

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der kreisfreien Städte
2012 bis 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--------------------------------|----|
| → Vorwort | 3 |
| → Finanzen | 5 |
| → Sicherheit und Ordnung | 9 |
| → Jugend | 12 |
| → Soziales | 16 |
| → Schulen und Sport | 20 |
| → Verkehrsflächen und -anlagen | 23 |
| → Grünflächen | 24 |
| → Informationstechnik | 26 |

→ Vorwort

Die GPA NRW hat im Zeitraum von Herbst 2012 bis Ende 2015 zum zweiten Mal das Segment der 23 kreisfreien Städte überörtlich geprüft. Nachlaufende Tätigkeiten haben sich noch bis in das erste Quartal des Jahres 2016 erstreckt. Prüfinhalte waren Finanzen, Sicherheit und Ordnung, Jugend, Soziales, Schulen und Sport, Verkehrsflächen, Grünflächen und Informationstechnik. Hierbei hat die GPA NRW auch Steuerungsaspekte berücksichtigt.

Städte, die dem Stärkungspakt unterliegen, wurden nur insoweit geprüft, als die Prüfinhalte nicht bereits Gegenstand der Beratung durch die Task Force waren.

Im Vergleich zur ersten Prüfrunde haben sich trotz zum Teil gleichnamiger Prüfgebiete inhaltliche und methodische Änderungen ergeben. In einigen wurden Kennzahlen ausschließlich fortgeschrieben und im GPA-Kennzahlenset ohne weitergehende Analyse veröffentlicht. Das aktuelle GPA-Kennzahlenset sowie die entsprechenden Handlungsmöglichkeiten können auf unserer Internetseite eingesehen werden.

Die Prüfung der GPA NRW stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Auftrag ist es, die Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen.

In einigen Prüfgebieten haben wir ein Benchmarking vorgenommen und Potenziale ausgewiesen. Als Benchmark hat die GPA NRW einen Wert definiert, der von mehreren Kommunen erreicht oder übertroffen wurde, bei denen die Aufgabenerfüllung vollständig und rechtmäßig erfolgt und das Ergebnis gezielter Steuerung ist. Monetäre Potenziale ermitteln wir auf der Grundlage dieses Benchmarks. Sie werden durch entsprechende Handlungsempfehlungen gestützt.

Die Handlungsempfehlungen ergeben sich aus der Analyse des interkommunalen Vergleichs. Ergänzend sind diese mit den strukturellen Rahmenbedingungen der Kommunen abgeglichen worden. Hierbei haben wir folgende Strukturmerkmale aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt und berücksichtigt:

- Bevölkerungsentwicklung 2011 bis 2030,
- durchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2008 bis 2011,
- Kaufkraft je Einwohner 2011,
- Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem 2011,
- SGB II-Quote 2011¹,
- Altenquotient 2011² und

¹ SGB II-Quote: Die Anzahl der im Dezember des Vergleichsjahres in Bedarfsgemeinschaften lebenden Personen wird den Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) zum 31.12. des Vergleichsjahres gegenübergestellt.

² Altenquotient: Die Anzahl der ab 65-jährigen Personen wird der Anzahl der 20- bis unter 65-jährigen Personen zum 31.12. des Vergleichsjahres gegenübergestellt.

- Jugendquotient 2011³.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen wurden in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhalts galten.

³ Jugendquotient: Die Anzahl der unter 20-jährigen Personen wird der Anzahl der 20- bis unter 65-jährigen Personen zum 31.12. des Vergleichsjahres gegenübergestellt.

→ Finanzen

Grundlage der Analysen waren die Jahresabschlüsse 2009 bis 2014. Der interkommunale Vergleich basiert auf den Daten des Jahres 2012. Aktuellere Vergleiche waren nicht möglich. Genügend Jahresabschlüsse der Folgejahre lagen nicht vor. Zudem haben die Städte prüffähige Daten zum Teil erst Anfang 2015 geliefert. Ein Vergleich auf der Datenbasis des Jahres 2012 macht dennoch Sinn, da die strukturellen Ursachen für die jeweilige Haushaltssituation der Kommunen sich in der Regel nicht grundlegend geändert haben.

Haushaltssituation

Die Haushaltssituation der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen ist zum Teil äußerst angespannt. Dies zeigt sich u.a. an folgenden Indikatoren:

- 18 der 23 kreisfreien Städte sind verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept oder einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen.
- Der weit überwiegende Teil der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen hat das in der Eröffnungsbilanz ausgewiesene Eigenkapital in erheblichem Maße verbraucht.
 - Lediglich zwei Städte können noch eine Ausgleichsrücklage ausweisen. Beide Städte können damit ihre Haushalte zumindest noch fiktiv ausgleichen.
 - Zudem sind acht der 23 Städte inzwischen überschuldet.
- Die Haushalte der kreisfreien Städte sind defizitär. Nur eine Stadt konnte im Prüfungszeitraum bis 2012 ein positives Jahresergebnis ausweisen.
- Der Verringerung des Eigenkapitals steht sowohl ein Anstieg der Verbindlichkeiten, insbesondere bei den Krediten zur Liquiditätssicherung, als auch ein Werteverzehr auf der Vermögensseite gegenüber.
- Die Selbstfinanzierungskraft der kreisfreien Städte ist unzureichend. Ihr laufendes Geschäft müssen sie vielfach über Kredite zur Liquiditätssicherung finanzieren.

Die GPA NRW sieht nicht, dass sich die Haushaltssituation der kreisfreien Städte nachhaltig entspannt. Alle kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen stehen weiterhin vor der großen Herausforderung, eine strukturelle Deckungslücke schließen zu müssen.

Die Jahresergebnisse der kreisfreien Städte geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf. Daher hat die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis für das Jahr 2012 ermittelt. Es gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist. Hierbei werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und den allgemeinen Umlagen abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten Jahre. Zusätzlich bereinigt die GPA NRW positive wie negative Sondereffekte.

Das so ermittelte strukturelle Ergebnis zeigt auf, dass eine Korrelation zwischen der Höhe des strukturellen Ergebnisses je Einwohner und dem Handlungsdruck der Städte besteht: Städte, bei denen die GPA NRW die höchsten strukturellen Defizite je Einwohner ermittelt hat, sind überschuldet und zur Haushaltssicherung bzw. -sanierung verpflichtet.

Jedoch auch für die anderen Städte gilt: Der Konsolidierungsbedarf ist höher als es das Jahresergebnis 2012 vermuten lässt.

Vermögens-, Finanz- und Ertragslage

Die konjunkturelle Erholung nach der Finanzkrise Ende des letzten Jahrzehnts kommt nur eingeschränkt bei den kreisfreien Städten an. Zwar sind ihre allgemeinen Deckungsmittel bis zum Jahr 2012 insgesamt gestiegen. Jedoch lagen noch immer bei jeder fünften Stadt die Realsteuererträge unterhalb des Niveaus von 2009.

Die kreisfreien Städte erhalten absolut den größten Anteil an den Stärkungspaktmitteln des Landes und in den letzten Jahren immer höhere Schlüsselzuweisungen. Dennoch sind sie noch immer deutlich stärker defizitär als die kleinen und mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Und das, obwohl die veränderten Verteilungsmaßstäbe des kommunalen Finanzausgleichs ab 2011 erkennbar zu Gunsten der kreisfreien Städte wirken.

Wir beobachten einen stetigen Anstieg der Aufwendungen. Einzelne Städte schaffen es zumindest, diesen Anstieg auf dem Niveau der allgemeinen Preisentwicklung zu halten. Es sind vor allem die Fehlbeträge im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, die den Haushaltsausgleich erschweren.

Die Sozialleistungen insgesamt belasten die kreisfreien Städte weiterhin erheblich. Die aus Sicht der Städte verbesserten Finanzierungsregelungen zeigen zwar Wirkung. Beispielsweise sind hier die höheren Erstattungen für Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder der aufgewertete Soziallastenansatz im kommunalen Finanzausgleich zu nennen. Jedoch konnte hierüber lediglich der Anstieg der Sozialtransferaufwendungen gebremst werden. Eine spürbare Entlastung der Ergebnisse war hiermit nicht verbunden. Gerade deshalb ist und bleibt es notwendig, dass die Kommunen durch eine intensive Steuerung im Bereich der Fallzahlen und den jeweiligen Aufwendungen diese Dynamik beeinflussen.

Die Liquiditätssituation der kreisfreien Städte ist weiterhin kritisch. Die verbesserten Ergebnisse sind noch immer nicht ausreichend gut, um die Schuldenberge nachhaltig zu verringern. Zu hoch ist insbesondere der Bestand an Liquiditätskrediten, der sich in den letzten Jahren angesammelt hat und der weiterhin steigt. Steigt der Bestand der Kredite mit kurzen Laufzeiten, erhöhen sich die Auswirkungen, die sich aus einem Zinsänderungsrisiko ergeben könnten: Zinsaufwendungen könnten sprunghaft steigen, wenn das Zinsniveau wieder steigt.

Das Volumen der Investitionskredite blieb in den Jahren 2009 bis 2012 vergleichsweise stabil. Insbesondere Städte, die den Restriktionen der Haushaltssicherung unterworfen sind, haben ihre investiven Kredite reduziert. Diese Entwicklung sieht die GPA NRW nur eingeschränkt positiv:

- Wir merken an, dass eine Verschiebung von investiven zu liquiditätssichernden Krediten stattfindet. Einige Städte nehmen Liquiditätskredite auf, um die Tilgung ihrer Investitions-

kredite zahlen zu können. Faktisch bedeutet dies, dass das seiner Natur nach langfristig gebundene Anlagevermögen in immer geringerem Umfang langfristig finanziert wird.

- Derzeit profitieren die Städte vom günstigen Zinsniveau. Neue Verträge sowie auslaufende Zinsbindungen vor allem bei langfristigen Investitionskrediten konnten die Städte in letzter Zeit zu erheblich besseren Konditionen abschließen als noch vor Jahren. Der Anstieg der Verbindlichkeiten führte daher nicht oder nur verzögert zu einer gleichlaufenden Zunahme der Zinsaufwendungen. Sollte das Zinsniveau steigen, wird sich dies voraussichtlich erst mit einem Versatz von ein paar Jahren in den Ergebnisrechnungen der Städte auswirken.
- Bei Städten, die zur Haushaltssicherung oder -sanierung verpflichtet sind, ist die Aufnahme von Investitionskrediten rechtlich begrenzt. Können Städte aus diesem Grund notwendige Investitionen nicht finanzieren oder müssen sie diese verschieben, so ist dies wirtschaftlich unvernünftig. Denn die kreisfreien Städte können dem Werteverzehr ihres Anlagenvermögens nicht mehr in ausreichendem Umfang durch Investitionen begegnen. Der Wert des Vermögens sinkt, ein Investitionsstau entsteht oder wächst an. Die Prüfungen haben aufgezeigt, dass sich insbesondere beim Straßenvermögen ein erheblicher Investitionsstau bildet. Auch hohe Abnutzungsgrade bei den Gebäuden weisen darauf hin, dass städtisches Vermögen überaltert ist.

Wenn die kreisfreien Städte investiert haben, lag in den Jahren 2009 bis 2012 ein Schwerpunkt im Bereich der Schulgebäude und Kindertageseinrichtungen. Hierfür haben sie Mittel aus dem Konjunkturpaket II und anderen Förderprogrammen einsetzen können.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Den Haushaltsplänen aller kreisfreien Städte ist ein allgemeines Planungsrisiko immanent. Die Städte setzen darauf, dass große Ertragspositionen stetig steigen werden. Dies erwarten sie sowohl für die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern als auch für die Schlüsselzuweisungen. Diese Positionen sind jedoch erfahrungsgemäß konjunktur- und schwankungsanfällig.

Weitere Planungsrisiken sieht die GPA NRW in noch nicht hinreichend konkretisierten Konsolidierungsmaßnahmen. So werden in einigen Konzepten Konsolidierungserfolge formuliert, die nicht mit konkreten Maßnahmen und somit nicht mit konkreten Planungsgrundlagen hinterlegt sind. Im Laufe der Prüfungen hat sich in einigen Fällen herausgestellt, dass insbesondere geplante Konsolidierungsbeiträge der Beteiligungen nicht vollständig oder gar nicht zu realisieren waren oder sind. Es verwundert daher auch nicht, dass die Städte ihre Konsolidierungsziele mit unterschiedlichem Erfolg erreichen. Während einige Städte ihre Konsolidierungsmaßnahmen vollständig umsetzen konnten, erreichen andere ihre gesetzten Ziele nur ansatzweise.

Konsolidierungsmöglichkeiten

Die Grundsteuer B ist flächendeckend und regelmäßig der wesentliche Hebel, um die Ertragskraft nachhaltig zu steigern.

Daneben gibt es weitere Handlungsmöglichkeiten. Diese zeigen sich bei

- der Beitragserhebung: Einige Städte schöpfen nicht alle rechtlichen Möglichkeiten aus. Insbesondere können die Anteile der Beitragspflichtigen bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz erhöht werden.
- den Gebührenhaushalten: In Einzelfällen können Kostendeckungsgrade erhöht und kalkulatorische Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt werden.
- den sonstigen Gemeindesteuern: Einige Städte können ihre Hunde-, Vergnügungs- und Zweitwohnungssteuersätze anheben.

→ Sicherheit und Ordnung

Die GPA NRW hat Personaleinsatz und Leistungsmengen auf folgenden Handlungsfeldern untersucht:

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

In den meisten kreisfreien Städten orientiert sich der Personaleinsatz weniger am Fallaufkommen und mehr an gewachsenen Strukturen.

So hat die GPA NRW auf Basis der ermittelten Benchmarks ein hohes Stellenpotenzial festgestellt. Es beläuft sich bei den Handlungsfeldern Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen und Kfz-Zulassung auf rund 190 Vollzeit-Stellen. Das entspricht einem monetären Potenzial von annähernd zehn Mio. Euro im Betrachtungsjahr 2011.

Grundlage für die Berechnung sind die erbrachten Leistungsmengen in Relation zum Personaleinsatz. Als Benchmarks wurden für die Einwohnermeldeaufgaben 2.400, für das Personenstandswesen 260 und die Kfz-Zulassung 3.100 Fälle je Vollzeit-Stelle festgesetzt.

In den drei Bereichen zeigt sich, dass in zwei Drittel der kreisfreien Städte sich im Mittel jede sechste Vollzeit-Stelle einsparen lässt.

Wenngleich einige kreisfreie Städte die Benchmarks erreichen oder überschreiten, so bleibt dennoch festzustellen, dass eine Steuerung über Fallzahlen eher selten anzutreffen ist. Lediglich in Einzelfällen werden personelle Ressourcen aktiv und zeitnah den sich verändernden Fallaufkommen angepasst.

Die Auswertungen der GPA NRW zeigen weiterhin, dass die Gesamtzahl der Fälle bei den kreisfreien Städten stark differiert. Diese werden durch örtliche Gegebenheiten beeinflusst. So ist es von Bedeutung, ob beispielsweise

- eine Zweitwohnsitzsteuer erhoben wird (Einwohnermeldeaufgaben),
- im Stadtgebiet ein oder mehrere Geburtskrankenhäuser oder Senioreneinrichtungen liegen (Personenstandswesen),
- die Kommune eine hohe Fahrzeugdichte oder eine hohe Kaufintensität aufweist (Kfz-Zulassung) oder
- eine kreisfreie Stadt durch eine differenzierte Gewerbestruktur gekennzeichnet ist (Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten).

Das Gesamtmengengerüst kann hierdurch zum Teil erheblich ausgeweitet werden.

Unsere Betrachtungen zeigen, dass neben solchen eher strukturellen Einflussgrößen auch politische Willensbildungen eine erhebliche Rolle spielen. Seinen Einwohnern wohnortnahen Service anzubieten, gilt vielerorts als bürgerfreundlich. Bestehende Nebenstellen und lange Öffnungszeiten sollen nach Möglichkeit erhalten bleiben. Dementsprechend hat die GPA NRW nur vereinzelt festgestellt, dass Städte Dienstleistungen zentralisieren. Wenn dies geschieht, dann insbesondere bei defizitären Städten mit hohem Konsolidierungsdruck.

Die Prüfung zeigt, dass ein breites Leistungsangebot einen erhöhten Steuerungsaufwand bedingt sowie zu erhöhten Personal- und Sachaufwendungen führt, weil bestimmte Verwaltungsstrukturen mehrfach vorgehalten werden. Zudem ist festzustellen, dass Nebenstellen sehr unterschiedlich ausgelastet sind. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten haben zahlreiche Außenstellen keine Berechtigung mehr.

Vereinzelt haben Städte die Öffnungszeiten ihrer Bürgerämter reduziert. Solche Maßnahmen erfolgen allerdings eher pauschal und nicht auf Basis von erhobenen und ausgewerteten Daten.

Die GPA NRW empfiehlt daher,

- die Personalausstattung an den Fallzahlen und Bearbeitungszeiten zu orientieren. Die Besetzung der Schalter ist an den Kundenströmen auszurichten. Es sollte sich kein darüber hinausgehender Personalbedarf ergeben.
- in publikumsintensiven Bereichen das Kundenaufkommen durch Terminvergaben besser zu steuern.
- auf Nebenstellen zu verzichten.

Die vorhandenen Möglichkeiten des e-Governments werden kaum genutzt. Entsprechende Anwendungen und Dienstleistungen sind, teilweise aus Kostengründen, nicht oder noch nicht vorhanden. Werden Datenverarbeitungs-Lösungen modernisiert und verstärkt eingesetzt, ergeben sich Möglichkeiten, Prozesse zu verbessern. Auch der Personaleinsatz wird effizienter.

Neben vielen Optimierungsmöglichkeiten hat die GPA NRW auch zahlreiche gute Ansätze feststellen können, bei denen die Umsetzung bereits gelingt:

- Durch einen elektronischen Datenaustausch mit anderen Meldeämtern, Standesämtern und Ausländerbehörden konnten einige Städte ihre Arbeitsabläufe optimieren. Erzielte Arbeitszeiterparnisse nutzen sie konsequent. Personal ist reduziert worden.
- Einige Städte erreichen gute Leistungskennzahlen, indem sie verschiedene Aufgaben in einem gemeinsamen Frontoffice bündeln (Aufgaben aus Kfz-Zulassung und Führerscheinwesen). Mit der Zusammenlegung sind positive Effekte in der Personal- und Prozesssteuerung verbunden.
- Verfahrensänderungen und die Zusammenarbeit mit Dritten führen zu Einsparungen:
 - Krankenhäuser bieten in vielen Städten einen Geburtendienst an und koordinieren die Vorlage der Anträge und Unterlagen.

- Zudem übermitteln einige Krankenhäuser die für die Geburtsbeurkundung notwendigen Daten elektronisch an die Standesämter. Diese können die Angaben direkt für die eigene Sachbearbeitung übernehmen.
- Einige Standesämter treffen mit den Bestattern Vereinbarungen zur Bearbeitung von Sterbefällen. So können Beurkundungen flexibel außerhalb der Öffnungszeiten oder zu Zeiten mit geringem Kundenaufkommen bearbeitet werden.
- Das elektronische Personenstandsregister und die Schnittstelle „xpersonenstand“ verbessern Arbeitsabläufe.
- Einige Städte haben Händlerschalter eingerichtet, um die Besucherströme und die Personalauslastung besser steuern zu können.

→ Jugend

Der Ressourceneinsatz der Jugendämter in kreisfreien Städten belief sich 2011 auf 2,3 Mrd. Euro. Die von der GPA NRW ermittelten Fehlbeträge je Einwohner unter 21 Jahre zeigen eine hohe Spannweite. Sie liegen zwischen rund 1.200 Euro und annähernd 2.100 Euro. Der im Vergleich zur ersten Prüfrunde der kreisfreien Städte erheblich gestiegene Ressourceneinsatz ist maßgeblich auf steigende Aufwendungen bei den Hilfen zur Erziehung und der Tagesbetreuung für Kinder zurückzuführen.

Tagesbetreuung für Kinder

Die Tagesbetreuung für Kinder entwickelte sich seit Inkrafttreten des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) 2008 sehr dynamisch. Ursachen sind vor allem der seit August 2013 geltende Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für ein- bis unter dreijährige Kinder, die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung sowie eine veränderte Finanzierung der Betriebskosten seitens des Landes Nordrhein-Westfalen. Nach deutlichem Anstieg der Fehlbeträge um 20 Prozent bis 2011 konnten die kreisfreien Städte diese 2012 im Mittel um rund vier Prozent reduzieren. Dies ist maßgeblich auf gestiegene Zuweisungen vom Land für Betriebskostenzuschüsse und für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr zurückzuführen.

Auch beim Ressourceneinsatz für die Tagesbetreuung für Kinder ist im interkommunalen Vergleich eine große Spanne festzustellen. Der Fehlbetrag liegt für 2011 von rund 1.800 Euro bis annähernd 3.300 Euro je Einwohner unter sechs Jahre. Im Wesentlichen beeinflussen diesen folgende Parameter:

- Versorgungsquoten, insbesondere für Kinder unter drei Jahre (U3-Versorgungsquote),
- Elternbeitragsquote,
- Trägerstruktur, speziell der Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft,
- Betreuungszeiten, vor allem der Anteil der Ganztagsplätze (45 Stunden / Woche) und
- freiwillige Zuschüsse an freie Träger.

Die kreisfreien Städte haben enorme Anstrengungen unternommen, den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für ein- bis unter dreijährige Kinder sicherzustellen. Im Ergebnis ist ein deutlicher Ausbau der Versorgungsquoten zu verzeichnen. Diese führen in der Folge zu steigenden Fehlbeträgen. Bei der Refinanzierung der Betreuungsaufwendungen über Elternbeiträge stellt die GPA NRW erhebliche Unterschiede fest. Vor allem Einkommensgrenzen, Staffelung der Einkommensstufen, Differenzierung nach Altersstufen, Beitragshöhen und Beitragsbefreiungen/-ermäßigungen sind in den Elternbeitragssatzungen sehr unterschiedlich geregelt.

Die Beitragshöhe differiert zwischen einer generellen Befreiung für Kinder über drei Jahre bis zu einem Höchstbetrag von 661 Euro für die Ganztagsbetreuung von Kindern unter drei Jahre. Darüber hinaus wirken sich strukturelle Rahmenbedingungen wie die SGB II-Quote und die Kaufkraft auf das Elternbeitragsaufkommen aus. Im Ergebnis weist der Anteil der Elternbeiträge eine Spanne zwischen rund fünf und 17 Prozent auf. Die GPA NRW sieht bei allen kreisfreien

Städten noch die Möglichkeit, das Elternbeitragsaufkommen durch Änderungen der Elternbeitragsatzungen zu erhöhen. Entsprechende Empfehlungen wurden zum Teil bereits umgesetzt.

Es hat sich weiterhin durchgängig gezeigt, dass die Höhe der Elternbeiträge die Wahl der Betreuungszeit beeinflusst. Liegen die Beiträge für eine 35- und eine 25-Stunden-Betreuung nur unwesentlich auseinander, ist dies ein Anreiz für die Inanspruchnahme der höheren Betreuungszeit. In der Folge ist der Anteil der wöchentlichen Betreuungszeit von 25 Stunden häufig gering. Besteht gar eine Befreiung von der Elternbeitragspflicht, ist der Anteil an 45-Stunden-Betreuungen bemerkenswert hoch. Der Gestaltung der Elternbeitragsatzung kommt somit eine maßgebliche Steuerungsfunktion zum Betreuungsumfang zu.

Die Anteile der 25- und der 35-Stunden-Betreuung sind im Betrachtungszeitraum rückläufig. Demgegenüber nimmt die Ganztagsbetreuung mit 45 Stunden pro Woche zu. Bereits im Kindergartenjahr 2013 / 2014 weist sie einen Anteil von 55 Prozent auf. Auffällig ist hier, dass die 45-Stunden-Betreuung bei den Einrichtungen freier Träger deutlich stärker steigt als bei den kommunalen Einrichtungen. In einigen kreisfreien Städten ist dies besonders ausgeprägt. Die GPA NRW empfiehlt, den Betreuungsumfang noch stärker bedarfsgerecht zu steuern.

Auch der Anteil der Betreuungsplätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen variiert in den kreisfreien Städten deutlich. Er beläuft sich auf fünf bis hin zu rund 60 Prozent. Das Land Nordrhein-Westfalen 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 auf. Kreisfreie Städte mit einem hohen Anteil kommunaler Kindertageseinrichtungen nutzten diese hieraus erwachsende Möglichkeit der Einflussnahme. Sichtbar wird das bei den wöchentlichen Betreuungszeiten und den freiwilligen Zuschüssen an freie Träger. Von den sieben Städten mit den höchsten Anteilen kommunaler Kindertageseinrichtungen gewähren fünf keine oder nur vergleichsweise geringe freiwillige Zuschüsse.

Insoweit zeigt sich eine hohe Spannweite bei den freiwilligen Zuschüssen der kreisfreien Städte an freie Träger. Neben dem Anteil kommunaler Kindertageseinrichtungen spielen sowohl die finanzielle Leistungsfähigkeit als auch grundsätzliche Erwägungen der freien Träger, die Trägerstruktur, die Finanzsituation der Kommune und andere örtliche Gegebenheiten eine Rolle. Letztlich hängt die Frage, ob und in welchem Umfang Trägeranteile übernommen und ggf. weitere Zuschüsse geleistet werden, vom Verhandlungsergebnis ab. Die GPA NRW empfiehlt an dieser Stelle eine kontinuierliche kritische Überprüfung. Es sollte keinen „Automatismus“ für eine Bewilligung oder Weitergewährung freiwilliger Zuschüsse geben. Verhandlungen zu auslaufenden Verträgen sollten mit dem Ziel einer Reduzierung der freiwilligen Zuschüsse verbunden sein.

Kinder- und Jugendarbeit

Der Ressourceneinsatz für Jugendarbeit, Förderung der Jugendverbände, Jugendsozialarbeit und erzieherischen Kinder- und Jugendschutz stieg im Betrachtungszeitraum im Gegensatz zu dem für die Tagesbetreuung für Kinder nur geringfügig. Der interkommunale Vergleich zeigt gleichwohl eine hohe Spannweite. Gründe für die unterschiedliche Ausprägung sind die Breite des Handlungsfeldes und die sehr differenzierte inhaltliche Ausgestaltung. Der methodische Ansatz der vergleichenden Untersuchung mittels Kennzahlen brachte daher nur wenige Er-

kenntnisse zum wirtschaftlichen Ressourceneinsatz. Die Empfehlungen der GPA NRW beschränken sich deshalb im Wesentlichen auf folgende Gesichtspunkte:

- Transparenz hinsichtlich Bedarfslagen, Versorgungssituation, Kostenstruktur, Zuschussgewährung und Zielerreichung schaffen,
- rechtliche Vorgaben einhalten,
- Angebote sozialraumorientiert ausrichten und bedarfsgerecht steuern sowie
- Personal und Finanzmittel zielgerichtet einsetzen.

Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie

Die Hilfen innerhalb und außerhalb der Familie stellen weiterhin den größten Block im Jugendamtsetat der kreisfreien Städte bezogen auf den Fehlbetrag dar. In 2011 beträgt ihr Anteil im Durchschnitt 52 Prozent. Sowohl der Fehlbetrag als auch die Falldichte bei den Hilfen zur Erziehung sind im Betrachtungszeitraum erheblich gestiegen. Auch bei den Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung je Hilfeplanfall ist ein Anstieg zu verzeichnen. Im interkommunalen Vergleich sind weiterhin enorme Unterschiede feststellbar. So liegen die Fehlbeträge je Einwohner unter 21 Jahre zwischen rund 500 Euro und rund 1.150 Euro. In Verbindung mit in gleichem Maße stark differierenden Falldichten ergeben sich deutlich unterschiedliche Belastungen für die einzelnen kreisfreien Städte.

Die wesentlichen Empfehlungen der GPA NRW aus der letzten Prüfung betrafen den Ausbau präventiver Angebote und ambulanter Leistungen, die Rückführung von Kindern und Jugendlichen in ihre Familien, die Erhöhung des Anteils der Vollzeitpflege sowie die Qualitätssicherung und -entwicklung. Die meisten kreisfreien Städte haben die Empfehlungen aufgegriffen und weitgehend umgesetzt. Dabei hat sich gezeigt, dass die von der GPA NRW angenommene Ursache-Wirkung-Beziehung weitgehend zutrifft. Dadurch sind positive Effekte hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung erkennbar. Sie werden allerdings durch allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen, wie z.B. schwierigere oder multiplere Fallkonstellationen, überlagert. Der gewünschte monetäre Erfolg konnte deshalb im Regelfall nicht erzielt werden.

Offene Ganztagschule

Der interkommunale Vergleich des Fehlbetrages je betreuten Schüler zeigt, dass die kreisfreien Städte weit auseinander liegen. Die Betrachtungen der GPA NRW verdeutlichen, dass hierfür drei Faktoren maßgeblich sind:

- eine quantitativ und qualitativ auseinanderklaffende Personalausstattung,
- ungleiche Raum- und Qualitätsstandards sowie
- unterschiedliche Finanzierungsmodelle.

Daneben spielt die Elternbeitragsquote, wenn auch untergeordnet, eine Rolle.

Positiv wirken sich die gestiegenen Landeszuweisungen aus, wenngleich sich aus der Zeitreihenbetrachtung keine eindeutige Tendenz zu sinkenden Fehlbeträgen ableiten lässt. So konnte in einigen Städten die bessere Refinanzierung nicht die Kostenentwicklung kompensieren.

Bei den Elternbeitragsregelungen für die Offene Ganztagschule (OGS) bestehen ähnlich große Unterschiede wie bei der Tagesbetreuung für Kinder. Oft sind die Elternbeiträge für die OGS in einer Satzung mit den Elternbeiträgen für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege geregelt. Vier kreisfreie Städte haben für die Teilnahme an der OGS, einige weitere für andere außerunterrichtliche Betreuungsangebote an Schulen ein privatrechtliches Entgelt vorgesehen. Die GPA NRW hat auf das Satzungserfordernis hingewiesen. Drei der vier Städte haben daraufhin zwischenzeitlich eine Elternbeitragsatzung erlassen. Die Elternbeitragsquote bewegt sich zwischen rund neun und 29 Prozent. Aus Sicht der GPA NRW können nahezu alle kreisfreien Städte hier ihre Einnahmesituation durch Satzungsänderung verbessern.

Die Betrachtungen der GPA NRW zeigen, dass in fast allen kreisfreien Städten immer mehr Schüler das OGS-Angebot nutzen. Die GPA NRW nimmt an, dass der Bedarf an OGS-Plätzen auch künftig noch (deutlich) steigen wird. Der Ausbau der Ganztagsbetreuung in Kindertageseinrichtungen schafft weitere Bedarfe an einer Nachmittagsbetreuung in der Schule. Insoweit empfiehlt die GPA NRW eine enge Abstimmung der jeweiligen Fachbereiche in den Verwaltungen.

Kinderschutzverfahren

Die Prüfung der Kinderschutzverfahren zeigt durchgehend positive Ergebnisse. Die rechtlichen und fachlichen Anforderungen an die Verfahrensregelungen zum Kinderschutz werden in allen kreisfreien Städten vollständig oder fast vollständig erfüllt. Positiv hervorzuheben sind insbesondere

- der unterstützende Einsatz einer Anwendersoftware,
- stringente Regelungen zum Hausbesuch und zur Inaugenscheinnahme der Kinder,
- interne Systeme zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung sowie
- Fortbildungen für das Personal in Kindertageseinrichtungen und Schulen.

Die GPA NRW konnte nur noch vereinzelt Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen. Daraus abgeleitete Empfehlungen haben die kreisfreien Städte positiv aufgenommen und in der Regel zeitnah umgesetzt.

Bei der Umsetzung der Standards in den Fallakten hat die GPA NRW fast ausschließlich formelle Fehler in der Dokumentation festgestellt. Nur in wenigen Einzelfällen wurden die Verfahrensstandards nicht eingehalten.

→ Soziales

Soziale Leistungen aus dem Produktbereich 05 belasten die Haushalte der Kommunen stark. Das Gesamtvolumen bei den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen belief sich 2011 auf 3,1 Mrd. Euro. Die unterschiedlichen finanziellen Entlastungen durch den Bund konnten die steigenden Aufwendungen nicht in allen kreisfreien Städten kompensieren. Deren sozialen Leistungen unterscheiden sich stark. Dies ist auf unterschiedliche Organisationsstrukturen, Grade der Ausgliederung von Aufgaben, politische Ausrichtungen und der Sozialstruktur zurückzuführen.

Kommunale Leistungen nach dem SGB II

Das SGB II sieht eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig - die kommunalen Träger verantworten einzelne Leistungen. Der quantitative Schwerpunkt der Kommunen liegt hier bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Abweichend hiervon nehmen in Nordrhein-Westfalen 18 Kommunen alle Aufgaben des SGB II alleinverantwortlich wahr (sogenannte Optionskommunen), darunter die kreisfreien Städte Essen, Hamm, Mülheim an der Ruhr, Münster, Solingen und Wuppertal.

Einen entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen für die Grundsicherung für Arbeitssuchende hat die SGB II-Quote. In den kreisfreien Städten lag sie 2012 zwischen 8,4 und 21,6 Prozent. Bei den kommunalen Leistungen sind die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung mit einem Anteil von 97 Prozent bestimmend. Je Leistungsbezieher ergeben sich Beträge zwischen rund 2.000 und 2.600 Euro pro Jahr. Maßgeblichen Einfluss hat hier das Mietniveau.

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 Nordrhein-Westfalen sind die kreisfreien Städte in der Regel für alle ambulanten Eingliederungshilfen zuständig, die keine Wohnhilfen darstellen. Die Hauptleistungsarten der Eingliederungshilfe sind die Frühförderung, die Integrationshilfen und der Behindertenfahrdienst.

Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen nehmen einen immer größeren Umfang im Haushalt der kreisfreien Städte ein. Sie stiegen in Bezug auf die Einwohner von 2009 bis 2012 um mehr als 25 Prozent. Weitere Steigerungen sind zu erwarten. Dies ist zum Teil auf die gestiegene Zahl der Menschen mit Behinderungen und den daraus resultierenden Anstieg der Leistungsbezieher zurückzuführen. Hinzu kommen veränderte rechtliche Rahmenbedingungen, so beispielsweise die UN-Behindertenrechtskonvention. Allerdings wurden bzw. werden die Kommunen bundesweit um 1 Mrd. Euro jährlich in 2015 und 2016 sowie um 2,5 Mrd. Euro im Jahr 2017 entlastet. Ohne den Behindertenfahrdienst haben die kreisfreien Städte 2012 zwischen drei und 28 Euro je Einwohner für die Eingliederungshilfe aufgewendet. Die hohe Spannweite macht das unterschiedliche Leistungsspektrum, die unterschiedliche Organisation und den unterschiedlichen Leistungsumfang in der Eingliederungshilfe deutlich.

Frühförderung

Im Rahmen der Eingliederungshilfe werden heilpädagogische Maßnahmen im Vorschulalter gewährt. Die bedeutendste heilpädagogische Leistung ist die Frühförderung. Diese umfasst alle erforderlichen Maßnahmen, um eine drohende Behinderung zu vermeiden oder eine bestehende durch gezielte Förder- und Behandlungsmaßnahmen auszugleichen bzw. zu mildern. Eine Kostenbeteiligung der Eltern sieht das Gesetz nicht vor.

In den meisten Kommunen sind die Fallzahlen der Frühförderung gestiegen. Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher lagen 2012 in den kreisfreien Städten zwischen 1.200 und 5.600 Euro.

Die große Differenz hat im Wesentlichen folgende Ursachen:

- unterschiedliche Leistungsintensität und
- unterschiedliche Fördersysteme.

Zwei kreisfreie Städte betreiben ein eigenes Frühförderzentrum.

Ein Schlüssel zur Begrenzung der Frühförderungsaufwendungen liegt in der Optimierung der Zugangssteuerung. Diese haben einige Städte bereits verändert, indem sie eine Fachstelle Frühförderung eingerichtet, die Eingangsdiagnostik verbessert und pass- und zielgenaue heilpädagogische Hilfen vermittelt haben.

Integrationshilfen

Bei den Hilfen zur angemessenen Schul- und Ausbildung ist die bedeutendste Leistung die Integrationshilfe. Integrationshelfer sollen 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. Die Gründe hierfür liegen in den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention. Seit dem Schuljahr 2014 / 2015 ist der gemeinsame Unterricht von Menschen mit und ohne Behinderung als Regelfall im Schulgesetz verankert. Die Umsetzung der Inklusion hat weitreichende Konsequenzen für die kommunalen Aufgaben. So beeinflusst sie beispielsweise

- die Schaffung barrierefreier Schulgebäude und Schulgelände,
- die Ausstattung der Regelschulen,
- die Schülerbeförderung, Ganztagsbetreuung, Schulentwicklungsplanung etc.

Jede Kommune entwickelt dafür ein eigenes Verfahren, einen eigenen Inklusionsweg. Auch die Inanspruchnahme von Integrationshilfen für die Jugend- und Sozialhilfe nimmt zu. Obwohl die Zahl der Anspruchsberechtigten in der Bevölkerung zurückgeht, sind angesichts der fortschreitenden Inklusion steigende Fallzahlen zu erwarten.

Die GPA NRW hat die Integrationshilfen aufgrund der unterschiedlichen Behinderungsarten und Leistungssysteme und die daraus entstehenden großen Unterschiede bei den Transferaufwendungen nicht interkommunal verglichen. Hier wirken sich auch die heterogene Schullandschaft und die Bedarfe der Eltern aus. Von einigen kreisfreien Städten werden neben Einzelfallhilfen

auch sogenannte Pools finanziert. Dort teilen sich mehrere Kinder einen Integrationshelfer. Mit dieser Lösung sollen die Fallkosten und die Aufwendungen für die Integrationshilfen gesenkt werden. Die Erfahrungen der Städte haben gezeigt, dass Kostensenkungen durch Synergien nicht immer erreicht werden konnten bzw. schwer nachzuweisen sind. Durch die beschriebene Veränderung ergibt sich allerdings eine Senkung des Verwaltungsaufwandes, sofern ein Teil über die Schulen organisiert wird.

Behindertenfahrdienst

Der Behindertenfahrdienst soll Menschen mit schweren Behinderungen helfen, sich in das kulturelle und gesellschaftliche Leben zu integrieren. Die kreisfreien Städte haben den Behindertenfahrdienst hinsichtlich Organisation, Finanzierung und Personenkreis unterschiedlich geregelt. Die Finanzierung des Behindertenfahrdienstes erfolgt teilweise als zusätzliche und freiwillige Leistung. Deshalb war und ist der Behindertenfahrdienst häufig Bestandteil von Haushaltskonsolidierungen.

Bezogen auf den Einwohner bestehen hohe Spannbreiten bei den Transferaufwendungen. Der Kennzahlenwert liegt zwischen sechs Cent und rund drei Euro je Einwohner. Auch hieran wird deutlich, wie ungleich die Kommunen den Behindertenfahrdienst ausgestalten.

Konsolidierungsmöglichkeiten sind beispielsweise durch eine Beschränkung des anspruchsberechtigten Personenkreises, die finanzielle Beteiligung der Teilnehmer am Fahrdienst und die regelmäßige Ausschreibung vorhanden.

Hilfe zur Pflege

Die Hilfe zur Pflege war nicht Bestandteil der Prüfung. Die GPA NRW hat jedoch Kennzahlen für das GPA-Kennzahlenset erhoben. Zusätzlich wurde ermittelt, welche Empfehlungen aus der letzten Prüfung umgesetzt wurden. Die Hauptempfehlungen betrafen das Controlling, die Steigerung der Einnahmen aus Unterhalt und den Einsatz von Pflegefachkräften.

Viele Empfehlungen der GPA NRW haben die kreisfreien Städte inzwischen umgesetzt. So verbesserten sie insbesondere das Controlling und die Organisation des Fachbereiches. Pflegefachkräfte werden nunmehr durchgängig eingesetzt. Auch haben annähernd alle kreisfreien Städte zwischenzeitlich den Unterhaltsbereich spezialisiert.

Stellenvergleich in ausgewählten Aufgabenfeldern

Die Analyse der leistungsbezogenen Personalkennzahlen dient als Orientierung für eine angemessene Stellenausstattung. Folgende Bereiche hat die GPA NRW betrachtet:

- Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG),
- Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII,
- Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII und Wohn- und Teilhabegesetz (WTG),
- Wohngeld nach dem WoGG,

- Rentenversicherungsangelegenheiten und
- Ausbildungsförderung nach dem BAföG.

Das auf der Grundlage von Leistungsvergleichen und anhand von Benchmarks für 2011 ermittelte Gesamtpotenzial beläuft sich auf rund 180 Vollzeit-Stellen. Zwischenzeitlich haben einige kreisfreie Städte Stellen in den betrachteten Aufgabenfeldern abgebaut und damit einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung erbracht. Der Stellenvergleich konnte nicht in allen Aufgabenbereichen Aussagen treffen, da es eine Vielzahl von gesetzlichen und faktischen Änderungen gab. Beispielsweise wies die GPA NRW im Asylbereich wegen der stark angestiegenen Flüchtlingszahlen zwar einen Benchmark, aber kein Potenzial aus.

Trotz intensiver Diskussionen vor Ort orientieren sich inzwischen viele kreisfreie Städte an den Benchmarks der GPA NRW. Im Nachgang haben zahlreiche Kommunen aller Größenklassen die Personalbenchmarks angefragt.

→ Schulen und Sport

Diese Prüfrunde hat gezeigt, dass die meisten Städte das Flächenmanagement grundsätzlich als wichtiges Handlungsfeld zur Haushaltskonsolidierung erkannt haben. Dennoch war die Datelage in den geprüften Städten sehr heterogen. Einige Städte konnten die Gebäudedaten kurzfristig und automatisiert zur Verfügung stellen. Bei anderen verlief die Datenerhebung sehr zeitaufwendig und erforderte zahlreiche Korrekturen. In Einzelfällen konnten keine validen Flächendaten zur Verfügung gestellt werden. Insgesamt ist dennoch eine Verbesserung der Datentransparenz im Vergleich zur ersten Prüfrunde festzustellen.

Die GPA NRW empfiehlt, die gesamten Lebenszykluskosten der Gebäude zu betrachten. Dazu müssen sämtliche Gebäude- und Nutzungskosten von der Planung bis zur Verwertung zusammengeführt und ausgewertet werden. Solche langfristig ausgerichteten Kostenbetrachtungen erstellen die meisten Städte bisher nur anlassbezogen und für einzelne Objekte, um anstehende Neubau- und Sanierungsvarianten zu vergleichen.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Die meisten Städte haben erkannt, dass sinkende Schülerzahlen den Abbau von Schulflächen und die Schließung von Schulstandorten erfordern. Das Instrument des Flächenvergleichs und der Szenariobetrachtung ist von den geprüften Städten als Beitrag zur Sensibilisierung für dieses Thema anerkannt. Die ausgewiesenen monetären Potenziale verdeutlichen das Volumen der in den Gebäuden gebundenen finanziellen Ressourcen. Gleichzeitig zeigen sie auf, dass der Abbau von Schulflächen erheblich zur Entlastung der städtischen Haushalte beitragen kann. Im Durchschnitt ermittelte die GPA NRW bei den Schulgebäuden ein jährliches Potenzial von rund 5,7 Mio. Euro, davon allein 2,3 Mio. Euro bei den Grundschulen.

Der Rückgang der Schülerzahlen hat in den meisten Kommunen seit der letzten Prüfung noch an Dynamik gewonnen. Dies führt dazu, dass in vielen Städten bereits Schulstandorte aufgegeben wurden bzw. Schließungen geplant sind. Die Maßnahmen zur Anpassung bzw. Weiterentwicklung der städtischen Schullandschaft sind dabei sehr heterogen ausgeprägt. Sie reichen von klaren politischen Zielvorgaben und Visionen bis hin zu reinem Abwarten und Reagieren auf Entwicklungen von außen. Werden Schulstandorte erst aufgegeben, wenn die Unterschreitung von Mindestschülerzahlen den Fortbestand ausschließt, stehen teilweise ganze Gebäude Teile leer. Städte, die frühzeitig auf die demografische Entwicklung und das sich verändernde Schulwahlverhalten reagieren und dabei auch unpopuläre Entscheidungen umsetzen, können dagegen Flächenüberhänge weitgehend vermeiden.

Einige Städte sehen einen Zielkonflikt zwischen dem Abbau von Schulflächen zur Haushaltskonsolidierung und der Sicherstellung einer angemessenen und wohnortnahen Schulversorgung. Dabei werden verschiedene pädagogische und soziale Anforderungen und Rahmenbedingungen angeführt. Teilweise bestehen Ratsbeschlüsse, dass Schulen nicht ausschließlich aus Gründen der Haushaltskonsolidierung geschlossen werden. Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass eine zeitgemäße Schullandschaft und Haushaltskonsolidierung sich nicht zwangsläufig gegenseitig ausschließen.

Die von der GPA NRW durchgeführten Prognoseberechnungen zeigen auf, dass der Abbau der Schulflächen insgesamt noch nicht intensiv genug erfolgt. Wenn die Schülerzahlen weiter entsprechend der bisherigen Prognosen sinken, werden sich trotz der bisher durchgeführten und geplanten Maßnahmen die Flächenüberhänge in vielen Städten noch weiter erhöhen.

Die aktuellen Flüchtlingsströme waren in den zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden Prognosedaten noch nicht enthalten. Diese werden das Absinken der Schülerzahlen voraussichtlich zumindest abmildern, in den meisten Städten jedoch keine dauerhafte Trendwende herbeiführen. Das aktuell noch unklare Ausmaß der Zuwanderungsbewegung verleitet dazu, bestehende Flächenüberhänge pauschal mit einem möglichen zusätzlichen Bedarf zu rechtfertigen. Insofern kann diese Entwicklung die konsequente Fortführung der Flächenanpassung unterbinden.

Ähnliches gilt für die Inklusion. Da es keine klaren Richtlinien bzw. Raumstandards für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler gibt, herrscht auch hier Unsicherheit beim Raumbedarf. Die GPA NRW hat aufgezeigt, dass die für diese Zwecke erforderlichen Räume (z.B. Differenzierungsräume, Therapie- oder Rückzugsräume) bei den meisten Standorten nur einen geringen Anteil der errechneten Flächenüberhänge rechtfertigen können.

Bei den weiterführenden Schulen zeigt sich eine Veränderung des Schulangebots: Ein Großteil der Hauptschulen in Nordrhein-Westfalen befindet sich in der Auslaufphase. Dies resultiert einerseits aus demografischen Effekten, andererseits aus einem deutlich veränderten Schulwahlverhalten. Durch neu gegründete Gesamt- und Sekundarschulen hat sich das Anmeldepotenzial für Haupt- und Realschulen erheblich verringert.

Das Angebot an Sporthallen ist in den kreisfreien Städten relativ knapp. Der von der GPA NRW für den Schulsport angesetzte Bedarf (eine Halleneinheit je zwölf Klassen) wird von rund der Hälfte der Vergleichsstädte sogar leicht unterschritten. Damit weichen die Ergebnisse deutlich von denen der kreisangehörigen Kommunen ab. Dort stehen den Klassen insgesamt mehr Hallenkapazitäten zur Verfügung.

Schulsekretariate

Der Stellen- und Personalkostenvergleich bei den Schulsekretariaten zeigt zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den Städten auf. Dies gilt sowohl für die Qualität als auch die Quantität der Stellen. Teilweise verwenden die Städte relativ pauschale, vorwiegend an den Schülerzahlen ausgerichtete Stellenbemessungsverfahren. Andere Städte verwenden wesentlich differenziertere Berechnungsmodelle, die das individuelle Aufgabenspektrum in den Schulen stärker berücksichtigen. Der Großteil der Sekretariatsstellen (rund 86 Prozent) ist den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. In rund der Hälfte der Vergleichsstädte gibt es auch höherwertige Stellen in den Entgeltgruppen 8 bzw. 9, vorwiegend in Berufskollegs und großen weiterführenden Schulen. Fünf Städte setzen zu einem geringen Anteil Personal der Entgeltgruppe 3 ein.

Schülerfahrkosten

Die Kennzahlen zu den Schülerfahrkosten zeigen, dass die hieraus resultierenden Aufwendungen in den Vergleichsstädten stark differieren. Dabei wirken sich die Gemeindestruktur, das ÖPNV-Angebot sowie der Umfang des erforderlichen Schülerspezialverkehrs aus. Ein großer Anteil von Schülern mit Beförderungsanspruch und hohe Einpendlerquoten von Schülern aus

Nachbarkommunen verursachen höhere Beförderungskosten. Die GPA NRW hat festgestellt, dass sich die mit den Verkehrsunternehmen vereinbarten Kostenerstattungen teilweise nicht an der Anzahl und dem Preis der ausgegebenen Fahrkarten orientieren. Die pauschaleren Abrechnungsmodalitäten führen in einigen Städten zu einer indirekten Subventionierung des allgemeinen ÖPNV. Nach Ansicht der GPA NRW sollte das Abrechnungsverfahren in diesen Fällen modifiziert und transparenter gestaltet werden.

→ Verkehrsflächen und -anlagen

Verkehrsflächen

Das Verkehrsflächenvermögen (Straßen, Wege und Plätze) hat in den kreisfreien Städten einen durchschnittlichen Anteil von 15 Prozent an der Bilanzsumme. Die Vermögenswerte verringern sich allerdings im Zeitverlauf. Grund dafür ist, dass den jährlichen Abschreibungen in den meisten Städten nur geringe Reinvestitionen gegenüberstehen. Im Vergleichsjahr 2011 lag die durchschnittliche Reinvestitionsquote bei nur 14 Prozent. Folge ist ein durchgängig hoher Substanzverlust beim Verkehrsflächenvermögen.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Verkehrsflächen liegen in den kreisfreien Städten weit auseinander. Sie schwanken zwischen neun und 80 Prozent. Bei einem hohen Abnutzungsgrad haben die meisten Straßen ihre prognostizierte Gesamtnutzungsdauer bereits annähernd erreicht. In diesen Fällen ist in den nächsten Jahren mit einem hohen Investitionsbedarf zu rechnen.

Zum aktuellen Zustand der Straßen gibt es in den meisten Städten nur mangelhafte Informationen. Inventuren bzw. Straßenzustandserfassungen werden zumeist nicht regelmäßig durchgeführt. Für eine systematische Erhaltungsplanung ist dies jedoch notwendige Voraussetzung.

Die von den Städten eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen sind langfristig nicht auskömmlich. Der angesetzte Zielwert von 1,10 Euro je m² (Referenzwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen) wird von keiner der Vergleichsstädte erreicht. Der Mittelwert liegt mit 0,56 Euro je m² nur bei rund der Hälfte. Die angespannte Haushaltssituation der Städte wirkt sich damit zu Lasten des Straßenzustands aus.

Straßenbeleuchtung

Bei der Straßenbeleuchtung sind in den kreisfreien Städten unterschiedliche Organisationsformen und Ausgliederungsgrade vorzufinden. Die Städte haben unabhängig hiervon erkannt, dass eine nachhaltige Reduzierung der laufenden Aufwendungen (Unterhaltung und Energie) nur durch eine Modernisierung der Technik erreicht werden kann. Die flächendeckend stattfindende Umrüstung alter Lampen auf moderne energiesparende Leuchtmittel führt zu beachtlichen Erfolgen bei der Verringerung des Stromverbrauchs. Die Umrüstkosten fließen zumindest teilweise in die Unterhaltungsaufwendungen ein und belasten diese Position damit zunächst. Mittel- bis langfristig wird die Modernisierung aber auch hier zu einer Reduzierung führen.

→ Grünflächen

Bei den Grünflächen ist die Datenlage in den kreisfreien Städten heterogen. Einige Vergleichsstädte verfügen durch ein Grünflächeninformationssystem und eine detaillierte Kostenrechnung über eine gute Datentransparenz. Andere Städten konnten die Grünflächen weder in der erforderlichen Differenzierung ermitteln noch die entstehenden Aufwendungen entsprechend zuordnen. Insoweit konnte die GPA NRW Kennzahlenvergleiche für einzelne Leistungen der Grünpflege aufgrund der zu geringen Vergleichsbasis nicht abbilden.

Die Zuständigkeit für die kommunalen Grünflächen ist in vielen Städten auf mehrere Organisationseinheiten verteilt. Die GPA NRW empfiehlt, die Verantwortung und Steuerung der Grünflächen fachlich zu bündeln. Der verantwortliche Fachbereich sollte Ziele und Standards definieren und die von den ausführenden Einheiten zu erbringenden Leistungen beschreiben. In der Praxis ist ein solches Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis nicht immer vorhanden. Teilweise setzen sich die Baubetriebshöfe, Eigenbetriebe etc. Standards und Ziele selbst.

Park- und Gartenanlagen

Der Umfang der kommunalen Park- und Gartenanlagen ist sehr unterschiedlich. Die vorgehaltenen Flächen schwanken zwischen rund fünf und 25 m² je Einwohner. Auch an den Grünflächen ist die angespannte Haushaltsslage der meisten Vergleichsstädte abzulesen. Viele Städte haben die Standards erheblich zurückgefahren. Pflegeintensive Beete und Wechselbepflanzungen sind weitgehend auf ein Minimum reduziert oder ganz verschwunden. Bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen liegen die Kennzahlenwerte bei der Hälfte der Vergleichsstädte nur knapp oberhalb des Benchmarks oder sogar darunter.

Die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen ist auch von der Zergliederung der Park- und Gartenanlagen abhängig. Die Pflege größerer Anlagen lässt sich durch zusammenhängende Arbeitsabläufe, geringe Anfahrzeiten und den Einsatz von Großgeräten wirtschaftlicher organisieren. Zudem bieten diese Anlagen meistens einen höheren Naherholungswert. Daher empfiehlt die GPA NRW, auf Kleinstflächen mit intensivem Pflegebedarf möglichst zu verzichten.

Spiel- und Bolzplätze

Spielplatzbedarfsplanungen bzw. Spielplatzkonzepte sind in den meisten Städten vorhanden. Deren Qualität und Informationsgehalt (z.B. Spielgerätekataster, Zustandserfassungen, Berücksichtigung von Veränderungen der Bevölkerungsstruktur und deren Auswirkungen auf den Spielplatzbedarf) weichen dabei aber deutlich voneinander ab.

Ein wesentlicher Anteil der Unterhaltungsaufwendungen entfällt auf die regelmäßigen Kontrollen sowie die Wartung / Reparatur der Spielgeräte. Die Auswahl haltbarer und pflegearmer Materialien gewinnt daher an Bedeutung. Auch eine höhere Standardisierung bei den Spielgeräten kann sich entlastend auswirken. Teilweise wird die Zahl der Spielgeräte zugunsten multifunktionaler Elemente verringert.

Analog zu den Park- und Gartenanlagen lassen sich auch hier größere Flächen wirtschaftlicher unterhalten. Attraktive und gut ausgestattete Spielplätze („Leuchtturmprojekte“) decken ein größeres Einzugsgebiet ab und stellen daher eine sinnvolle Alternative zu kleinen Standardspielplätzen dar. In vielen Städten ist es zudem gelungen, die Aufwendungen durch ehrenamtliches Engagement (Spielplatzpatenschaften, Spenden bzw. Sponsoring für neue Spielgeräte) zu verringern.

Straßenbegleitgrün

Beim Straßenbegleitgrün ist die Datentransparenz in vielen Städten noch sehr schwach. Mehrere Städte konnten für diesen Bereich keine oder lediglich in Ansätzen verwertbare Daten zur Verfügung stellen.

Um die Aufwendungen für die Unterhaltung zu reduzieren, geht auch hier die Tendenz zu einer pflegearmen Bepflanzung. Eine große Anzahl von Straßenbäumen zieht dabei höhere Aufwendungen nach sich. Gerade in den Stärkungspaktkommunen werden häufig nur noch die zur Gewährleistung der Verkehrssicherungspflicht notwendigen Arbeiten durchgeführt.

→ Informationstechnik

Die Prüfungsergebnisse verdeutlichen, wie heterogen die Landschaft der Informationstechnik (IT) bei den kreisfreien Städten ist. So zeigen sich vielerorts bereits gute Lösungen, um IT-Leistungen kostengünstig, bedarfsgerecht und sicher bereitzustellen. Andererseits bestehen noch erhebliche Potenziale, Kosten zu reduzieren, organisatorische Grundlagen zu verbessern und die Sicherheit zu erhöhen.

IT-Kosten

Lediglich 17 der 23 kreisfreien Städte konnten hinreichend valide Daten für den Kennzahlenvergleich der GPA NRW liefern. Insoweit verfügt ein Viertel der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen über keine ausreichende Kostentransparenz. Die Voraussetzung für eine wirksame IT-Steuerung ist hier nicht gegeben. Die GPA NRW gibt insoweit folgende Empfehlungen:

- Sämtliche IT-Kosten einer Stadt sollten als solche erfasst werden und auswertbar sein. Hierzu zählen auch IT-Kosten, die außerhalb der zentralen IT-Organisationseinheit entstehen, beispielsweise im Zusammenhang mit der Fachanwendungs- oder IT-Arbeitsplatzbetreuung.
- Externe Dienstleister sollten ihre Leistungen hinreichend detailliert in Rechnung stellen. Aus den Rechnungen muss hervorgehen, für welche IT-Leistungen im Einzelnen welche Kosten anfallen. Pauschalabrechnungen oder die Abrechnung von „Leistungspaketen“ gewährleisten nicht die für eine wirksame IT-Steuerung erforderliche Kostentransparenz.
- Im Fall eines Abnahmewzwanges sollten Städte die Kosteninhalte der betreffenden IT-Leistungen kennen. Als Auftraggeber müssen sie in der Lage sein, sich selbst ein Urteil über das Verhältnis von Mitteleinsatz und dem damit verfolgten Zweck zu bilden. Nur so können sie bei Bedarf gegensteuern.
- Sämtliche IT-Kosten sollten in ein gesamtstädtisches IT-Controlling eingebunden werden. Dieses sollte an den Informations- und Entscheidungsbedarfen der Steuerungsebene ausgerichtet sein.

Die von der GPA NRW verglichenen Daten aus 17 kreisfreien Städten zeigen eine hohe Spannweite der IT-Kosten. Diese reicht z.B. bei den IT-Kosten je Arbeitsplatz von rund 3.300 Euro bis zu rund 6.200 Euro. Daraus lässt sich ableiten, dass einige kreisfreie Städte ihre Kosten deutlich reduzieren können.

IT-Betriebsmodell

Die wichtigste strategische Festlegung einer Stadt ist in diesem Zusammenhang die Wahl des Betriebsmodells. Mit dem Betriebsmodell wird festgelegt, wer (intern oder extern) die IT-Leistungen auf welcher rechtlichen Basis bereitstellt. Es zeigen sich vier unterschiedliche Grundmodelle:

- eigenständige IT,

- städtischer Eigenbetrieb,
- Zweckverbandsmitgliedschaft und
- städtische GmbH.

Die Auswertungen der GPA NRW zeigen, dass sich hinsichtlich der Betriebsmodelle deutlich unterschiedliche Kosten je Arbeitsplatz ergeben. Im Ergebnis bildet die zuvor gewählte Reihenfolge diese ab. Die eigenständige IT ist bei den kreisfreien Städten die kostengünstigste Variante. Die städtische GmbH weist die höchsten IT-Kosten je Arbeitsplatz aus.

Die kreisfreien Städte haben in den verschiedenen Betriebsmodellen unterschiedliche Möglichkeiten, unmittelbar auf die Auswahl ihrer IT-Dienstleistungen einzuwirken.

Es zeigt sich, dass nachstehende Aspekte eine gute Grundlage sind, um IT-Leistungen bedarfsgerecht und zugleich kostengünstig bereitzustellen zu können:

- Ein Mitglied des Verwaltungsvorstands verantwortet die strategische Ausrichtung der IT. Es verfügt über die für die Steuerung erforderlichen Informationen.
- Die Stadt kann wählen, welche IT-Leistungen sie in Anspruch nimmt. Sie trägt nur die Kosten, die hierdurch verursacht werden.
- Ein Abnahmezwang für Leistungen, die nicht exklusiv für die jeweilige Stadt bereitgestellt werden, besteht nicht.
- Die Stadt kann entscheiden, welche IT-Leistungen sie auf der Basis von Einzelvereinbarungen beispielsweise im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit von Dritten bezieht.
- Die Belange der IT werden einerseits bei der Gestaltung von Organisationsprozessen berücksichtigt. Andererseits erfolgt die Auswahl von IT-Lösungen unter Berücksichtigung der Organisationsprozesse der jeweiligen Stadt.

IT-Dienstleistungsstandards

Strategische Vorgaben zur Servicequalität fehlen noch in vielen kreisfreien Städten. Diese Vorgaben sind aber notwendig, da neben der Auswahl auch die Servicequalität der bereitgestellten IT-Dienstleistungen die Höhe der IT-Kosten beeinflusst. Die GPA NRW empfiehlt insoweit:

- Ausgleich zwischen Servicequalitäten und Kosten
 - Es reicht nicht aus, dass IT-Dienstleister (hohe) Servicequalitäten unterstellen, die eine Stadt ohne Reflexion von Alternativen und den damit verbundenen Kosten akzeptiert.
- Steuerung durch klare Vorgaben
 - Diese können beispielsweise die Verfügbarkeiten einzelner IT-Services betreffen. Je geringer die Ausfallzeiten und je schneller die Wiederherstellungszeit eines IT-Services sind, desto höher sind die damit verbundenen Kapazitäten und IT-Kosten.

- Vorhalten von Basisinformationen und Kompetenzen
 - Eine Verwaltungsleitung muss über die notwendigen Entscheidungsgrundlagen verfügen. Daneben sollten fachlich-inhaltliche (Bewertungs-)Kompetenzen innerhalb der Stadt verbleiben.

IT-Organisation

Aus den Betrachtungen und Fragestellungen zur IT haben sich weitere Ansatzpunkte zur Verbesserung ergeben. Die GPA NRW hat auch hierzu Empfehlungen ausgesprochen. Diese betrafen folgende Themen:

- Eine klare Aufbau- und Ablauforganisation ermöglicht es, Parallelstrukturen zu vermeiden und Kosten zu reduzieren. Viele Beteiligte in IT-Prozessen (zentrale IT, Fachämter, IT-Dienstleister, etc.) stellen hohe Anforderungen an Kommunikation und strategische Vorgaben. Es besteht ein erhöhtes Risiko, dass Aufgaben redundant oder nicht gleichgerichtet erledigt werden.
- Eine effektive Lizenzverwaltung schafft nicht nur Rechtssicherheit, sondern trägt auch zur Wirtschaftlichkeit bei. So binden einerseits ungenutzte Lizenzen unnötig Kapital, andererseits führen sachgerecht ausgewählte Lizenzmodelle zu Einsparungen. Informationen zu erworbenen, installierten und aktiven Lizenzen sowie den zugehörigen Verträgen sollten an zentraler Stelle vorliegen.
- Ergänzend sollten an zentraler Stelle Informationen zu den Telekommunikationsverträgen einer Stadt vorliegen.
- Gewinne von städtischen GmbHs als IT-Hauptdienstleister erhöhen die IT-Kosten der Kernhaushalte der betroffenen Städte. Gewinnziel und -verwendung sollten im Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung definiert werden.

IT-Sicherheit

Das vorgefundene Sicherheitsniveau in den kreisfreien Städten ist insgesamt deutlich höher als in den kreisangehörigen Kommunen und Kreisen Nordrhein-Westfalens.

Dennoch hat die GPA NRW auch hier Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt. Diese betrafen insbesondere das Sicherheitsmanagement und die Notfallvorsorge, aber auch die Lage und die Ausstattung der Infrastrukturräume.

➔ 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