiedlich definiert, so dass keine einheitliche Basis für die Anzahl der Leistungsbezieher/Teilnehmer gebildet werden konnte. Eine Darstellung einer Kennzahl bezogen auf die Leistungsbezieher/Teilnehmer erfolgt daher nicht.

Die Stadt Hamm gewährt den „Betreuten Fahrdienst für Behinderte“ als freiwillige Leistung ohne Einkommens- und Vermögensüberprüfung. Die Teilnehmer am Fahrdienst müssen ihren

²¹ s. dazu §§ 53 und 54 SGB XII i. V. m. §§ 55 und 58 SGB IX

Wohnsitz in Hamm haben und schwerbehindert mit einem Ausweis mit dem Merkzeichen aG (außergewöhnlich gehbehindert) sein. Jede berechtigte Person kann mit dem Betreuten Fahrdienst monatlich 10 Einzelfahrten durchführen. Jede Freifahrt berechtigt zu einer Einzelfahrt innerhalb des Stadtgebietes Hamm. Hin- und Rückfahrt gelten als je eine Einzelfahrt. Pro Jahr sind maximal 120 Fahrten möglich. Für jede Fahrt zahlen die Teilnehmer eine Grundgebühr von 3,00 Euro. Teilnehmer, die SGB II oder SGB XII Leistungen erhalten, sind von der Eigenbeteiligung befreit. Anträge zur Teilnahme am „Betreuten Fahrdienst für Behinderte“ in der Stadt Hamm können beim Bürgeramt, bei den Fahrdienstbetreibern oder direkt beim Amt für Soziale Integration gestellt werden.

→ **Feststellung**

Obwohl die Stadt Hamm nicht verpflichtet ist, die Leistungen des Behindertenfahrdienstes öffentlich auszuschreiben²², hat sie sich zu diesem Verfahren entschieden. Die Eigenbeteiligung der Teilnehmer trägt zur Haushaltskonsolidierung bei.

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 Soziales zur Hilfe zur Pflege.

Umsetzung der Empfehlungen aus der letzten Prüfung

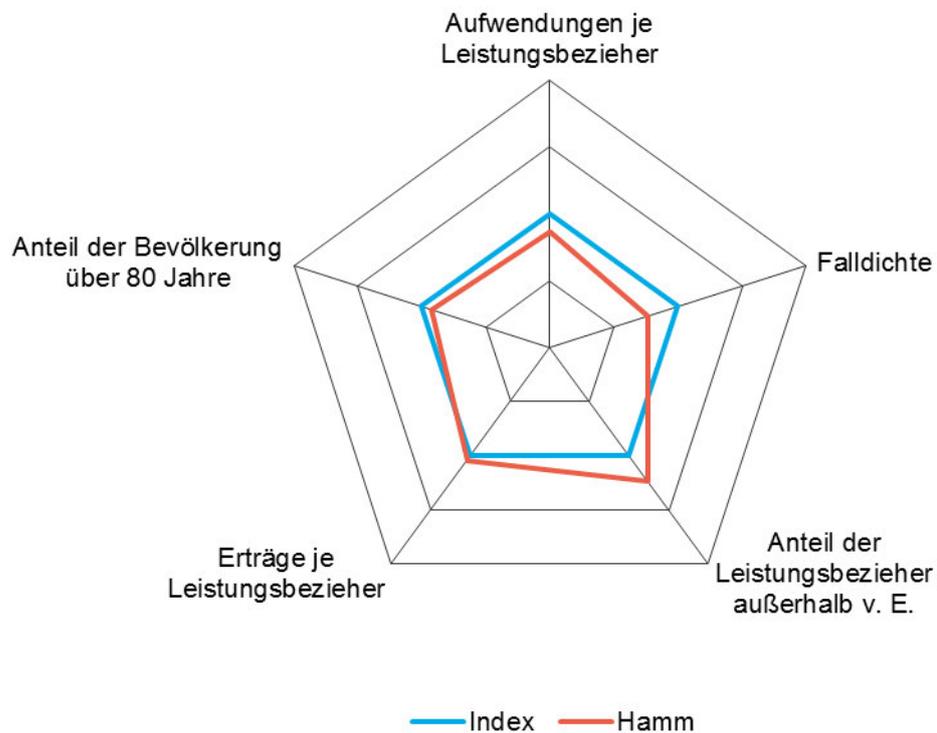
Die Hauptempfehlungen des letzten Prüfberichts betrafen das Controlling, den Einsatz von Pflegefachkräften, die Spezialisierung der Unterhaltsheranziehung und die Zusammenführung von Pflege- und Wohnberatung. Das Sozialamt hat die Datenqualität und das Controlling inzwischen verbessert. Auch die Dokumentation der Pflegeberatung ist nunmehr umfassend und transparent. Es sind Dokumentationsstandards vereinbart. Seit Anfang 2014 wurde die Wohn- und Pflegeberatung im Sozialamt zusammengeführt. In Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern hat Hamm ein sogenanntes Entlassungsmanagement installiert. Die Unterhaltsheranziehung war zeitweise spezialisiert. Das Sozialamt hat die Spezialisierung aus unterschiedlichen Gründen zurückgenommen. Die Erträge aus Unterhalt sind immer noch auf einem niedrigen Niveau und bilden genau wie in der letzten Prüfung das Minimum der Vergleichsstädte ab (weitere Informationen zu diesem Thema finden sich beim Stellenvergleich -Hilfe zur Pflege-). Inzwischen ist eine Pflegefachkraft für die Überprüfung der Hilfe zur Pflege im Einsatz. Diese Kraft prüft überwiegend Fälle von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen der Pflegestufe 0. Inzwischen erzielte die Stadt Hamm Einsparungen von über 200.000 Euro. Die Stadt Hamm plant eine weitere Pflegefachkraft einzusetzen. Diese soll auch Fälle der Pflegestufe 1 und ambulante Pflegefälle begutachten.

²² Verordnung (EU) Nr. 1336/2013 Der Kommission vom 13. Dezember 2013 zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG, 2004/18/EG und 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren

Wirkungszusammenhänge der Hilfe zur Pflege

Die folgende Grafik macht deutlich, welche Faktoren die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege beeinflussen und sich auf die Aufgabenerledigung auswirken. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Es werden die Kennzahlen 2012 dargestellt. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der kreisfreien Städte. Die Grafik zeigt, wie viel Prozent des Index (=100 Prozent) die Stadt Hamm erreicht.

Wirkungszusammenhänge Hilfe zur Pflege 2012



Anlage

Gewichtung 3. und 4. Kapitel SGB XII

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2011

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	121	1	121
4. Kapitel SGB XII	1.608	0,7	1.126
Gesamt	1.729		1.247

Berechnung der gewichteten Fälle des 3. und 4. Kapitels SGB XII 2012

Aufgabe	Fälle	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
3. Kapitel SGB XII	132	1	132
4. Kapitel SGB XII	1.731	0,7	1.212
Gesamt	1.863		1.344

Gewichtung stationäre Hilfe zur Pflege

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Hilfe zur Pflege 2011

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege eigene Zuständigkeit	543	1,0	543
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LWL	99	1,0	99
Pflegewohngeldselbstzahler	327	0,4	131
Gesamt	965		773

Berechnung der gewichteten Leistungsbezieher für die stationäre Hilfe zur Pflege 2012

Aufgabe	Leistungsbezieher	Gewichtung	Leistungsbezieher gewichtet
Hilfe zur Pflege eigene Zuständigkeit	543	1,0	543
Hilfe zur Pflege in Zuständigkeit des LWL	98	1,0	98
Pflegewohngeldselbstzahler	307	0,4	123
Gesamt	965		764

→ 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
Hamm 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	10
Gymnasien	11
Gesamtschulen	12
Sekundarschule	13
Schulturnhallen	13
Turnhallen (gesamt)	14
Gesamtbetrachtung	16
Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten	17
Schulsekretariate	19
Organisation und Steuerung	20
Schülerbeförderung	22
Organisation und Steuerung	23
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	25

→ 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. Das Immobilienmanagement der Stadt Hamm arbeitet mit Nettogrundflächen (NGF). Für unsere Datenerhebung hat das Immobilienmanagement diese Werte mit üblichen Umrechnungsfaktoren auf die BGF hochgerechnet.

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 Hamm mit Ausnahme der Förderschulen und Berufskollegs. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme² sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen. Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

² Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GABI I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

Grundschulen

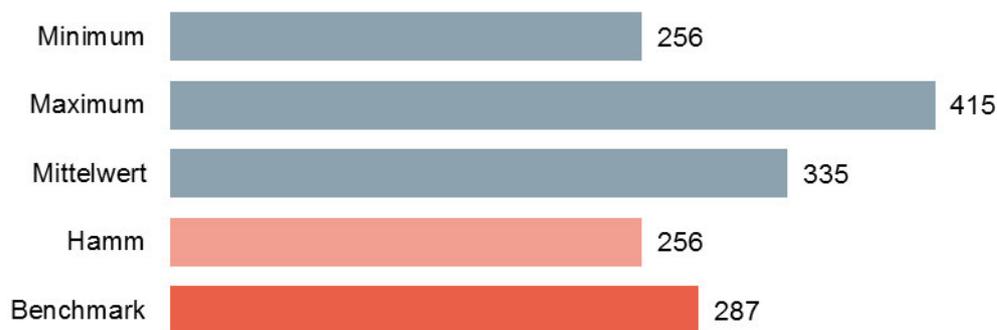
Wie in den meisten Kommunen haben auch die Grundschulen in Hamm einen erheblichen Schülerzahlenrückgang zu verzeichnen. Die Zahl der Grundschüler hat sich seit dem Jahr 2000 bis zum Schuljahr 2011/12 stetig um 21 Prozent verringert.

In der letzten Prüfrunde hat die GPA NRW bereits die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben. Für das Vergleichsjahr 2006 errechnete sich für die Stadt Hamm ein Wert von 9,25 m² je Schüler. Damit bildete sie unter den kreisfreien Städten den Minimalwert ab. Dabei wurden sowohl die Schulgebäude als auch die Turnhallen einbezogen. Zum Vergleichsjahr 2011 hat sich dieser Wert auf 13,74 m² je Schüler erhöht.

In der aktuellen Prüfung betrachten wir Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander. Als Bezugsgröße verwenden wir nun die gebildeten Klassen.

Im Vergleichsjahr 2011 gab es in Hamm noch 28 Grundschulen mit insgesamt 6.952 Schülern. An allen Schulen sind OGS-Angebote vorhanden. Diese Betreuungsmöglichkeit wurde von insgesamt 1.952 Schülern in Anspruch genommen. Die OGS-Quote lag damit bei 28 Prozent. Der Anteil ist bei der Bemessung des Benchmarks berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2011



Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
256	256	415	335	309	322	367	21

→ Feststellung

Die Flächenkennzahl der Grundschulen der Stadt Hamm stellt unter den Vergleichsstädten den Minimalwert dar. Sie unterschreitet den Benchmark.

Eine Grafik mit den Kennzahlenwerten der einzelnen Schulen ist als Anlage am Ende dieses Teilberichts (Grafik 1) zu finden. Darin ist abzulesen, dass sich einzelne Standorte deutlich oberhalb des Benchmarks positionieren:

- Theodor-Heuss-Schule mit 434 m² BGF je Klasse,
- Talschule mit 362 m² BGF je Klasse,
- Josefschule mit 342 m² je Klasse sowie
- die Grundschule Uentrop mit 335 m² BGF je Klasse

Der Schülerrückgang hat inzwischen dazu geführt, dass die nur noch einzügige Grundschule Uentrop nicht mehr als eigenständige Schule weitergeführt werden konnte. Sie bildet seit dem 01.02.2013 einen Grundschulverbund mit der Maximilianschule. Das Gebäude wird als Teilstandort aufrechterhalten. Alle anderen Grundschulen erreichen mindestens die Zweizügigkeit.

Nicht alle Räume und Flächen, die die GPA NRW bei der Kalkulation der Benchmarks einbezogen hat, sind für den Schulunterricht unbedingt erforderlich. Aus der Unterschreitung des Benchmarks ist daher nicht zwangsläufig auf einen Flächenbedarf zu schließen. So sind in die Musterkalkulation beispielsweise Flächen für Schulaulen eingeflossen. Diese sind in Hamm in 17 der 28 Grundschulstandort nicht vorhanden. Als alternativer Ort für Versammlungen kann häufig die Schulturnhalle genutzt werden, sodass eine Aula durchaus entbehrlich ist.

Zudem geht die Musterberechnung von einem typischen Verhältnis von Nutzfläche (NF) und Bruttogrundfläche (BGF) aus. Sofern in einem Gebäude geringe Verkehrsflächen bzw. keine ungenutzten Dachgeschoss- oder Kellerflächen vorhanden sind, wirkt sich dies günstig auf die Gesamtfläche aus. In effizient nutzbaren Gebäuden können die vorhandenen Unterrichtsräume daher auch bei sehr niedrigen Kennzahlenwerten ausreichend sein.

Der interkommunal minimale Flächenwert lässt dennoch eine knappe Raumsituation an den Hammer Grundschulen vermuten. Die Schulstatistik der Stadt Hamm, die auch eine Raumbilanz enthält, zeigt jedoch ein anderes Bild: Daraus geht hervor, dass an den Grundschulen insgesamt 333 Unterrichtsräume vorhanden sind. Hinzu kommen 68 Mehrzweckräume, 66 Gruppenräume sowie weitere Lehrmittel-, OGS- und Verwaltungsräume.

Die Schul-Raumprogramme sehen für jede Klasse einen Unterrichtsraum vor. Im Vergleichsjahr gab es demnach bei 304 Klassen einen Überhang von 29 Unterrichtsräumen an den Grundschulen der Stadt Hamm.

An folgenden Standorten gab es die größten Differenzen zwischen Raumbestand und -bedarf:

Raumbilanz einzelner Grundschulen 2011

Grundschule	Unterrichtsräume	gebildete Klassen	Überhang
Geistschule	18	12	6
Talschule	12	8	4
Theodor-Heuss-Schule	12	8	4
Maximilianschule	16	13	3
Schillerschule	15	12	3

Die Raumbilanz korrespondiert mit den hohen Flächenkennzahlen der Theodor-Heuss-Schule sowie der Talschule. Auch die Josefschule und die Grundschule Uentrop hatten im Vergleichsjahr bereits mehr Unterrichtsräume als Klassen.

Die Kennzahlen der Geistschule sowie der Schillerschule lagen trotz der ausgewiesenen Raumüberhänge nur knapp über dem Benchmark. Die Maximilianschule erreichte einen Flächenwert unterhalb des Benchmarks.

Die Schillerschule sowie der Standort Maximilianschule verlieren in den Folgejahren weiter Schüler: Im Schuljahr 2013/14 sind hier noch zehn bzw. zwölf Klassen gebildet worden. Der Überhang erhöht sich dadurch an beiden Standorten auf fünf Räume. Für den Grundschulverbund Uentrop bedeutet dies, dass für die Schüler des einzügigen Teilstandortes ausreichend Unterrichtsräume am Hauptstandort vorhanden sind.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte den Grundschulverbund Uentrop am Standort der Maximilianschule zusammenführen.

Eine Zusammenführung würde nicht nur die Vermarktung der ehemaligen Grundschule Uentrop (ca. 1.700 m²) ermöglichen. Auch aus schulorganisatorischer Sicht bietet eine räumliche Konzentration Vorteile, z.B. bei Lehrerausfällen sowie Ganztags- und Förderangeboten.

Der Schülerrückgang setzt sich an den Grundschulen in Hamm schneller als erwartet fort. Gingen die Prognosen für das Schuljahr 2013/14 noch von 6.842 Schülern aus, so waren es tatsächlich nur 6.618. Bei 293 Klassen erhöht sich die Flächenkennzahl in diesem Jahr auf 266 m² je Klasse. Damit liegt die Stadt Hamm weiterhin unterhalb des Benchmarks. Dieser erhöht sich aufgrund des gestiegenen OGS-Anteils (33 Prozent) auf 290 m² je Klasse.

Bis zum Schuljahr 2019/20 prognostiziert die Stadt Hamm einen Rückgang der Grundschüler auf 5.896. Bei einer durchschnittlichen Klassenstärke von 22,5 Schülern würden dann noch 262 Klassen gebildet. Sofern der aktuelle Gebäudebestand nicht verändert wird, würde der Flächenwert in diesem Zeitraum auf 297 m² je Klasse ansteigen. Gleichzeitig ist von einer weiter steigenden OGS-Quote und zusätzlichen Raumbedarfen für die Realisierung der Inklusion auszugehen.

→ Feststellung

Aus den Kennzahlenwerten lässt sich mittelfristig kein Flächenüberhang ableiten. Die Daten der Raumbilanzen belegen jedoch, dass mehrere Grundschulen bei weiter sinkenden Schülerzahlen nicht mehr vollständig ausgelastet sein werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte die Entwicklung anhand der Raumbilanz weiterverfolgen. Sie könnte die Raumüberhänge für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts (z.B. Differenzierungs- oder Therapieräume) nutzen. Der Abgleich von Raumbedarf und –bestand sollte auch bei einer Entscheidung über eine mögliche Bildung von Schwerpunktschulen herangezogen werden.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in Hamm in 2011/2012

- neun Hauptschulen,
- fünf Realschulen,
- fünf Gymnasien und
- zwei Gesamtschulen.

Durch die Gründung einer Sekundarschule zum Schuljahr 2012/13 und die Zusammenführung von Hauptschulen ab dem Schuljahr 2013/14 hat sich das Schulangebot der Stadt Hamm seit 2011 verändert.

Daneben gibt es in Hamm eine Realschule und ein Gymnasium in privater Trägerschaft sowie eine freie Waldorfschule (mit den Jahrgangsstufen 1 bis 13).

Gegenstand der folgenden Flächenbetrachtungen sind lediglich die Schulen in kommunaler Trägerschaft.

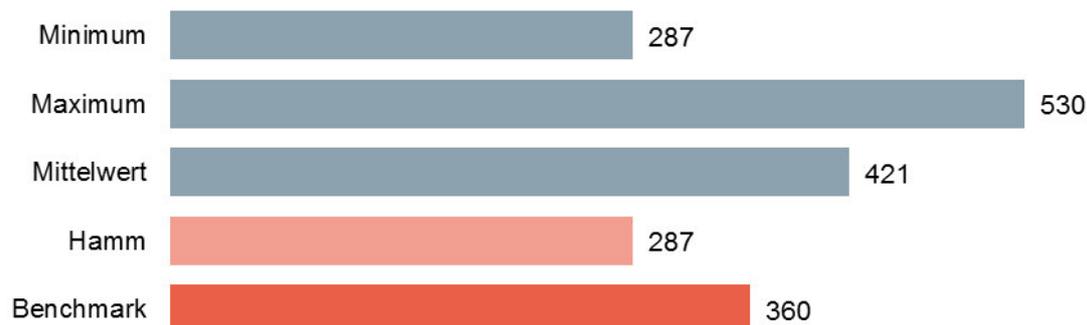
Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler in Hamm hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2011/12 um 24 Prozent verringert. Damit ist die Hauptschule die Schulform mit dem stärksten Rückgang. Die sinkenden Schülerzahlen sind nicht nur demografisch bedingt, sondern auch auf das veränderte Schulwahlverhalten zurückzuführen. Diese Entwicklung stellt sich in vielen Städten ähnlich dar.

Im Vergleichsjahr wurden an den Hauptschulen in Hamm 2.629 Schüler in 128 Klassen unterrichtet. Sechs der neun Hauptschulen wurden als Ganztagschulen geführt. Die Quote der Ganztagschüler lag insgesamt bei 61 Prozent.

Der Benchmark liegt für Hauptschulen in Halbtagsform bei 320 m² je Klasse, für Ganztags-hauptschulen bei 370 m² je Klasse. Bei Ganztagsquoten über 60 bis 80 Prozent berücksichtigt die GPA NRW einen Benchmark von 360 m² je Klasse:

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2011



Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
287	287	530	421	396	425	465	21

Die Hauptschulen der Stadt Hamm unterschreiten den Benchmark insgesamt deutlich. In der Einzelbetrachtung (siehe Grafik 2 am Ende des Teilberichts) lag lediglich die Lohschule oberhalb des Benchmarks. Die Stadt Hamm bildet damit den niedrigsten Flächenwert unter den Vergleichsstädten ab. In fast allen Kommunen sind bei dieser Schulform aufgrund des rapiden Schülerrückgangs erhebliche Überhänge festzustellen.

In Hamm wirkt sich auf den Kennzahlenwert aus, dass die Stadt nach dem Schuljahr 2010/11 bereits eine Hauptschule geschlossen hat. Die Schüler der ehemaligen Kopernikusschule wechselten zum größten Teil auf die Falkschule. Das Gebäude wird nun als Außenstelle der Alfred-Delp-Schule (Förderschule) genutzt.

Die Raumbilanz in der Schulstatistik 2012/13 zeigte auch bei dieser Schulform einen Überhang bei den Raumkapazitäten auf: Dort sind insgesamt 138 Unterrichtsräume und 64 Fachunterrichtsräume an den Hauptschulen aufgeführt. Die Räume sind teilweise deutlich kleiner als übliche Klassenräume und damit vorwiegend für den Unterricht in kleineren Gruppen geeignet. Der Überhang von zehn Räumen ist dennoch angesichts des sehr geringen Flächenwerts verwunderlich.

Dies hat die Stadt Hamm zum Anlass genommen, die Bruttogrundflächen der Hauptschulen vor Ort zu überprüfen. Im Ergebnis wurden gegenüber den hochgerechneten Daten nur minimale Abweichungen festgestellt. Der Abgleich der Raumsituation führte dazu, dass die Zahl der Unterrichtsräume in der Statistik des Folgejahres auf 125 korrigiert worden ist. Dieser Wert korrespondiert eher mit dem errechneten Flächenwert.

In den Folgejahren hat sich der Schülerrückgang weiter fortgesetzt. Im Vergleichsjahr wurden an den Hauptschulen noch 18 Eingangsklassen gebildet. Im Folgejahr waren es noch zehn, im Schuljahr 2013/14 nur noch acht. Dabei wirkt sich auch aus, dass die Stadt Hamm zum Schuljahr 2012/13 eine Sekundarschule gegründet hat. Diese nutzt das Gebäude der Falkschule; seit dem gleichen Schuljahr läuft diese Hauptschule jahrgangsweise aus.

Im Schuljahr 2013/14 besuchten nur noch 2.267 Schüler in 109 Klassen die Hauptschulen. Die vorhandenen Unterrichtsräume sind damit nicht mehr ausgelastet.

Aufgrund dieser Entwicklung hat der Rat der Stadt Hamm folgende weitere Maßnahmen zum Schuljahresbeginn 2013/14 beschlossen:

- Zusammenlegung von Albert-Schweitzer-Schule und Hardenbergschule,
- Zusammenlegung von Anne-Frank-Schule und Parkschule,
- Zusammenlegung von Erlenbachschule und Lohschule.

Zunächst werden die Parkschule, Lohschule und Hardenbergschule als Teilstandorte weitergeführt. Für die Folgejahre hat der Rat der Stadt Hamm bereits Maßnahmen zur Verringerung des Gebäudebestandes festgelegt:

- Zum Schuljahresbeginn 2014/15 wird der Standort Lohschule geschlossen. Als Nachfolgenutzung sind eine VHS-Nebenstelle sowie die Außenstelle des Hanse-Kollegs der Stadt Lippstadt vorgesehen. Die zuvor von diesen Einrichtungen genutzten Gebäudeteile an der Sorauer Straße 14 sollen abgerissen werden.
- Zum Schuljahresbeginn 2016/17 ist geplant, den Teilstandort Parkschule aufzugeben. Das Hauptschulgebäude soll zukünftig durch die Friedrich-Ebert-Realschule und das Märkische Gymnasium genutzt werden. Beide bilden gemeinsam das Schulzentrum West. Im Gegenzug ist beabsichtigt, vier angemietete Pavillonklassen der Realschule abzugeben. Weiterhin ist vorgesehen, vier weitere Pavillonklassen auf dem Gelände des Märkischen Gymnasiums abzureißen.
- Der Mensa-Neubau und Ganztagsräume der Parkschule werden zukünftig durch die Geistschule (Grundschule) genutzt. Betreuungsangebote und OGS sollen in die ehemalige Hauptschule verlagert werden. Ein sanierungsbedürftiger Gebäudetrakt der Geistschule wird danach abgerissen.
- Für vier Pavillonklassen auf dem Gelände der Parkschule ist der Abriss vorgesehen.
- Am Teilstandort Hardenbergschule wurden zum Schuljahr 2013/14 zwei Pavillonklassen abgerissen. Zum Folgejahr sollten vier weitere folgen. 2013 beschloss der Rat der Stadt Hamm, die fusionierte Albert-Schweitzer-Schule in das Gebäude der Hardenbergschule zu verlegen. Neben diesem Hauptstandort soll die benachbarte Paul-Dohrmann-Schule (zum Schuljahr 2014/15 auslaufende Förderschule) zukünftig als Teilstandort dienen. Das nicht mehr benötigte Gebäude der Albert-Schweitzer-Schule wird für schulische Zwecke aufgegeben und die Verwertung eingeleitet.

→ **Feststellung**

Bei den Hauptschulen hat die Stadt Hamm bereits Beschlüsse zur Verringerung der Schulstandorte getroffen. Die vorgesehenen Maßnahmen belegen, dass die Stadt Hamm bestrebt ist, ihren Gebäudebestand auf die notwendigen Immobilien zu begrenzen.

Aufgrund der weiter gesunkenen Anmeldezahlen der Hauptschulen prüft die Stadt Hamm seit Sommer 2014 außerdem die Einrichtung einer zweiten Sekundarschule. Als mögliche Standorte kommen die Karlschule sowie die Martin-Luther-Schule in Betracht. Beide konnten im letzten Jahr nur noch eine Eingangsklasse bilden.

Realschulen

Die Zahl der Realschüler war in Hamm bis zum Schuljahr 2010/11 relativ konstant. Im Vergleichsjahr 2011/12 zeichnet sich jedoch bereits eine rückläufige Tendenz ab. In diesem Jahr besuchten 3.095 Schüler in 109 Klassen die fünf Realschulen der Stadt Hamm. Ganztags Schüler gab es bei dieser Schulform nicht.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2011



Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
266	266	396	341	302	347	385	21

In der Gesamtbetrachtung liegt der Kennzahlenwert der Stadt Hamm unterhalb des Benchmarks. Die Einzelaufstellung der Standorte (siehe Grafik 3 am Ende des Teilberichts) zeigt, dass die Realschule Bockum-Hövel und die Friedrich-Ebert-Realschule den Benchmark deutlich unterschreiten. Für die übrigen drei Realschulen errechnen sich Flächenüberhänge zwischen 500 m² (Realschule Heesen) und 950 m² (K.-Adenauer-Realschule).

Zum Schuljahr 2013/14 hat sich die Zahl der Realschüler auf 2.867 (105 Klassen) verringert. Für dieses Jahr errechnet sich ein Kennzahlenwert von 276 m² je Klasse. Dieser liegt bereits knapp oberhalb des Benchmarks. In der Einzelaufstellung bleibt nur noch die Friedrich-Ebert-Realschule unterhalb des Zielwertes.

Die Prognosen der Stadt Hamm gehen davon aus, dass die Realschülerzahl bis zum Schuljahr 2019/20 auf 2.416 zurückgeht. Bei einer durchschnittlichen Klassengröße von 26 Schülern würden dann noch 93 Klassen gebildet. Mit den aktuell vorhandenen Flächen würde sich dann ein Flächenüberhang von ca. 3.600 m² ergeben.

Der Friedrich-Ebert-Realschule werden in Zukunft zusätzliche anteilige Flächen der Parkschule zur Verfügung stehen. Auch wenn gleichzeitig vier Pavillonklassen an der Realschule abgemietet werden sollen, ist perspektivisch von einem noch größeren Überhang auszugehen.

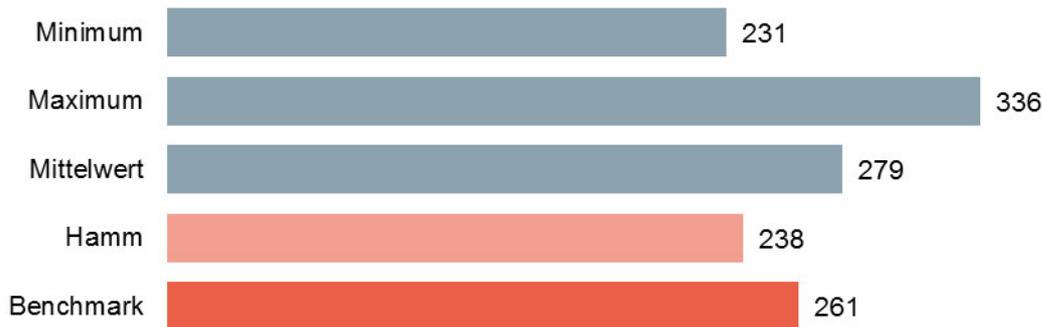
→ Feststellung

Die Flächenkennzahl der Realschulen unterschreitet im Vergleichsjahr den Benchmark. Durch rückläufige Schülerzahlen werden die Realschulen zukünftig jedoch nicht mehr vollständig ausgelastet sein.

Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten ist in Hamm bis zum Jahr 2011/12 angestiegen. Im Vergleichsjahr besuchten erstmals mehr als 5.000 Schüler die städtischen Gymnasien. In der Sekundarstufe I wurden 2.794 Schüler in 101 Klassen unterrichtet. Für die 2.232 Schüler der Sekundarstufe II errechnen sich bei einer durchschnittlichen Kursgröße von 19,5 Schülern 114 Kurse.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse/Kurs in m² 2011



Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
238	231	336	279	259	282	286	21

Der Flächenwert der Gymnasien liegt insgesamt unterhalb des Benchmarks. In der Einzelbetrachtung (Grafik 4 am Ende des Teilberichts) errechnen sich für das Gymnasium Hammonense (295 m² je Klasse/Kurs) und das Galilei-Gymnasium (272 m² je Klasse/Kurs) relativ hohe Werte.

Durch den doppelten Abiturjahrgang 2013 ist die Schülerzahl im Schuljahr 2013/14 auf 4.487 zurückgegangen. Zwar ist die Zahl der Klassen in der Sekundarstufe I mit 101 unverändert geblieben; bei lediglich 1.817 Schülern in der Sekundarstufe II ergeben sich jedoch nur noch 93 Kurse. Dadurch erhöht sich der Kennzahlenwert auf 264 m² je Klasse/Kurs.

Für die G8-Gymnasien berücksichtigt die GPA NRW einen höheren Benchmark von 278 m² je Klasse/Kurs. Grund ist, dass durch die verkürzte Abiturzeit viele Schüler auch am Nachmittag Unterricht haben und somit Mensen und Ganztagsbereiche vorzusehen sind. Außerdem verteilen sich notwendige Fach- und Verwaltungsräume auf weniger Klassen. Dieser höhere Benchmark wird im Schuljahr 2013/14 noch immer unterschritten.

Die Stadt Hamm geht allerdings davon aus, dass die Schülerzahlen der Gymnasien weiter zurückgehen werden. Für 2019/20 erwartet sie lediglich noch 3.860 Gymnasiasten. Für eine Prognoseberechnung geht die GPA NRW hierbei von 88 Klassen in der Sekundarstufe I und 80 Kursen in der Sekundarstufe II aus. Der Flächenwert beliefe sich dann auf 306 m² je Klasse/Kurs. Bei den aktuellen Flächen wäre für dieses Schuljahr von einem Flächenüberhang von ca. 4.700 m² auszugehen.

Auch hier ist zu berücksichtigen, dass dem Märkischen Gymnasium zukünftig zusätzlich Teile der Parkschule zur Verfügung stehen. Auch wenn gleichzeitig vier Pavillonklassen am Gymna-

sium abgerissen werden sollen, wird sich dadurch voraussichtlich ein Flächenzuwachs ergeben. Dieser ist beim ermittelten Überhang noch zu addieren.

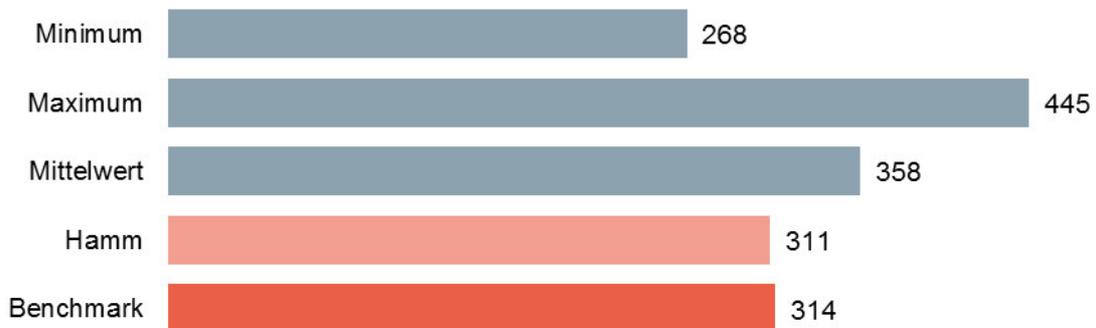
→ **Feststellung**

Auch die Gymnasien weisen insgesamt niedrige Flächenwerte auf. Sinkende Schülerzahlen werden in den nächsten Jahren voraussichtlich zu Flächenüberhängen führen.

Gesamtschulen

Die beiden Gesamtschulen der Stadt Hamm erreichten im Vergleichsjahr 2011/12 mit insgesamt 2.428 ihre höchste Schülerzahl. Sowohl die Friedensschule als auch die Sophie-Scholl-Gesamtschule sind in der Sekundarstufe I sechszülig. Bei 406 Schülern in der Oberstufe wurden 20 Kurse gebildet.

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse/Kurs in m² 2011



Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
311	268	445	358	317	362	393	20

In der Einzelbetrachtung liegen auch die Flächenwerte der Einzelstandorte im Benchmarkbereich:

- Friedensschule: 309 m² je Klasse/Kurs,
- Sophie-Scholl-Gesamtschule 314 m² je Klasse/Kurs.

Die Stadt Hamm hatte prognostiziert, dass die Schülerzahlen ab 2012/13 auf ca. 2.000 sinken und in den Folgejahren konstant bleiben würden. Bisher ist jedoch kein Rückgang eingetreten. Vielmehr ist die Schülerzahl im Schuljahr 2013/14 noch weiter auf 2.468 angestiegen. Aufgrund dieser Entwicklung ist davon auszugehen, dass beide Gesamtschulen zumindest mittelfristig gut ausgelastet sein werden.

→ **Feststellung**

Bei den Gesamtschulen sind keine Flächenüberhänge festzustellen.

Sekundarschule

Die Stadt Hamm hat zum Schuljahr 2012/13 mit der Arnold-Freymuth-Schule ihre erste Sekundarschule gegründet. Die Schule startete mit 75 Schülern in drei Klassen. Im Folgejahr konnten aus 104 neu angemeldeten Schülern sogar vier Eingangsklassen gebildet werden. Die Anmeldezahlen für 2014/15 lassen wiederum eine Dreizügigkeit erwarten.

Die neue Schule nutzt in der Aufbauphase das Gebäude der auslaufenden Falkschule (Hauptschule) mit. Die GPA NRW geht bei einer dreizügigen Sekundarschule von einem Flächenbedarf von ca. 6.500 m² aus; bei einer vierzügigen Sekundarschule erhöht sich der Bedarf auf ca. 8.000 m². Die Falkschule hat eine Größe von ca. 5.000 m². Es ist daher davon auszugehen, dass die Kapazitäten des vorhandenen Gebäudes langfristig nicht ausreichen werden.

Die Stadt Hamm zieht deshalb in Betracht, eine Außenstelle der Sekundarschule einzurichten. Als möglicher Standort bieten sich die frei werdenden Immobilien auslaufender Förderschulen an.

Schulturnhallen

Diese Betrachtung bezieht alle Sport- und Turnhallen ein, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Förderschulen und Berufskollegs) genutzt werden. Bei schulübergreifender Nutzung sind die Hallen-Einheiten und Flächen anteilig berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
60,7	42,7	79,7	64,1	60,9	66,1	68,8	20

Nicht nur die Fläche der Schulturnhallen, sondern auch die Zahl der Hallen-Einheiten (0,81 je zehn Klassen) ist in Hamm geringer als in den meisten Vergleichskommunen. Der Mittelwert liegt bei 0,84 Hallen-Einheiten je zehn Klassen.

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Hierbei ist das zusätzliche Angebot der Sportaußenanlagen und des Schulschwimmens berücksichtigt. Die Schul- und Sportverwaltungen in den kreisfreien Städten haben diese Einschätzung weitgehend bestätigt.

Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Hamm wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2011

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	25,3	28,5	3,1
Hauptschulen	10,7	10,6	-0,1
Realschulen	9,1	7,6	-1,5
Gymnasien	18,0	15,1	-2,8
Gesamtschulen	7,7	7,0	-0,7
Gesamt	70,7	68,7	-2,0

→ **Feststellung**

Die Zahl der Schulturnhallen lag im Vergleichsjahr knapp unterhalb des errechneten Bedarfs.

Durch die sinkenden Schülerzahlen geht der Hallenbedarf in den Folgejahren zurück. Zum Schuljahr 2013/14 hat sich der errechnete Bedarf schon um drei Hallen-Einheiten verringert:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2013/14

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	24,4	28,5	4,0
Hauptschulen	9,1	10,0	0,9
Realschulen	8,8	7,6	-1,1
Sekundarschule	0,6	0,6	0,0
Gymnasien	16,2	15,1	-1,0
Gesamtschulen	7,7	7,0	-0,7
Gesamt	67,7	68,7	1,0

→ **Feststellung**

Bereits im Schuljahr 2013/14 sind die vorhandenen Schulturnhallen nicht mehr vollständig durch den Sportunterricht ausgelastet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte bei der Schließung von Schulstandorten auch die zugehörigen Sportflächen in Frage stellen und nicht mehr benötigte Turnhallen aufgeben.

Turnhallen (gesamt)

Die GPA NRW vergleicht an dieser Stelle, wie viele Turnhallen den Einwohnern für sportliche Aktivitäten zur Verfügung stehen. Zu den oben aufgeführten Schulsporthallen kommen 22 Hallen-Einheiten von Berufskollegs und Förderschulen sowie Hallen mit reiner Vereinsnutzung hinzu. Dazu gehören nicht nur Hallen, die im Eigentum der Stadt stehen oder von ihr angemietet sind; einbezogen werden sämtliche Objekte, deren Unterhaltung bzw. Bewirtschaftung von der Kommune unterstützt wird (z.B. durch Vereinszuschüsse). Turnhallen für spezielle Sportar-

ten wie Eissport, Leichtathletik, Tennis, Radsport, Reitsport etc. bleiben dagegen unberücksichtigt.

Insgesamt sind für die Stadt Hamm 91 Hallen-Einheiten in die Kennzahlenberechnung eingeflossen.

Kennzahlenvergleich Turnhallen gesamt

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
BGF Turnhallen in m ² je 1.000 Einwohner	376	201	397	311	283	318	349	19
Durchschnittliche BGF je Hallen-Einheit in m ²	735	547	933	775	718	760	856	18
Hallen-Einheiten je 1.000 Einwohner	0,51	0,28	0,51	0,40	0,36	0,40	0,43	19

→ Feststellung

Die Stadt Hamm verfügt in Relation zur Bevölkerung über die meisten Hallen-Einheiten.

Eine differenzierte Betrachtung nach Stadtbezirken zeigt die höchsten Quoten in den Bezirken Mitte und Rhynern. Die wenigsten Hallen gibt es in Herringen:

Kennzahlenvergleiche Turnhallen nach Stadtbezirken

Stadtbezirk	Einwohner	Hallen-Einheiten	BGF Turnhallen in m ² BGF je 1.000 Einwohner	Hallen-Einheiten je 1.000 Einwohner
Mitte	34.833	24	477	0,68
Uentrop	27.501	10	254	0,36
Rhynern	18.658	12	462	0,67
Pelkum	18.727	12	460	0,63
Herringen	20.442	6	229	0,31
Bockum-Hövel	34.720	17	364	0,49
Heessen	23.483	10	383	0,43

Turnhallen, die nicht für den Schulunterricht erforderlich sind, sind als freiwillige Leistung der Kommune einzustufen. Das umfangreiche Angebot ist daher wie oben empfohlen angesichts der angespannten Haushaltslage kritisch zu hinterfragen.

Die Stadt Hamm erhebt bisher keine Entgelte für die außerschulische Nutzung der Sportstätten. Die GPA NRW hält eine Kostenbeteiligung der Nutzer für sinnvoll und geboten. Dies gilt insbesondere angesichts des sehr umfangreichen Angebots, das über den schulischen Bedarf hinausgeht.

→ Empfehlung

Die Stadt Hamm sollte eine Entgeltordnung für die Nutzung der städtischen Sportstätten erlassen.

Potenzial Schulgebäude und Turnhallen

Die GPA NRW setzt für die monetäre Bewertung der Flächenüberhänge einen jährlichen Aufwand von 100 Euro je m² BGF an. Dieser beinhaltet den Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannbreite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Die Stadt Hamm liegt im Vergleichsjahr 2011/12 bei keiner Flächenkennzahl oberhalb des Benchmarks. Für dieses Jahr ist daher kein Potenzial auszuweisen. Der Blick in die Zukunft zeigt jedoch, dass die Stadt Hamm perspektivisch durch eine weitere Reduzierung von Schul- und Hallenflächen zusätzliche Konsolidierungsmöglichkeiten erschließen könnte. Die sich abzeichnenden Überhänge im Grundschulbereich (Standort GS Uentrop) sowie an Realschulen und Gymnasien summieren sich auf rund 10.000 m². Dies entspricht einem monetären Potenzial von jährlich rund einer Mio. Euro. Durch den möglichen Abbau von Turnhallen würde sich dieser Betrag noch erhöhen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Im Vergleichsjahr 2011/12 unterschreitet die Stadt Hamm bei jeder Schulform den Flächenbenchmark.
- Bei den Grundschulen bildet die Stadt Hamm unter den Vergleichsstädten den minimalen Flächenwert ab. Die Raumbilanzen zeigen dennoch an einigen Standorten Überhänge. Die GPA NRW empfiehlt eine Zusammenlegung des Schulverbundes Uentrop am Standort Maximilianschule.
- An den Hauptschulen sind die Schülerzahlen stark rückläufig. Die Stadt Hamm hat hierauf mit der Zusammenlegung von Schulen reagiert. Sie hat bereits Zeitpunkte für die Auflösung von Standorten definiert. Planungen für die weitere Verwertung der Gebäude (Folgenutzungen, Verlagerungen, Abmietung, Teilabriss) liegen ebenfalls vor.
- An den Realschulen und den Gymnasien werden sich durch das prognostizierte Absinken der Schülerzahlen mittelfristig Flächenüberhänge ergeben. Diese Entwicklung sollte die Stadt Hamm in der weiteren Schulentwicklungs- und Portfolioplanung frühzeitig berücksichtigen.
- Für die Gesamtschulen ist kein Handlungsbedarf erkennbar. Es ist für die nächsten Jahre von einer guten Auslastung auszugehen.
- Der Bestand an Schulturnhallen ist aktuell angemessen. Der schulische Bedarf geht in den nächsten Jahren allerdings zurück.

- Insgesamt stehen für den Vereinssport sehr viele Turnhallen zur Verfügung. Die Stadt Hamm sollte prüfen, welche Objekte entbehrlich sind und das Angebot entsprechend verringern. Zudem empfiehlt die GPA NRW eine finanzielle Beteiligung der Nutzer.
- Die Stadt Hamm konnte die Schülerzahlen und Flächendaten (durch Hochrechnung der Nettogrundflächen) in kurzer Zeit liefern. Auf Rückfragen zur Validität hat die Verwaltung umgehend mit einer Überprüfung der Flächenwerte vor Ort reagiert.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Hamm mit dem Index 4.

Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten

Kommunale Immobilien binden ein enormes Finanzvolumen und verursachen hohe Folgekosten. Ein Portfoliomanagement, durch das die Zusammensetzung und weitere Entwicklung des Gebäudebestandes bewusst gesteuert wird, ist daher insbesondere in großen Städten unerlässlich. Außerdem ist es wichtig, die Gebäude anhand ihrer Lebenszykluskosten³ zu bewerten. Nur wenn diese bekannt sind, kann die Kommune die Wirtschaftlichkeit von Immobilien beurteilen und belastbare Entscheidungsgrundlagen liefern. Mit dem als Anlage beigefügten Fragebogen (siehe Ende des Teilberichts, Tabelle 1) hinterfragt die GPA NRW, inwieweit diese Anforderungen bei der Stadt Hamm erfüllt sind.

Hierzu hat die GPA NRW die Fragen nach ihrer Bedeutung gewichtet. Basierend auf dem vor Ort geführten Interview haben wir bewertet, inwieweit die Stadt Hamm die einzelnen Kriterien erfüllt (nicht/ansatzweise/überwiegend/vollständig). Daraus errechnet sich ein Erfüllungsgrad, bei dem die Stadt Hamm einen Wert von 37 Prozent erreicht. Dies indiziert, dass noch Verbesserungspotenziale gegeben sind.

In Hamm ist das Kaufmännische Immobilienmanagement für das strategische Flächenmanagement zuständig. Im Haushaltssanierungsplan der Stadt Hamm ist die Veräußerung nicht mehr benötigter städtischer Gebäude als eine Konsolidierungsmaßnahme mit jährlich mehr als 300.000 Euro aufgeführt. Nach eigenen Angaben überprüft das Immobilienmanagement daher kontinuierlich, ob die vorhandenen Immobilien noch für die kommunale Aufgabenerfüllung notwendig sind. Die oben dargestellten Planungen für die nicht mehr benötigten Hauptschulgebäude zeigen beispielhaft, dass das Immobilienmanagement frühzeitig konkrete Maßnahmen zur Verwertung der Immobilien entwickelt.

Grundvoraussetzung für die Optimierung des Gebäudebestandes ist ein vollständiger Überblick über die einzelnen Objekte: Belegung, Flächendaten, Aufwendungen und Erträge sowie der Zustand müssen bekannt sein. Die wichtigsten Gebäudedaten (z.B. Flächenwerte) sind in Hamm in der Software IMS erfasst. Andere Informationen (z.B. externe Serviceverträge) sind

³ Lebenszykluskosten beinhalten alle Kosten und Erträge einer Immobilie von seiner Planung bis zum Abriss bzw. zur Verwertung.

bisher an verschiedenen Stellen in Excel-Listen zusammengestellt. Die angefallenen Kosten für jedes Gebäude können dem SAP-System entnommen werden. Standardmäßige Berichte über die Entwicklung der Daten einzelner Objekte werden bisher nicht erstellt. Im Haushalt der Stadt Hamm ist allerdings regelmäßig die Entwicklung steuerungsrelevanter Flächen- und Bewirtschaftungskennzahlen abgebildet. Hierzu gehören die Fläche je Schüler nach Schulformen, Energieverbrauchsdaten sowie Aufwendungen für Reinigung und Hausmeisterdienste.

Das Vorhaben, weitere Daten in IMS zu integrieren, schreitet nach Auskunft des Immobilienmanagements aufgrund der begrenzten Personalressourcen nur langsam voran. Auch die laufende Pflege und Aktualisierung der Daten ist nicht immer gewährleistet. Dies zeigte sich bei der oben angesprochenen Überprüfung der Raumsituation an den Hauptschulen.

Für die Steuerung des Immobilienportfolios ist eine strukturierte und vollständige Datenbasis erforderlich. Die erstmalige Zusammenstellung der Daten in einem zentralen System ist neben dem „laufenden Geschäft“ häufig schwer zu leisten. Deshalb kann es sinnvoll sein, für diesen Zweck die Personalressourcen vorübergehend aufzustocken. Die Möglichkeit, jederzeit auf alle relevanten Gebäudedaten zugreifen zu können, sollte die Arbeit des Immobilienmanagements danach entsprechend erleichtern (z.B. bei Ausschreibungen, Belegungsanfragen...).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte eine zeitlich begrenzte Verstärkung des Immobilienmanagements für die Erstellung eines umfassenden Gebäudekatasters in Erwägung ziehen.

Ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster für die einzelnen Gebäude liegt in Hamm nicht vor. In einem solchen Kataster sollten alle durchgeführten und langfristig zu erwartenden Sanierungsaufwendungen monetär erfasst sein. Das Immobilienmanagement der Stadt Hamm stellt im Rahmen der Finanzplanung die kurz- und mittelfristig notwendigen Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen zusammen. Die Maßnahmen werden nach Prioritäten geordnet und im Rahmen der finanziellen und personellen Ressourcen abgearbeitet. Bei kleineren Handwerkeraufträgen arbeitet die Stadt Hamm mit Rahmenverträgen, die jährlich neu ausgeschrieben werden.

Die Lebenszykluskosten der einzelnen Gebäude ermittelt die Stadt Hamm bisher nicht. Dafür müssten sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten zusammengeführt werden. Viele Kommunen stellen derartige Lebenszykluskostenbetrachtungen zumindest an, um anstehende Neubau- oder Sanierungsvarianten zu vergleichen. Damit spätere Sanierungskosten bereits bei der Investitionsentscheidung berücksichtigt werden, sollten die Berechnungen einen Zeitraum von mindestens 20 bis 30 Jahren umfassen. Außerdem sind auch zu erwartende Preissteigerungen einzurechnen.

Das Immobilienmanagement der Stadt Hamm erstellt für Vergleiche verschiedener Alternativen Gegenüberstellungen der zu erwartenden jährlichen Kosten der einzelnen Varianten. Damit ist gewährleistet, dass nicht nur die Investitionen, sondern auch Folgekosten verglichen werden. Allerdings sind diese Vergleiche nicht auf einen entsprechend langfristigen Zeitraum ausgelegt.

Grundsätzlich ist eine Betrachtung der Lebenszykluskosten auch für die bestehenden Immobilien sinnvoll. Wenn Errichtungs- und Nutzungskosten laufend nach Gebäudetypen differenziert ausgewertet und verglichen werden, können unwirtschaftliche Objekte eindeutig identifiziert werden. Durch die verbesserte Datentransparenz können Entscheidungen über Sanierungsmaßnahmen, Investitionen oder auch die Aufgabe von Immobilien besser unterstützt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten ihrer Gebäude aufbauen.

Hinweise zum Aufbau eines solchen Kennzahlensystems sind dem als Anlage beigefügten Fragebogen zu entnehmen.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Hamm hatte 2011 insgesamt 40 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁴. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
64	55	103	73	67	72	76	22

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau. Die Vergütung ist in Hamm mit 42.571 Euro je Stelle insgesamt durchschnittlich (Mittelwert 42.421 Euro je Stelle).

Ein Indikator für den Personaleinsatz ist die Zahl der betreuten Schüler:

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
663	428	778	602	548	605	659	22

⁴ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/11)

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Daraus geht hervor, dass die Stadt Hamm bei Grund-, Haupt- und Realschulen sehr günstige Werte erreicht. Bei den Gesamtschulen bildet sie sogar den Minimalwert der Aufwendungen ab. Lediglich bei den Gymnasien liegen die Aufwendungen auf überdurchschnittlichem Niveau. Das Ergebnis der Förderschulen liegt im mittleren Bereich.

Nicht in die obige Gesamtkennzahl einbezogen sind die Berufskollegs. Für diese Schulform errechnen sich folgende Kennzahlenwerte:

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro (Berufskollegs) 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
54,69	35,03	73,41	51,07	46,00	50,74	55,38	20

Der überdurchschnittliche Kennzahlenwert ist durch eine vergleichsweise hohe Stellenausstattung begründet:

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat (Berufskollegs) 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
755	597	1.234	891	789	840	988	21

Das Vergütungsniveau der Sekretariatskräfte in den Berufskollegs stellt sich dagegen unterdurchschnittlich dar (Hamm: 42.068 Euro je Stelle; Mittelwert: 43.230 Euro je Stelle).

→ **Empfehlung**

Aufgrund der überdurchschnittlichen Kennzahlenwerte sollte die Stadt Hamm die aktuellen Ansätze in der Stellenberechnung für Gymnasien und Berufskollegs überprüfen.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. Dies trifft auch auf die Stadt Hamm zu:

Qualitatives Stellenniveau 2011

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Hamm: Vollzeit-Stellen	Hamm: Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
E 9	-	-	0,7
E 8	-	-	7,3
E 7	-	-	0,1
E 6	27,4	69,0	54,7
E 5	10,9	27,5	31,7
E 4	-	-	-
E 3	1,4	3,5	5,6
E 2	-	-	0,1

Stellenbewertungen für die Schulsekretariatskräfte haben in den meisten Kommunen zu einer Einordnung in die Entgeltgruppe 5 geführt. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt dennoch die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird.

Dies stellt sich in Hamm anders dar: Im Jahr 2010 hat die Stadt für die Schulsekretariate jeder Schulform neue Arbeitsplatzbeschreibungen erstellt. Sie hat die Stellen flächendeckend in die Entgeltgruppe 6 eingeordnet. Hieraus resultiert der hohe Anteil der E 6-Stellen in Hamm.

Dennoch ist ein Teil des Personals weiterhin der Entgeltgruppe 5 zugeordnet, da sich diese durch die Besitzstandswahrung für die Betroffenen als finanziell vorteilhafter darstellt. Einzelne Mitarbeiterinnen mit geringen Stellenanteilen werden lediglich nach Entgeltgruppe 3 vergütet.

In manchen Städten sind noch höher bewertete Stellen in den Schulsekretariaten (vorwiegend bei Berufskollegs) zu finden: In elf der 22 Vergleichsstädte sind Sekretariatskräfte den Entgeltgruppen 8 und/oder 9 zugeordnet. In diesen größeren Einheiten sind die Sekretariate häufig mit mehreren Kräften besetzt. Nimmt eine der Stellen dort zusätzlich Koordinierungsaufgaben wahr, kann dies zu einer höheren Bewertung führen. Diese Stellen oberhalb der Entgeltgruppe 6 gibt es in Hamm nicht.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stellenbemessung in den Schulsekretariaten basiert bei der Stadt Hamm auf einem Ratsbeschluss aus dem Jahr 1988. Die Berechnung der Wochenstunden erfolgt auf Basis der Schülerzahlen. Zusätzlich werden Zuschläge für Schüler mit Migrationshintergrund und gebundene Ganztagsangebote gewährt. Die Berechnungsmodalitäten sowie Mindeststunden sind für jede Schulform differenziert festgelegt. Diese wurden letztmalig im Jahr 2010 modifiziert. Für Grundschulen gilt nun ein Mindestansatz von zehn Wochenstunden. Die Stadt Hamm überprüft den Stellenbedarf jährlich.

Die Verträge der Sekretariatskräfte sehen eine Basisstundenzahl von acht Wochenstunden vor. Darüber hinausgehende Arbeitszeiten werden flexibel eingesetzt, um erforderliche Anpassungen kurzfristig umsetzen zu können. Bei Bedarf werden auch Versetzungen an andere Schulstandorte vorgenommen. Springer-Kräfte zum Abdecken von Ausfallzeiten werden in Hamm

nicht eingesetzt. Stattdessen erhalten andere Schulsekretärinnen die Möglichkeit, ihre Stundenzahl vorübergehend aufzustocken, um die Vertretungsaufgaben übernehmen zu können.

→ **Feststellung**

Durch die variablen Arbeitsverträge ist die Stadt Hamm in der Lage, zeitnah auf Veränderungen des Stellenbedarfs in den Schulsekretariaten zu reagieren.

Die Stellenbemessungsverfahren, die in den kreisfreien Städten angewendet werden, sind sehr unterschiedlich. Einige sind wie das Modell der Stadt Hamm relativ einfach aufgebaut und verursachen daher relativ wenig Aufwand bei der Stellenberechnung. Andere Städte verwenden wesentlich differenziertere Berechnungsmodelle, die das individuelle Aufgabenspektrum in den Schulen stärker berücksichtigen. Außerdem ist darin nachvollziehbar, welche Zeitanteile für die einzelnen Tätigkeiten einfließen.

Der interkommunale Vergleich führt zu dem Ergebnis, dass Kommunen, die mit den detaillierteren Verfahren arbeiten, tendenziell mittlere bis leicht überdurchschnittliche Aufwendungen erreichen. Die niedrigeren Kennzahlenwerte werden dagegen eher von Städten erreicht, die pauschalere Ansätze verwenden.

Die KGSt hat im Sommer 2014 den Bericht 14/2014 „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“ veröffentlicht. Darin werden drei verschiedene Varianten für die Stellenbemessung beschrieben: die Einordnung über Kennzahlenwerte, ein Verfahren mit pauschalisierten Sockelansätzen (ähnlich dem Modell der Stadt Hamm) sowie ein aufwendigeres analytisches Verfahren. Letzteres beinhaltet einen detaillierten Aufgabenkatalog und mittlere Bearbeitungszeiten für die anfallenden Tätigkeiten. Für die Berechnung des Stellenbedarfs hat die KGSt mit ihrem Bericht auch ein Excel-Tool zur Verfügung gestellt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hamm erreicht mit ihrem relativ pauschalen, an den Schülerzahlen orientierten Stellenbemessungsverfahren bei den meisten Schulformen günstige Kennzahlenwerte. Mit einem detaillierteren Verfahren wäre es möglich, die individuellen Aufgabenfelder in den einzelnen Schulstandorten noch stärker zu berücksichtigen.

Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen. Deshalb prüft die GPA NRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Stadt Hamm hat im Jahr 2011 insgesamt 4,3 Mio. Euro für Schülerbeförderung aufgewendet. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus

- 3,2 Mio. Euro (76 Prozent) auf Zahlungen für Schulweg-Tickets,
- 731.000 Euro (17 Prozent) auf den Schülerspezialverkehr,
- 218.000 Euro (fünf Prozent) für Fahrten zu Sportstätten und Kooperationsfahrten sowie
- 91.000 Euro (zwei Prozent) Kostenerstattungen für Praktika und Schulwegkosten.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2011

Kennzahl	Hamm	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	157	59	164	114	100	112	129	22
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	555	378	1.611	642	519	568	672	18
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	26,3	4,0	34,0	17,7	14,4	15,4	22,5	18
Einpendlerquote	2,3	0,7	27,8	7,7	3,1	5,9	9,8	15

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 3 am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen.

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung liegen bei der Stadt Hamm insgesamt auf überdurchschnittlichem Niveau. Grund ist ein sehr hoher Anteil von Schülern mit Anspruch auf Fahrkostenübernahme.

Der Prozentsatz der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl ist in Hamm bei jeder Schulform überdurchschnittlich. Bei der hohen Beförderungsquote wirkt sich die Struktur der Kommune aus: Die Gemeindefläche ist mit 226 km² gegenüber einem Mittelwert von 169 km² relativ groß. Gleichzeitig ist die Bevölkerungsdichte mit 805 Einwohnern je km² die niedrigste aller kreisfreien Städte in NRW (Mittelwert: 1.948 Einwohner je km²).

Der Anteil der auswärtigen Schüler ist in Hamm insgesamt sehr niedrig. Nur an den Gesamtschulen ist die Einpendlerquote mit rund zehn Prozent auffällig hoch.

→ Feststellung

Die Beförderungskosten für den Schulweg sind im Verhältnis zu den beförderten Schülern insgesamt unterdurchschnittlich. Angesichts der großen Gemeindefläche deutet dies auf eine wirtschaftliche Organisation des Schülertransports hin.

Die Aufwendungen für den Schulweg liegen bei fast allen Schulformen unterhalb der Mittelwerte. Die einzige Ausnahme sind die Gesamtschulen: Dort ergeben sich durch die vielen Schüler aus Nachbarkommunen längere Fahrwege und somit höhere Aufwendungen.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Hamm nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Dieser wird durch die Stadtwerke Hamm GmbH organisiert.

Die anspruchsberechtigten Schüler der städtischen Schulen erhalten von der Stadt Hamm Schulwegtickets für die Fahrten zwischen Wohnanschrift und Schule. Diese gelten lediglich für den direkten Weg zur Schule und zurück während der Schulzeit. Die Schulwegtickets sind

günstiger als die beim Verkehrsträger erhältlichen Monats-Tickets, die auch zu Fahrten in der Freizeit berechtigen.

Einen Schülerspezialverkehr richtet die Stadt Hamm ein, wenn eine Nutzung des ÖPNV nicht möglich ist. Im Vergleichsjahr betraf dies 477 Schüler. Dies entspricht einem Anteil von knapp sieben Prozent der anspruchsberechtigten Schüler. Der Spezialverkehr wird vorwiegend zu Förderschulen eingesetzt (419 Schüler). Die Leistungen des Schülerspezialverkehrs werden regelmäßig ausgeschrieben, letztmalig zum Schuljahr 2013/14.

Eine freiwillige Kostenübernahme für nicht anspruchsberechtigte Schüler gibt es in Hamm seit 2011 nicht mehr. Seitdem wird die Schülerfahrkostenverordnung (SchfkVO) konsequent umgesetzt. Zuvor waren auch Schulwegtickets an Schüler ausgegeben worden, deren Schulweg die darin vorgegebenen Entfernungen unterschritt. Die Einsparungen durch die strikte Umsetzung der rechtlichen Vorgaben belaufen sich auf rund 62.000 Euro. Den in der Verordnung für die Fahrkostenübernahme festgelegten Höchstbetrag von 100 Euro/Monat⁵ beachtet die Stadt Hamm ebenfalls.

Ersatzleistungen (z.B. Fahrradpauschalen) als Anreiz zum Verzicht auf die Schulwegtickets bietet die Stadt Hamm nicht an.

Um die Streckenführungen und Fahrzeiten an den Bedarf für die Schülerbeförderung anzupassen, werden jährlich Linienoptimierungen vorgenommen. Hierzu finden anlassbezogen Abstimmungsgespräche zwischen der Stadt und dem Verkehrsunternehmen statt.

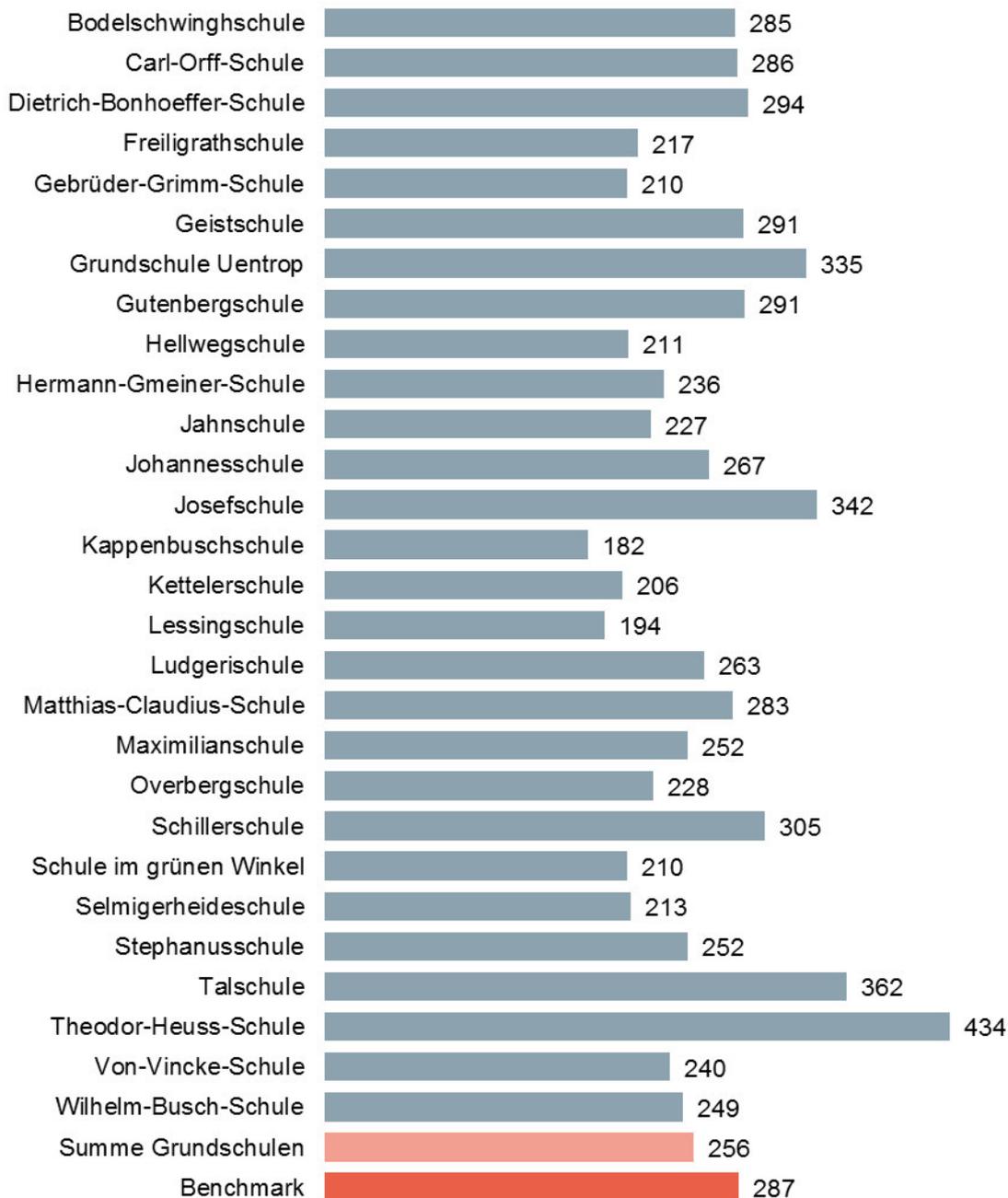
→ **Feststellung**

Im Themenfeld Schülerbeförderung ist aus den Kennzahlenwerten und der geschilderten Vorgehensweise kein Handlungsbedarf abzuleiten.

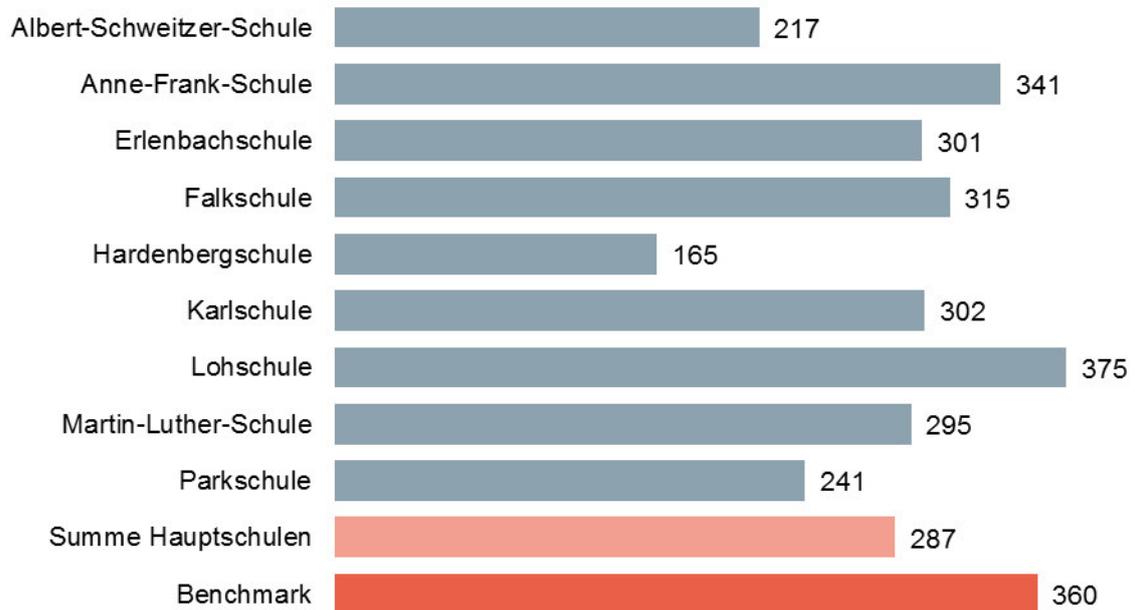
⁵ § 2 Abs. 1 Schülerfahrkostenverordnung (SchfkVO)

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

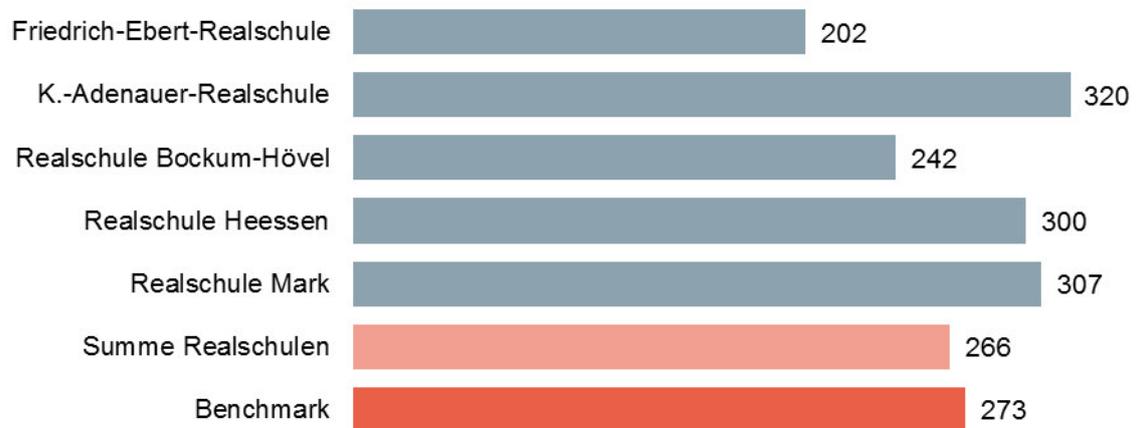
Grafik1: BGF Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik 2: BGF Hauptschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik 3: BGF Realschulen je Klasse in m² nach Standorten 2011



Grafik 4: BGF Gymnasien je Klasse in m² nach Standorten 2011

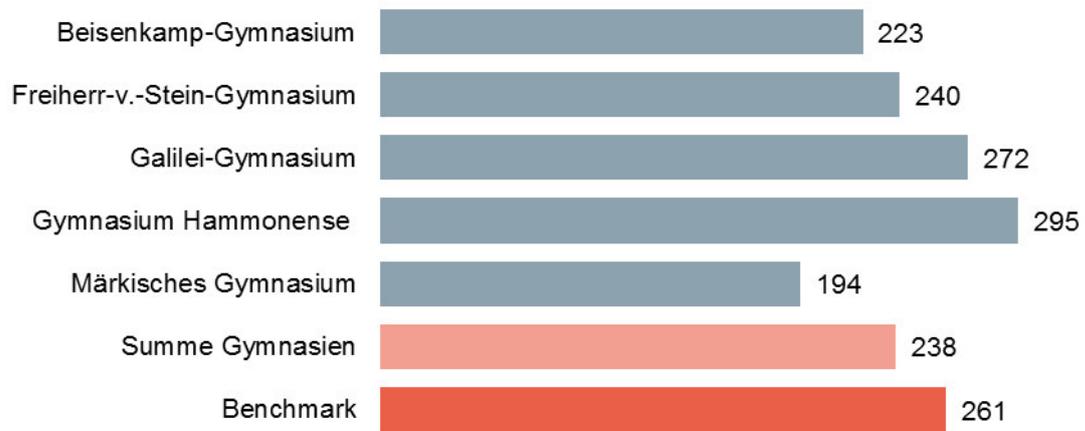


Tabelle 1: Erfüllungsgrad „Portfoliomanagement und Lebenszykluskosten“

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Organisation des Portfoliomanagements					
Bestehen klare und nachhaltige Zielvorgaben des VV/ der Politik zur Optimierung des Immobilienbestandes?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Wird die Zielerreichung bzw. die Einhaltung der strategischen und operativen Vorgaben kontinuierlich überprüft und gemessen?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Besteht eine zentrale Stelle innerhalb der Verwaltung, die federführend für die strategische Immobilienportfoliosteuerung und Vorbereitung entsprechender Entscheidungen in VV und Politik zuständig ist?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Gibt es ein festes Regelwerk, das ein verbindliches Verfahren zur Portfoliosteuerung vorgibt?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Wird der vorhandene Gebäudebestand im Sinne einer systematischen Portfolioanalyse kontinuierlich auf seine Notwendigkeit für die kommunale Aufgabenerfüllung kritisch hinterfragt/überprüft?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden in das zentrale Portfoliomanagement auch die Immobilien der städtischen Beteiligungen (Konzernsteuerung "Immobilien") einbezogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl Organisation des Portfoliomanagements				24	48
Erfüllungsgrad Organisation des Portfoliomanagements				50	
IT-Systeme und Datengrundlagen					
Ist eine Gebäudeübersicht vorhanden? Können Bruttogrundflächen, Nutzflächen, die Gebäudeanzahl ohne Rechercheaufwand angegeben werden?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind die Gebäudedaten strukturiert, z.B. in einem CAFM-System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Sind die Gebäudekosten strukturiert, z.B. in einem kaufmännischen System erfasst und wird das System permanent gepflegt?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden zyklisch Berichte aus den Systemen erstellt und den Entscheidungsträgern zur Steuerung des Portfolios weitergeleitet?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Gibt es für alle Gebäude ein Instandhaltungs- und Sanierungskataster?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Ist der Sanierungs- und Instandhaltungstau ermittelt?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Wird das Instandhaltungs- und Sanierungskataster jährlich aktualisiert?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Verfügen Sie über ein Vertragskataster für	vollständig	3	2	6	6

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
externe Services und Dienstleistungen?	erfüllt				
Wird das Vertragskataster zyklisch aktualisiert, erfolgen zyklische Neuausschreibungen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
				42	66
					64
Haben Sie für Ihre Gebäude jeweils ein Betriebskonzept in dem die wichtigsten Fakten/Vorgaben zum Betrieb des Gebäudes erfasst sind?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Berücksichtigen Sie zukünftige Nutzungsänderungen und die erforderlichen Anpassungen bereits in Ihren Planungen?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Haben Sie einen Instandhaltungskatalog je Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Kennen Sie die notwendigen Instandhaltungsraten je Gewerk oder Anlage?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Haben Sie einen Sanierungskatalog je Gebäude?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Kennen Sie die technischen Nutzungsdauern Ihrer Gebäude, Gewerke und Anlagen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)				15	39
Erfüllungsgrad Lebenszykluskostenmanagement (Einzelgebäude)					38
Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen					
Werden die Gebäude- und Nutzungskosten im Rahmen einer Lebenszykluskostenbetrachtung zusammengeführt und ausgewertet?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Erfolgt eine standortübergreifende Betrachtung der Lebenszykluskosten?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Erfolgt eine langfristige Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Einzelgebäuden in Form von detaillierten Wirtschaftlichkeitsberechnungen?	ansatzweise erfüllt	0	3	0	9
Werden bei Standortentscheidungen Szenarienberechnungen beispielweise Neubau vs. Sanierung erstellt?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Beträgt der Betrachtungszeitraum der Berechnungen mindestens 20-30 Jahre?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen				6	33
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Portfolio der Gebäude), Standortentscheidungen					18
Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)					
Definieren Sie bei Neubauten oder umfangreichen Sanierungen Zielwerte, die seitens der Planungsbeteiligten erreicht werden müssen?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Führen Sie LZK-Berechnungen in sehr frühen	nicht erfüllt	0	3	0	9

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Planungsphasen, Bsp. Wettbewerb oder VOF-Verfahren durch (gegebenenfalls durch Dritte, z.B. Architekten oder Fachplaner) ?					
Sind die Lebenszykluskosten - nicht nur die Energiekosten - ein Entscheidungsmerkmal für die Auswahl des Entwurfs?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden die Berechnungen detailliert und nicht über Kennzahlen (Mittelwerte o.ä.) erstellt?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden die LZK-Berechnungen in den wesentlichen HOAI-Phasen (2,3,5) aktualisiert?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Werden alle Nutzungskostenarten der DIN 18960 in den LZK-Berechnungen berücksichtigt?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Werden die zu erwartenden Preissteigerungsraten je Kostenart in den Berechnungen berücksichtigt?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Erfolgen die LZK-Berechnungen dynamisch in einem VoFi-Modell?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Betrachten Sie bei den Maßnahmen zur Optimierung der Energiekosten auch die zukünftigen Instandhaltungs- und Sanierungskosten?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Geben Sie Standards bezüglich des Energieverbrauchs Ihrer Gebäude (Plusenergie, Passivhaus, etc.) vor?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Punktzahl Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				7	60
Erfüllungsgrad Lebenszykluskosten (Einzelgebäude)				12	
Kennzahlensystem					
Ist ein Kennzahlensystem zur Erfassung und Auswertung der Lebenszykluskosten im Einsatz?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Werden die Kennzahlen Lebenszykluskosten zyklisch ausgewertet?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Sind detaillierte Kennzahlen zu Errichtungskosten vorhanden?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Sind detaillierte Kennzahlen zu Nutzungskosten vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Werden Maßnahmen ergriffen, wenn aus dem Kennzahlensystem deutliche Abweichungen erkennbar sind?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Gibt es Szenarienberechnungen für unwirtschaftliche Gebäude?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Punktzahl Kennzahlensystem				12	39
Erfüllungsgrad Kennzahlensystem				31	
Gesamtauswertung					
Punktzahl gesamt				106	285
Erfüllungsgrad gesamt				37	

Tabelle 2: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	57	35	125	68	54	67	75	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	741	355	1.165	659	556	627	740	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.203	33.400	44.555	41.407	40.300	42.158	43.474	22
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	74	60	117	82	72	79	85	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	572	376	704	531	471	539	570	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.209	33.400	46.700	42.190	40.311	43.406	43.800	22
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	49	43	102	61	53	62	64	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	884	416	1.117	727	651	702	798	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.400	40.300	47.684	43.049	42.513	43.349	43.800	22
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	68	54	78	64	60	63	68	22
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	637	507	875	683	626	685	729	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.135	39.011	47.885	43.279	42.574	43.603	43.800	22
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	51	51	107	72	64	70	77	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	832	403	832	614	555	625	657	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.601	38.668	47.969	42.919	42.236	43.056	43.800	21
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	153	78	322	159	123	148	189	22

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	274	136	556	298	225	279	340	22
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	41.911	38.835	44.130	41.962	40.300	41.996	43.800	22
Berufskollegs								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	55	35	73	51	46	51	55	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	755	597	1.234	891	789	840	988	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.068	39.088	45.250	43.230	42.596	43.474	44.206	21

Tabelle 3: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2011

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	58	9	117	64	37	58	97	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	542	478	2.135	927	605	810	927	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	8,5	0,5	9,4	4,3	2,6	4,0	4,5	17
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	142	35	219	128	101	109	156	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	463	280	1.591	576	440	475	619	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	29,4	6,1	42,0	21,4	13,1	19,3	29,4	17
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	132	23	231	121	96	125	146	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	466	287	1.594	536	417	453	512	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	27,9	4,4	46,8	23,7	17,8	21,3	30,4	17
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	199	26	231	125	80	127	169	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	502	329	1.589	560	413	436	564	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	37,9	6,0	43,2	23,6	18,0	21,3	31,8	17
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	293	34	293	146	91	143	205	18
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	517	308	1.590	520	413	427	474	15
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	54,4	1,9	63,4	31,8	22,6	24,5	46,5	16

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	749	257	1.563	745	564	700	922	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	1.064	886	3.966	1.776	1.040	1.474	1.975	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	66,5	12,5	70,5	45,5	38,1	50,6	52,6	17
Berufskollegs								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	94	20	112	64	52	63	77	19
Aufwendungen Schulweg je befördertem Schüler in Euro	539	339	1.590	599	427	541	669	16
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	17,2	3,7	17,2	11,1	8,5	12,0	13,4	16

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen und -
anlagen der Stadt Hamm im
Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Verkehrsflächen und –anlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Verkehrsflächen	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	4
Kennzahlen	5
Straßenbeleuchtung	10
Energie	11
Unterhaltung	12
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 Hamm erörtert wurde.

- Eine Straßendatenbank ist ebenso wie eine Kanaldatenbank implementiert. Die Informationen aus der Kanaldatenbank können in die Straßendatenbank importiert werden.
- In der Straßendatenbank sind die Leit- und Funktionsdaten, Querschnittsdaten und die Zustandsdaten erfasst. Letztere basieren allerdings auf dem Stand des Jahres 2008. In-

vestive Maßnahmen erfasst die Stadt mit ihren tatsächlichen Kosten; konsumtive Maßnahmen fließen jedoch nicht mit ein.

- Entsprechend der Dienstanweisung erfolgt eine regelmäßige Begehung. Die erfassten Schäden werden an den Bauhof weitergegeben, so dass hieraus die jeweiligen „To-do-Listen“ erstellt werden.
- Im Rahmen von geplanten Deckensanierungen führt die Stadt im Vorfeld Kernbohrungen durch. Die Informationen daraus fließen ebenfalls in die Straßendatenbank.
- Ein Aufbruchkataster ist vorhanden.
- Die Straßendatenbank und die Anlagenbuchhaltung führt die Stadt Hamm als zwei getrennte Systeme. Sich ergebende Veränderungen aus investiven Maßnahmen gibt das Tiefbau- und Grünflächenamt an die Anlagenbuchhaltung.
- Innerhalb des Tiefbau- und Grünflächenamtes gibt es zwar eine interne Prioritätenliste, eine mittel- und langfristige Bedarfs- und Erhaltungsplanung liegt allerdings nicht vor. Hier gibt die Haushaltssituation, auch vor dem Hintergrund, dass Hamm zu den Stärkungspaktkommunen zählt, den Rahmen vor. Somit können die zur Verfügung stehenden Mittel nur nach den Prioritäten abgearbeitet werden. Ein am Output orientiertes, bedarfsgerechtes Erhaltungsmanagement unterliegt den finanziellen Restriktionen.
- Gerade eine angespannte Haushaltssituation erfordert einen zielgerichteten und bestmöglichen Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Auch vor diesem Hintergrund sollte kurzfristig eine aktuelle Zustandserfassung erfolgen. Die Ergebnisse werden Erkenntnisse über die in den letzten Jahren gefahrene Strategie im Erhaltungsmanagement bringen. Daraus kann die Stadt Maßnahmen und Wege für die mittel- und langfristige Planung entwickeln. Ebenso können ggfs. notwendige Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen werden. Die Kenntnis über den tatsächlichen Zustand der Straßen ist entscheidend, um das Vermögen zu erhalten und Risiken für den Haushalt und den Straßenzustand zu vermeiden.

Strukturen

Die Stadt Hamm unterhält in ihrem gut 22.600 ha großen Stadtgebiet ca. 8,6 Mio. m² Verkehrsflächen. Das Straßenbegleitgrün bleibt an dieser Stelle unberücksichtigt. Wir verweisen dazu auf den Teilbericht Grünflächen.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2011

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	805	805	3.195	1.954	1.485	2.057	2.494	22
Verkehrsfläche in m ² je Einwohner	47,2	20,9	47,2	32,3	28,9	30,6	34,7	22

Das Stadtgebiet Hamms ist – absolut betrachtet - das sechstgrößte im Segment der kreisfreien Städte. Somit bedarf es auch einer entsprechenden Verkehrsfläche zur Erschließung des Stadtgebietes. Gleichzeitig ist die Einwohnerzahl die sechstgeringste in diesem Vergleich. Dies führt zu einer maximalen Verkehrsfläche je Einwohner. Dabei bleibt der Anteil der Verkehrsfläche an der Gesamtfläche des Stadtgebietes gleichwohl sehr gering. Dies unterstreicht die ländlich geprägte Struktur Hamms mit einem sehr hohen Grünflächenanteil.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Städte, das langfristig zu erhalten ist. Die notwendige Er- und Unterhaltung ebenso wie die Instandhaltung des Vermögens sind insoweit unabdingbar. Andernfalls droht ein Werteverzehr mit zum einen entsprechenden Risiken für Haushalt und Bilanz und zum anderen erheblichen Mängeln im Straßenzustand.

Die Bedeutung dieses Vermögens wird durch die Bilanzwerte unterstrichen. Die Verkehrsflächen sind in Hamm bilanziell mit einem Wert von über 330 Mio. Euro ausgewiesen (Stand 31.12.2011). Im Vergleich zu dem im Finanzbericht dargestellten Straßenvermögen hat die GPA NRW hier nur eine Teilmenge - die Straßen, Wege und Plätze – einbezogen.

Verkehrsflächenquote in Prozent 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,1	3,7	27,7	15,1	10,2	15,7	18,4	20

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Straßen, Wege und Plätze inkl. der Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme. Wenngleich der Anteil in Hamm im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch ist, zeigt der Zeitverlauf bereits eine Verringerung der Vermögenswerte.

Bilanzwert „Straßen, Wege, Plätze“ in Euro

2008	2009	2010	2011	2012	2013
390.828.061	392.880.397	380.944.066	379.650.370	367.657.325	359.284.544

Die ausgewiesenen Werte beinhalten sowohl die Bilanzposition selbst als auch die die Verkehrsflächen betreffenden Anlagen im Bau. In dem zugrunde liegenden Zeitraum von sechs Jahren verringert sich der Bilanzwert um rund acht Prozent bzw. 31,5 Mio. Euro. Analog ist auch der Anteil an der Bilanzsumme von 27,6 Prozent in 2008 auf die oben dargestellten 26,1 Prozent in 2011 bzw. 24,7 Prozent in 2013 zurückgegangen.

Kennzahlen

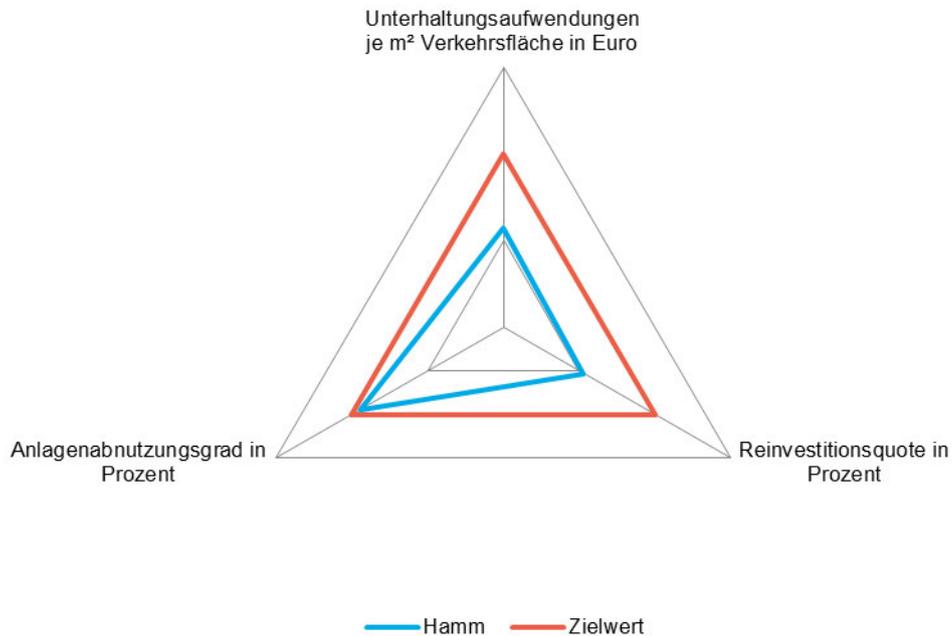
Die drei wesentlichen Merkmale

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Investition

sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Den Kennzahlen der Stadt Hamm ist eine Indexlinie gegenübergestellt. Diese Indexlinie stellt die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen dar.

Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen. Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,10 Euro je m²¹ zugrunde. Für die Reinvestitionsquote hat die GPA NRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Zielwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

Merkmalausprägungen 2011



Kennzahlen	Hamm	Zielwert
Unterhaltungsaufwendungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,63	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	45,7	100
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	47,2	50

Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad zeigt eine ausgewogene Altersstruktur der Verkehrsflächen. Dieses Merkmal ist somit als neutral zu werten. Die Unterhaltungsaufwendungen wie auch die Reinvestitionsquote unterschreiten die jeweiligen Zielwerte zu mehr als 40 Pro-

¹ entnommen aus „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Ausgabe 2004)

zent. In dieser auf ein Jahr bezogenen Stichtagsbetrachtung kann der Mitteleinsatz noch als angemessen betrachtet werden. Mittel- und langfristig können zu geringe Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen bei einem tendenziell älter werdenden Vermögensbestand zu entsprechenden Risiken für den Haushalt und den Straßenzustand führen.

Die GPA NRW hat nachfolgend die drei wesentlichen Merkmale näher untersucht.

Anlagenabnutzungsgrad

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Hamm hat für die Verkehrsflächen eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Zum Stichtag 31.12.2011 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei 26,4 Jahren.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
47,2	8,9	80,0	52,4	45,5	49,1	68,9	17

Der interkommunale Vergleich zeigt eine erhebliche Spannbreite bei den jeweiligen Anlagenabnutzungsgraden. Dies deutet darauf hin, dass die Städte zum einen über ein sehr unterschiedlich beschaffenes Straßennetz verfügen und zum anderen in der Bewertung der Anlagen unterschiedliche Wege gewählt haben.

Im Zeitraum von 2009 bis 2012 ist die durchschnittliche Restnutzungsdauer des Straßenvermögens in Hamm kontinuierlich von 27,9 auf 25,4 Jahre zurückgegangen. Der Anlagenabnutzungsgrad hat sich somit in 2012 weiter auf 49,1 Prozent erhöht. Um einen durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad beizubehalten, sind entsprechende Reinvestitionen erforderlich.

Neben dem Alter des Straßenvermögens ist an dieser Stelle der Blick auch auf den Straßenzustand zu richten. Bereits in der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die Straßenunterhaltung – damals noch im kameralen Rechnungswesen – untersucht. Dabei hat sie auch die Schadensklassenverteilung in den Blick genommen. Die Stadt Hamm hat ihre Verkehrsflächen in acht Schadensklassen eingeteilt. Zum damaligen Zeitpunkt ergab sich ein recht guter Zustand. Gut 45 Prozent der Fläche entfiel auf die Schadensklassen eins bis drei; weitere 37 Prozent auf die Schadensklassen vier und fünf. In einem schlechten bis sehr schlechten Zustand befanden sich somit nur ca. 17 Prozent.

Die Schadensklassen wurden allerdings nicht fortgeschrieben. Verbesserungen in Form von Investitionen werden zwar erfasst, die Abnutzung und Alterung des Vermögens jedoch nicht. Eine neue Zustandserfassung hat bisher auch nicht stattgefunden. Somit kann der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen weder dargestellt noch für eine systematische Erhaltungsplanung aktuell herangezogen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte für die Verkehrsflächen eine aktuelle Zustandserfassung durchführen. Für eine zielgerichtete Steuerung im Sinne eines Verkehrsflächenmanagements ist die Kenntnis über den aktuellen Straßenzustand von entscheidender Bedeutung.

Unterhaltung

Unterhaltungsaufwendungen je m² in Euro 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,63	0,32	0,95	0,56	0,44	0,54	0,61	16

Wie bereits oben dargestellt kann die Stadt Hamm den Zielwert bei den Unterhaltungsaufwendungen nicht erreichen. Im interkommunalen Vergleich liegen diese Aufwendungen dennoch auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

Im Zeitverlauf konnte dieses Niveau gehalten werden. So lagen die Unterhaltungsaufwendungen zwischen 0,58 Euro je m² und 0,66 Euro je m². Im Durchschnitt der betrachteten sechs Jahre ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,62 Euro je m².

Wenngleich der Mitteleinsatz in der Unterhaltung in Hamm im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten noch höher liegt, zeigt sich doch eine Differenz zum Zielwert von im Durchschnitt 0,48 Euro je m². Bei der zugrunde liegenden Verkehrsfläche summiert sich dies absolut auf gut vier Millionen Euro pro Jahr. Dieser Betrag fließt im Vergleich zum Zielwert zu wenig in die Straßenunterhaltung und -erhaltung.

Eine regelmäßige Unterhaltung der Verkehrsflächen ist unabdingbar, um die Gesamtnutzungsdauer erreichen zu können. Ansonsten läuft die Stadt Gefahr, den Haushalt über außerplanmäßige Abschreibungen zu belasten und das Vermögen vorzeitig aufzuzehren. Inwieweit sich die unter dem Zielwert liegenden Unterhaltungsaufwendungen in Hamm auf den Straßenzustand ausgewirkt haben, lässt sich derzeit ohne eine aktuelle Zustandserfassung nicht belegen.

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.

Die Reinvestitionen wurden von der Stadt Hamm nachträglich ermittelt. Damit konnten die Werte nicht mehr in den interkommunalen Vergleich einfließen. Gleichwohl hat die GPA NRW die Werte der Stadt Hamm für die Reinvestitionen neben den Vergleich gestellt. Bei der Reinvestitionsquote führt dies dazu, dass der bisherige Maximalwert überschritten wird.

Reinvestitionen und Abschreibungen 2011

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungen je m ² Verkehrsfläche in Euro	1,62	0,82	2,96	2,05	1,50	2,25	2,52	20
Reinvestitionen je m ² Verkehrsfläche in Euro	0,76	0,04	0,77	0,30	0,08	0,17	0,56	13
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	52,6	1,9	36,7	14,3	4,3	6,9	27,0	13

Die Abschreibungen liegen im Zeitraum von 2008 bis 2013 zwischen 13,8 und 14,9 Mio. Euro und summieren sich auf 86,7 Mio. Euro. Den Abschreibungen stehen in diesen Jahren Reinvestitionen in Höhe von 6,2 bis 9,3 Mio. Euro gegenüber. Insgesamt hat die Stadt Hamm 45,2 Mio. Euro in ihr Straßenvermögen reinvestiert. Somit ergibt sich im Durchschnitt dieser sechs Jahre eine Reinvestitionsquote von 52 Prozent.

Die Reinvestitionsquote und insbesondere der angestrebte Zielwert von 100 Prozent sind dabei selbstverständlich über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu verstehen. Eine Betrachtung von sechs Jahren im Hinblick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen ist dabei nur ein kleiner Ausschnitt. Gleichwohl zeigt er Tendenzen und Indikatoren im Hinblick auf mögliche zukünftige Entwicklungen und entsprechende notwendige Maßnahmen auf. Allein aus diesem kleinen Ausschnitt zeigt sich, dass die Abschreibungen zu gut der Hälfte über Reinvestitionen gedeckt sind. Korrespondierend dazu ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen um ca. 31,5 Mio. Euro bzw. 8,1 Prozent verringert worden.

→ Feststellung

Aufgrund des durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrades erscheint die Reinvestitionsquote der letzten Jahre noch angemessen. Interkommunal übersteigt die Reinvestitionsquote der Stadt Hamm den bisherigen Maximalwert deutlich.

Gesamtbetrachtung

- Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt mit 47 Prozent eine ausgewogene Altersstruktur der Verkehrsflächen.
- Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in den sechs betrachteten Jahren im Durchschnitt bei 0,62 Euro je m² und damit unterhalb des Zielwertes.
- Die Reinvestitionen haben in diesen Jahren die Abschreibungen zu etwa 52 Prozent gedeckt.
- Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist von 2008 bis 2013 um 8,1 Prozent bzw. 31,5 Mio. Euro verringert worden.
- Die Indikatoren erscheinen in ihrer Kombination zumindest für den betrachteten Zeitraum noch angemessen. Allerdings gilt es, für einen mittel- und langfristigen Zeitraum die Unterhaltungsaufwendungen und auch die Reinvestitionen in den Blick zu nehmen. Ein entscheidender Indikator zur Beurteilung des Erhaltungsmanagements fehlt an dieser Stelle

jedoch noch: der aktuelle Straßenzustand. Eine erneute Straßenzustandserfassung sollte dazu kurzfristig erfolgen.

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 Hamm ist Eigentümerin der Straßenbeleuchtung. Die Betriebsführung, die die Unterhaltung, die Erneuerung und den Bau umfasst, sowie die Stromlieferung sind an die Stadtwerke Hamm GmbH übertragen.

Die Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung beliefen sich in Hamm im Jahr 2011 auf rund 4,36 Mio. Euro.

Aufwendungen Straßenbeleuchtung 2011

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	229	98	281	177	153	171	202	19
Aufwendungen je 1.000 m ² Verkehrsfläche in Euro	507	297	984	534	396	493	613	19

In Abhängigkeit von der Bezugsgröße differiert die interkommunale Positionierung. Die Verkehrsfläche ist in Hamm durchschnittlich groß; bezogen auf den Einwohner ist sie im interkommunalen Vergleich maximal. Ein anderer Einflussfaktor ist die Beleuchtungsdichte.

Die Stadt Hamm hat im Jahr 2011 in ihrem Stadtgebiet 19.033 Leuchtenstandorte mit 21.207 Leuchtenpunkten.

Leuchtenstandorte je 1.000 m² Verkehrsfläche 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,21	2,18	4,15	3,00	2,51	3,05	3,41	20

Die unterdurchschnittliche Leuchtdichte wirkt sich – absolut betrachtet - auf die Aufwendungen insgesamt begünstigend aus. Bei den Kennzahlen je Leuchtenstandort kann die geringe Leuchtdichte demgegenüber zu höheren Werten führen.

Energie

Die Höhe der Energieaufwendungen wird durch den Stromverbrauch und den Energiepreis bestimmt. Der Energiepreis, errechnet aus den Energieaufwendungen und dem Stromverbrauch in kWh, liegt für die Stadt Hamm im Jahr 2011 bei 0,17 Euro. Interkommunal liegt die Stadt damit leicht unterhalb des Mittelwertes von 0,18 Euro je kWh. Im Zeitraum von 2008 bis 2013 ist der Energiepreis um etwa sechs Cent bzw. rund 45 Prozent gestiegen.

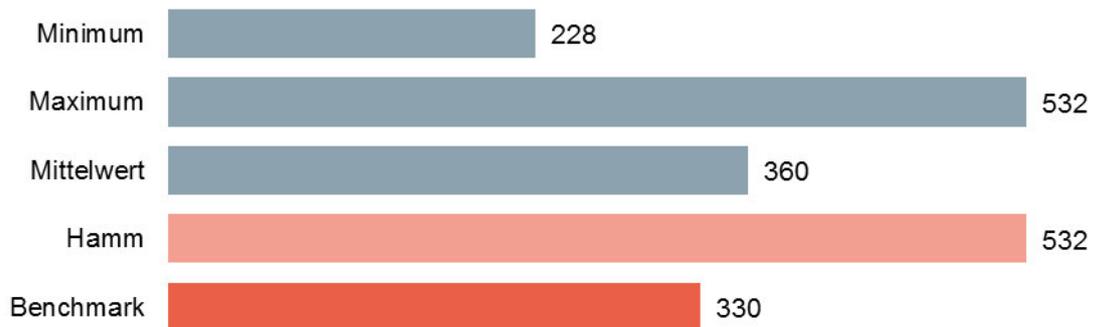
Demgegenüber ist der Stromverbrauch jährlichen Schwankungen unterworfen, von 2008 bis 2012 aber auf einem konstanten Niveau geblieben. Andere Kommunen konnten hier in den letzten Jahren deutliche Einsparungen erzielen. Die Stadt Hamm hat im Jahr 2013 ein Programm aufgelegt, das den Austausch von hochwattagigen HQL und NH220-Leuchten gegen LED-Leuchten vorsieht. Dementsprechend ist erst ab dem Jahr 2013 eine deutliche Reduzierung des Stromverbrauchs zu verzeichnen.

Stromverbrauch je 1.000 m² Verkehrsfläche in kWh 2011

Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.179	521	1.626	1.070	907	1.097	1.209	20

Der Stromverbrauch ist bezogen auf die Verkehrsfläche im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Bei der nachfolgenden Betrachtung wirkt sich die unterdurchschnittliche Leuchtdichte zusätzlich auf den Kennzahlenwert entsprechend nachteilig aus.

Stromverbrauch je Leuchtenstandort in kWh 2011



Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
532	228	532	360	321	342	383	20

Im Vergleich zum Benchmark ergibt sich rechnerisch ein Potenzial von 202 kWh je Leuchtenstandort; insgesamt ca. 3,8 Mio. kWh. Bei einem Energiepreis von 0,17 Euro je kWh ergibt sich ein Wert von über 630.000 Euro.

Bereits in der ersten Prüfrunde bildete die Stadt Hamm beim Stromverbrauch je Leuchtenpunkt den Maximalwert ab. Die damals gegebenen Empfehlungen konnten nicht in dem Umfang umgesetzt werden, dass positive Ergebnisse im Kennzahlenvergleich erkennbar sind.

Erst ab dem Jahr 2013 konnte der Stromverbrauch in Hamm durch das aufgelegte Austauschprogramm deutlich verringert werden. Im Jahr 2013 ist eine Reduzierung von gut 535.000 kWh und im Jahr 2014 nochmal von gut 500.000 kWh festzustellen. Damit konnte ein Teil des aufgezeigten Potenzials bereits erschlossen werden. Der Stromverbrauch je Leuchtenstandort beläuft sich in 2014 somit auf 466 kWh.

Zudem erfolgt derzeit im Rahmen der Wartung die Umrüstung auf energetisch wirtschaftliche Leuchtmittel. Hier ergeben sich Reduzierungen in der Leistungsaufnahme zwischen 40 und 50 Prozent. Diese Umrüstung soll voraussichtlich im Jahr 2017 abgeschlossen sein.

Um den Stromverbrauch weiter nachhaltig zu senken und somit auch die Aufwendungen reduzieren zu können, bedarf es weiterer entsprechender Investitionen in eine moderne Technik. Dies betrifft insbesondere den Einsatz von energiesparenden Leuchtmitteln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte weiterhin verstärkt in den Einsatz von energiesparenden Leuchtmitteln investieren, um so den Stromverbrauch nachhaltig zu senken.

Unterhaltung

In die Unterhaltungsaufwendungen hat die GPA NRW die Aufwendungen für Eigen- und Fremdleistungen in der Unterhaltung, die Personalaufwendungen der Verwaltung sowie auch die Abschreibungen einbezogen. Letzteres ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob die Beleuchtung über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet wurde.

Unterhaltungsaufwendungen 2011

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je Leuchtenstandort in Euro	141	44	211	111	78	108	141	17
Unterhaltungsaufwendungen je 1.000 m ² Verkehrsfläche in Euro	313	148	762	340	200	313	422	17

Auch beim interkommunalen Vergleich der Unterhaltungsaufwendungen variiert die Positionierung der Stadt Hamm in Abhängigkeit von der Bezugsgröße.

Die eigentlichen Unterhaltungsaufwendungen unterliegen im Zeitverlauf jährlichen Schwankungen. Von 2008 bis 2013 liegen sie zwischen 1,2 und 1,6 Mio. Euro; im Durchschnitt bei 1,4 Mio. Euro. Deutlichen Einfluss auf die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen besonders in den Jah-

ren 2008 bis 2010 hatten die Abschreibungen. Diese lagen im Jahr 2008 noch bei 3,26 Mio. Euro, haben aber bis zum Jahr 2012 eine deutliche sinkende Tendenz. Im Vergleichsjahr 2011 beliefen sie sich noch auf 1,29 Mio. Euro.

Gesamtbetrachtung Straßenbeleuchtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Leuchtdichte liegt in Hamm auf einem unterdurchschnittlichen Niveau mit Tendenz zum Minimalwert. Dies wirkt sich bei den Kennzahlen mit Bezug zur Anzahl der Leuchtenstandorte entsprechend aus.
- Sowohl die gesamten Aufwendungen für die Straßenbeleuchtung, wie auch die Unterhaltungsaufwendungen und der Stromverbrauch liegen bezogen auf die Anzahl der Leuchtenstandorte über dem Mittelwert.
- Der Stromverbrauch für die Straßenbeleuchtung liegt im gesamten Zeitraum – ebenso wie auch schon in der ersten Prüfrunde – auf einem hohen Niveau. Im Vergleich zum Benchmark zeigen sich hier deutliche Potenziale.
- Mit dem im Jahr 2013 aufgelegten Austauschprogramm von hochwattagigen Leuchtmitteln gegen LED-Leuchten konnte der Stromverbrauch bis 2014 bereits um rund eine Mio. kWh reduziert werden. Zudem erfolgt bis etwa zum Jahr 2017 im Rahmen der Wartung eine Umrüstung auf energiesparende Leuchtmittel.
- Um den Stromverbrauch noch weiter senken zu können, bedarf es weiterhin entsprechender Investitionen in eine moderne Technik. Dazu zählt insbesondere der Einsatz von energiesparenden Leuchtmitteln.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbeleuchtung der Stadt Hamm mit dem Index 2.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Hamm im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	9
Park- und Gartenanlagen	10
Strukturen	10
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	11
Spiel- und Bolzplätze	12
Strukturen	12
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	12
Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	14

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind.

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Für die drei Nutzungsformen ermittelt die GPA NRW jeweils anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ Potenziale. Für die Stadt Hamm konnten diese Kennzahlen nicht erhoben werden. Die Gründe dafür sowie die bereits ergriffenen Lösungen werden nachfolgend dargestellt.

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 Hamm ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	18	6		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	18	6		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	0	0	0	0
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	18	6	6	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	18	6	6	6
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	3	3
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	12	4	4	4
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	12	4	4	4
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als	9	3	3	3

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3 (vgl. Erfüllungsgrade am Ende des Berichtes)

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßen- begleitgrün
Leistungspreise verrechnet?				
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	12	4	4	4
Ermittelter Wert	189	63	63	63
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	68	68	68	68

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Im Tiefbau- und Grünflächenamt ist die Steuerung und Verantwortung für die kommunalen Grünflächen gebündelt. Planung und Unterhaltung sind als zwei Sachgebiete innerhalb des Amtes organisiert. Dies gewährleistet eine enge Absprache. Der manuelle Bereich ist dem Amt ebenfalls direkt zugeordnet. Dabei tritt das Amt sowohl als Produktverantwortlicher wie auch als Dienstleister für die Grünflächen anderer städtischer Ämter auf.
- Das Freiflächenentwicklungskonzept speist sich aus verschiedenen Masterplänen.
- Regelmäßige Umfragen zur Bürgerzufriedenheit werden in der Stadt Hamm nicht durchgeführt.
- Aus den strategischen Vorgaben der Verwaltungsführung werden operative Ziele abgeleitet. Diese sind zum Teil im Haushalt dokumentiert und ergeben sich aus dem Vergleichsring der KGSt, wo sie hinterlegt sind. Auch die Kennzahlen werden im Haushalt bzw. über die Vergleichsarbeit dokumentiert. Ein Berichtswesen zum Haushalt sowie den darin enthaltenen Kennzahlen im vierteljährlichen Turnus ist implementiert.
- Ein digitales Grünflächeninformationssystem im eigentlichen Sinn gab es bis dato noch nicht. Seit Anfang 2014 baut die Stadt Hamm dies sukzessive auf. Zuerst wurde das System für die Spiel- und Bolzplätze eingeführt. Die Flächen und Flächeninhalte werden hier inzwischen via Handhelds erfasst. Für die Baumpflege baut die Stadt das System aktuell auf. Für die Park- und Gartenanlagen sollen erste Gespräche im Jahr 2015 geführt werden. Die GPA NRW sieht in dem Grünflächeninformationssystem ein wesentliches Element für eine zielorientierte und wirtschaftliche Steuerung der Grünflächen. Daher unterstützt sie die Einführung und Ausweitung des Systems ausdrücklich.
- Ebenso soll ein Baumkonzept für die etwa 80.000 Einzelbäume im Stadtgebiet erstellt werden.
- Für alle Grünflächen im Stadtgebiet gilt ein einheitlicher Pflegestandard. Die Stadt sollte überprüfen, ob eine Abstufung der Pflegestandards sinnvoll und notwendig ist. Dafür bietet sich die Ausarbeitung von Pflegeplänen an. Die Pflegepläne sollen für jede Anlage mit ihren Flächenarten und Vegetationen die genauen Tätigkeiten nach Art und Umfang beschreiben. Im Optimalfall werden diese Pflegepläne im Grünflächeninformationssystem eingebunden. Somit liefert das System dann eine optimale Steuerungsgrundlage.

- Eine Kostenrechnung ist stadtweit implementiert. Auf Optimierungsmöglichkeiten gehen wir unter dem Punkt „Datenlage“ detailliert ein.
- Ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis ist für alle Produkte, die nicht in der Verantwortung des Tiefbau- und Grünflächenamtes liegen, eingerichtet. Verrechnet werden allerdings ausschließlich die Personalkosten und nicht die tatsächlichen Vollkosten. Dies sollte jedoch künftig auf Basis von Leistungspreisen erfolgen. Dadurch trägt die Stadt Hamm auch der Forderung des NKF nach der Abbildung des vollständigen Ressourcenverbrauchs bei den jeweiligen Produkten Rechnung. Im Tiefbau- und Grünflächenamt würden danach nur die tatsächlichen Aufwendungen für die in der eigenen Produktverantwortung liegenden Produkte verbleiben.
- Wirtschaftlichkeitsberechnungen führt die Stadt Hamm regelmäßig durch.

Datenlage

Grundsätzlich bietet die Kostenrechnung eine entscheidende Grundlage für eine transparente Datenlage und ermöglicht somit eine interne Steuerung der Aufgaben. Allerdings ist die Kostenrechnung der Stadt Hamm für die Grünflächen in der bisherigen Ausgestaltung nicht aussagekräftig genug. So wurde ein ursprünglich nur für die Planung eingerichteter übergeordneter Auftrag auch im Ist bebucht. Die darauf gebuchten Aufwendungen betreffen sowohl die Planung und den Bau als auch die Pflege der Park- und Gartenanlagen wie auch des Straßenbegleitgrüns. Eine Aufteilung auf die beiden Nutzungsformen sowie die Trennung nach Pflege und Planung und Bau ist daher nicht möglich.

Verteilung der Aufwendungen 2011

	Übergeordneter Auftrag	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Personalaufwendungen		1.635.870	837.543	682.957
Sachaufwendungen	1.525.411		193.286	16.037
Abschreibungen	44.166	2.152	147.901	
Summe	1.569.577	1.638.022	1.178.730	698.994

Der größte Anteil der Aufwendungen entfällt auf die Pflege und Unterhaltung der Grünflächen. Allerdings führt eine Aufteilung nach der Fläche zu keinen näherungsweise sinnvollen Werten. Ebenso erscheinen die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze auffallend gering. Dies lässt vermuten, dass Anteile der Pflegeaufwendungen auch für diese Nutzungsform auf den übergeordneten Auftrag gebucht wurden.

→ Feststellung

Da die entstandenen Aufwendungen für die Pflege der Grünflächen nicht vollständig und differenziert auf die verschiedenen Nutzungsformen aufgeteilt werden, kann die GPA NRW die Wirtschaftlichkeitskennzahlen nicht erheben.

Im Laufe des Prüfzeitraumes hat die Stadt Hamm auf diese Situation bereits reagiert. Die Kostenrechnung wurde dahingehend angepasst, dass die Aufträge eindeutig bezeichnet sind. So-

mit soll sichergestellt werden, dass die Buchungen auf die tatsächlich betroffenen Aufträge bzw. Nutzungsformen laufen. Ebenso wurden die eigenen Mitarbeiter für die exakte Erfassung auf den Aufträgen sensibilisiert. Ab dem Jahr 2015 sollte eine Ermittlung der Wirtschaftlichkeitskennzahlen nach den Nutzungsformen möglich sein.

→ **Feststellung**

Zukünftig kann die Stadt Hamm – nach erfolgter Anpassung der Kostenrechnung im Jahr 2015 – die nötigen steuerungsrelevanten Kennzahlen für die einzelnen Nutzungsformen ermitteln.

Eine erste Einschätzung zur Höhe der in Hamm eingesetzten Ressourcen für die Unterhaltung und Pflege der betrachteten Grünflächen kann die Gegenüberstellung mit den notwendigen Aufwendungen anhand der gesetzten Benchmarks für die einzelnen Nutzungsformen liefern.

Aufwendungen Pflege und Unterhaltung 2011

	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Fläche in m ²	1.860.948	509.267	530.589
Benchmark in Euro je m ²	1,10	2,90	1,40
Aufwendungen Pflege und Unterhaltung in Euro	2.047.043	1.476.874	742.825
Summe Aufwendungen Pflege und Unterhaltung in Euro	4.266.742		

Im Vergleich zu den anhand der Benchmarks hochgerechneten Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung in Höhe von rd. 4,27 Mio. Euro setzt die Stadt Hamm rd. 5,09 Mio. Euro ein. Es ergibt sich somit eine Differenz von ca. 819.000 Euro. Zu berücksichtigen ist dabei, dass in den Aufwendungen der Stadt Hamm über den übergeordneten Auftrag auch Beträge enthalten sind, die grundsätzlich nicht den hier betrachteten Nutzungsformen zuzuordnen wären; so zum einen die Aufwendungen für Planung und Bau von Grünflächen. Und zum anderen sind auch Aufwendungen für andere Nutzungsformen wie z. B. Kleingärten enthalten. Somit wird sich die tatsächliche Differenz zu den anhand der Benchmarks hochgerechneten Aufwendungen entsprechend verringern.

Dieser sehr hoch aggregierte Vergleich indiziert, dass es bei der Pflege und Unterhaltung von Grünflächen in Hamm noch Optimierungsmöglichkeiten gibt. Bei welchen Nutzungsformen in welchem Umfang Handlungsmöglichkeiten gegeben sind, lässt sich hieran jedoch nicht aufzeigen. Dazu bedarf es einer differenzierten Betrachtung der einzelnen Nutzungsformen. Je detaillierter die Daten für die einzelnen Nutzungsformen erhoben werden, desto konkreter können die interkommunalen Vergleiche angesetzt und analysiert werden. So bieten Kostenvergleiche einzelner Leistungen bzw. Tätigkeiten eine sehr gute Basis für tiefergehende Analysen. Darüber werden unter anderem auch die finanziellen Auswirkungen gesetzter Pflegestandards deutlich.

Optimierungsmöglichkeiten

Zunächst kann an dieser Stelle nur eine näherungsweise berechnete Differenz für die drei Nutzungsformen insgesamt aufgezeigt werden. Optimierungsmöglichkeiten können an den unter-

schiedlichsten Stellen ansetzen. Neben den Kosten für die eigentliche Leistungserbringung, die wiederum durch verschiedene Ursachen begründet sein können, spielen insbesondere die Flächen- und Ausstattungsstandards und die Pflegestandards eine wesentliche Rolle.

Wie bereits unter dem Aspekt „Erfüllungsgrad“ erläutert, existieren für die Grünflächenunterhaltung in Hamm keine Pflegepläne für die Eigenleistungen. Als strategisches Ziel ist vorgegeben, alle öffentlichen Grünflächen in einem einheitlichen, guten Standard zu unterhalten und zu pflegen. Andere Städte unterteilen ihre Anlagen nach Pflegeklassen, die entsprechend differenzierte Standards festlegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hamm sollte kritisch hinterfragen, ob der einheitliche gute Standard für alle Grünflächen gehalten werden kann und soll.

Die Rasenflächen werden in Hamm etwa 24 Mal im Jahr gemäht. Im Vergleich zu anderen Städten ist dies ein vergleichsweise hoher Standard. Auch die deutsche Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) geht in ihrer aktuellen Kennzahlenermittlung für die Grünflächenunterhaltung für Gebrauchsrasen von ca. 12 bis 15 Mähgängen pro Jahr aus. Durch eine Reduzierung der Mähgänge und/oder Differenzierung von Flächen und Anlagen nach unterschiedlichen Pflegestandards kann die Stadt Hamm ihre Unterhaltungsaufwendungen entsprechend reduzieren.

Dieses Beispiel zeigt, dass es für eine zielgerichtete Steuerung und Optimierung der Grünflächenunterhaltung wichtig ist, die Aufwendungen sowohl nach Nutzungsformen (Park- und Gartenanlage, Spielplatz usw.) aber ebenso nach Tätigkeiten (Rasenpflege, Gehölzpflege usw.) zu erfassen und auszuwerten. Grundlage dafür ist das in der Einführung befindliche Grünflächeninformationssystem. Dieses sollte sukzessive ausgebaut und erweitert werden. Insbesondere sollte die Stadt Hamm Pflegepläne erstellen, die in das System integriert werden. So sind für jede Anlage und jede Fläche die festgelegten Tätigkeiten (Pflegestandards) ersichtlich und auswertbar. Werden die Aufwendungen für die Unterhaltung entsprechend der Tätigkeiten, Flächen und Anlagen erfasst, kann sie daraus Preise für die einzelnen Leistungen ermitteln.

Ziel sollte dabei eine outputorientierte Steuerung sein. Sind die Kosten für die einzelnen Tätigkeiten/Leistungen bekannt, kann unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Mittel der gewünschte Standard festgelegt werden.

→ **Empfehlung**

Die Einführung des Grünflächeninformationssystems sollte die Stadt Hamm auch dahingehend nutzen, dass neben den verschiedenen Flächenarten auch die jeweiligen Pflegestandards hinterlegt werden. Das heißt, welche Tätigkeiten werden in welchem Umfang ausgeführt. Dies sollte in Pflegeplänen für die einzelnen Anlagen und Flächen münden. Für eine höher aggregierte Ausweisung kann die Stadt die Anlagen nach Pflegeklassen unterteilen.

Eine Optimierung der Kosten für die Leistungserbringung sollte die Stadt daneben auch in den Blick nehmen. Diesbezüglich ist die Stadt Hamm kontinuierlich aktiv. So optimiert sie die maschinelle Ausstattung im Hinblick auf die Aufgabenschwerpunkte und eine effektive Aufgabenerledigung. Die Rasenmäh erfolgt im Schichtbetrieb, um so eine bessere Auslastung der Maschinen zu erreichen.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die gesamten Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2011

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	805	805	3.195	1.948	1.489	2.044	2.478	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	-2,2	-15,1	12,0	-3,5	-8,1	-4,5	-1,1	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	1.242	313	1.242	584	404	489	672	23
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	873	107	873	337	196	288	411	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	70,2	34,1	71,5	54,2	48,3	54,9	61,7	23
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner	73	37	153	87	64	79	108	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	5,9	4,3	34,2	16,3	13,2	16,1	19,3	21

Die Kennzahlen bestätigen die ländlich geprägten Strukturen der Stadt Hamm mit interkommunalen Maximalwerten bei der Gemeindefläche sowie den Erholungs- und Grünflächen je Einwohner. Die großen Freiflächen erstrecken sich dabei insbesondere auf die Außenbezirke.

Die Stadt hält hingegen nur unterdurchschnittliche Flächen kommunalen Grüns vor, Diese nehmen nur einen geringen Anteil an der gesamten Gemeindefläche ein. Mit Blick auf das insgesamt grüne Stadtbild ist gut nachvollziehbar und auch positiv zu werten, dass die eigenen Grünflächen der Stadt Hamm im interkommunalen Vergleich geringer ausfallen als in vielen anderen kreisfreien Städten.

Bei den kommunalen Grünflächen entfällt – anders als in den meisten Vergleichsstädten – die Hälfte der Fläche auf die Biotope und Ausgleichsflächen. Auf die ansonsten oftmals größten Flächen des Forsts entfallen in Hamm nur knapp 18 Prozent der Gesamtfläche. Erst danach folgen mit einem Anteil von 14 Prozent die Park- und Gartenanlagen. Auf die nachfolgend eben-

² Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

falls näher betrachteten Spiel- und Bolzplätze und auf das Straßenbegleitgrün entfallen jeweils etwa vier Prozent der gesamten kommunalen Grünfläche.

Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Strukturen

Die Stadt Hamm pflegt und unterhält 235 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 1.860.948 m² (Stand 31.12.2011).

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2011

Kennzahl	Hamm	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Medi- an)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	10,22	4,92	25,26	12,48	9,81	11,37	14,29	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	7.919	5.301	64.874	17.840	8.185	11.337	20.746	22

Die bislang unterdurchschnittliche Fläche wird sich zukünftig erhöhen und im Bereich des Mittelwertes rangieren. Grund dafür ist die Fertigstellung des Lippeparks mit einer Fläche von rund 42 ha.

Ca. 70 Prozent der Anlagen sind in Hamm kleiner als 5.000 m². Nur etwa ein Prozent ist davon als Kleinstfläche von unter 100 m² zu werten. Die übrigen 161 Anlagen haben eine Fläche von zusammen nur ca. 287.000 m², durchschnittlich also knapp 1.800 m².

Größere Anlagen lassen sich durch zusammenhängende Arbeitsabläufe, geringere Anfahrzeiten und den Einsatz von Großgeräten wirtschaftlicher pflegen und unterhalten. Die Anfahrzeiten wirken sich gerade bei einer großen Gemeindefläche wie in Hamm entsprechend deutlich aus.

Die Park- und Gartenanlagen sind in Hamm zu mehr als der Hälfte (52 Prozent) mit Rasenflächen gestaltet. Im Vergleich zu anderen Vegetations- und Flächenarten gehören die Rasenflächen zu den pflegeärmeren und damit kostengünstigeren Varianten. Der nächstgrößere Anteil

entfällt mit ca. 15 Prozent auf die Flächen für Wege und Plätze. Die Sträucher- und Gehölzflächen, die deutlich höhere Aufwendungen verursachen als Rasenflächen, nehmen mit nur rd. zehn Prozent einen eher geringen Anteil ein. Dahingegen ist der Baumbestand (ca. 38.400) in den Park- und Gartenanlagen in Bezug auf die vorgehaltene Fläche vergleichsweise hoch.

Hochwertige Flächen werden nur noch gezielt an exponierten Stellen im Stadtgebiet vorgehalten.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Hamm unterhält einwohnerbezogen im interkommunalen Vergleich weniger Fläche an Park- und Gartenanlagen als der Durchschnitt der kreisfreien Städte. Mit der Fertigstellung des Lippeparks mit einer Gesamtfläche von ca. 42 ha wird die Fläche je Einwohner zukünftig im Bereich des Mittelwertes liegen.
- Ca. 70 Prozent der Anlagen sind dabei kleiner als 5.000 m². Die durchschnittliche Größe der Anlagen ist damit in Hamm vergleichsweise gering. Bei der großen Gemeindefläche wirkt sich dies insbesondere bei den Fahrzeiten aus, wenn verschiedenste Kleinflächen im gesamten Stadtgebiet angefahren werden müssen.
- Die Anlagen sind überwiegend mit Rasenflächen (52 Prozent) gestaltet. Im Vergleich zu anderen Flächenarten sind die Aufwendungen für die Pflege dafür geringer. Die kostenintensiveren Sträucher- und Gehölzflächen haben mit nur rd. zehn Prozent einen vergleichsweise geringen Anteil. Dagegen ist die Anzahl der Bäume in Relation zur vorgehaltenen Fläche hoch.
- Alle Flächen pflegt die Stadt Hamm nach einem einheitlich guten Standard. Hier sollte sie kritisch hinterfragen, ob eine differenzierte Einteilung nach Pflegeklassen und damit eine Abstufung der Pflegestandards sinnvoll ist. In diesem Zusammenhang bietet sich die Ausarbeitung von Pflegeplänen mit klar definierten Standards (Tätigkeiten nach Art und Umfang) an. Diese Pflegepläne sollte sie in das in der Einführung befindliche Grünflächeninformationssystem integrieren.
- Die Ermittlung der Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen ist aufgrund der nicht vollständigen, sachgerechten Verteilung der Aufwendungen auf die verschiedenen Nutzungsformen nicht möglich. Mit der Anpassung der Kostenrechnung im Jahr 2015 sollten die Kennzahlen zukünftig zu ermitteln sein.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Hamm mit dem Index 2.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Die Stadt Hamm hat im Jahr 2011 238 Spielanlagen, davon 175 Spielplätze und 63 Bolzplätze, mit einer Gesamtfläche von 509.267 m² unterhalten. Auf dieser Fläche waren 1.444 Spielgeräte installiert.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2011

Kennzahl	Hamm	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	15,9	6,5	19,9	12,3	8,4	13,3	13,7	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	7,41	2,92	9,97	5,72	4,68	5,36	6,63	22
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	3,86	1,85	10,71	4,28	3,03	4,01	4,79	16
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	2.140	1.222	2.965	2.143	1.914	2.140	2.454	21

Nach der Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW wird die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren bis zum Jahr 2030 um 15,8 Prozent zurückgehen. Somit werden sich die einwohnerbezogenen Kennzahlen zu Anzahl und Fläche weiter erhöhen. Bereits jetzt ist bei der Anzahl und Fläche einwohnerbezogen eine klare Tendenz zum Maximalwert zu erkennen. Die demografische Entwicklung ist daher bei der Spielplatzplanung unbedingt zu berücksichtigen.

→ Empfehlung

Aufgrund des bereits jetzt überdurchschnittlichen Angebots an Spiel- und Bolzplätzen sowohl hinsichtlich der Anzahl wie auch der Fläche und des prognostizierten weiteren Rückganges an Kindern sollte die Stadt Hamm die Anzahl der Spielplätze kritisch hinterfragen. Mögliche Schließungen und der Rückbau von Spielplätzen sollte sie überprüfen.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Anzahl und Fläche der Spiel- und Bolzplätze sind in Hamm bezogen auf die Einwohner unter 18 Jahren überdurchschnittlich.
- Die demografische Entwicklung wird zu einer weiteren Erhöhung der Kennzahlenwerte führen.

- Die Stadt Hamm sollte überprüfen, welche Spiel- und Bolzplätze geschlossen und zurückgebaut werden können.
- Die Ermittlung der Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen ist aufgrund der nicht vollständigen, sachgerechten Verteilung der Aufwendungen auf die verschiedenen Nutzungsformen nicht möglich. Mit der Anpassung der Kostenrechnung im Jahr 2015 sollten die Kennzahlen zukünftig zu ermitteln sein.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Hamm 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 Hamm unterhält im Straßenbegleitgrün eine Fläche von 530.589 m² mit mehr als 26.500 Straßenbäumen.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2011

Kennzahl	Hamm	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün in m ² je Einwohner	2,91	1,54	8,65	4,24	3,11	4,02	5,02	19
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	5,8	4,9	30,5	12,34	7,3	12,0	14,1	19
Anzahl der Bäume je 1.000 m ² Straßenbegleitgrün	50,0	3,9	54,9	28,7	18,1	25,7	39,6	19

Die Fläche des Straßenbegleitgrüns ist in Hamm vergleichsweise gering. Zudem ist fast drei Viertel der Fläche mit Rasen gestaltet. Damit hat die Stadt Hamm sich weitestgehend auf eine pflegearme und kostengünstige Bepflanzung beschränkt. Auf der anderen Seite ist die Anzahl der Bäume im Begleitgrün hoch. Dabei ist der Baumbestand nicht negativ zu bewerten, zumal es in Hamm vergleichsweise geringe Forstflächen gibt. Gleichwohl ist die Pflege und Unterhaltung der Bäume deutlich kostenintensiver als andere Flächeninhalte und führt damit insgesamt zu höheren Pflegeaufwendungen.

Aufgrund des hohen Baumbestandes – nicht nur im Straßenbegleitgrün – unterstützt die GPA NRW die geplante Erstellung eines Baumkonzeptes ausdrücklich. Die vorgesehene Schaffung

einer Arboristik-Stelle soll in diesem Zusammenhang eine fachlich fundierte wie wirtschaftliche Pflege und Erhaltung des Baumbestandes gewährleisten.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Im Straßenbegleitgrün unterhält die Stadt Hamm nur eine geringe Fläche.
- Diese Fläche ist zu rd. 75 Prozent mit Rasenflächen gestaltet. Damit hat die Stadt weitestgehend eine kostengünstige Bepflanzung gewählt.
- Die Anzahl der Bäume ist bezogen auf die vorhandene Fläche hoch. Auch aus diesem Grund unterstützt die GPA NRW die Erstellung eines Baumkonzeptes in der Stadt Hamm.
- Die Ermittlung der Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen ist aufgrund der nicht vollständigen, sachgerechten Verteilung der Aufwendungen auf die verschiedenen Nutzungsformen nicht möglich. Mit der Anpassung der Kostenrechnung im Jahr 2015 sollten die Kennzahlen zukünftig zu ermitteln sein.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Hamm 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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				63	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					68

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				63	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					68

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement - Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
	Punktzahl gesamt				63	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					68

→ 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