Überörtliche Prüfung

der Stadt Schwerte

von Dezember 2007 bis Juni 2008

Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen

Inhaltsverzeichnis

Zur GPA NRW und zur Prüfung 9

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit – KIWI – 15

Ziele des Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) 15

Potenziale und KIWI in Tabellenform 17

Potenziale 17

KIWI-Tableau 19

Ergebnisse im Überblick 23

Finanzen 23

Personal 24

Jugend 25

Soziales 27

Gebäudewirtschaft 28

Bauleistung 29

Infrastruktur 29

Ergebnisse im Einzelnen 31

Finanzen ____ Fi - 1
Vorbemerkung ____ Fi - 1
Inhalt, Ziel und Methodik ____ Fi - 1
Kennzahlen ____ Fi - 1
Haushaltswirtschaftliche Situation ____ Fi - 2
Analyse des Haushaltsausgleichs ____ Fi - 4
Haushaltssicherungskonzept der Stadt Schwerte ____ Fi - 8
Verwaltungssteuerung und Controlling ____ Fi - 9
Einnahmesituation ____ Fi - 12
Einnahmestruktur ____ Fi - 12
Einnahmen aus Gebühren und Entgelten ____ Fi - 14
Steuereinnahmen ____ Fi - 20
KIWI-Kennzahl „Laufende Einnahmen je Einwohner" ____ Fi - 22
Ausgabesituation ____ Fi - 25
Kultur und Erwachsenenbildung ____ Fi - 26
Bücherei ____ Fi - 28
Musikschule ____ Fi - 30
Schulden ____ Fi - 32
Schuldensituation der Stadt Schwerte ____ Fi - 32
Kassenkredite ____ Fi - 34
Zins- und Schuldenmanagement ____ Fi - 36
Kapitaldienst ____ Fi - 37
KIWI-Kennzahl „Schulden je Einwohner" ____ Fi - 38
Gesamtauswertung der Haushaltssituation ____ Fi - 41
Strukturelles Defizit – freie Spitze ____ Fi - 41
Finanzströme ____ Fi - 43
KIWI-Kennzahl „strukturelles Defizit/freie Spitze" ____ Fi - 45
Potenziale und Fazit ____ Fi - 47

Personal und Organisation _____ Pe - 1
Vorbemerkung _____ Pe - 1
Inhalt , Ziele, Kennzahlen _____ Pe - 1
Benchmark - Potenzialausweisung _____ Pe - 2
Stellenvergleich, Quartilswert _____ Pe - 2
Clusterung und Klassierung _____ Pe - 3
Analyse der Personalausgaben und des Stellenvolumens anhand personalwirtschaftlicher Kennzahlen _____ Pe - 4
Ausgangslage der Stadt Schwerte _____ Pe - 8
Personalausgaben _____ Pe - 8
KIWI-Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner“ _____ Pe - 8
Personalausgaben je Einwohner – alternative Betrachtung _ Pe - 11
Personalausgaben je Ist-Stelle _____ Pe - 13
Personalausgaben je Ist-Stelle – alternative Betrachtung __ Pe - 15
Stellenbewirtschaftung _____ Pe - 17
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner (Personalquote) _____ Pe - 18
KIWI-Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ – alternative Betrachtung _____ Pe - 20
Ermittlung von Stelleneinsparpotenzialen _____ Pe - 23
Produktbereich Soziale Leistungen _____ Pe - 23
Produktbereich Jugend _____ Pe - 32
Stellenvergleich auf Ebene der Gesamtverwaltung für einheitlich definierte Aufgabenbereiche _____ Pe - 39
Potenziale und Fazit _____ Pe - 46
KIWI-Bewertung „Personalausgaben je Einwohner“ _____ Pe - 47
KIWI-Bewertung „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ – alternative Betrachtung _____ Pe - 48

Jugend ____ Ju - 1
Vorbemerkung ____ Ju - 1
Inhalte, Ziel und Methodik ____ Ju - 1
Kennzahlen ____ Ju - 1
Benchmarks und Potenziale ____ Ju - 1
Hilfe zur Erziehung ____ Ju - 2
Organisation und Steuerung ____ Ju - 2
Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung ____ Ju - 4
KIWI Kennzahl „Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall" ____ Ju - 10
Tagesbetreuung für Kinder ____ Ju - 12
Organisation und Steuerung ____ Ju - 12
Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder ____ Ju - 13
KIWI Kennzahl „Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz" ____ Ju - 23
Jugendamt ____ Ju - 24
Organisation und Steuerung ____ Ju - 24
Zuschussbedarf des Jugendamtes ____ Ju - 27
KIWI Kennzahl „Zuschussbedarf des Jugendamtes je EW" ____ Ju - 29
Potenziale und Fazit ____ Ju - 30

Soziale Leistungen ____ So - 1
Vorbemerkung ____ So - 1
Inhalte, Ziel und Methodik ____ So - 1
Benchmarks und Potenziale ____ So - 1
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ____ So - 2
Organisation und Steuerung ____ So - 2
Zuschussbedarf für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ____ So - 3
Leistungen nach dem SGB XII ____ So - 7
Organisation und Steuerung ____ So - 7
Leistungen nach dem SGB II ____ So - 8
Sonstige soziale Leistungen ____ So - 9
Organisation und Steuerung ____ So - 9
Zuschussbedarf für sonstige soziale Leistungen ____ So - 10
Soziale Leistungen im kommunalen Haushalt ____ So - 12
Zuschussbedarf für soziale Leistungen ____ So - 14
Potenziale und Fazit ____ So - 15

Gebäudewirtschaft ____ Gw - 1
Vorbemerkungen ____ Gw - 1
Organisation und Steuerung ____ Gw - 4
Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft ____ Gw - 5
Personal ____ Gw - 10
Bauunterhaltung ____ Gw - 12
Bauunterhaltungsausgaben in Euro je m² BGF ____ Gw - 12
Versorgungsmedien ____ Gw - 15
Erfüllungsgrad Energiemanagement ____ Gw - 15
Wärmeenergie ____ Gw - 20
Stromenergie ____ Gw - 21
Wasser/Abwasser ____ Gw - 23
KIWI-Kennzahl „Ausgaben der Versorgungsmedien je m² BGF" ____ Gw - 24
Reinigung ____ GW - 29
Eigenreinigung ____ Gw - 29
Fremdreinigung ____ Gw - 32
KIWI-Kennzahl „Reinigungsausgaben je m² RF" ____ Gw - 33
Hausmeisterdienste ____ Gw - 36
KIWI-Kennzahl „Ausgaben Hausmeisterdienste je m² RF" ____ Gw - 36
Flächenmanagement ____ Gw - 38
KIWI-Kennzahl „Flächenverbrauch BGF je Verwaltungsmitarbeiter" ____ Gw - 39
KIWI-Kennzahl „Flächenverbrauch BGF je Schüler" ____ Gw - 42
Potenziale und Fazit ____ Gw - 51

Bauleistungen ____ Ba - 1
Vorbemerkung ____ Ba - 1
Inhalt, Ziel und Methodik der Prüfung ____ Ba - 1
Korruptionsprävention und Vergabewesens ____ Ba - 2
Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens ____ Ba - 2
Vergabewesen ____ Ba - 9
Funktionsprüfung des Vergabewesens ____ Ba - 9
Fazit ____ Ba - 13

Infrastruktur ____ In - 1
Vorbemerkungen ____ In - 1
Inhalt, Ziel und Methodik der Prüfung ____ In - 1
Kennzahlen ____ In - 3
Verkehrsflächen und –anlagen ____ In - 4
Organisation und Steuerung ____ In - 4
Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung ____ In - 7
KIWI-Kennzahl „Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung" ____ In - 17
Straßenbeleuchtung ____ In - 20
KIWI-Kennzahl „Ausgaben der Straßenbeleuchtung je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche" ____ In - 30
Bauhof ____ In - 32
Organisation und Steuerung ____ In - 32
Aufgabenanalyse ____ In - 37
Potenziale und Fazit ____ In - 38

Zur GPA NRW und zur Prüfung

Wir sind eine Einrichtung des Landes Nordrhein-Westfalen, die Kommunen prüft, ihnen Beratungs- und Serviceleistungen anbietet und damit dazu beiträgt, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.

Ziel unserer Arbeit ist es, neben der Rechtmäßigkeit hauptsächlich die Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit kommunalen Handelns in den Blick zu nehmen. Der Gesetzgeber hat hierfür die Möglichkeit eröffnet, die Prüfung auf vergleichender Basis durchzuführen. Produkte und Dienstleistungen, Prozesse und Methoden müssen sich in der kommunalen Praxis stets einer kritischen Betrachtung stellen und als wirtschaftlich erweisen. Die Finanzlage der Kommunen lässt hier durchweg keine Alternative zu. Ein Vergleich gibt Aufschluss darüber, wie sich der Leistungsumfang der einzelnen Kommune entwickelt hat und an welchen Stellen Anlass zu kritischer Reflexion ist. Die GPA NRW will mit ihrer Tätigkeit darüber hinaus Alternativen zur gegenwärtigen Praxis aufzeigen, die sich anderswo bewährt haben. Da wir bei unserer Arbeit einen landesweiten Überblick über die kommunale Praxis gewinnen, sehen wir den Reiz unserer Arbeit darin, gute Lösungen für alle Kommunen zugänglich zu machen. Unser Angebot heißt hier Partnerschaft beim Austausch von Ideen.

Wir stützen uns bei der Prüfung auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO).

Die Ergebnisse unserer Prüfung sollen den Verantwortlichen in den Kommunen, steuerungsrelevante Informationen und Handlungsempfehlungen liefern.

Wir stehen den Kommunen auch außerhalb der Prüfung zur Verfügung. Zum einen informieren wir mit unserer Website über gute Lösungen in der kommunalen Praxis und Neues aus der Prüfung sowie über die Entwicklung der Kennzahlen. Zum anderen bieten wir den Kommunen individuelle Beratung an.

Wie ist der Prüfungsbericht aufgebaut?

- Für den schnellen Überblick haben wir die Prüfungsergebnisse unter „Ergebnisse im Überblick" zusammengefasst.
- Der ausführliche Teil schließt sich an mit dem Abschnitt: „Ergebnisse im Einzelnen".
- Am Schluss der einzelnen Prüfungsgebiete finden Sie ein Fazit. Nach Bedarf haben wir Ergebnisse auch innerhalb einzelner Prüfungsgebiete als (Teil-)Fazit komprimiert.
- Der Prüfungsbericht schließt mit einem Nachsatz.

Informationen zur Prüfung in Ihrer Kommune

Wir haben die Prüfung in Ihrer Stadt vom 03.12.2007 bis zum 30.06.2008 durchgeführt.

Um zukunftsgerichtete Aussagen zu treffen, haben wir neben den Daten früherer Jahre ebenfalls Aktuelles berücksichtigt.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Manfred Krause
Finanzen	Wolfgang Goretzki
Personal	Frank Döring
Jugend	Heinrich Josef Baltes
Soziales	Heinrich Josef Baltes
Gebäudewirtschaft	Bernd Hesselbach
Bauleistungen	Peter Hoffmann
Infrastruktur	Peter Hoffmann

Wie haben wir geprüft?

Im ersten Prüfungsblock haben wir die erforderlichen Daten erhoben, als intrakommunale Vergleichsreihe dargestellt und mit den Städten hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt.

In der zweiten Phase haben wir die erhobenen Daten in den interkommunalen Vergleich gestellt und auf dieser Basis analysiert.

Ergebnisse unserer Analyse bezeichnen wir im Bericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein.

Aus den Untersuchungen anerkannte Verbesserungspotenziale weisen wir im Bericht als **Empfehlung** aus.

Wir haben das Prüfungsergebnis mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den betroffenen Organisationseinheiten Ihres Hauses erörtert. Den Entwurf des Berichtes haben wir Ihnen zugeleitet. Soweit eine Stellungnahme zu einzelnen Feststellungen erforderlich war, wurde dies im Berichtsentwurf entsprechend gekennzeichnet.

Auf der Grundlage des Entwurfes und der Stellungnahme der Stadt haben wir das Ergebnis in einer Schlussbesprechung präsentiert.

Mit welcher Methodik sind wir vorgegangen?

Die Analyse der Kennzahlen erfolgte unter Einbeziehung struktureller Merkmale, soweit deren Einfluss auf die Bewertung der Kennzahl nachgewiesen werden konnte. Zur Feststellung eines solchen Zusammenhangs haben wir uns so genannter Korrelationsanalysen bedient, die den Grad der Abhängigkeit eines strukturellen Faktors zu einer Kennzahl belegen. Soweit eine Korrelation den Wert ±0,8 aufweist, gehen wir von einer wesentlichen Abhängigkeit dieser Faktoren zueinander aus.

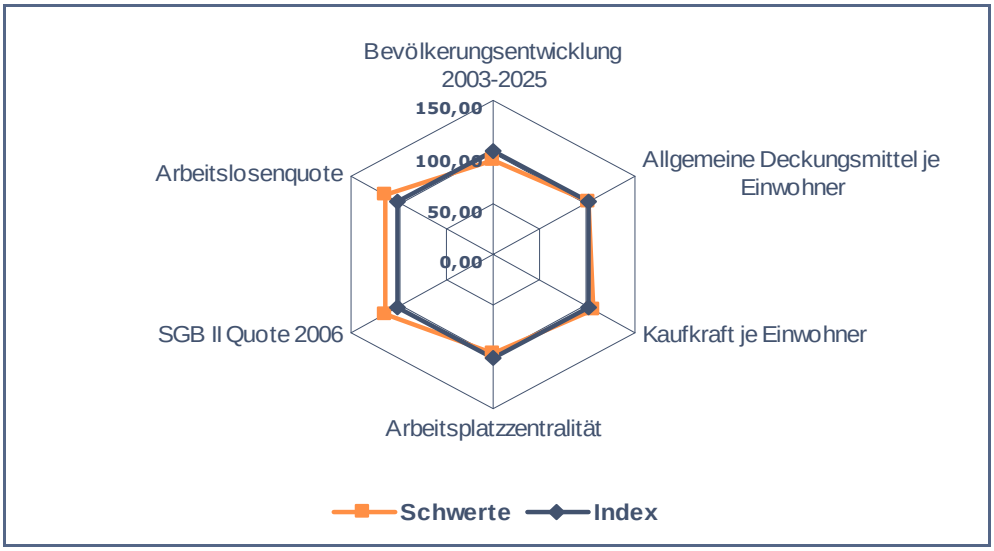
Sie finden hierzu in den Teilberichten fachbezogen nähere Ausführungen.

Um einen allgemeinen – Prüfthemen übergreifenden - Überblick über die finanzwirtschaftliche Situation zu ermöglichen, haben wir aussagefähige Parameter in einen Zusammenhang gebracht. Diese Parameter sind:

- SGB II-Quote,
- Arbeitslosenquote,
- Arbeitsplatzzentralität,
- Bevölkerungsentwicklung,
- allgemeine Deckungsmittel und
- Kaufkraft.

Der Abgleich dieser spezifischen Parameter mit Normalwerten, die auf 100 gesetzt wurden, und ihre Verbindung zum Gesamtkontext lässt Aussagen über die finanzwirtschaftliche Ausgangslage einer Kommune zu.

Die grafische Darstellung der Parameter für Ihre Stadt in Relation zu den auf 100 gesetzten Normalwerten stellt sich wie folgt dar:



GPA-Cluster	
Cluster 1	Städte mit hohen Deckungsmitteln, starker Kaufkraft, hoher Arbeitsplatzzentralität und niedrigen bis mittleren SGB II- und Arbeitslosenquoten
Cluster 2	Städte mit hoher bis mittlerer Arbeitsplatzzentralität, durchschnittlichen Deckungsmitteln und Kaufkraftstärken und mittleren SGB II- und Arbeitslosenquoten
Cluster 3	Städte mit durchschnittlichen Deckungsmitteln und Kaufkraftstärken, stabiler bis sinkender Bevölkerungsentwicklung und mittleren bis hohen SGB II- und Arbeitslosenquoten
Cluster 4	Städte mit geringen Deckungsmitteln, niedriger Kaufkraft, geringer Arbeitsplatzzentralität, Bevölkerungsverlusten und durchschnittlichen bis hohen SGB II- und Arbeitslosenquoten

Ihre Stadt haben wir dem Cluster 3 zugeordnet.

Die Cluster wurden immer dann herangezogen, wenn ein Zusammenhang mit der finanzwirtschaftlichen Positionierung und letztlich auch der Frage der Optimierungsmöglichkeit festgestellt werden konnte.

Anders als erwartet, bestand dieser Zusammenhang überwiegend nicht.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit – KIWI –

Ziele des Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Mit dem KIWI werden die wesentlichen Ergebnisse einer Prüfung mit Blick auf die finanzwirtschaftliche Situation einer Stadt zusammengefasst. Hierdurch ist es möglich, kurz und prägnant Handlungserfordernisse und -möglichkeiten aufzuzeigen. Der KIWI soll den Städten helfen, eine Standortbestimmung im interkommunalen Vergleich vorzunehmen und dient der Orientierung für die Zukunft.

Auf der Basis hoch aggregierter und steuerungsrelevanter Kennzahlen erfolgt eine zusammenfassende Darstellung unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit mittels einer Bewertung auf einer Bewertungsskala von 1 (schlechtester Wert) bis 5 (bester Wert). Darüber hinaus bilden entsprechende Pfeilsymbole die zukünftigen Entwicklungstendenzen ab. Die zu den einzelnen Kennzahlen ermittelten monetären Potenziale werden in der Regel einwohnerbezogen ebenfalls in einer Spalte des KIWI dargestellt. Das ermittelte Gesamtpotenzial ist neben der Ergebnisspalte „strukturelles Defizit/freie Spitze" ausgewiesen. Der KIWI ist eine zusätzliche Darstellungsform zu den Teilberichten der einzelnen Fachbereiche. Detaillierte Erläuterungen finden sich in den jeweiligen Teilen der Prüfungsberichte.

Da Kommunen ihre Leistungen in erster Linie für ihre Einwohner erbringen und Infrastrukturvermögen für diese vorhalten, ist der Einwohnerbezug zentrales Element des KIWI. Hierdurch wird einerseits der aufgabenbezogene Anteil am strukturellen Defizit/freie Spitze pro Einwohner dargestellt. Zum anderen wird auch das Mengengerüst, d.h. die Breite der Leistungserbringung in einem bestimmten Aufgabengebiet deutlich gemacht. Darüber hinaus finden sich im KIWI der kreisangehörigen Städte leistungs- und produktbezogene Kennzahlen, die die Bewertung der einwohnerbezogenen Kennzahlen stark beeinflussen. So folgt die Bewertung der einwohnerbezogenen Kennzahl in der Regel der Bewertung der leistungsbezogenen Kennzahl, wenn nicht über das bereits o-

ben genannte vergleichsweise auffällige Mengengerüst noch Steuerungsmöglichkeiten bestehen.

Im Rahmen der KIWI-Bewertungen werden keine Schulnoten erteilt, vielmehr soll der Stadt über den KIWI grundsätzlich ein anschauliches Bild über empfehlenswerte Schwerpunkte künftiger Aktivitäten gegeben werden. Ebenso wird mit dem KIWI kein Ranking betrieben.

Die Bewertung im KIWI erfolgt unter den Aspekten der Handlungsnotwendigkeit und der Handlungsmöglichkeit. Dabei werden vor allem Aussagen zu Maß und Umfang getroffen, in dem die Stadt aus Sicht der GPA NRW aktiv werden kann.

Die Bewertung der Handlungsnotwendigkeit und der Handlungsmöglichkeit erfolgt nicht nur unmittelbar aus dem Kennzahlenwert selbst, sondern ist im Wesentlichen abhängig von der finanzwirtschaftlichen Situation und dem erkannten Optimierungspotenzial.

Die Merkmale des KIWI sind wie folgt definiert:

KIWI-Merkmale	
Bedeutung	**Index**
Dringender, offensichtlicher Handlungsbedarf und/oder das Bestehen weitreichender Handlungsmöglichkeiten	1
Handlungsbedarf ist gegeben. Es bestehen Handlungsmöglichkeiten mit einer deutlichen Ergebnisverbesserung.	2
Handlungsmöglichkeiten sind vorhanden, Handlungsbedarf ist erkennbar, aber noch nicht zwingend.	3
Handlungsmöglichkeiten auf der Basis einer ergebnisorientierten Steuerung werden nahezu vollständig genutzt.	4
Außergewöhnliche zielgerichtete Aktivitäten der Stadt, die grundsätzlich auf andere Städte übertragbar sind (Best Practice).	5

Die KIWI-Bewertung erfolgt auf der Basis der Werte aus dem Haushaltsjahr 2006. Die Ergebnisse über die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Jahres 2007 werden für die Trendanalyse mit in die Betrachtung einbezogen. In den Fällen, in denen bereits zum 01.01.2007 eine Umstellung auf das neue Rechnungswesen (NKF) erfolgt ist, wird der finanzwirtschaftliche Ausblick nach den Bestimmungen der doppischen Buchführung beurteilt.

Potenziale und KIWI in Tabellenform

Potenziale

Auf der Grundlage unserer vergleichenden Betrachtungen zeigen wir Potenziale auf, die sich ausschließlich aus den geprüften Fachbereichen ergeben.

Potenziale aus den Fachprüfungen bzw. Teilberichten		
Fachgebiete/Teilberichte	Potenzial in Euro (gerundet auf 1.000 Euro)	Potenzial in Euro je Einwohner
Teilbericht Finanzen	1.200.000	24,37
Teilbericht Personal	1.159.000	23,48
Teilbericht Jugend	806.000	16,34
Teilbericht Soziales	95.000	1,93
Teilbericht Gebäudewirtschaft	1.880.000	38,11
Teilbericht Infrastruktur	257.000	5,21
Gesamtpotenzial:	5.397.000	109,44

Das Potenzial bezieht sich auf das Betrachtungsjahr 2006. Soweit Potenziale schon umgesetzt wurden, geht dies aus den Teilberichten hervor.

Der Prüfung der GPA NRW lag keine vollständige Betrachtung der Kernverwaltung oder der Beteiligungen zugrunde. Daher ist das ausgewiesene Potenzial nur als Teilmenge eines Gesamtpotenzials zu verstehen. Die ausgewiesenen Potenziale können zu Steuerungszwecken genutzt werden, um das Ziel der Haushaltskonsolidierung zu erreichen, bzw. sich diesem zu nähern oder um vorhandene Spielräume zu vergrößern.

Die Potenzialberechnungen haben wir mit Hilfe der Definition von Zielwerten (Benchmarks) vorgenommen, die tatsächlich von anderen Kommunen erreicht werden. Neben der rechtmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung haben wir hierbei auch immer die Steuerungsleistung, die diesem guten Wert zugrunde liegt, berücksichtigt.

Es ist möglich, dass wir in künftigen Prüfungen neue Benchmarks identifizieren. Auf unserer Internetseite www.gpa.nrw.de informieren wir regelmäßig über aktuelle Benchmarks.

Wir haben die Benchmarks, soweit die sozioökonomischen Rahmenbedingungen sie beeinflussen, im Rahmen des jeweiligen Clusters gebildet. Dort, wo fachspezifische Strukturmerkmale eine Rolle spielen, sind über das finanzwirtschaftliche Cluster hinaus auch weitere Differenzierungen nach Gruppen vorgenommen worden. Dies ist in den Teilberichten näher ausgeführt. Vom Grundsatz her haben wir nur die kaum bis nicht-steuerbaren Rand- und Rahmenbedingungen als unabweisbare Einflussfaktoren berücksichtigt. Uns ist allerdings bewusst, dass auch historisch gewachsene, bzw. selbst geschaffene Strukturen, aber auch die Festlegung einer politischen Ausrichtung der kurz- bis mittelfristigen Umsetzung unserer Empfehlungen entgegenstehen können. In Anerkennung dieser Prämissen haben wir daher auf die Vorgabe zeitlicher Umsetzungshorizonte, wie kurz-, mittel– oder langfristig verzichtet. Da, wo sich allerdings zeitlich konkrete Umsetzungshorizonte erkennen lassen, finden sich im Bericht entsprechende Hinweise.

Die GPA NRW möchte über ihre Empfehlungen ausdrücklich nicht präjudizierend für Politik und Verwaltung wirken, sondern versteht sich als Einrichtung, die den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Städte transparent macht. Diese Transparenz findet ihren finanziellen Ausdruck in den Potenzialen, die wir ermittelt haben. Die Benchmarks, die diesen zugrunde liegen, sind in der Regel auf eine gute Organisation und Gesamtsteuerung der Aufgabe zurückzuführen. Dies schließt den Einfluss ein, den eine Stadt darauf nimmt, ihre Rahmenbedingungen zu verbessern. Demzufolge haben wir die Zielwerte der Städte als erreichbare Größe definiert, die sich in der Vergangenheit ganz bewusst über einen bestimmten Zeitraum Strukturen geschaffen haben, die zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung führen. Soweit wir derartige Strukturen auf andere Städte für grundsätzlich übertragbar halten, greifen unsere Empfehlungen dieses auf, wissend, dass strukturelle Veränderungsmechanismen zumeist erst über einen längeren Zeitpunkt finanzielle Erfolge zeitigen.

KIWI-Tableau

Am Ende dieses Abschnitts finden Sie das KIWI-Tableau der Stadt Schwerte mit den interkommunalen Vergleichswerten in tabellarischer Form.

Die Übersicht gibt Aufschluss über die Indexierung, die ermittelten Potenziale und erwarteten Tendenzen.

Tendenzpfeile:

Die Pfeilsymbole bilden die zukünftigen Entwicklungstendenzen ab:

- Pfeil nach oben (Ergebnisverbesserung prognostiziert)
- Pfeil nach unten (Ergebnisverschlechterung prognostiziert)
- Pfeil in beide Richtungen (Ergebnisgleichstand oder eindeutige Tendenz ist noch nicht festzustellen)

Kennzahl	Indikator	Stadt Schwerte	Potenzial Euro je Einwohner	Index	Tendenz
Finanzen					
Strukturelles Defizit/freie Spitze	Euro je Einwohner	-115	109,44*	2	⇔
Laufende Einnahmen	Euro je Einwohner	1.816	24,37	3	⇑
Schulden	Euro je Einwohner	4.181		1	⇓
Personal und Organisation					
Personalausgaben	Euro je Einwohner	440	23,48	2	⇔
Personalquote - alternative -	Stellen je 1.000 Einwohner	5,83		3	⇑
Jugend					
Zuschussbedarf des Jugendamtes	Euro je Einwohner	156	16,34	3	⇓
Ausgaben der Hilfe zur Erziehung	Euro je Hilfefall	8.412		3	⇓
Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder	Euro je Platz	2.231		3	⇔
Gebäudewirtschaft					
Ausgaben der Versorgungsmedien	Euro je m² BGF	9,32	4,78	3	⇓
Ausgaben Reinigung	Euro je m² RF	17,14	15,98	2	⇔
Ausgaben Hausmeister	Euro je m² RF	7,10	0,57	4	⇔
Flächenverbrauch Verwaltungsmitarbeiter	m² BGF VG	38,32	5,60	3	⇔
Flächenverbrauch Schüler	m² BGF Schulen	14,01	11,19	3	⇔
Infrastruktur					
Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung	Euro je Einwohner	19,00		3	⇔
Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung	Euro je 1.000 m² Verkehrsfläche	579			
Ausgaben der Straßenbeleuchtung	Euro je 1.000m² Verkehrsfläche	279	5,21	1	⇓

* Dieses Gesamtpotenzial ergibt sich nicht aus der Addition der Einzelpotenziale, da sich weitere Potenziale in den Fachbereichen finden, vgl. Potenzialtabelle auf Seite 17.

Ergebnisse im Überblick

Finanzen

Die allgemeine Haushaltssituation der Stadt Schwerte ist geprägt durch kontinuierliche strukturelle Defizite und damit durch das dringende Erfordernis der sparsamen Haushaltsführung. Sie befindet sich seit dem Jahr 1993 in der Haushaltssicherung. Trotz des langen Haushaltssicherungsprozesses hat sich die Situation nicht nachhaltig verbessert.

Das Haushaltsjahr 2006 schloss mit einem Defizit von 114 Euro je Einwohner deutlich schlechter als das Vorjahr ab. Das Haushaltsjahr 2007 wird wegen der stark angestiegenen Gewerbesteuereinnahmen und der gleichzeitig gestiegenen Schlüsselzuweisungen besser abschließen.

Zukünftige NKF-Haushalte weisen auf Grund der erstmals auszuweisenden Abschreibungen Fehlbedarfe aus, die durch die Ausgleichsrücklage zunächst ausgeglichen werden können. Die Ausgleichsrücklage reicht aber nur bis zum Jahr 2008 hierzu aus. Bereits im Jahr 2009 muss die Allgemeine Rücklage angetastet werden. Erst für das Jahr 2013 wird ein strukturell ausgeglichener Haushalt geplant. Bei Ausschöpfung der von uns ermittelten Potenziale hätte das Haushaltsjahr 2006 ausgeglichen abgeschlossen werden können.

Die Stadt nutzt auf der Einnahmeseite im Bereich der Gebührenkalkulation die gegebenen Möglichkeiten noch nicht vollständig aus. Hier sind Potenziale bei der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung und Aktualisierung der Abschreibungsbasis im Abwasserbereich sowie Reduzierung des öffentlichen Grünanteils im Bestattungswesen vorhanden.

Die Stadt Schwerte wendet Realsteuerhebesätze an, die teilweise deutlich über denen des Mittelwertes im Kreis Unna liegen. Die Sätze der Hundesteuer wurden im Jahr 2006 angepasst. Zusätzliches Potenzial ist bei den Steuereinnahmen aktuell nur bedingt erkennbar.

Im interkommunalen Vergleich liegen die Einnahmen je Einwohner mit 1.816 Euro über dem Mittelwert mit 1.695 Euro.

Im Bereich der Kultur und Erwachsenenbildung hat die Stadt Schwerte den Kultur- und Weiterbildungsbetrieb Schwerte als Anstalt öffentlichen

Rechts gegründet. Dieser ist insbesondere für die VHS, die Musikschule und die Stadtbücherei sowie das Archiv zuständig. Da der KuWeBe kaufmännisch bucht und die Vergleichseinrichtungen größtenteils noch kameral, ist ein interkommunaler Vergleich der Finanzkennzahlen nicht sinnvoll. Auf der Leistungsebene kann festgestellt werden, dass die Bücherei bei unseren Kennzahlenvergleichen mit Ausnahme des Medienbestandes je Einwohner über dem Mittelwert liegende Werte erreicht.

Die Musikschule liegt mit 33,57 Musikschülern je tausend Einwohner oberhalb des Mittelwertes von 20,59 Schülern. Um die Wirtschaftlichkeit der Musikschule zu verbessern ist es unseres Erachtens erforderlich, das Verhältnis zwischen dem Einzelunterricht und dem Unterricht in Gruppen zu verändern. Hierzu sollte die Gebührenstruktur verändert werden. Weiterhin sollte auf die Einstellung von eigenen Musikschullehrern zukünftig verzichtet und verstärkt Honorarkräfte eingesetzt werden.

Die Schuldensituation der Stadt liegt mit 4.181 Euro je Einwohner deutlich oberhalb des Mittelwertes von 2.588 Euro je Einwohner. Die Stadt Schwerte weist die aktuell höchste Pro-Kopf-Verschuldung auf. Die Finanzplanung sieht einen weiteren Anstieg der Verschuldung im unrentierlichen Bereich vor. Dies sollte unter Berücksichtigung der sich daraus ergebenden zusätzlichen Belastungen äußerst kritisch beobachtet werden.

Personal

Die Personalausgaben der Stadt Schwerte sind vom Jahr 2003 bis zum Jahr 2006 um rund 270.000 Euro gesunken.

Bei der Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner" positioniert sich die Stadt Schwerte im Vergleichsjahr 2006 mit einem Wert von 440 Euro deutlich oberhalb des Mittelwertes von 405 Euro. Nach der alternativen Berechnung ohne die Bereiche Feuerwehr und Rettungsdienst, Kindertagesstätten, Reinigungsdienst und ALG II ergibt sich mit 312 Euro eine günstigere Positionierung. Sie liegt nunmehr unterhalb des Mittelwertes von 315 Euro.

Die Kennzahl „Personalausgaben je Ist-Stelle" bewegt sich in Schwerte im interkommunalen Vergleich mit 49.980 Euro über dem Mittelwert von 49.661 Euro. Der alternative Vergleich ohne die zuvor genannten Berei-

che verbessert die Positionierung nicht. Neben den nicht steuerbaren Einflussfaktoren bewegt sich das qualitative Stellenniveau über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Die Zahl der Ist-Stellen ist im Betrachtungszeitraum von 2003 bis 2006 gesunken.

Bei der Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner" erreicht die Stadt Schwerte im interkommunalen Vergleich einen Wert von 8,80 der den Mittelwert von 8,19 deutlich übersteigt. Alternative Berechnungen ohne die Bereiche Feuerwehr und Rettungsdienst, Kindertagesstätten, Reinigungsdienst und ALG II ergeben mit der Quote von 5,83 eine günstigere Positionierung. Der Mittelwert liegt in diesem Fall bei 6,04.

Bei der Untersuchung der Möglichkeit zur weiteren Stelleneinsparung haben sich im Produktbereich „Soziale Leistungen" Potenziale von insgesamt 146.169 Euro ergeben.

Im ebenfalls untersuchten Produktbereich „Jugend" liegt das monetäre Potenzial bei 4.090 Euro.

Auf der Ebene der Gesamtverwaltung wurde schließlich ein Stellenvergleich für einheitlich definierte Aufgabenbereiche durchgeführt. Danach ergibt sich für die Stadt Schwerte ein weiteres Potenzial von 1.008.292 Euro.

Unter Einbezug aller untersuchten Bereiche wird das Gesamtpotenzial der Stadt Schwerte mit der Summe von 1.158.551 Euro beziffert. Das entspricht einem Betrag von 23,48 Euro je Einwohner. Die Stadt hat die zum Zeitpunkt der Prüfung vorgeschlagenen Potenziale teilweise bereits genutzt.

Jugend

Das Jugendamt der Stadt Schwerte wurde erstmalig durch die GPA NRW geprüft. Im Rahmen dieser Prüfung wurden die kennzahlengestützten Ergebnisse im interkommunalen Vergleich anderen Kommunen gegenübergestellt.

Der Zuschussbedarf des Jugendamtes liegt bei 7,7 Mio. Euro insgesamt und 156 Euro je Einwohner. Dieser Wert liegt um 13 Euro je Einwohner unter dem interkommunalen Mittelwert.

Dieses Ergebnis wird maßgeblich durch die Zuschussbedarfe der Tageseinrichtungen für Kinder (71 Euro je Einwohner) und der Hilfen zur Erziehung (57 Euro je Einwohner) beeinflusst. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass aufgrund der Umstellung auf das neue Rechnungssystem NKF erhebliche Beträge unberücksichtigt geblieben sind (z.B. Ausgaben der Heimerziehung) und daher das Ergebnis beeinflussen.

Trotzdem zeigen die Ergebnisse, dass das Jugendamt grundsätzlich gut aufgestellt ist. Auf die aktuellen Veränderungen im Bereich der erzieherischen Hilfen (Schutzauftrag des Jugendamtes nach § 8a SGB VIII) sowie der Tagesbetreuung für Kinder (KiBiz) wurde reagiert und die erforderlichen Veränderungen vorgenommen.

Damit sind jedoch noch nicht alle Veränderungen abgeschlossen. Wie die Bewertungen der KIWI-Kennzahlen „Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner", „Ausgaben der Hilfen zur Erziehung je Hilfefall" und „Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz" in allen Bereichen mit dem Index 3 zeigen, ist noch ausreichend Handlungsbedarf gegeben.

Insbesondere eine Steigerung des Anteils der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen und die Steigerung des Elternbeitragsaufkommens wirken sich auf die Ergebnisse positiv aus.

Aufgrund der dargestellten Potenzialberechnungen könnten sich nach dem Stand des Jahres 2006 Verbesserungen von insgesamt ca. 800.000 Euro erreichen lassen. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass sich gerade bei den erzieherischen Hilfen die Wirtschaftlichkeit von durchgeführten Steuerungsmaßnahmen nicht sofort zeigt, sondern je nach der durchgeführten Maßnahme erst nach mehreren Jahren.

Ergänzend wurde auch die Steuerung des Jugendamtes insgesamt und in den Bereichen der erzieherischen Hilfen und der Tagesbetreuung für Kinder betrachtet.

Hierbei konnte festgestellt werden, dass die Steuerung innerhalb der Hilfebereiche wenig Änderungsbedarf ausweist. Jedoch sehen wir bei der Gesamtsteuerung noch Handlungsbedarf bei den Themen Organisationsstruktur, Jugendhilfeplanung und Controlling, Zusammenführung von pädagogischen Leistungen und Jugendhilfeleistungen zu einem Bereich

Jugend und Schule und dem Ausbau von Fach- und Finanzcontrolling mit Berichtswesen.

Soziales

Das Prüfgebiet Soziales konnte bei der Stadt Schwerte nur eingeschränkt dargestellt werden, da die umlagefinanzierten Nettoausgaben der allgemeinen Kreisumlage nicht differenziert erhoben werden konnten. Da beim Kreis Unna keine getrennte Auswertung nach den einzelnen kreisangehörigen Kommunen vorgesehen ist, konnten auch die Nettoausgaben für Leistungen nach dem SGB II nicht ermittelt werden. Die Darstellung der Zuschussbedarfe beschränkte sich daher auf die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und die sonstigen sozialen Leistungen (Zuwendungen an Verbände der freien Wohlfahrtspflege für soziale Leistungen und Zuschussbedarf für soziale Einrichtungen ohne Einrichtungen der Jugendhilfe).

Der Zuschussbedarf nach dem AsylbLG je Leistungsbezieher liegt zwar unter dem interkommunalen Mittelwert, jedoch ca. 300 Euro je Leistungsbezieher über dem Benchmark. Diese Differenz ergibt ein mögliches Potenzial von ca. 95.000 Euro bzw. 1,93 Euro je Einwohner.

Verbesserungen sind in diesem Bereich auf der Ausgabenseite durch eine Reduzierung der Grundleistungen möglich. Durch eine weitere Reduzierung der Kosten der Unterkunft, die Schaffung der Voraussetzungen zur Arbeitsaufnahme sowie die Verhinderung von Leistungsmissbrauch können diese Ausgaben weiter gesenkt werden.

Bei dem Zuschussbedarf für sonstige soziale Leistungen stellt der Zuschuss an den Verein SIGNAL mit ca. 88.000 Euro den größten Ausgabenblock dar. Mit diesem Zuschuss fördert die Stadt Schwerte gesellschaftlich benachteiligte Personen (z.B. arbeitslose Jugendliche, Sozialhilfeempfänger). Diese positive Form der Zusammenarbeit sollte weiter fortgesetzt werden.

Die Steuerung des Sozialamtes sollte in den Bereichen Controlling und Berichtswesen ausgebaut werden. Außerdem sollte die Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde des Kreises intensiviert werden. Darüber hinaus erfüllt die Steuerung des Sozialamtes weitestgehend die von uns gestellten Anforderungen.

Gebäudewirtschaft

Die Analysen zur Gebäudewirtschaft der Stadt Schwerte zeigen auf vielen Handlungsfeldern eine gute Praxis und interkommunal betrachtet teilweise positive Ergebnisse. Sowohl die organisatorische Ausgestaltung als auch der Bereich Hausmeister ist hier besonders zu benennen.

Bei einigen Themenbereichen sind gleichwohl deutliche Optimierungsmöglichkeiten auszumachen.

Die bauliche Unterhaltung der Gebäude unterliegt inzwischen einer sachgerechten Steuerung. Der aus unterlassenen Unterhaltungsmaßnahmen der Vergangenheit entstandene Unterhaltungsstau wird in der geplanten Zeit mit dem vorhandenen Personal nicht beseitigt werden können.

Das Ausgabeniveau bei den Versorgungsmedien stellt sich insgesamt recht moderat dar. Die vorhandenen Potenziale beim Strom können durch Nutzerverhalten, bauliche Maßnahmen und im Energieeinkauf genutzt werden. Wichtig erscheint die Bildung von Kennzahlen um hierdurch zu einer besseren Steuerung zu gelangen.

Entwicklungsfähig ist der bedeutende Kostenblock der Reinigung. Grundsatzentscheidungen sind zwar getroffen und richtige Wege eingeschlagen, der zeitliche Rahmen erscheint jedoch zu lang. Bei dem immensen Potenzial was hier vorhanden ist, sollten die notwendigen Schritte schneller vollzogen werden.

In Schwerte gilt es, das Thema Flächenmanagement intensiver in den Blickpunkt zu nehmen. Letzteres birgt insbesondere unter Berücksichtigung der Auswirkungen des demografischen Wandels die größten Potenziale und bedarf daher der weiteren besonderen Aufmerksamkeit im Rahmen steter und laufender Konsolidierungsbemühungen. Das Hauptaugenmerk liegt auf den flächenintensiven Schulen. Bereits heute ist ein erheblicher Flächenüberhang, besonders im Grundschulbereich, festzustellen. Es gilt nun, diesen durch eine Schulentwicklungsplanung zu quantifizieren. Es muss gelingen, im Spannungsfeld von Schul- und immobilienwirtschaftlichen Interessen eine Strategie zu entwickeln, die eine optimale Anpassung der Schulflächen an die aktuellen aber auch die zukünftig stark rückläufigen Schülerzahlen zum Ziel haben sollte.

Nicht zuletzt die von uns erstellten interkommunalen Vergleichsbetrachtungen zeigen dieses auf: Potenziale in den immobilienwirtschaftlichen Kernbereichen Bewirtschaftung und Fläche bewegen sich in Schwerte in einer Größenordnung um rund 1,88 Mio. Euro.

Die anstehenden, zum Teil umwälzenden Veränderungen sind als gesamtstädtisches Projekt anzusehen – hier werden erfolgreiche Lösungen nur in einem guten Zusammenspiel von Politik, Verwaltungsvorstand und dem Bereich gelingen.

Bauleistung

Im Prüffeld „Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens" erreicht die Stadt Schwerte einen Erfüllungsgrad von 72 Prozent. Optimierungsmöglichkeiten bestehen vor allen Dingen im Bereich der allgemeinen Korruptionsprävention. Das Vergabewesen wird aktuell neu organisiert, wobei die Basis der eingeleiteten Änderungen unsere Empfehlungen der letzten überörtlichen Prüfung des Jahres 2004 darstellt. Unsere aktuelle Beurteilung basiert auf den bereits eingeleiteten Maßnahmen sowie den in der Umsetzung befindlichen organisatorischen Änderungen. Wenn dieser Organisationsprozess so – wie augenblicklich geplant - abgeschlossen ist, entsprechen die organisatorischen Standards durchgehend den Anforderungen eines gut organisierten Vergabewesens und erlauben gleichzeitig wirtschaftliches Handeln.

Das Prüffeld „Funktionsprüfung des Vergabewesens" anhand der ausgewählten Baumaßnahmen zeigt Optimierungspotenzial bei der Bekanntmachung der öffentlichen Ausschreibung und in der Beachtung der organisatorisch bereits geregelten Anfrage gemäß § 8 sowie der Anzeige bei Vergaben über 200.000 Euro gemäß § 16 KorruptionsbG. Hier erreicht Schwerte einen Erfüllungsgrad von 87 Prozent.

Infrastruktur

Die Ausgaben für die Straßen und Wirtschaftswegeunterhaltung liegen im Vergleichsjahr 2006 bezogen auf die Einwohner unter, in Relation zur Verkehrsfläche aber oberhalb des Durchschnitts. Der Anteil des städti-

schen Baubetriebshofs beträgt bei der Straßenunterhaltung 42 Prozent der gesamten Ausgaben. Der Erfüllungsgrad „Optimierter Bauhof" liegt im mittleren Bereich bei 63 Prozent. Die betriebswirtschaftliche Steuerung ist durchschnittlich ausgeprägt. Der Erfüllungsgrad „Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen" liegt ebenfalls im mittleren Bereich, nämlich bei 56 Prozent.

Beim Ausgabevolumen für die Straßenbeleuchtung im Vergleichsjahr 2006 - bezogen auf die beleuchtete Verkehrsfläche - stellt Schwerte den interkommunalen Maximumwert dar. Bei den Energieausgaben je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche positioniert sich die Stadt Schwerte über dem Durchschnitt (Potenzial absolut 142.000 Euro) und auch bei den Unterhaltungsausgaben oberhalb des Durchschnitts (Potenzial absolut 115.500 Euro).

Ergebnisse im Einzelnen

Finanzen

Vorbemerkung

Die überörtliche Prüfung der Stadt Schwerte bezieht sich auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 2003 bis 2006 und die Beachtung der hierfür einschlägigen Bestimmungen der Gemeindeordnung (GO) und der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO).[1] Die festgestellten Entwicklungen und die Positionierungen im interkommunalen Vergleich lassen eine Dokumentation und Analyse der derzeitigen Situation der Stadt Schwerte zu und sind Ansatzpunkt für Handlungsempfehlungen.

Inhalt, Ziel und Methodik

Ziel der Prüfung ist es, sowohl unter rechtlichen als auch insbesondere unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Finanzsituation der Stadt Schwerte darzustellen und zu analysieren. Bei dieser Gesamtbetrachtung nehmen wir die Finanzströme ebenso wie die Steuerung der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen in den Blick. Dazu gehört auch die Bewertung dieser Ressourcen im Hinblick auf ihre Entwicklung im Neuen Kommunalen Finanzmanagement. Im Rahmen unserer Prüfung haben wir auch den Bereich der Kultur- und Erwachsenenbildung untersucht.

Kennzahlen

Für die interkommunalen Vergleiche ist das Haushaltsjahr 2006 das Basisjahr. Intrakommunale Kennzahlenvergleiche führen wir für den Zeitraum von 2003 bis 2006 durch.

Im Bereich Finanzen bilden wir die folgenden KIWI-Kennzahlen, die in diesem Teilbericht ausführlicher erläutert werden:

[1] Gem. §§ 7 und 9 des Gesetzes zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (NKF Einführungsgesetz NRW) gelten die GO und die GemHVO für kamerale Vorgänge in der alten Fassung fort.

- Laufende Einnahmen je Einwohner
- Gesamtschulden je Einwohner
- Strukturelles Defizit/freie Spitze je Einwohner

Über den Zeitreihenvergleich der Jahre 2003 bis 2006 hinaus, bilden wir für diese Spitzenkennzahlen auch die Entwicklung seit der letzten Prüfrunde ab, soweit sie unserer jetzigen Kennzahlensystematik entsprechen.

Darüber hinaus werden noch weitere Kennzahlen gebildet, die in den jeweiligen Berichtsteilen ausführlich erläutert werden.

Haushaltswirtschaftliche Situation

Die Stadt Schwerte wurde als mittlere kreisangehörige Gemeinde von uns im Jahr 2004 zum ersten Mal überörtlich geprüft. Schwerte verfügt mit 49.236 Einwohnern (Stand 31.12.2006) über allgemein nicht sehr gute Rahmenbedingen. Dies drückt sich vor allem durch eine über dem Normalwert liegende SGB II- und Arbeitslosenquote aus (siehe Vorbericht). Die Bevölkerungsentwicklung ist ebenfalls negativ. Lediglich die zur Verfügung stehenden Allgemeinen Deckungsmittel erreichen den Normalwert. Die Kaufkraft je Einwohner liegt über diesem Wert.

Die Stadt Schwerte hat im Betrachtungszeitraum nur strukturell unausgeglichene Haushalte erzielt. Im Vergleich zur letzten Prüfrunde hat sich damit die haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation nicht verbessert. Die Stadt war in allen Jahren verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept vorzulegen. Die Haushaltssicherungskonzepte sind bislang genehmigt worden.

Mit der Umstellung auf NKF zum 01.01.2007 wies der Haushalt aufgrund der Belastungen durch Abschreibungen und Rückstellungen ein negatives Jahresergebnis in Höhe von ca. sechs Mio. Euro auf. Der Haushaltsplan 2008 sieht einen Fehlbetrag von 9,7 Mio. Euro vor. Der Haushaltsausgleich erfolgt durch die Ausgleichsrücklage. Nach der mittelfristigen Finanzplanung der Stadt wird die Ausgleichsrücklage zum Ausgleich des Fehlbedarfs 2009 nicht mehr ausreichen, sodass schon im nächsten Haushaltsjahr der Verzehr der Allgemeinen Rücklage beginnt.

Als Datenbasis greifen wir zunächst auf die zeitlich bereinigten Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben der Jahresrechnung zurück. Ergänzend nehmen wir eine sachliche Bereinigung vor, um eine bessere Vergleichbarkeit bei den Kommunen zu erreichen. Folgende Einnahmen und Ausgaben bleiben danach unberücksichtigt:

GPA-Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben		
	Verwaltungshaushalt	Vermögenshaushalt
Einnahmen	Innere Verrechnungen Kalkulatorische Einnahmen	Kredite für Umschuldungen
Ausgaben	Innere Verrechnungen Kalkulatorische Kosten Abgedeckte Fehlbeträge	Tilgungen für Umschuldungen

Die so bereinigten Jahresrechnungsergebnisse, die für die inter- und intrakommunalen Vergleiche und für die Analyse und Bewertung der Prüfthemen und den daraus folgenden Handlungsempfehlungen herangezogen werden, weisen folgende Werte aus:

Bereinigtes Haushaltsvolumen				
Jahr	Verwaltungshaushalt		Vermögenshaushalt	
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
	Angaben in Tausend Euro			
2003	69.573	74.813	18.725	15.344
2004	70.631	75.855	12.229	9.515
2005	75.584	76.232	8.164	8.316
2006	73.498	77.281	7.188	7.185

- Der Verwaltungshaushalt der Stadt Schwerte schafft es im Betrachtungszeitraum nicht, seine laufenden Ausgaben durch laufende Einnahmen zu finanzieren.

- Im Ergebnis führen die strukturellen Probleme zu Liquiditätsengpässen, welche durch die Aufnahme von Kassenkrediten kompensiert werden müssen (Siehe hiezu im Berichtsteil Schulden die Ausführungen zur Entwicklung der Kassenkredite).

Um vorab einen Überblick über die allgemeine haushaltswirtschaftliche Situation der Stadt Schwerte geben zu können, haben wir die wichtigsten Fakten in einer kurzen Übersicht, bezogen auf das Haushaltsjahr

2006, zusammengefasst. Wie wir die einzelnen Daten ermittelt haben, erläutern wir an der entsprechenden Stelle im Prüfbericht.

Haushaltswirtschaftliche Situation auf Grundlage der Jahresrechnung 2006		
	Haushaltsjahr 2006	Erläuterungen
Haushaltsvolumen	Tausend €	
- Verwaltungshaushalt Einnahmen	86.638	Rechnungsergebnis
Ausgaben	113.579	
- Vermögenshaushalt	7.821	
Fehlbetrag Verwaltungshaushalt	26.941	Haushaltsrechnung
Strukturelles Defizit	5.650	In allen Jahren Defizite
Abgedeckte Fehlbeträge	22.967	
Nicht abgedeckte Fehlbeträge	12.879	
Rückzuführungen	1.158	In allen Jahren vorgenommen. Schul- und Sportpauschale wurden nicht als Rückzuführung gewertet.
Pflichtzuführung	1.004	In allen Jahren erbracht
Sollzuführung		Liegt unterhalb der Pflichtzuführung
Verschuldung *	205.854	Hohe Verschuldung, zudem kontinuierlich steigend.
Haushaltssicherungskonzept	Seit 1993 in der Haushaltssicherung. Haushaltssicherungskonzepte bislang genehmigt.	
Einwohnerzahl	49.236	

* incl. Sondervermögen, Mehrheitsbeteiligungen und Fehlbeträgen

Analyse des Haushaltsausgleichs

Im Rahmen unserer Untersuchung der strukturellen Haushaltssituation der Stadt Schwerte haben wir insbesondere folgende Sachverhalte in die Analyse einbezogen:

- Zuführungen an den Verwaltungshaushalt (Rückzuführung)
- Zuführungen an den Vermögenshaushalt (Pflicht- bzw. Sollzuführung)
- Bestand der allgemeinen Rücklage

Zuführung an den Verwaltungshaushalt (Rückzuführung)

Eine Zuführung vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt ist nur im Rahmen der engen Grenzen des § 22 Abs. 3 GemHVO zulässig. Danach dürfen lediglich Mittel der allgemeinen Rücklage und/oder Einnahmen aus Vermögensveräußerungen für Rückzuführungen eingesetzt werden, wenn damit der Ausgleich oder zumindest eine Reduzierung des Defizits im Verwaltungshaushalt erreicht wird. Die Stadt Schwerte hat das Instrument der Rückzuführung, wie die nachfolgende Tabelle veranschaulicht, kontinuierlich genutzt.

Zuführungen zum Verwaltungshaushalt				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
Zuführung gesamt	2.430	3.124	3.848	3.091
Zuführung aus Schulpauschale	795	998	794	1.162
Rückzuführungen	1.635	2.126	3.054	1.929
Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage	87	794	917	851
Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens	11.030	5.417	3.207	1.318
Einnahmen aus Krediten (Rechnungsergebnis)	-1.478	-1.000	3.362	680

Eine Rückzuführung ist insbesondere dann kritisch zu bewerten, wenn gleichzeitig neue Kredite aufgenommen werden. Tatsächlich sind in den Jahren 2003 und 2004 keine Kredite aufgenommen worden. Erst in 2005 hat die Stadt eine Kreditermächtigung in Höhe von 3,362 Mio. Euro und in 2006 in Höhe von 680.000 Euro in Anspruch genommen. Durch die Rückzuführung wurden dem Vermögenshaushalt Mittel entzogen, die somit für Investitionen nicht mehr zur Verfügung standen, Um die geplanten Investitionen tätigen zu können war es daher erforderlich, Kredite in Anspruch zu nehmen. Die Kreditaufnahme hätte bei Vermeidung der Rückzuführung entsprechend geringer ausfallen können. Daher waren die Rückzuführungen dieser beiden Jahre teilweise indirekt Kredit finanziert.

Gerade im Hinblick auf die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) sehen wir es als unerlässlich an, darauf hinzuweisen, dass es Rückzuführungen im kameralen Sinne im NKF nicht mehr

gibt. Zukünftig hängt die Erreichung des Haushaltsausgleichs davon ab, ob es gelingt, die Aufwendungen durch Erträge zu decken. Dann wird sich jede Vermögensveräußerung daran messen lassen müssen, ob der erzielte Erlös über oder unter Buchwert liegt. Nur bei einem Verkauf über Buchwert werden Erträge erzielt, die sich im Rahmen des Haushaltsausgleiches positiv niederschlagen, so dass zukünftig die Wirtschaftlichkeit von Vermögensveräußerungen wesentlich stärker in den Vordergrund gestellt wird.

Feststellung

Die Rückzuführen in den Haushaltsjahren 2005 und 2006 waren anteilig kreditfinanziert.

Zuführungen an den Vermögenshaushalt

Die Darstellung der Zusammensetzung der Zuführung zum Vermögenshaushalt führt bei der Stadt Schwerte zu folgendem Ergebnis:

Darstellung der Zuführung zum Vermögenshaushalt		
Jahr	Pflichtzuführung	Tatsächliche Zuführung
	Angaben in Tausend Euro	
2003	1.910	1.910
2004	1.833	1.886
2005	954	1.016
2006	1.004	1.066

Pflichtzuführung

Nach § 22 Abs. 1 Satz 2 GemHVO sind dem Vermögenshaushalt mindestens so viele Mittel zuzuführen, dass damit die ordentliche Tilgung von Krediten und die Kreditbeschaffungskosten gedeckt werden können. Erbringt eine Gemeinde diese Pflichtzuführung nicht, wäre die Rückzahlung der Schuldverpflichtungen aus den laufenden Einnahmen des Verwaltungshaushalts nicht gewährleistet.

Feststellung

Die Stadt Schwerte hat die Pflichtzuführung in allen Jahren erbracht.

Sollzuführung

Die Sollzuführung ist in Schwerte nicht von Bedeutung, da die Abschreibungen kleiner als die Pflichtzuführungen sind.

Rücklagesituation

Nach § 88 GO ist die Stadt Schwerte verpflichtet, zur Sicherung ihrer Haushaltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts eine Rücklage in angemessener Höhe zu bilden. Diese wird durch § 20 Abs. 2 GemHVO definiert: Danach muss ein Betrag vorhanden sein, der sich in der Regel auf mindestens zwei Prozent der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre beläuft.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung der allgemeinen Rücklage der Stadt Schwerte (jeweils Stand 31.12. des Jahres) im Zeitverlauf dar.

Bestand der allgemeinen Rücklage				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
Bestand der allgemeinen Rücklage	2.562	1.768	851	0
Mindestbestand	1.954	1.913	2.002	2.006

Mit Ausnahme des Jahres 2003 erreichte die allgemeine Rücklage nicht den geforderten Mindestbestand. Die Liquidität konnte somit nicht aus der Rücklage sichergestellt werden. Dies war auch unter Berücksichtigung der hohen Altfehlbeträge nur durch die dauerhafte Aufnahme von Kassenkrediten möglich. Die daraus erwachsenen Zinsverpflichtungen erschweren den Haushaltsausgleich.

Feststellung

Die Allgemeine Rücklage liegt seit dem Jahr 2004 unter dem Mindestbestand. Im Jahr 2006 wurde sie aufgelöst.

Haushaltssicherungskonzept der Stadt Schwerte

Die Stadt Schwerte befindet sich seit 1993 in der Haushaltssicherung.

Das Haushaltssicherungskonzept für die Jahre 2008 bis 2013 sieht bis 2012 jährliche Fehlbedarfe vor. Erst im Jahr 2013 soll ein ausgeglichener Haushalt vorgelegt werden. Die Ausgleichsrücklage reicht nach dem Konzept für den Ausgleich des Fehlbetrages 2008 aus. Das heißt, dass bereits im Jahr 2009 der Verzehr der Allgemeinen Rücklage einsetzt. Der Rat der Stadt Schwerte hat am 16. Januar 2008 das Haushaltssicherungskonzept für den Zeitraum 2008 – 2013 beschlossen. Dieses Konzept wurde vom Kreis Unna durch Verfügung vom 7. Mai 2008 zunächst als nicht genehmigungsfähig an die Stadt zurückgegeben. Zur Begründung führt der Kreis an, dass die dargestellten Maßnahmen nicht konkret genug sind um die geordnete Haushaltswirtschaft wieder herzustellen.

Aufgrund der zwischenzeitlich abgeschlossenen Überarbeitung des Haushaltssicherungskonzeptes wurde das Konzept am 2. Juli 2008 genehmigt.

Exemplarisch werden nachfolgend einige Maßnahmen der bisherigen Haushaltssicherungskonzepte aufgeführt:

Maßnahmen der Haushaltssicherung	
Streichung einer Beigeordnetenstelle ab 1.3.2008	Diese Maßnahme wurde entsprechend durchgeführt.
Übertragung von Sportstätten an örtliche Vereine	Mit der Umsetzung der Maßnahme wurde begonnen. Drei Sportplätze wurden übertragen. Eine Übertragung musste wegen Insolvenz des Sportvereins rückgängig gemacht werden. Die erneute Übertragung ist beabsichtigt. Die Stadt zahlt Zuschüsse zu den Bewirtschaftungs- und Pflegekosten.
Erhöhung der Hundesteuer	Maßnahme wurde 2006 umgesetzt
Verkauf Rathaus II	Maßnahme wurde nicht umgesetzt. Das Gebäude soll erneut selbst genutzt werden. Dadurch sollen angemietete Räume aufgegeben werden. Weiterhin sollen Raumüberhänge vermietet werden.
Reduzierung Schülerfahrtkosten durch Ausbau der Bethune Strasse	Maßnahme wurde durchgeführt, jährliche Einsparung ca. 50 Tausend Euro.
Verkauf des Freizeit- und Allwetterbades	Maßnahme wurde nicht umgesetzt. Das Bad soll für weitere drei Jahre in Eigenregie fortgeführt werden.
Erhebung von Bürgschaftsprovisionen	Provisionen werden erhoben. Einnahmen 2006 ca. 317 Tausend Euro.
Reduzierung des Zuschusses an den Kultur- und Weiterbildungsbetrieb	Zuschuss wurde im Jahr 2008 um 150.000 Euro reduziert. Weitere Reduzierung um 77.000 Euro bereits beschlossen.

Verwaltungssteuerung und Controlling

Die Stadt Schwerte hat in ihrem Haushaltssicherungskonzept 2008 die Einführung eines Controllings dargestellt. Für dieses Controlling wurde zwischenzeitlich ein Konzept erarbeitet.

Planung, Vollzug und Kontrolle des kommunalen Haushalts sind ebenfalls Bestandteil eines finanzwirtschaftlich ausgerichteten und ergebnisorientierten Managementprozesses. Den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente sehen wir auch in diesem Kontext als Voraussetzung, um den städtischen Ressourceneinsatz effektiv und effizient zu gestalten. Dabei ist es wesentlich, nicht nur einzelne Instrumente isoliert einzusetzen, sondern ein Gesamtsteuerungskonzept zu entwickeln, das verschiedene betriebswirtschaftliche Instrumente in ihrer Kombination berücksichtigt.

Das Controllingsystem gliedert sich dabei grundsätzlich in zwei Teilbereiche:

Teilbereiche des Controllings	
Strategisches Controlling	**Operatives Controlling**
• Mittel- bis langfristige Ausrichtung • Dauerhafte Aufgabenerfüllung • Zukünftige Ausgestaltung und Ausrichtung des Verwaltungshandelns (Leitziele) • Entwicklung und Nutzung vorhandener Erfolgspotenziale	• Ausrichtung auf aktuelle Aktivitäten bezogen • Nutzung vorhandener Potenziale im Sinne vereinbarter messbarer Ziele • Nachsteuern bei Gefährdung der Zielerreichung • Eingreifen bei Budgetüberschreitung
Fragen zur Effektivität	Fragen zur Effizienz

Voraussetzung für eine objektive Steuerung ist die Vereinbarung von strategischen Zielen, die, bezogen auf die Leistungsebene, auf operative Ziele herunter gebrochen werden müssen (Leitziele -> messbare Ziele)

Controllinginstrumente

Zu den Controllinginstrumenten, die aus unserer Sicht von Kommunen sinnvoll eingesetzt werden können, gehören

- Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung
- Produkthaushalt
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Berichtswesen

Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung

Im Rahmen der Budgetierung erfolgt durch die Dezentralisierung der Finanzverantwortung in Geschäftsbereiche eine Verantwortungsverlagerung auf die Ebene der Leistungserbringer. Für die Einhaltung der Budgets sind dabei die Bereichsleiter der jeweiligen Ressorts und Stadtbetriebe verantwortlich. Die genaue Verfahrensweise ist in § 8 der Haushaltssatzung der Stadt Schwerte dargestellt worden.

Die Stadt Schwerte hat Budgets auf der Ebene der Produktgruppen gebildet. Die eingesparten Haushaltsmittel werden im Rahmen der Haushaltssicherung zur Deckung des Gesamthaushaltes verwendet.

Personalkosten sind nicht den einzelnen Budgets zugeordnet. Hierfür wurde ein zentrales Budget gebildet.

Produkthaushalt - Kosten- und Leistungsrechnung

Mit der Realisierung der Kosten- und Leistungsrechnung werden aussagefähige Ergebnisse erreicht, welche die operative Steuerungsebene erheblich verbessern. Auch wenn das Neue Kommunale Finanzmanagement nicht zwingend eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) vorschreibt, so ist die Ergänzung des externen Rechnungswesens (NKF) um ein internes Rechnungswesen (KLR), insbesondere für interne Steuerungszwecke im Rahmen der Produktorientierung, ein wichtiger Aspekt. Eine wichtige Grundlage wird jedoch bereits durch die Abbildung der Haushaltsdaten nach Produkten gelegt, so dass der Ressourcenverbrauch für die einzelnen Leistungseinheiten im Wesentlichen abgebildet wird.

In der Stadt Schwerte wird aktuell eine Kosten- und Leistungsrechnung für den Baubetriebshof und das zentrale Gebäudemanagement eingesetzt.

Berichtswesen

Die Stadt Schwerte hat das Berichtswesen aktuell neu geregelt. Seit dem Jahr 2007 werden die im Haushalt niedergelegten Ziele, Kennzahlen und Indikatoren durch Erstellung unterjähriger Berichte dargestellt. Die Berichte werden im ersten Jahr eines Doppelhaushaltes zum 30.06. und zum 30.09. und im zweiten Jahr des Doppelhaushaltes zusätzlich zum 31.03, das heißt dreimal jährlich erstellt. Zusätzlich wird im Rahmen des Jahresabschlusses berichtet. Das Zielerreichungscontrolling wird vorerst einmal jährlich zum 31.12. erstellt.

Einnahmesituation

Einnahmestruktur

Die um Innere Verrechnungen und kalkulatorische Kosten sachlich bereinigten Einnahmen haben wir bereits in der ersten Prüfrunde als Grunddaten erhoben. Sie haben sich wie folgt entwickelt:

Sachlich - bereinigte Einnahmen des Verwaltungshaushalts	
Jahre	**in Tausend Euro**
2000	75.646
2001	75.133
2002	69.859
2003	69.573
2004	70.631
2005	75.584
2006	73.498

Um die Finanzströme der Stadt Schwerte darstellen und analysieren zu können, stellen wir die Einnahmeanteile der verschiedenen Einnahmearten bezogen auf die sachlich bereinigten Einnahmen[2] dar:

Anteil der Einnahmearten an den sachlich bereinigten Einnahmen				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
sachlich bereinigte Einnahmen	69.573	70.631	75.584	73.498
Realsteuern	18.252	19.139	22.552	20.477
Grundsteuer	*5.202*	*5.183*	*5.285*	*5.189*
Gewerbesteuer	*13.050*	*13.956*	*17.267*	*15.288*
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	17.590	16.447	16.223	17.516
Schlüsselzuweisungen	9.635	10.837	9.430	10.897
Einnahmen aus Gebühren und Entgelten	10.953	10.323	10.172	9.649
Hauptgruppe 2 (ohne kalkulatorische Einnahmen)	6.128	6.874	7.658	6.953
davon Gewinnanteile (Grp. 21)	*7*	*3*	*7*	*0*
davon Rückzuführungen	*1.635*	*2.126*	*3.054*	*1.929*
sonstige Einnahmen	7.015	7.011	9.550	8.006

[2] vgl. Ausführungen unter dem Punkt Haushaltsergebnisse

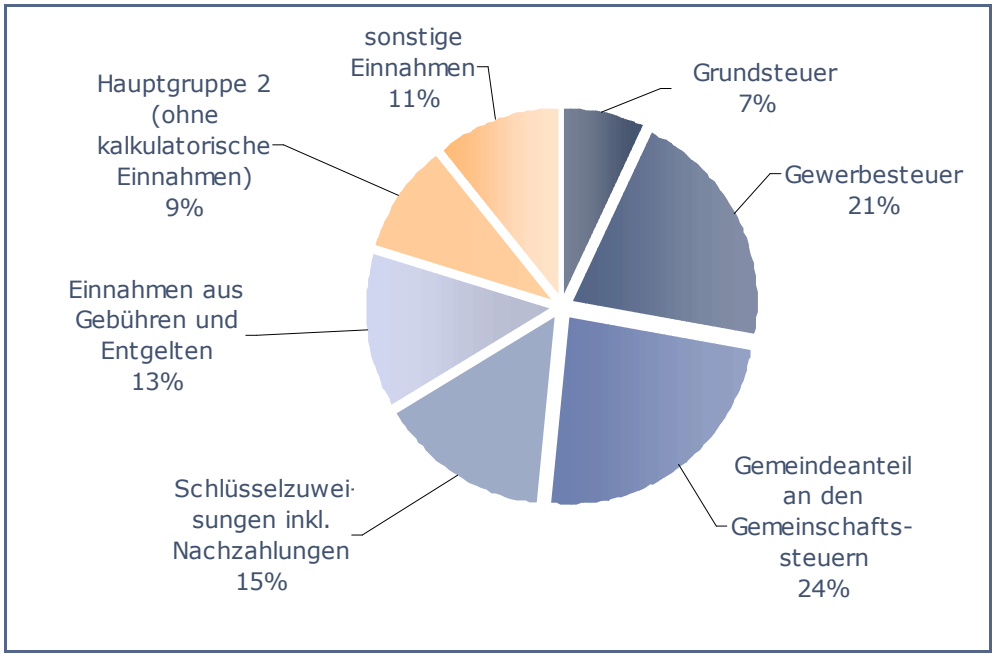
- Insgesamt sind die sachlich bereinigten Einnahmen der Stadt Schwerte im Betrachtungszeitraum 2003 bis 2006 um rund sechs Prozent gestiegen.

- Vor allem das Jahr 2005 weist eine erfreuliche Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen aus, die aber in 2006 nicht mehr erreicht wurden. Im Jahr 2007 stieg die Gewerbesteuer deutlich auf ca. 24,1 Mio. Euro an.

- Die Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen weisen entsprechend der Entwicklung der Steuerkraft deutliche Schwankungen auf. Auch wenn hohe Steuereinnahmen zu geringeren Zuweisungen führen, ist dies im Jahr 2007 anders zu beurteilen. Trotz der hohen Gewerbesteuereinnahmen sind auch die Schlüsselzuweisungen deutlich auf 18,3 Mio. Euro und somit auf den höchsten Stand seit dem Jahr 2000 gestiegen. Systembedingt muss im Jahr 2008 mit weniger Einnahmen gerechnet werden.

Grafisch stellt sich das Verhältnis der Einzelpositionen zu den bereinigten Einnahmen wie folgt dar:

Einnahmeanteile der Stadt Schwerte im Haushaltsjahr 2006



Einnahmen aus Gebühren und Entgelten

Aufgrund der geänderten Prüfsystematik im Bereich der Gebührenhaushalte, die zu einer differenzierteren Betrachtung führt, lässt sich hier kein Vergleich zur letzten Prüfrunde herstellen.

Gemäß § 76 GO hat die Kommune vor Erhebung von Steuern zunächst spezielle Entgelte zu erheben. Zu den speziellen Entgelten von vorrangiger Bedeutung zählen unter anderem Verwaltungs- und Benutzungsgebühren nach dem Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW). Aufgrund dieser Subsidiarität der Steuererhebung ist es wesentliches Ziel unserer Prüfung, festzustellen, inwieweit die Gemeinde das Gebot der Kostendeckung beachtet hat.

In klassischen Gebührenhaushalten sollen daher keine Unterdeckungen entstehen, die gebührenrechtlich bzw. nach dem Einnahmebeschaffungsprinzip nicht gerechtfertigt sind. Allgemein gesprochen soll sichergestellt werden, dass unmittelbare Leistungen für einzelne Einwohner bzw. abgrenzbare Gruppen von Einwohnern auch durch diese finanziert werden.

Wir betrachten insgesamt die folgenden Bereiche:

- Straßenreinigung/Winterdienst (Unterabschnitt 675)
- Abwasserbeseitigung (Unterabschnitt 700)
- Abfallbeseitigung (Unterabschnitt 720)
- Kommunalfriedhof (Unterabschnitt 750)

Benutzungsgebühren sind gemäß § 6 KAG zu erheben, wenn eine Einrichtung oder Anlage überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dient, es sei denn, es wird ein privatrechtliches Entgelt gefordert. Dabei soll das Gebührenaufkommen die Kosten der Einrichtung oder Anlage decken. Bei Einrichtungen, die in der Regel aus Entgelten finanziert werden (Kosten rechnende Einrichtungen), sind in die Kosten auch nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelte Abschreibungen und Verzinsungen des Anlagekapitals einzubeziehen (§ 12 GemHVO).

Feststellung

Das Gebührenrecht und die darauf basierenden Gebührenkalkulationen sind von der Art des Rechnungswesens unabhängig. Damit bleiben sie sowohl durch die kaufmännische doppelte Buchführung nach handelsrechtlichen Grundsätzen als auch durch das NKF inhaltlich unverändert.

Die Kalkulation von Gebühren muss sich am betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff orientieren und damit kalkulatorische Abschreibungen bzw. Zinsen sowie verwaltungsinterne Leistungsbeziehungen berücksichtigen.

Kalkulatorische Abschreibungen

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht dient die Abschreibung der Substanzerhaltung der für die Aufgabenerledigung eingebrachten investiven Güter. Der Gebührenhaushalt soll nach Beendigung der Nutzungsdauer des Vermögensgegenstandes in der Lage sein, aus den erwirtschafteten Abschreibungen die erforderliche Ersatzinvestition zu finanzieren. Die Substanzerhaltung kann aber nur dann annähernd erreicht werden, wenn von dem in der jeweiligen Abschreibungsperiode aktuellen Neuwert des Gegenstandes abgeschrieben wird, das heißt vom Wiederbeschaffungszeitwert. Die Rechtsprechung bestätigt diese Auffassung.[3]

Die Stadt Schwerte berechnet die Abschreibungen grundsätzlich auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Nur im Bereich der Abwassergebühren wird der Wert der Anlagegüter seit 2003 nicht mehr fortgeschrieben.

Verzinsung des Eigenkapitals

Die Rechtsprechung hat lange Zeit einen kalkulatorischen Zinssatz von bis zu acht Prozent[4] für das in den Gebührenbereichen gebundene Vermögen für zulässig erklärt. In einem Urteil des OVG Münster vom 13.4.2005 wird für das Jahr 2002 ein Zinssatz von maximal sieben Pro-

[3] Siehe beispielsweise das Urteil des OVG Münster vom 14.12.2004, 9 A 4187/01.
[4] So noch das OVG Münster im Urteil vom 14.12.2004, 9 A 4187/01.

zent akzeptiert. In der kommunalen Praxis haben sich in der Folge Zinssätze zwischen sechs und sieben Prozent durchgesetzt.

Feststellung

Die Stadt Schwerte legt ihren aktuellen Kalkulationen einen kalkulatorischen Zinssatz von sieben Prozent zu Grunde.

Es handelt sich um einen kalkulatorischen Zinssatz, der sich auf den gesamten Restbuchwert, also auf Anlagegüter unterschiedlichsten Alters und damit unterschiedlichster Investitionszeitpunkte, bezieht. Für die Bestimmung des kalkulatorischen Zinssatzes können daher nicht die in der jeweiligen Gebührenperiode am Kapitalmarkt herrschenden Verhältnisse, sondern nur langfristige Durchschnittsverhältnisse maßgebend sein.

Straßenreinigung

Die Stadt Schwerte führt jährlich eine Nachkalkulation und eine Überprüfung der Gebührenbedarfsberechnung im Bereich der Straßenreinigung durch. Ergibt sich aufgrund dieser Berechnung eine Anpassung der Gebühren, wird diese für das folgende Jahr neu festgesetzt. Gebührenmaßstab ist dabei der Frontmeter.

Es ist erforderlich, den auf die Interessen der Allgemeinheit entfallenden Anteil an den Kosten der Straßenreinigung zu ermitteln und bei der Gebührenerhebung außer Ansatz zu lassen. Dieser Anteil muss für jede Straßenkategorie getrennt ermittelt und begründet werden[5]. Die Stadt Schwerte ist dieser Forderung mit der Kalkulation der Gebühr zum 01.01.2008 nachgekommen. Dies hat zu einer Anhebung des öffentlichen Anteils und somit zu zusätzlichen Belastungen des Haushalts geführt.

Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung wird bei der Stadt Schwerte als Anstalt öffentlichen Rechts „Abwasserwerk Schwerte" geführt. Der Abwasserbetrieb

[5] vgl. OVG Münster vom 01.06.2007, 9 A 956/03

hat kein eigenes Personal. Für die technische Abwicklung bedient sich das Abwasserwerk der Stadtentwässerung Schwerte GmbH (SEG). Die SEG ist eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Schwerte, an der mit 48 Prozent auch die RWWE Rheinisch-Westfälische Wasserwerksgesellschaft mbH beteiligt ist. Die Stadt Schwerte übernimmt für das Abwasserwerk die Einziehung der Gebühren im Rahmen der Grundbesitzabgaben. Die bei den vorstehend genannten Einrichtungen entstehenden Kosten werden vom Abwasserwerk erstattet und fließen in die Gebührenkalkulation ein.

Kalkulatorische Abschreibungen:

Wie bereits vorstehend ausgeführt wurde, sollen durch die erwirtschafteten Abschreibungsbeträge die Ersatzbeschaffungen ermöglicht werden. Dementsprechend ist es erforderlich von den Wiederbeschaffungszeitwerten abzuschreiben.

Das Abwasserwerk Schwerte berechnet die Abschreibungen auf Basis des im Jahr 2003 bewerteten Vermögens. Es besteht daher die Möglichkeit, dass die seit diesem Zeitpunkt eingetretenen Preissteigerungen der Investitionsgüter nicht in der Gebührenkalkulation berücksichtigt werden. In der Folge können Einnahmeausfälle entstehen. Dies führt dann zur Subventionierung der Kosten rechnenden Einrichtungen aus allgemeinen Finanzmitteln. Da nach der Veröffentlichung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen „Preisindizes für Wohn- und Nichtwohngebäude, Instandhaltung und Straßenbau in Nordrhein-Westfalen" vom Februar 2008 auch die Investitionsausgaben für Ortskanäle in der Zeit von 2003 bis zum Februar 2008 um ca. 15,2 Prozent gestiegen sind, sollte eine Anpassung der Abschreibungsbasis regelmäßig erfolgen.

Feststellung

Die Stadt Schwerte berücksichtigt in ihren Gebührenkalkulationen die Abschreibungen auf der Basis der im Jahr 2003 durchgeführten Vermögensbewertung. Die Wiederbeschaffungszeitwerte werden nicht angewendet. Dies verhindert die größtmögliche Refinanzierung des eingesetzten Anlagevermögens.

Empfehlung

Da auch die Preise für Kanalbaumaßnahmen wieder ansteigen, empfehlen wir der Stadt Schwerte, die zugrunde gelegte Abschreibungsbasis zu überprüfen.

Eigenkapitalverzinsung:

Die Eigenkapitalverzinsung ist eine kalkulatorische Verzinsung, die auf der Grundlage des betriebsnotwendigen Vermögens berechnet werden sollte. Dabei bleibt das zinslos zur Verfügung gestellte Abzugskapital, dies sind Sonderposten und empfangene Ertragszuschüsse, unberücksichtigt. Für die Gebührenkalkulation kommt es nicht auf die Rechtsform an, in der die Abwasserbeseitigung erledigt wird. Weiterhin sind die Eigentumsverhältnisse an den Anlagegütern nicht von Bedeutung. Es macht daher gebührenrechtlich keinen Unterschied, ob die Aufgabe im Kernhaushalt der Stadt oder einem Sondervermögen erledigt wird. Lediglich die Finanzierung des Anlagevermögens ist zu berücksichtigen. Daher werden die tatsächlich anfallenden Fremdkapitalzinsen von der möglichen kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung abgezogen. Anderenfalls würde eine Doppelbelastung der Gebührenzahler erfolgen.

In Eigenbetrieben entsteht somit durch die kalkulatorischen Zinsen ein entsprechender Gewinn, der die Eigenkapitalverzinsung repräsentiert.

Anhand der Bilanz 2006 wurde die nachstehende Berechnung erstellt.

Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung AöR Abwasserbetrieb Schwerte	
	Angaben in Tausend Euro
Anlagevermögen lt. Bilanz (Restwerte zu AHK)	79.750.670
./. Sonderposten	7.329.782
./. empfangene Ertragszuschüsse	4.749.546
= zu verzinsendes Kapital	**67.671.342**
Zinsen bei 7 Prozent (= aktueller kalkulatorischer Zinssatz des Abwasserbetriebs)	4.736.994
./. gezahlte Fremdkapitalzinsen	2.785.318
= gebührenrechtlich mögliche Verzinsung	1.951.676
./. kalkulierte Eigenkapitalverzinsung	729.000
= Potenzial bei unverändertem Zinssatz	**1.222.676**

Aufgrund dieser Berechnung ergibt sich ein zusätzliches Einnahmepotenzial in Höhe von ca. 1,2 Mio. Euro.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Schwerte, die Eigenkapitalverzinsung auf Basis des Anlagevermögens einzufordern.

Friedhöfe

In der Stadt Schwerte sind fünf kommunale Friedhöfe vorhanden. Die Gebühren werden jährlich nachkalkuliert. Über- bzw. Unterdeckungen werden den Vorschriften des KAG entsprechend abgerechnet.

In der Gebührenkalkulation wir ein konstanter Kostenanteil in Höhe von 51.000 Euro als öffentlicher Anteil berücksichtigt.

Die in der Gebührenkalkulation berücksichtigen Gesamtkosten belaufen sich für das Jahr 2008 auf ca. 443.000 Euro. In diesen Kosten sind kalkulatorische Kosten enthalten, die sich nicht auf den „Grünbereich" beziehen. Es handelt sich insbesondere um Abschreibungen und Verzinsungen für bebaute Grundstücke und Fahrzeuge, die zu einem großen Teil den Bestattungen dienen. Von diesen Kosten darf kein öffentlicher Anteil abgezogen werden. Aus diesem Grunde erscheint uns der Ansatz von 51.000 Euro deutlich zu hoch. Die Stadt Schwerte sollte diesen Anteil überprüfen und ihn prozentual nur von den Kosten, die dem öffentlichen Grün dienen abziehen. Im Rahmen der Umsetzung des Haushaltssicherungskonzeptes 2009 bis 2013 wird der öffentliche Anteil auf 25.000 Euro gesenkt.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Schwerte, den Anteil „öffentliches Grün" neu zu ermitteln und ihn als Prozentsatz nur von den Kosten der Grünflächenpflege abzuziehen.

Die Abschreibungen werden auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwerts in der Gebührenkalkulation berücksichtigt.

Die kalkulatorische Verzinsung wird mit sieben Prozent angesetzt.

Steuereinnahmen

Realsteuereinnahmen

Die Realsteuerhebesätze der Stadt Schwerte stellen sich im Vergleich wie folgt dar:

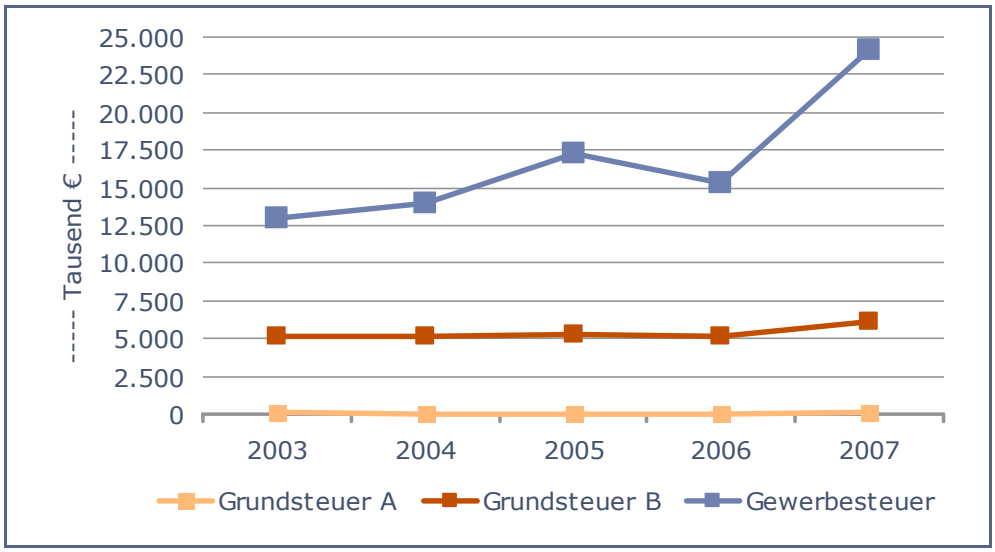
Hebesätze des Jahres 2006 im Vergleich				
Angaben in Prozent				
Steuerart	Schwerte	Kreis Unna	Größenklasse	Fiktiver Hebesatz GFG
Grundsteuer A	270	295	216	192
Grundsteuer B	395	425	391	381
Gewerbesteuer	450	451	414	403

Zur Verbesserung der Einnahmesituation sind die Hebesätze im Jahr 2007 bei der Grundsteuer A auf 310 Prozent und der Grundsteuer B auf 450 Prozent angehoben worden. Weiterhin wurden zum 1. Januar 2008 die Hebesätze der Grundsteuer A auf 340 Prozent, der Grundsteuer B auf 480 Prozent und der Gewerbesteuer auf 460 Prozent angehoben.

Feststellung

Die durchgeführten Hebesatzanpassungen werden von uns begrüßt.

Entwicklung der Realsteuern der Stadt Schwerte

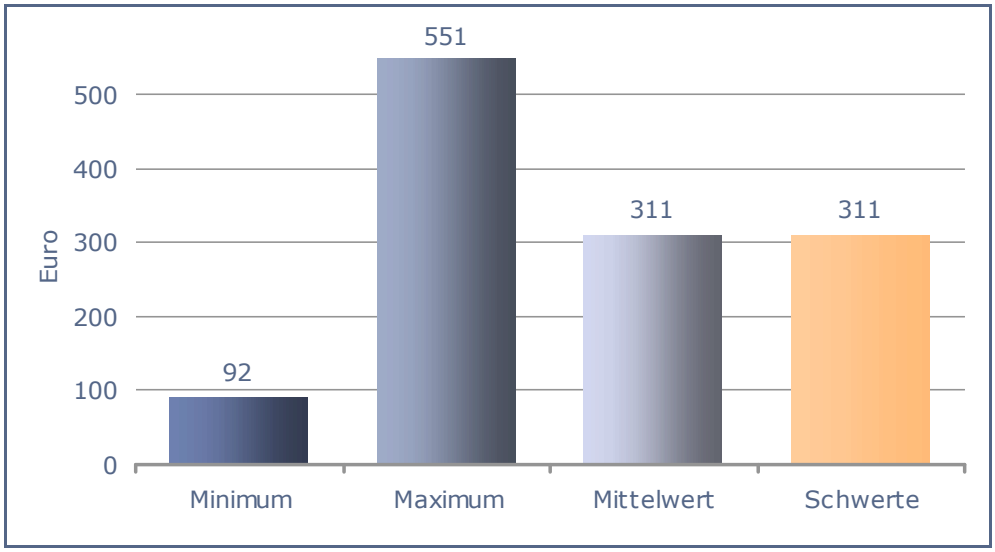


Für 2007 lagen nur die Ist-Einnahmen vor

Die Entwicklung im Jahr 2007 ist insbesondere bei den Einnahmen aus der Gewerbesteuer sehr positiv verlaufen. Die für 2007 dargestellten Ist-Einnahmen sind auf über 24 Mio. Euro gestiegen. Die Grundsteuer B ist ebenfalls auf über 6,1 Mio. Euro gestiegen. Hier wirkte sich die Anhebung des Hebesatzes entsprechend aus.

Da die Gewerbesteuer die wichtigste Steuer der Stadt Schwerte darstellt, haben wir im Folgenden die Gewerbesteuereinnahmen interkommunal verglichen.

Gewerbesteuer je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Wie die Grafik verdeutlicht, liegen die Einnahmen der Stadt Schwerte trotz des relativ hohen Hebesatzes nur im Bereich des Mittelwertes.

Hundesteuer

Die Stadt Schwerte hat die Hundesteuersätze zum 1. Januar 2006 angehoben und somit unsere Empfehlung aus der vorherigen Prüfung umgesetzt. Aufgrund dieser Maßnahme sind Mehreinnahmen von ca. 24.000 Euro entstanden.

Entwicklung der Hundesteuereinnahmen			
2003	2004	2005	2006
116.026	119.427	118.295	142.751

Eine Hundebestandsaufnahme wurde seit 2001 nicht durchgeführt. Auch für das Jahr 2008 ist dies nicht beabsichtigt. Bislang wurden mit der Versendung der Lohnsteuerkarten 2008 Hinweise an alle Haushalte der Stadt verschickt, in denen die Verpflichtung zur Anmeldung von Hunden dargestellt wurde.

> **Empfehlung**
>
> Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltssituation und der seit der letzten Bestandsaufnahme verstrichenen Zeit empfehlen wir, zeitnah eine Hundebestandsaufnahme durchzuführen.

Hinsichtlich der Durchführung einer Hundebestandsaufnahme empfiehlt es sich, auf externe Dienstleiter zurück zu greifen, die auf Basis der zusätzlich angemeldeten Hunde vergütet werden. Daher ist es nicht erforderlich, zusätzliche Haushaltsmittel für die Durchführung der Bestandsaufnahme zur Verfügung zu stellen.

KIWI-Kennzahl „Laufende Einnahmen je Einwohner"

Im Rahmen des Kommunalindexes für Wirtschaftlichkeit (KIWI) nehmen wir eine Bewertung aller laufenden Einnahmen der Kommune im interkommunalen Vergleich vor. Dabei werden die nach GPA-Grundsätzen bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushaltes sowie die erzielten

Einnahmen der Sondervermögen und Anstalten des öffentlichen Rechts (Zufluss von außen) zugrunde gelegt. Mit der KIWI-Kennzahl „Laufende Einnahmen je Einwohner" findet eine Gesamtbeurteilung der Einnahmesituation der Kommune unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten statt.

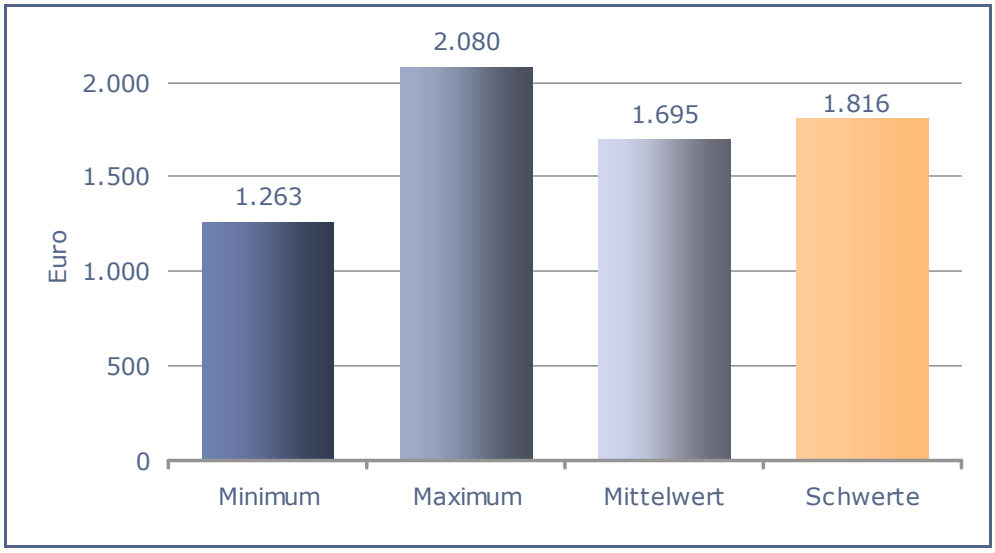
Die laufenden Einnahmen des Verwaltungshaushalts haben sich wie folgt entwickelt.

Laufende Einnahmen des Verwaltungshaushalts	
Jahre	**in Tausend Euro**
2000	75.646
2001	75.133
2002	69.859
2003	69.573
2004	70.631
2005	75.584
2006	73.498

Insgesamt hat sich die Einnahmesituation im Verwaltungshaushalt seit der letzten Prüfrunde verbessert. Die Einnahmeverbesserung ist insbesondere auf gestiegene Gewerbesteuereinnahmen und höhere Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Diese Tendenz setzt sich auch im Jahr 2007 fort.

Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2006 stellt sich die Einnahmesituation in Schwerte wie folgt dar:

Laufende Gesamteinnahmen in Euro je Einwohner



Ermittlung der laufenden Gesamteinnahmen				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
sachlich bereinigte Einnahmen	69.573	70.631	75.584	73.498
./. Rückzuführungen	1.635	2.126	3.054	1.929
= laufende Einnahmen des Verwaltungshaushalts	67.938	68.504	72.531	71.569
Erträge aus Sondervermögen	394	394	394	394
Erträge aus AöR	15.689	15.796	22.045	17.454
Gesamteinnahmen	84.021	84.694	94.970	89.417
	Angaben in Euro			
Gesamtbetrag der laufenden Einnahmen je Einwohner	1.664	1.688	1.910	1.816

Ist-Situation

- Hebesätze Grundsteuer A und Grundsteuer B liegen oberhalb des Durchschnitts des Kreises Unna.
- Hebesatz Gewerbesteuer ebenfalls oberhalb des Kreiswertes.
- Laufende Einnahmen je Einwohner oberhalb des Mittelwertes.
- Zusätzliche Einnahmepotenziale im Bereich der Gebührenkalkulation.
- Potenziale bei den Steuereinnahmen größtenteils ausgeschöpft.

Handlungsmöglichkeiten

- Einnahmepotenziale im Gebührenbereich bei der Berechnung der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung und durch Senkung der öffentlichen Anteile gegeben.
- Aktualisierung und Verwendung des Wiederbeschaffungszeitwertes bei der Abschreibung im Bereich der Abwasserbeseitigung.

KIWI Bewertung

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit ergibt sich aufgrund der vorgefundenen Situation die Indexierung 3.

Ausgabesituation

Um die Finanzströme der Stadt Schwerte darstellen und analysieren zu können, haben wir die Ausgabeanteile der verschiedenen Ausgabearten bezogen auf die sachlich bereinigten Ausgaben ermittelt. Die Ausgaben wurden um innere Verrechnungen und kalkulatorische Ausgaben bereinigt. Die Darstellung verzichtet auch auf die ausgewiesenen Fehlbeträge aus Grp. 892.

Anteil der Ausgabearten an den sachlich bereinigten Ausgaben				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
sachlich bereinigte Ausgaben	74.813	75.855	76.232	77.281
Personalausgaben	21.800	21.830	22.092	21.735
bereinigte Sachausgaben	14.962	15.253	15.936	15.750
Leistungen der Sozialhilfe	4.190	4.030	4.418	4.781
weitere Zuweisungen und Zuschüsse	10.797	11.005	8.603	8.610
Kreisumlage	14.834	15.905	18.270	20.179
Zinsausgaben	3.082	2.698	2.730	2.859
weitere sonstige Finanzausgaben (bereinigt)	5.211	5.135	4.183	3.367

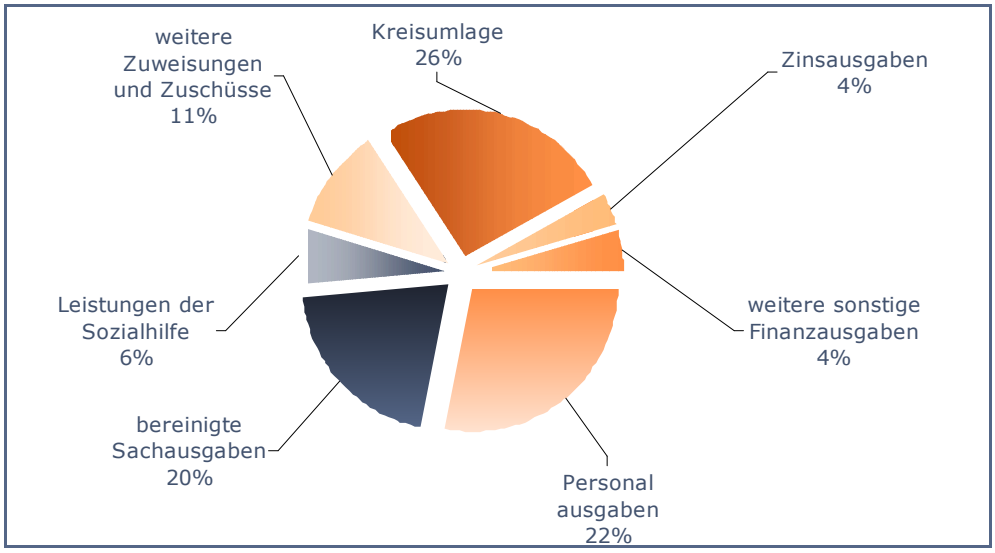
- Die sachlich bereinigten Ausgaben der Stadt Schwerte (u.a. Personal, Bewirtschaftung, Zinsen) steigen im Zeitreihenvergleich um 3,3 Prozent an.
- Die Zinsausgaben der Stadt Schwerte sinken im Zeitreihenvergleich um rund 7,2 Prozent. Weitere Ausführungen hierzu siehe im Berichtsteil „Schuldensituation der Stadt Schwerte".

- Die Personalausgaben sind im Eckwertevergleich 2003/2006 in etwa konstant geblieben.

- Die Kreisumlage ist im Eckwertevergleich 2003/2006 um rund 5,3 Mio. Euro (+ 36 Prozent) angestiegen.

Grafisch stellt sich die Situation wie folgt dar:

Ausgabeanteile der Stadt Schwerte im Jahr 2006



Kultur und Erwachsenenbildung

In den mittleren kreisangehörigen Städten legen wir einen Schwerpunkt unserer Prüfung auf die Kultur und Erwachsenenbildung aus dem kameralen Einzelplan 3. Die Stadt Schwerte hat für diesen Bereich die AöR Kultur- und Weiterbildungsbetrieb Schwerte (KuWeBe) gegründet. Die AöR ist für folgende Bereiche zuständig:

- Kulturbüro

- Museum / Archiv

- Stadtbücherei

- Musikschule
- VHS
- Zentrum zur Förderung der Frauenerwerbstätigkeit ZeFF

Die Stadt gewährt dem KuWeBe einen jährlichen Zuschuss. Dieser betrug im Jahr 2003 2.377.800 Euro. Der Zuschuss wurde den Festlegungen im Haushaltsicherungskonzept entsprechend bis zum Jahr 2007 auf 2.349.000 Euro vermindert. In den folgenden Jahren ist eine weitere Reduzierung bis auf 2.157.000 Euro geplant.

Um diesen Einnahmerückgang zu kompensieren hat der Betrieb nach eigenen Berechnungen seit dem Jahr 2003 das vorgehaltene Personal von 43 Stellen auf 38 Stellen abgebaut. Bis zum Jahr 2012 ist ein Stellenabbau auf 35 Stellen geplant. Der Personalaufwand konnte in den Jahren 2003 bis 2006 von 2,02 Mio. Euro auf 1,83 Mio. Euro (= minus 10 Prozent) reduziert werden. Im gleichen Zeitraum erhöhten sich die Umsatzerlöse von 518.000 auf 645.000 Euro (= ca. 25 Prozent).

Diese Maßnahmen und Planungen werden von uns ausdrücklich begrüßt. Dennoch muss festgestellt werden, dass der Betrieb einen weiteren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten muss. Die Stadt Schwerte kann aufgrund der aktuell schlechten Haushaltssituation zukünftig diese freiwilligen Leistungen nicht mehr erbringen.

Bezogen auf den Einwohner beträgt der Zuschuss der Stadt an den KuWeBe 47,70 Euro. Diesen Betrag im interkommunalen Vergleich zu betrachten, ist nicht sinnvoll, da die kameralistisch buchenden Vergleichseinrichtungen zu geringeren Ausgaben kommen als der kaufmännisch buchende KuWeBe. Im Aufwand des KuWeBe sind neben Abschreibungen und Rückstellungen auch Mieten und Bewirtschaftungskosten enthalten. Diese Kosten aus den Ergebnissen der einzelnen Sparten des KuWeBe heraus zu rechnen, war im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich. Daher werden in den nachstehenden Ausführungen keine Finanzkennzahlen dargestellt.

Im Folgenden stellen wir für die Bücherei und die Musikschule einige Leistungskennzahlen dar, bei denen ein interkommunaler Vergleich sinnvoll und eine Positionierung des KuWeBe möglich ist.

Bücherei

Kennzahlen und Analyse

In öffentlichen Büchereien finden Bürger ein breites Angebot verschiedener Medien. Sie sind ein zentraler Anlaufpunkt in den Städten, der alle Altersschichten anspricht und sowohl dem Bedürfnis nach Unterhaltung als auch nach Bildung und Information Rechnung trägt. In der Regel sind sie die am stärksten frequentierte Kultur- und Bildungseinrichtungen einer Stadt. Angesichts der allgemeinen Finanzlage besteht jedoch häufig die Notwendigkeit, diesen Bereich in Konsolidierungsmaßnahmen einzubeziehen. Der KuWeBe unterhält eine Bücherei im Kernort. Zweigstellen sind nicht vorhanden. Die Öffnungszeiten wurden zum 1. März 2006 von 20 auf 25 Wochenstunden erhöht. Insgesamt standen im Jahr 2006 47.547 Medien zur Verfügung. Die Anzahl der Medien steigt weiter an.

Leistungs- und Finanzkennkennzahlen der öffentlichen Bücherei Schwerte				
Kennzahl	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Ausleihen je Öffnungsstunde	185	201	216	193
Medienbestand je Einwohner	0,98	0,96	0,95	0,96
Umschlagshäufigkeit	3,69	3,99	4,48	4,79

Für die Nutzung der Bücherei wird eine Jahresgebühr in Höhe von zwölf Euro erhoben. Eine Unterscheidung in der Ausleihe von gedruckten und elektronischen Medien wird nicht vorgenommen. Es ist lediglich eine zusätzliche Gebühr für die Ausleihe aktueller Bestseller zu entrichten. Insbesondere im Bereich der Ausleihe elektronischer Medien sind vielfältige Konkurrenzangebote durch Private vorhanden. Daher ist es nach unserer Auffassung sachgerecht, für die Entleihe elektronischer Medien eine gesonderte Gebühr zu erheben. Andere Bibliotheken haben diese Gebühr bereits eingeführt und gute Erfahrungen damit gemacht.

Wir stellen nachfolgende Daten im interkommunalen Vergleich, bezogen auf das Jahr 2006 dar.

Interkommunaler Vergleich der öffentlichen Büchereien 2006				
Kennzahl	**Mini-mum**	**Maximum**	**Mittelwert**	**Schwerte**
Ausleihen je Öffnungsstunde	17,77	259	86,45	193
Ausleihen je Einwohner	0,53	7,35	2,83	4,36
Medienbestand je Einwohner	0,53	1,78	1,11	0,97
Umschlagshäufigkeit	1,49	5,57	2,55	4,79

Die Stadtbücherei Schwerte bietet den Bürgern offenbar ein Angebot an, welches gut angenommen wird. Dies drückt sich insbesondere in der Kennzahl Ausleihen je Einwohner aus. Mit einem Wert von 4,36 Ausleihen je Einwohner liegt die Bücherei deutlich oberhalb des Mittelwertes von 2,83 Ausleihen. Zwar ist das Angebot, sofern nur die Anzahl der vorhandenen Medien betrachtet wird (Kennzahl Medienbestand je Einwohner), unterhalb des Mittelwertes, jedoch scheint dieser Bestand die Wünsche und Erwartungen der Nutzer gut zu erfüllen. Auch die Umschlaghäufigkeit, die mit einem Wert von 4,79 ebenfalls deutlich über dem Mittelwert liegt, bestätigt dies.

Die Bücherei hat an 25 Stunden in der Woche geöffnet. Während jeder Öffnungsstunde werden 193 Medien entliehen. Dies ist ebenfalls ein hoher Wert, der eine gute Auslastung der Bücherei verdeutlicht.

Die Bücherei Schwerte beteiligt sich an dem bundesweiten Leistungsvergleich BIX der Bertelsmann Stiftung. In diesem Vergleich kann sie sich im mittleren Bereich positionieren. Beim Vergleich der Bertelsmannstiftung muss berücksichtigt werden, dass die Büchereien sich freiwillig dem Vergleich unterwerfen, es kann daher von einem hohen Niveau der Büchereien ausgegangen werden. In unserem Vergleich sind jedoch alle Büchereien der aktuellen Prüfung in der Größenklasse 25.000 bis 60.000 Einwohner enthalten.

Auf der Leistungsseite kann für die Bücherei Schwerte eine gute Bewertung gegeben werden. Aufgrund der verschiedenen Buchungssysteme ist aber ein Vergleich des daraus resultierenden Zuschussbedarfes nicht möglich.

Positiv wird von uns die Gründung eines Fördervereins im Jahr 2006 und das weitere bürgerschaftliche Engagement bewertet. Dies gilt es unter Berücksichtigung der finanziellen Notlage der Stadt Schwerte weiter auszubauen.

Musikschule

Darstellung und Analyse der Kennzahlen

Ein weiteres wichtiges kulturelles Angebot, das häufig genutzt wird, bieten die öffentlichen Musikschulen. Hier gibt es jedoch auch zahlreiche private Konkurrenten. Da der Musikschulunterricht in den Städten durch Steuermittel subventioniert ist, sollte die Stadt hier ihre strategische Zielsetzung in der Musikförderung klären. Will man möglichst vielen Kindern einen Zugang zu musikalischer Grunderziehung gewähren oder sollen auch einzelne Begabte besonders gefördert werden? Auf Grund der knappen Ressourcen und des breiten privaten Angebots entscheiden sich immer mehr Städte, die Grundausbildung zu intensivieren. Dieser Bereich lässt sich in der Regel eher wirtschaftlich abbilden.

In der Stadt Schwerte wird die Musikschule ebenfalls vom KuWeBe betrieben. Im Jahr 2006 wurden 1.656 Schüler unterrichtet. Daraus ergibt sich pro Tausend Einwohner eine Schülerquote von 33,57. Diese liegt oberhalb des Mittelwertes von 20,59 Schülern.

Von den Instrumentalschülern befanden sich 358 im Einzel- und 224 im Gruppenunterricht. Wird das Verhältnis zwischen den geleisteten Einzelunterrichtsstunden und den Gesamtstunden ermittelt, zeigt sich, dass etwa 70 Prozent der Unterrichtsleistung im Einzelunterricht erbracht wird. Im Vergleich der anderen Musikschulen liegt dieser Wert über dem Mittelwert von ca. 60 Prozent. Da der Einzelunterricht in der Regel die höchsten Zuschüsse verursacht, empfehlen wir der Musikschule, den Einzelunterricht zugunsten des Gruppenunterrichts zu reduzieren.

Auch das Gebührenniveau beziehen wir in die Betrachtung ein. Einerseits sollten die Einnahmen ausreichend sein, andrerseits wirkt ein zu hohes Gebührenniveau abschreckend auf die Gesamtteilnehmerzahl. Deshalb vergleichen wir auch die Gebührenhöhe. Alle Daten wurden auf 45 Unterrichtsminuten umgerechnet.

Interkommunaler Vergleich der Jahresgebühren nach Unterrichtsformen in Euro im Jahr 2006				
Unterrichtsform	**Minimum**	**Maximum**	**Mittelwert**	**Schwerte**
MFE.	138	286	200	142
Instrumental-/ Vokalbereich				
EinzelU, 45 Min.	708	1.008	834	880
2er GrpU, 45 Min.	324	576	448	529
3er GrpU, 45 Min.	288	466	344	350
4 u. mehr GrpU, 45 Min.	180	384	302	263

Die Gebühren liegen für den Einzelunterricht und den Unterricht in der 2er-Gruppe oberhalb der Mittelwerte. Während die Gebühr für den Unterricht in der 3er-Gruppe im Bereich des Mittelwertes liegt, liegt sie für die 4er-Gruppe deutlich darunter.

Der Abstand der Gebühr für die 2er-Gruppe und für den Einzelunterricht ist in Schwerte relativ gering. Die Gebührenstruktur begünstigt damit den unrentableren Einzelunterricht.

Um die Akzeptanz des Gruppenunterrichts zu stärken, sollte die Musikschule die Gebühr für den Einzelunterricht deutlich anheben und die Gebühr für die 2er-Gruppe moderat senken. Insgesamt sollte durch diese Gebührenanpassung wenigstens ein neutrales Ergebnis erzielt werden. Mittelfristig wird die Änderung der Gebührenstruktur zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Musikschule und somit zu einer Verminderung des Zuschussbedarfs führen.

Empfehlung

Wir empfehlen, die Gebührenstruktur der Musikschule anzupassen um einen Anreiz zur verstärkten Nutzung des Gruppenunterrichts zu geben.

Um die Wirtschaftlichkeit der Musikschule zu steigern, bietet es sich an, verstärkt Honorarkräfte in den Unterricht einzubinden. Nach unseren Erfahrungen sind die Musikschulen mit einem hohen Anteil an Honorarkräften eindeutig auch die wirtschaftlichsten. Die Musikschule, die hinsichtlich des Zuschussbedarfs den besten Wert darstellt, kommt ohne eigene Musikschullehrer aus. Der gesamte Unterricht wird von Honorarkräften erteilt.

Empfehlung

Wir empfehlen der Musikschule Schwerte, den Anteil an Honorarkräften zu erhöhen und auf die Einstellung von eigenem Personal zu verzichten.

Schulden

Die Zulässigkeit von Kreditaufnahmen und deren Voraussetzungen sind in den §§ 76 Absatz 3 und 85 GO geregelt.

Danach dürfen Kredite lediglich unter den folgenden Voraussetzungen aufgenommen werden:

- im Vermögenshaushalt für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung,
- als nachrangiges Finanzierungsmittel, wenn eine andere Finanzierung entweder nicht möglich oder unwirtschaftlich wäre.

Schuldensituation der Stadt Schwerte

Im Rahmen unserer Prüfung nehmen wir nicht nur die Schulden des Kernhaushalts – einschließlich etwaiger Altfehlbeträge -, sondern auch die langfristigen Bankverbindlichkeiten der Sondervermögen sowie der Mehrheitsbeteiligungen in den Blick. Im Rahmen der ersten Prüfrunde haben wir die Schulden der Beteiligungen nur in Höhe des Beteiligungsverhältnisses einbezogen. Da für den Mehrheitseigentümer im Falle des Untergangs jedoch die Konsolidierungspflicht besteht, beziehen wir diese jetzt in voller Höhe ein. Der Schuldenstand (jeweils zum 31.12 des Jahres) der Stadt Schwerte hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Schuldenübersicht der Stadt Schwerte				
Merkmal	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
Schulden des Kernhaushalts	62.222	65.346	69.873	73.535
Schulden der Sondervermögen	9.451	9.255	9.049	8.833
Schulden der AöR	55.555	57.959	57.207	58.409
Schulden der Mehrheitsbeteiligungen	61.786	59.570	63.861	65.077
Gesamtverschuldung der Kommune	189.014	192.130	199.990	205.854

- Die steigende Verschuldung der AöR Abwasserbetrieb Schwerte war in den letzten Jahren durch hohe Investitionen im Abwasserbereich bedingt. Da die Stadt Schwerte in einem Wasserschutzgebiet liegt, werden an die Abwasserentsorgung besonders hohe Ansprüche gestellt. Etwa zwei Drittel des Kanalnetzes sind bereits saniert bzw. erneuert worden. Zukünftig kann von einem Schuldenabbau ausgegangen werden.

- Die Gesamtschulden der Stadt Schwerte einschließlich der Sondervermögen und der AöR sind im Eckwertevergleich 2003/2006 um rund 16,8 Mio. Euro (8,9 Prozent) angestiegen.

- Im Jahr 2007 konnte im Kernhaushalt auf die Aufnahme neuer Kredite verzichtet werden.

- Der Anstieg der Verschuldung des Kernhaushaltes begründet sich ausschließlich aus den berücksichtigten Altfehlbeträgen, die um ca. 12 Mio. Euro gestiegen sind. Ohne diese Altfehlbeträge ist die Verschuldung im Kernhaushalt gesunken.

- In den Schulden des Kernhaushaltes sind ca. 36 Mio. Euro für die Deckung von Fehlbeträgen enthalten.

- Die Finanzplanung der Stadt Schwerte sieht für die Jahre 2008 bis 2011 weitere Krediteinnahmen von insgesamt 8,1 Mio. Euro vor.

- Die Schulden der Mehrheitsbeteiligungen und der AöR können als rentierlich angesehen werden. Somit sind ca. 60 Prozent der Schulden im rentierlichen Bereich entstanden und werden durch Gebühren oder sonstige Erträge refinanziert.

Empfehlung

Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltssituation der Stadt Schwerte sollte einem konsequenten Schuldenabbau oberste Priorität eingeräumt werden.

Kassenkredite

Kassenkreditquote

In vielen nordrhein-westfälischen Städten sind erhebliche Anteile der Verwaltungshaushalte nicht mehr durch laufende Einnahmen gedeckt. So haben die Kassenkredite, mit denen zwangsläufig laufende Ausgaben finanziert werden müssen, inzwischen ein landesweit noch nie gekanntes Niveau erreicht. Die Kassenkredite belasten die Haushalte und erschweren den Haushaltsausgleich zusätzlich. Aus diesem Grund haben wir im Rahmen der Prüfung sowohl die Entwicklung der Kassenkredite aber auch die Entwicklung der Kassenkreditzinsen im Zeitreihenvergleich dargestellt und analysiert.

Zur Ermittlung der jeweiligen Jahreswerte haben wir die Quartalsstände entsprechend der Vierteljahresstatistik addiert und anschließend gemittelt. So ergibt sich ein jahresbezogener Wert, in dem unterjährige Liquiditätsschwankungen tendenziell bereinigt wurden.

Entwicklung der Kassenkredite in Euro			
2003	2004	2005	2006
28.000.000	29.816.250	35.430.000	41.216.250

- Im Eckwertevergleich 2003/2006 sind die Kassenkredite um 13,2 Mio. Euro angestiegen (+ 47 Prozent).
- Wesentliche Ursache hierfür sind die strukturellen Probleme des städtischen Haushalts. Bereits seit dem Jahr 1993 schließt die Jahresrechnung im Verwaltungshaushalt mit strukturellen Defiziten ab.

- Auch in der perspektivischen Betrachtung ist keine wesentliche Entspannung der schwierigen Haushaltslage in Sicht. Der NKF-Haushaltsplanentwurf für die Jahre 2008/2009 weist in der Finanzplanung bis zum Jahr 2012 ein Gesamtdefizit von rd. 44,6 Mio. Euro aus.

Die schwierige Finanzlage einer Kommune spiegelt sich unter anderem in der Kassenkreditquote wieder. Hierfür wird der Stand der Kassenkredite ermittelt und ins Verhältnis zu den laufenden Einnahmen gesetzt. Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Entwicklung der Kassenkreditquote wie folgt dar:

Interkommunaler Zeitreihenvergleich Kassenkreditquote				
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Prozent			
Minimum	0	0	0	0
Maximum	191	113	147	147
Mittelwert	33	30	40	44
Schwerte	41	44	49	58

Die Kassenkreditquote weist bei den von uns geprüften Städten eine erhebliche Bandbreite auf. Dabei gibt es Kassenkreditquoten, die sich den laufenden Einnahmen nähern (100 Prozent) oder diese sogar deutlich überschreiten.

Die Stadt Schwerte verwaltet auch die Kassenmittel des Sondervermögens Bäder. Hierzu hat sie bei einem örtlichen Bankinstitut einen Kreditrahmen in Höhe von 20 Mio. Euro vereinbart. Sofern die vorhandenen liquiden Mittel nicht zur Deckung der Ausgaben ausreichen, werden diese mit einem Sollzins von 0,1 Prozent über EONIA belegt.

In den Liquiditätsverbund sind neben der Stadt das Sondervermögen Bäder, die AöR KuWeBe und der Abwasserbetrieb einbezogen. Die Mehrheitsbeteiligungen sind teilweise über die Stadt Schwerte Holding eingebunden.

Die AöR Abwasserbetrieb Schwerte stellt der Stadt liquide Mittel auf Nachfrage zur Verfügung. Da dies aber immer nur aus gegebenem Anlass erfolgt, ist es denkbar, dass Mittel bei der AöR vorhanden sind, die nicht der Stadt zur Verfügung gestellt werden. Rechtlich ist es unbedenklich, auch die Sondervermögen, die AöR und die Mehrheitsbeteiligungen in einen Liquiditätsverbund einzubeziehen. Von der Abwicklung

und der untereinander auszugleichenden Vor- und Nachteile der beteiligten Organisationseinheiten bieten die Bankinstitute kostengünstige Instrumente und Dienstleistungen an. Da die Stadt kontinuierlichen Bedarf an Liquidität hat und die Beteiligungen unabhängig von ihrer Rechtsform auch einen Beitrag zur Gesamtkonsolidierung erbringen müssen, sollte ein umfassender Liquiditätsverbund eingerichtet werden.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Schwerte, einen Liquiditätsverbund mit allen Sondervermögen, Anstalten öffentlichen Rechts und den Mehrheitsbeteiligungen einzurichten.

Zins- und Schuldenmanagement

Die Stadt Schwerte setzt umfangreiche Instrumente eines aktiven Zins- und Schuldenmanagements ein. In das Schuldenportfolio werden auch die Darlehen der AöR Abwasser und des Sondervermögens Bäder einbezogen. Die Stadt nimmt die Dienstleistungen der WL Bank in Anspruch. Es werden zahlreiche, nicht spekulative Instrumente zur Minderung der Zinsbelastung eingesetzt. Gemeinsam mit der WL Bank wird zweimal jährlich eine Veranstaltung durchgeführt, in der das Schuldenportfolio erläutert und mögliche Maßnahmen besprochen werden. In dieser Veranstaltung wird auch eine Zinsmeinung gebildet. Die Stadt überwacht darüber hinaus auch selbst die Entwicklung an den Finanzmärkten, indem sie regelmäßig Kurse und Zinsen abruft. Das Schuldenmanagement ist dem Bereich Finanzen und Steuern zugeordnet und wird dort von einer Mitarbeiterin bearbeitet. Diese und weitere Mitarbeiter wurden gemeinsam mit der WL Bank geschult. Die Vertretung der Mitarbeiterin ist gesichert. Die getroffenen Entscheidungen werden nachvollziehbar dokumentiert.

Die Stadt ist für die Aufnahme und Abwicklung der eigenen Darlehen und in Absprache mit der Betriebsleitung des Sondervermögens Bäder und dem Vorstand der AöR Abwasser auch für deren Darlehen zuständig. Die Darlehen werden bei verschiedenen Bankinstituten aufgenommen. Vor Vertragsschluss werden bundesweit Angebote eingeholt. Fremdwährungskredite werden nicht aufgenommen.

Kapitaldienst

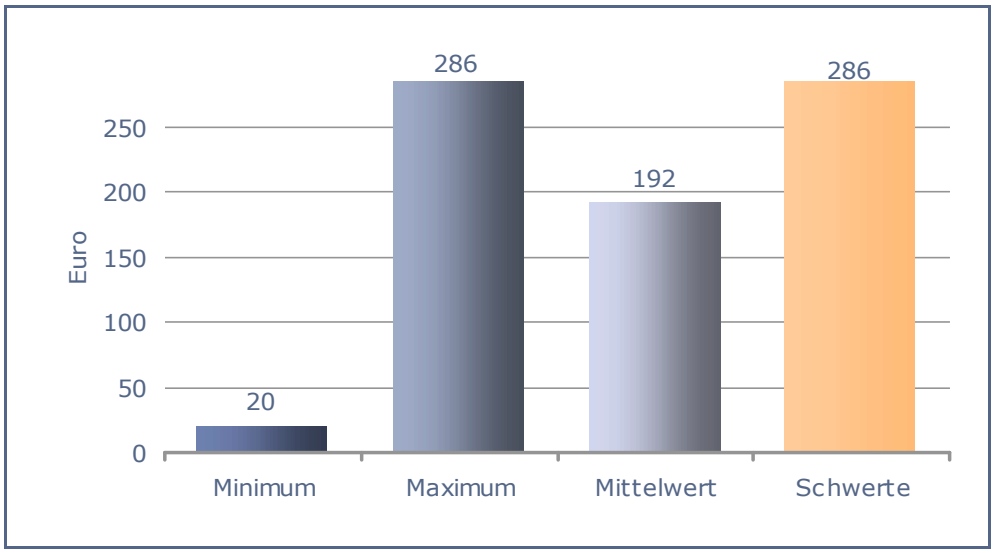
Der Kapitaldienst der Stadt Schwerte hat wie folgt entwickelt:

Kapitaldienst				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
Zinsen Kernhaushalt	3.082	2.698	2.730	2.859
Tilgung Kernhaushalt	1.860	1.833	954	1.004
Kernhaushalt	**4.942**	**4.531**	**3.684**	**3.863**
Zinsen Sondervermögen	526	514	503	492
Tilgung Sondervermögen	237	196	206	216
Sondervermögen	**763**	**710**	**709**	**708**
Zinsen AöR	2.500	2.907	3.105	2.785
Tilgung AöR	1.257	1.408	1.607	1.655
AöR	**3.758**	**4.315**	**4.712**	**4.441**
Zinsen Mehrheitsbeteiligung	3.421	3.260	3.113	2.891
Tilgung Mehrheitsbeteiligung	5.527	2.829	2.643	2.169
Mehrheitsbeteiligung	**8.949**	**6.089**	**5.756**	**5.060**
Summe Kapitaldienst	**18.411**	**15.645**	**14.861**	**14.071**

Kapitaldienst je Einwohner				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Euro je Einwohner			
Kernhaushalt	97,87	90,30	74,08	78,45
Sondervermögen	15,11	14,15	14,26	14,38
AöR	74,41	86,01	94,75	90,19
Mehrheitsbeteiligung	177,21	121,36	115,75	102,77
Summe Kapitaldienst	**364,60**	**311,82**	**298,84**	**285,79**

Der Kapitaldienst hat sich im Betrachtungszeitraum um ca. 4,3 Mio. Euro verringert, obwohl die Gesamtverschuldung um ca. 16,8 Mio. Euro oder 8,9 Prozent gestiegen ist. Diese Entwicklung ist zum Teil durch die sinkenden Kapitalmarktzinsen und die aus dem Schuldenmanagement generierten Vorteile verursacht. Im interkommunalen Vergleich liegt die Belastung für die Einwohner der Stadt Schwerte deutlich oberhalb des Mittelwertes und stellt für das Jahr 2006 mit 286 Euro je Einwohner den Maximalwert dar.

Kapitaldienst je Einwohner im interkommunalen Vergleich



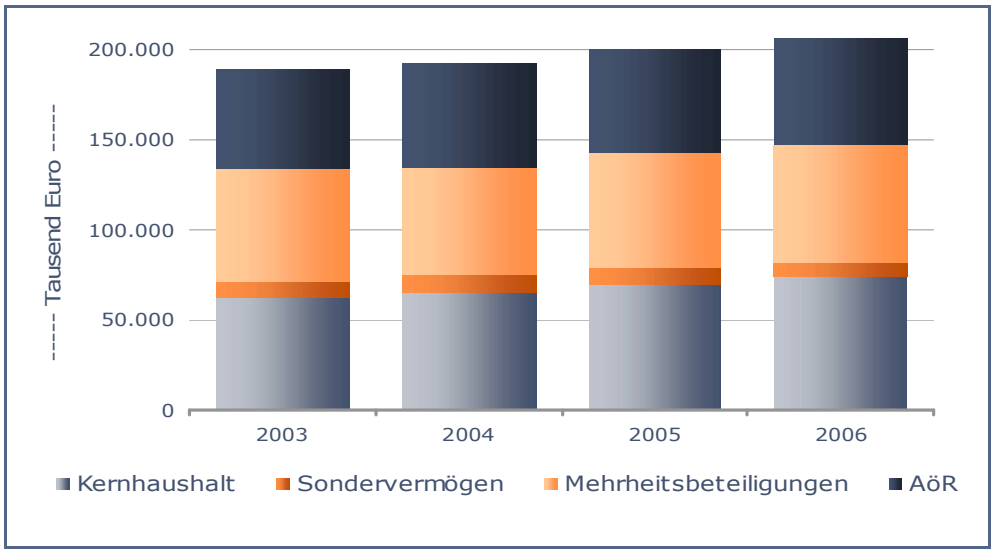
KIWI-Kennzahl „Schulden je Einwohner"

Mit der Kennzahl „Gesamtverschuldung je Einwohner" stellen wir die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen in einen interkommunalen Vergleich. Um der unterschiedlichen Intensität und Form der Ausgliederungen in den Kommunen Rechnung zu tragen, beziehen wir die Schulden der Sondervermögen, der Anstalten öffentlichen Rechts und der Mehrheitsbeteiligungen mit ein. In Schwerte waren folgende Ausgliederungen zu berücksichtigen:

- Sondervermögen Bäder Schwerte
- Abwasserbetrieb Schwerte
- Kultur- und Weiterbildungsbetrieb Schwerte
- Technopark und Wirtschaftsförderung Schwerte GmbH
- Stadt Schwerte Holding GmbH
- Stadtentwässerung Schwerte GmbH
- Stadtwerke Schwerte GmbH

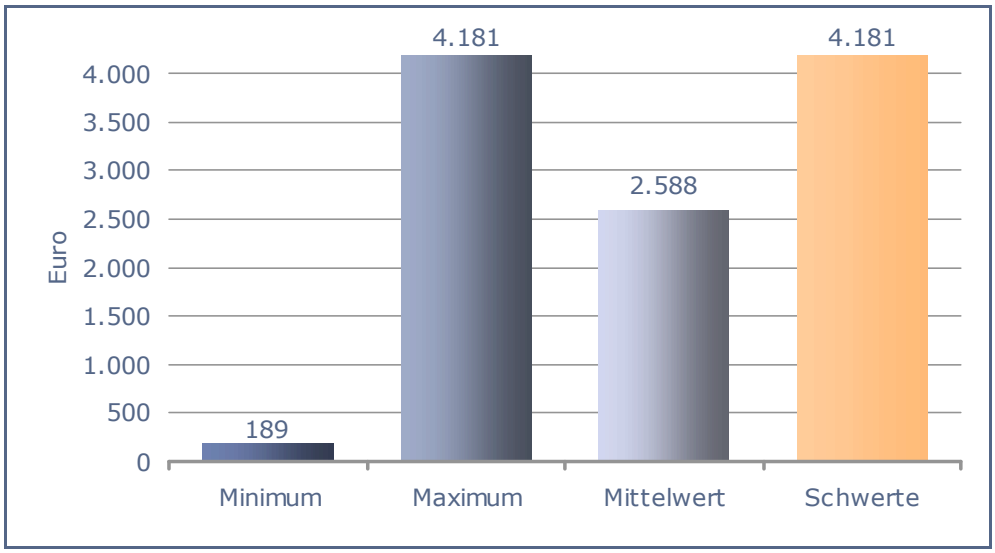
- Schwerter Strom GmbH und Co. KG
- Ruhrnet Telekommunikations GmbH

Entwicklung der Gesamtverschuldung der Stadt Schwerte

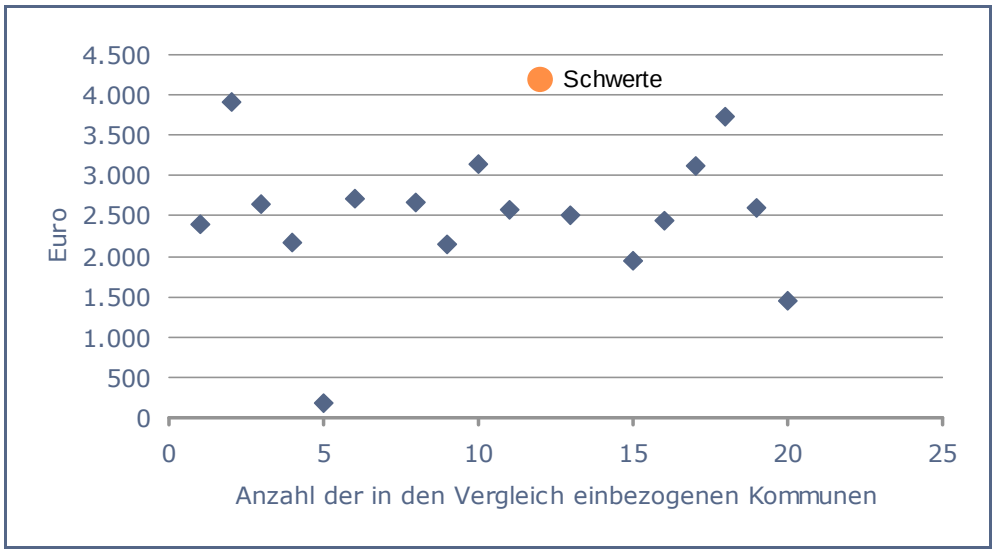


Die Gesamtverschuldung der Stadt Schwerte hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich verschlechtert. Inklusive ihrer Sondervermögen, der Mehrheitsbeteiligungen und der AöR ist sie um 16,8 Mio. Euro (= 8,9 Prozent) gestiegen.

Gesamtverschuldung je Einwohner



Die Pro-Kopfverschuldung in Schwerte liegt deutlich oberhalb des Mittelwertes und bildet mit 4.181 Euro je Einwohner den aktuellen Maximalwert ab. Von den aktuell geprüften 18 Kommunen weist lediglich Schwerte eine Verschuldung oberhalb von 4.000 Euro auf. Nur vier Kommunen liegen zwischen 3.000 und 3.999 Euro. Zur Verdeutlichung der Positionierung der Stadt Schwerte wird auf das folgende Streubreitendiagramm verwiesen.



Um die Zusammensetzung der Verschuldung zu verdeutlichen werden nachfolgend die Schulden der verschiedenen Organisationseinheiten im interkommunalen Vergleich dargestellt:

Zusammensetzung der Schulden je Einwohner und interkommunalen Vergleich				
	Minimalwert	Maximalwert	Mittelwert	Schwerte
Kernhaushalt	189	2.714	1.707	1.494
Sondervermögen	0	1.543	522	179
Mehrheitsbeteiligungen	0	1.322	279	1.322
Anstalten öffentlichen Rechts	50	1.186	79	1.186

Ist-Situation

- Die Stadt Schwerte weist die höchste Gesamtverschuldung im aktuellen interkommunalen Vergleich auf.
- Die Gesamtverschuldung der Stadt Schwerte ist im Betrachtungszeitraum um 8,9 Prozent (= 16,8 Mio. Euro) gestiegen.

- Die Schulden der Mehrheitsbeteiligungen und der AöR Abwasserbetrieb (= 60 Prozent der Gesamtverschuldung) sind rentierlich.
- Die Finanzplanung weist bis 2011 einen weiteren Schuldenanstieg um ca. 8,1 Mio. Euro aus.
- Die Verschuldung je Einwohner liegt ca. 1.600 Euro über dem Mittelwert.

KIWI Bewertung

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit ergibt sich aufgrund der vorgefundenen Situation die Indexierung 1.

Gesamtauswertung der Haushaltssituation

Strukturelles Defizit – freie Spitze

Als Spitzenkennzahl im Finanzbereich dient uns die hochaggregierte Kennzahl des strukturellen Defizits/ der freien Spitze in Euro je Einwohner. In dieser Kennzahl spiegeln sich alle Handlungen der Stadt Schwerte und ihre finanziellen Auswirkungen wider. Für die Berechnung dieser Kennzahl im Rahmen unseres Kommunalindexes für Wirtschaftlichkeit beziehen wir uns auf die Eingangs dargestellten bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Außerdem bleiben Rückzuführungen gemäß § 22 Abs. 3 GemHVO unberücksichtigt. Sofern die Pflicht- und/oder die Sollzuführung an den Vermögenshaushalt durch eine Kommune nicht oder nicht in kompletter Höhe erbracht wurde, fließt dies ebenfalls mit in unsere Bereinigung ein. Wenn dem Vermögenshaushalt eine „freie Spitze" zugeführt wurde, wird der Betrag bei den Ausgaben in entsprechender Höhe abgesetzt. Gleiches gilt für veranschlagte Fehlbeträge aus Vorjahren. Die so bereinigten Werte bringen wir in Relation zur jeweiligen Einwohnerzahl.

Für die Stadt Schwerte ergibt sich im Verlauf der vergangenen Jahre folgende Entwicklung des strukturellen Defizits / der freien Spitze:

Strukturelles Defizit bzw. freie Spitze der Stadt Schwerte				
Merkmal	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
GPA-bereinigte Einnahmen*	69.573	70.631	75.584	73.498
- GPA-bereinigte Ausgaben*	74.813	75.855	76.232	77.281
= Originärer Fehlbetrag	-5.241	-5.225	-647	-3.783
+ Rückzuführung (§ 22 Abs. 3)	1.635	2.126	3.054	1.929
- den die Pflicht-/Sollzuführung übersteigenden Betrag	49	52	62	62
= Strukturelles Defizit	-6.826	-7.299	-3.639	-5.650
= Strukturelles Defizit je Einwohner	-135,18	-145,46	-73,18	-114,76

*) Definition bzw. Berechnung der GPA-bereinigten Ausgaben und Einnahmen: siehe Ausführungen zu den Haushaltsergebnissen

Seit der letzten Prüfung hat sich die strukturelle Situation der Kommune nicht im Wesentlichen verändert, wie die folgende Tabelle zeigt.

Strukturelles Defizit/freie Spitze des Verwaltungshaushalts je Einwohner	
Jahre	**in Euro**
2000	- 38,78
2001	- 28,11
2002	- 132,48
2003	- 135,18
2004	- 145,46
2005	- 73,18
2006	-114,76

Nur wenige Kommunen sind noch in der Lage, dem Vermögenshaushalt „freie Spitzen" zuzuführen. Die bekannten Finanzprobleme vieler Städte führen vielmehr zu einem negativen Saldo bei der Mehrzahl der durch uns geprüften Kommunen.

- In der langfristigen Betrachtung hat sich die strukturelle Situation bis zum Jahr 2004 verschlechtert.

- Im Betrachtungszeitraum weist das Jahr 2005 den niedrigsten strukturellen Fehlbetrag je Einwohner aus. Dies liegt wesentlich an Einnahmezuwächsen gegenüber dem Vorjahr (Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen um rund 2,2 Mio. Euro bei gleichzeitig steigenden Schlüsselzuweisungen, rund 1,2 Mio. Euro).

Im Jahr der Umstellung auf das NKF hat die Stadt Schwerte einen Jahresfehlbetrag in Höhe von 6 Mio. Euro erwirtschaftet. Auch in den nächsten Jahren werden Fehlbeträge erwirtschaftet. Bis zu diesem Zeitpunkt werden nach den Angaben des aktuellen Haushaltssicherungskonzepts ca. 23 Mio. Euro aus der Allgemeinen Rücklage entnommen.

Finanzströme

Zur weiteren Analyse haben wir die wesentlichen Finanzströme der Stadt Schwerte näher untersucht, insbesondere in welchem Umfang die strukturelle Haushaltssituation der Stadt durch Einwirkungen von Außen beeinflusst wird. Folgende nicht oder nur schwer steuerbare Faktoren haben wir dabei berücksichtigt:

- Auf der Einnahmenseite die Realsteuern, die Gemeinschaftssteuern, die Kompensationszahlungen „Familienleistungsausgleich", die Erstattungen nach dem Solidarbeitragsgesetz sowie die Schlüsselzuweisungen.

- Auf der Ausgabenseite die Kreisumlage, die Gewerbesteuerumlage, die Abrechnung des Solidarbeitrages und die Sozialhilfeleistungen (Gruppen 73-79) .

Den Saldo von Einnahme und Ausgabe haben wir der strukturellen Haushaltssituation gegenüber gestellt. Die Differenz, die wir auch als „Kommunale Drift" bezeichnen, gibt Auskunft darüber, inwieweit die Stadt Schwerte Einfluss auf ihre Haushaltsentwicklung genommen hat.

Gegenüberstellung der Finanzströme in Einnahme und Ausgabe und des strukturellen Defizits

Merkmal	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
Finanzströme Einnahmen	46.825	47.818	49.649	50.316
Finanzströme Ausgaben	21.925	22.663	25.433	26.939
I) Saldo der Finanzströme	24.900	25.155	24.216	23.376
II) Strukturelle Situation	-6.826	-7.299	-3.639	-5.650
Differenz I-II (kommunaler Drift)	31.726	32.453	27.855	29.027

Die Einnahmesituation bei den nicht oder nur schwer beeinflussbaren Positionen steigt von 2003 bis 2006 um rund 3,5 Mio. Euro. In allen Jahren des Betrachtungszeitraumes sind mit Ausnahme der Gewerbesteuerumlage steigende Ausgaben bei den definierten Finanzströmen zu verzeichnen gewesen.

Der Saldo aus diesen Finanzströmen entwickelt sich innerhalb einer Bandbreite zwischen 24,2 und 25,2 Mio. Euro.

Entscheidend für die Analyse ist jedoch die Entwicklung der Differenz zwischen diesem Saldo der Finanzströme und dem strukturellen Fehlbetrag der Stadt Schwerte. Bleibt dieser Wert gleich, so hat die Stadt ihr Verhalten an die Netto-Ausstattung der Finanzströme angepasst. Wird dieser jedoch größer, so sind weitere Belastungen hinzugekommen, welche durchaus steuerungsrelevant gewesen wären. In der Stadt Schwerte sinkt die betrachtete Differenz von 2003 nach 2006 um rund 2,7 Mio. Euro. Diese positive Tendenz lässt erkennen, dass die Stadt Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ergriffen hat. Dennoch muss festgestellt werden, dass die Sachausgaben im entsprechenden Zeitraum um ca. 5,3 Prozent gestiegen sind.

Die folgende Tabelle verdeutlicht die Entwicklung der wichtigsten Einnahmen der Jahre 2000 bis 2007:

Entwicklung wesentlicher Einnahmen				
Jahr	Einnahmeart			
	Gewerbesteuer (brutto)	Gemeindeanteil Einkommenssteuer	Schlüsselzuweisungen	Gesamt
	Angaben in Tausend Euro			
2000	14.154	17.204	13.277	44.634
2001	14.647	16.339	12.055	43.041
2002	11.085	15.932	12.170	39.187
2003	13.050	16.103	9.635	38.788
2004	13.956	14.957	10.837	39.749
2005	17.267	14.705	9.430	41.402
2006	15.288	15.928	10.897	42.113
2007	24.100	18.334	12.333	54.769

* Rechnungsergebnisse und in 2007 vorläufiges Rechnungsergebnis

Die Einnahmen haben sich bis zum Jahr 2003 stetig verschlechtert. Seit dem Jahr 2004 steigen sie wieder kontinuierlich an. Dieser positive Trend darf aber nicht dazu genutzt werden, neue Maßnahmen, die den

zukünftigen Haushaltsausgleich belasten, zu ergreifen. Das Ziel der Haushaltskonsolidierung muss absoluten Vorrang haben.

KIWI-Kennzahl „strukturelles Defizit/freie Spitze"

Im Rahmen unserer KIWI-Bewertung nehmen wir mit der Kennzahl „strukturelles Defizit/freie Spitze je Einwohner" eine Gesamtbetrachtung aller laufenden Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts vor.

Die Kennzahl ist ein Indikator dafür, inwieweit die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben eines Haushaltsjahres decken.

Bei der Bewertung der Kennzahl fließen sowohl die Entwicklung im Zeitverlauf, die zukünftige Entwicklung unter NKF als auch die Position der Stadt Schwerte im interkommunalen Vergleich ein. Neben den Auswertungen der Themenblöcke (Einnahmesituation, Ausgabesituation) werden auch die Erkenntnisse und Potenziale der anderen Fachprüfungen bei der Bewertung des strukturellen Haushaltsergebnisses berücksichtigt.

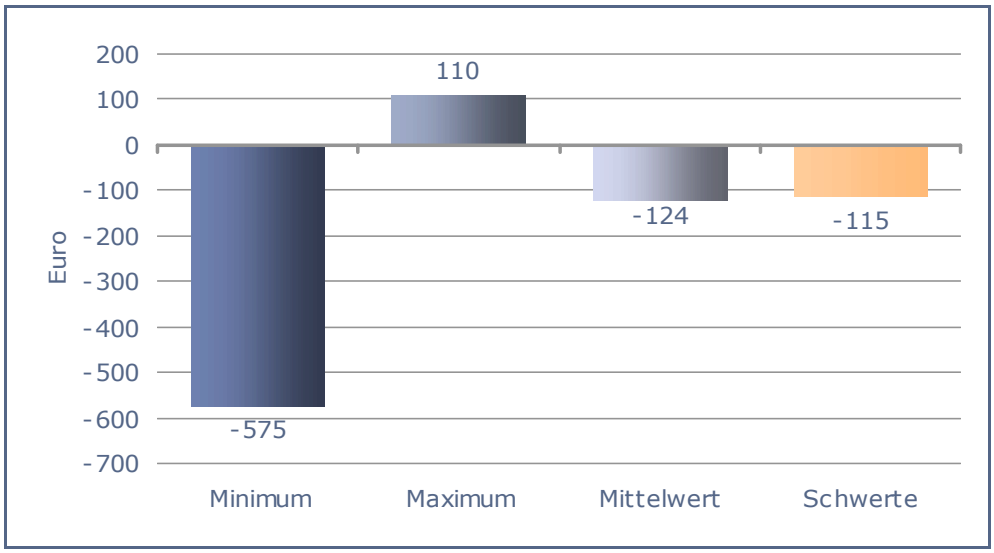
KIWI-Bewertung

Langfristige Entwicklung des Strukturelles Defizits in Euro je Einwohner						
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
-38,78	-28,11	-132,48	-135,18	-145,46	-73,18	-114,76

Die Tabelle verdeutlicht, dass trotz der schon lang andauernden Zeit der Haushaltskonsolidierung keine echte Verbesserung der Situation eingetreten ist.

Im Kontext des interkommunalen Vergleiches stellt sich die Situation der Stadt Schwerte wie folgt dar:

Freie Spitze/strukturelles Defizit je Einwohner 2006



Ist-Situation:

- Im Betrachtungszeitraum hat die Stadt Schwerte durchgehend strukturelle Defizite erwirtschaftet.
- Die Stadt befindet sich seit 1993 in der Haushaltssicherung. Die Haushaltssicherungskonzepte wurden genehmigt.
- In den Gebührenhaushalten konnten wir hinsichtlich der kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung Einnahmepotenziale in Höhe von 1,2 Mio. Euro generieren.
- Weiter Potenziale bestehen durch Aktualisierung der Abschreibungsbasis im Abwasserbereich und Reduzierung des öffentlichen Grünanteils im Bestattungswesen.
- Der NKF-Haushalt der Stadt Schwerte sieht für die nächsten Jahre Fehlbeträge vor. Erst im Jahr 2013 ist der Haushaltsausgleich vorgesehen.
- Die Ausgleichsrücklage wird nach dem aktuellen Haushaltssicherungskonzept im Jahr 2009 aufgezehrt sein.
- Die Allgemeine Rücklage wird bis zur Herstellung des Haushaltsausgleichs im Jahr 2013 um ca. 23 Mio. Euro schrumpfen.

Handlungsempfehlungen:

- Weiterhin das Ziel der Haushaltskonsolidierung konsequent und auf allen Ebenen verfolgen. Die Beteiligungen, die Sondervermögen und die Mehrheitsbeteiligungen müssen in den Konsolidierungsprozess einbezogen werden.

- Die in diesem Berichtsteil und den anderen Teilberichten festgestellten Möglichkeiten zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation sind konsequent umzusetzen.

- Neben der Realisierung der Einnahmepotenziale sollten alle Möglichkeiten zur Kostenreduzierung bei pflichtigen und insbesondere bei freiwilligen Ausgaben ausgeschöpft werden. Dabei muss auch die Absenkung von Standards oder sogar die völlige Aufgabe einzelner Leistungen erwogen werden.

Potenziale und Fazit

Neben den dargestellten Handlungsempfehlungen haben wir folgende mittel- bis langfristig zu realisierende Potenziale in unserer Prüfung, auch in anderen Teilbereichen, aufgezeigt.

Potenziale aus den Fachprüfungen bzw. Teilberichten		
Fachgebiete/Teilberichte	Potenzial in Euro (gerundet auf 1.000 Euro)	Potenzial in Euro je Einwohner
Teilbericht Finanzen	1.200.000	24,37
Teilbericht Personal	1.159.000	23,48
Teilbericht Jugend	806.000	16,34
Teilbericht Soziales	95.000	1,93
Teilbericht Gebäudewirtschaft	1.880.000	38,11
Teilbericht Infrastruktur	257.000	5,21
Gesamtpotenzial:	5.397.000	109,44

Bezogen auf das strukturelle Defizit ließe sich damit eine Verbesserung der strukturellen Situation um ca. 109 Euro je Einwohner erreichen. Für das Jahr 2006 wäre der Haushalt somit annähernd ausgeglichen.

KIWI Bewertung

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit ergibt sich aufgrund der vorgefundenen Situation die Indexierung 2.

Fazit

Die allgemeine Haushaltssituation der Stadt Schwerte ist geprägt durch kontinuierliche strukturelle Defizite und damit durch das dringende Erfordernis der sparsamen Haushaltsführung. Sie befindet sich seit dem Jahr 1993 in der Haushaltssicherung. Trotz des langen Haushaltssicherungsprozesses hat sich die Situation nicht nachhaltig verbessert.

Das Haushaltsjahr 2006 schloss mit einem Defizit von 114 Euro je Einwohner deutlich schlechter als das Vorjahr ab. Das Haushaltsjahr 2007 wird wegen der stark angestiegenen Gewerbesteuereinnahmen und der gleichzeitig gestiegenen Schlüsselzuweisungen besser abschließen.

Zukünftige NKF-Haushalte weisen auf Grund der erstmals auszuweisenden Abschreibungen Fehlbedarfe aus, die durch die Ausgleichsrücklage zunächst ausgeglichen werden können. Die Ausgleichsrücklage reicht aber nur bis zum Jahr 2008 hierzu aus. Bereits im Jahr 2009 muss die Allgemeine Rücklage angetastet werden. Erst für das Jahr 2013 wird ein strukturell ausgeglichener Haushalt geplant. Bei Ausschöpfung der von uns ermittelten Potenziale hätte das Haushaltsjahr 2006 ausgeglichen abgeschlossen werden können.

Die Stadt nutzt auf der Einnahmeseite im Bereich der Gebührenkalkulation die gegebenen Möglichkeiten noch nicht vollständig aus. Hier sind Potenziale bei der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung und Aktualisierung der Abschreibungsbasis im Abwasserbereich sowie Reduzierung des öffentlichen Grünanteils im Bestattungswesen vorhanden.

Die Stadt Schwerte wendet Realsteuerhebesätze an, die teilweise deutlich über denen des Mittelwertes im Kreis Unna liegen. Die Sätze der Hundesteuer wurden im Jahr 2006 angepasst. Zusätzliches Potenzial ist bei den Steuereinnahmen aktuell nur bedingt

Fazit

erkennbar.

Im interkommunalen Vergleich liegen die Einnahmen je Einwohner mit 1.816 Euro über dem Mittelwert mit 1.695 Euro.

Im Bereich der Kultur und Erwachsenenbildung hat die Stadt Schwerte den Kultur- und Weiterbildungsbetrieb Schwerte als Anstalt öffentlichen Rechts gegründet. Dieser ist insbesondere für die VHS, die Musikschule und die Stadtbücherei sowie das Archiv zuständig. Da der KuWeBe kaufmännisch bucht und die Vergleichseinrichtungen größtenteils noch kameral, ist ein interkommunaler Vergleich der Finanzkennzahlen nicht sinnvoll. Auf der Leistungsebene kann festgestellt werden, dass die Bücherei bei unseren Kennzahlenvergleichen mit Ausnahme des Medienbestandes je Einwohner über dem Mittelwert liegende Werte erreicht.

Die Musikschule liegt mit 33,57 Musikschülern je tausend Einwohner oberhalb des Mittelwertes von 20,59 Schülern. Um die Wirtschaftlichkeit der Musikschule zu verbessern ist es unseres Erachtens erforderlich, das Verhältnis zwischen dem Einzelunterricht und dem Unterricht in Gruppen zu verändern. Hierzu sollte die Gebührenstruktur verändert werden. Weiterhin sollte auf die Einstellung von eigenen Musikschullehrern zukünftig verzichtet und verstärkt Honorarkräfte eingesetzt werden.

Die Schuldensituation der Stadt liegt mit 4.181 Euro je Einwohner deutlich oberhalb des Mittelwertes von 2.588 Euro je Einwohner. Die Stadt Schwerte weist die aktuell höchste Pro-Kopf-Verschuldung auf. Die Finanzplanung sieht einen weiteren Anstieg der Verschuldung im unrentierlichen Bereich vor. Dies sollte unter Berücksichtigung der sich daraus ergebenden zusätzlichen Belastungen äußerst kritisch beobachtet werden.

Personal und Organisation

Vorbemerkung

Inhalt , Ziele, Kennzahlen

Für ein Dienstleistungsunternehmen wie eine Kommunalverwaltung ist das Personal entscheidender Erfolgs– und Kostenfaktor. In der ersten Prüfrunde haben wir daher die gesamtpersonalwirtschaftliche Situation der Vergleichskommunen mit Hilfe hoch aggregierter Kennzahlen untersucht und Empfehlungen im Hinblick auf die Realisierung von Effizienzsteigerungen und Potenzialen ausgesprochen.

In der zweiten Prüfrunde knüpfen wir an diese Ergebnisse an. Um die personalwirtschaftliche Entwicklung in den Kommunen seit unserer letzten Untersuchung festzustellen, werden wir die entscheidenden personalwirtschaftlichen Kennzahlen

- Personalausgaben je Einwohner
- Ist-Stellen je 1.000 Einwohner (Personalquote) und
- Personalausgaben je Ist-Stelle

unter Beibehaltung unserer Erhebungs- und Bereinigungssystematik fortschreiben. Einheitlich für alle Vergleichskommunen erfolgt für diese hoch aggregierten Kennzahlen die Bildung einer so genannten „alternativen" Kennzahl. Hierzu werden weitere Aufgabenbereiche, die strukturell in den Kommunen sehr unterschiedlich organisiert sind, nicht im Kennzahlenergebnis berücksichtigt. Den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) bilden wir für die Kennzahlen „Personalausgaben je Einwohner" und „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner - alternative Betrachtung". Die Untersuchung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bleibt dabei immanenter Bestandteil unserer Prüfung.

Darüber hinaus verfolgen wir in der zweiten Prüfrunde das Ziel, durch den Einsatz modifizierter bzw. neuer Analyseinstrumente differenziertere Anhaltspunkte zur Ausweisung von Potenzialen darlegen zu können.

Benchmark - Potenzialausweisung

Hierzu nehmen wir eine vergleichende Analyse der erbrachten Dienstleitungen, den Produkten und Arbeitsprozessen anhand von Referenzwerten - so genannten Benchmarks - vor. Der Benchmark stellt einen Vergleichswert für definierte Produkte und Leistungen dar. Ziel des Benchmarkings ist es, die eigene Leistung einzuordnen, Potenziale zu ermitteln und somit auch gezielte Verbesserungen erreichen zu können. Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt dabei auf den quantitativ verifizierbaren Prozessen. Jeder Benchmark wird real durch eine der geprüften Kommunen erreicht. Handlungsempfehlungen wie zum Beispiel Möglichkeiten zur Optimierung der Aufbau– und Ablauforganisation in den geprüften Produktbereichen können durch diese „Benchmark"-Kommunen konkret mit anderen Kommunen kommuniziert werden.

Aufgrund der umfangreichen Veränderungen des Aufgabenkataloges in der Sozialverwaltung - insbesondere durch die Einführung des Arbeitslosengeldes II (ALG II) im Rahmen des 4. Gesetzes für Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in 2005 - sowie der bedeutsamen, aber auch personalintensiven Aufgabenfelder in der Jugendarbeit haben wir uns entschlossen, landeseinheitliche Produkte für diese beiden Aufgabenfelder zu definieren. Darauf aufbauend führen wir mit Hilfe von Finanz-, Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen eine fundierte personalwirtschaftliche Analyse durch. Soweit Leistungskennzahlen gebildet werden können, erfolgt die Potenzialermittlung anhand von Benchmarks. Der im Prüfgebiet „Jugend und Soziales" ermittelte Standard der Organisations- und Steuerungsleistungen wird zur Unterstützung in die Analyse der Leistungskennzahlen mit einbezogen.

Wir stellen in diesem Bericht nur die Produkte ausführlich dar, in denen wir Handlungspotenziale erkennen können. Aus unserer Sicht unauffällige Kennzahlenwerte haben wir im Rahmen persönlicher Gespräche abschließend kommuniziert.

Stellenvergleich, Quartilswert

Die Analyse anhand von Benchmarks kann vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden Prüfungszeit und aufgrund des Aufwandes zur Datenerhebung bzw. zur Datenauswertung nicht für sämtliche Aufgaben- bzw. Produktfelder einer Kommunalverwaltung durchgeführt werden.

Um dennoch weitere Indikatoren für Potenziale aufzeigen zu können, haben wir auf Ebene der Gesamtverwaltung einen Stellenvergleich für einheitlich von uns definierte Aufgaben in den Bereichen Innere Verwaltung, Allgemeine Finanzwirtschaft, Sicherheit und Ordnung, Schulträgeraufgaben, Räumliche Planung und Entwicklung, Bauen und Wohnen durchgeführt.

Zur Potenzialausweisung legen wir einen so genannten „Quartilswert" als Orientierungsgröße zugrunde. Bezogen auf die Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner" des jeweiligen Aufgabenfeldes ist dies der Messpunkt einer nach Größe sortierten Zahlenfolge, bei dem 25 Prozent aller Werte eine geringere Stellenausstattung ausweisen und 75 Prozent aller Werte eine höhere Stellenausstattung vorhalten. Ähnlich wie auf Ebene der Benchmarks wollen wir sicherstellen, dass Kommunen, die diesen Quartilswert erreichen bzw. unterschreiten, zum Zwecke des Informationsaustausches kontaktiert werden können, um mögliche Handlungsfelder für Potenziale ausfindig machen zu können. Ziel der GPA NRW ist es aber auch hier, perspektivisch über die Definition von Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen sowie von Benchmarks konkrete Zielgrößen zu ermitteln.

Zusammenfassend werden wir die in anderen Prüfgebieten herausgearbeiteten personalwirtschaftlichen Einsparpotenziale in den Personalbericht aufnehmen und unsere Betrachtungen damit abrunden.

Clusterung und Klassierung

Vielfach ist es sinnvoll, Kommunen aufgrund ihrer unterschiedlichen strukturellen Besonderheiten in Gruppen einzuteilen, innerhalb derer diese Unterschiede möglichst gering sind. Diese Gruppierungen werden als Cluster bezeichnet und in verschiedenen Teilprüfgebieten vorgenommen. Für das Prüfgebiet Personal und Organisation haben wir festgestellt, dass die hoch aggregierten Kennzahlen keine eindeutige Korrelation zu den allgemeinen Strukturkennzahlen aufweisen. Darüber hinaus macht die Arbeit mit Leistungskennzahlen eine solche Gruppierung entbehrlich.

Um gleichwohl den zusätzlichen Aufgabenstellungen und Zuständigkeiten der mittleren und großen kreisangehörigen Städten Rechnung zu tragen, führen wir im Rahmen des interkommunalen Vergleichs wiederum differenzierte Auswertungen nach Größenklassen durch. Wir stellen

deshalb den Kennzahlen der Stadt Schwerte nur die Werte der bisher von uns geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen gegenüber.

Auch wenn sich die geprüften Kommunen hinsichtlich ihrer Einwohnerzahlen unterscheiden, ist die Vergleichbarkeit in Bezug auf Benchmark, Quartils- oder Mittelwert dennoch gegeben. Die durchschnittliche Einwohnerzahl aller Vergleichskommunen liegt bei rund 41.000. Unabhängig davon ist die Einwohnerzahl bei den Leistungskennzahlen unerheblich. Auf Ebene des Quartilswertes arbeiten wir mit der Quote Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Die unterschiedlichen Einwohnerzahlen werden damit automatisch berücksichtigt.

Bei der Darstellung der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich werden wir zudem bei Bedarf eine Klassierung vornehmen, um die Streuung der Kennzahlen aufzeigen zu können.

Analyse der Personalausgaben und des Stellenvolumens anhand personalwirtschaftlicher Kennzahlen

Systematik für die Erhebung und Bereinigung der Kennzahlen

Für die Bildung der personalwirtschaftlichen Kennzahlen wenden wir im Grundsatz die im Folgenden skizzierte Systematik für die Erhebung und Bereinigung an:

- Die Kennzahlenentwicklung betrachten wir – soweit dies für die Analyse sachdienlich erscheint - im intrakommunalen Zeitreihenvergleich für die Jahre 2003 bis 2006; soweit Daten auch für das Jahr 2007 vorhanden sind, beziehen wir dieses Jahr in unsere Analyse mit ein. Der interkommunale Vergleich erfolgt für das Jahr 2006.

- Wir betrachten das Aufgabenportfolio der Gesamtverwaltung grundsätzlich unabhängig von der Organisationsform; d. h. Eigenbetriebe, eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und Anstalten öffentlichen Rechts beziehen wir in die personalwirtschaftliche Analyse mit ein.

- Um eine differenzierte Analyse der Personalausgaben gewährleisten zu können, bereinigen wir diese sowohl im intrakommunalen

Zeitreihenvergleich als auch im interkommunalen Vergleich um die Gruppe 40 (Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit) und Untergruppe 416 (Beschäftigungsentgelte und dgl.).

- Im Jahr 2006, dem aktuellen interkommunalen Vergleichsjahr, bestehen in der kommunalen Landschaft Divergenzen im Hinblick auf die Zahl der geleisteten Sozialversicherungsbeiträge. Die Zahl der Beitragszahlungen schwankt zwischen 12 und 13 Zahlungen. Dies hängt mit der gesetzlichen Änderung der Fälligkeitsregelung für die Sozialversicherungsbeiträge (SV) zusammen. Wir berücksichtigen im Jahr 2006 einheitlich 12 SV-Beitragszahlungen.

Bereinigungssystematik im interkommunalen Vergleich

1. Schritt der Bereinigung

Da die Art der Aufgabenerledigung, aber auch der Grad der Ausgliederung in verschiedenen Aufgabenbereichen in der interkommunalen Landschaft zum Teil deutliche Unterschiede aufweist, nehmen wir auf Ebene des interkommunalen Vergleichs für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen grundsätzlich eine Bereinigung bestimmter Aufgaben vor.

Zu diesen Aufgabenbereichen gehören vor allem die Einzelpläne 7 und 8. Berücksichtigung finden hier lediglich die Abschnitte 76 (Sonstige öffentliche Einrichtungen) und 77 (Hilfsbetriebe der Verwaltung) sowie die Abschnitte 88 und 89 (Allgemeines Grund- bzw. Sondervermögen). Darüber hinaus nehmen wir eine Bereinigung für die Unterabschnitte 431 und 432 (Soziale Einrichtungen für Ältere bzw. Pflegebedürftige), Abschnitt 51 (Krankenhäuser) sowie Unterabschnitt 675 (Straßenreinigung) vor.

Nehmen Kommunen des Vergleichsrings diese Aufgaben noch selbst wahr, werden die in diesen Aufgaben vorgehaltenen Stellen bzw. die damit verbundenen Personalausgaben im interkommunalen Vergleich nicht berücksichtigt. Hierdurch können wir sicherstellen, dass ein gleiches Aufgabenspektrum, wenn auch in unterschiedlicher Intensität und Qualität betrachtet wird.

Bei der Stadt Schwerte wurden deshalb die Personalausgaben und, soweit dies möglich war, die entsprechenden Stellen bzw. Stellenanteile

der nachfolgend genannten Unterabschnitte (UA) beim interkommunalen Vergleich nicht berücksichtigt:

- UA 432 - Soziale Einrichtungen für Pflegebedürftige;
- UA 730 - Märkte;
- UA 750 - Bestattungswesen;
- UA 791 - Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr;
- UA 855 - Forstwirtschaftliche Unternehmen.

Verschiedene Aufgaben, die wir beim interkommunalen Vergleich ebenfalls nicht berücksichtigen, werden in der Stadt Schwerte vollständig oder zusätzlich vom Bauhof wahrgenommen. Da der Bauhof aber grundsätzlich in unsere Betrachtungen einbezogen wird, haben wir daher die Personalausgaben und Stellen des Bauhofes um die Ausgaben und Stellenanteile reduziert, die ausweislich der uns zur Verfügung gestellten Abrechnung auf die zu bereinigenden Bereiche entfallen. Im Einzelnen sind dies:

- Straßenreinigung und Winterdienst;
- Abfallbeseitigung und
- Bestattungswesen.

Mit dieser Verfahrensweise wird auch für diese Aufgaben eine einheitliche Bereinigung und entsprechende Vergleichbarkeit gewährleistet.

Insgesamt haben wir somit in einem ersten Schritt in Abstimmung mit der Stadt Schwerte 37,26 vollzeitverrechnete Stellenanteile und die damit verbundenen Personalausgaben in Höhe von 1.583.263 Euro für den interkommunalen Vergleich bereinigt. Hinsichtlich der Systematik entspricht diese Bereinigung der Vorgehensweise in der ersten Prüfrunde.

2. Schritt: Bildung differenzierter Kennzahlen durch eine „alternative Betrachtung"

Für die Kommunen des Vergleichsrings nehmen wir darüber hinaus eine weitere Differenzierung vor, da erfahrungsgemäß die Angebotspalette der Kommunen insbesondere in bestimmten personal– und kostenintensiven Aufgabenfeldern sehr unterschiedlich sein kann. Hierzu gehören

die Aufgabenbereiche Feuerwehr und Rettungsdienst, Kindertageseinrichtungen und eigene Gebäudereinigung. Da seit 2005 auch die rechtliche Ausgestaltung der Hartz IV-Gesetzgebung in den Kommunen unterschiedlich gehandhabt wird (ArGe oder Optionskommune), bleibt die Aufgabenwahrnehmung nach dem zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) für die Bildung der alternativen Kennzahlen ebenfalls unberücksichtigt.

Vor diesem Hintergrund bereinigen wir in einem zweiten Schritt die Stellen bzw. Personalausgaben, die für die aufgeführten Aufgabenbereiche vorgehalten werden.

Auch die Stadt Schwerte weist örtliche und strukturelle Besonderheiten im Hinblick auf die genannten Aufgabenbereiche auf. So betreibt die Stadt sieben eigene Kindertagesstätten; auch die Gebäudereinigung erfolgt teilweise noch mit eigenen Kräften. Dieses Aufgabenfeld wird im Prüfgebiet Gebäudewirtschaft näher untersucht. Darüber hinaus wird der Feuer- und Rettungsschutz für das Stadtgebiet über hauptamtliche Kräfte abgedeckt. Die Umsetzung der Hartz IV-Gesetzgebung erfolgt im Kreis Unna durch die ArGe. Die Stadt Schwerte als kreisangehörige Kommune hat für die Erfüllung der Aufgaben des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch daher eine Personalgestellung vorgenommen, wobei für die im Stellenplan der Kommune noch geführten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen eine Kostenerstattung erfolgt.

Die Berücksichtigung dieser Strukturmerkmale stellen wir durch eine Bereinigung dieser Aufgabenbereiche sicher. Für die beschriebene Ermittlung der „alternativen" Kennzahlen ergeben sich für die Stadt Schwerte folgende zusätzlich zu bereinigenden Werte:

Weitere Bereinigung der Personalausgaben und Stellen für den alternativen interkommunalen Vergleich 2006		
Aufgabe	Ausgaben in €	Ist-Stellen
Feuerwehr	1.163.570	22,03
Rettungsdienst	1.141.154	22,30
ALG II	684.437	16,61
Kindertageseinrichtungen	2.432.247	57,63
Eigenreinigung	898.185	27,60
insgesamt	**6.319.593**	**146,17**

Mit diesem zweiten Schritt bleiben bei der Bildung der „alternativen" Kennzahlen nochmals 146,17 vollzeitverrechnete Stellenanteile bzw. die

damit verbundenen Personalausgaben von 6.319.593 Euro unberücksichtigt.

Wir sind uns bewusst, dass wir nicht alle Faktoren, die ein unterschiedliches Stellenvolumen auslösen, im Rahmen der Prüfung berücksichtigen können. So spielen beispielsweise das Maß der Kundenorientierung sowie der Standard bzw. die Qualität der Leistungserbringung eine wesentliche Rolle für die Personalintensität. Unser Betrachtungsschwerpunkt liegt daher in den Bereichen Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit. Örtliche Besonderheiten können einen im Vergleich zu anderen Kommunen höheren Personalbedarf durchaus rechtfertigen – es stellt sich dann allerdings die Frage, ob die Stadt eine bewusste Entscheidung hinsichtlich des Mehraufwandes getroffen hat oder Wirtschaftlichkeitsaspekte nicht berücksichtigt wurden.

Ausgangslage der Stadt Schwerte

Bildung von Sondervermögen bzw. Anstalten öffentlichen Rechts

Zum 01. Januar 2003 hat der Rat der Stadt Schwerte den Kultur- und Weiterbildungsbetrieb (KuWeBe) in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) gegründet. Er besteht aus den Einrichtungen Kulturbüro, Musikschule, Stadtbücherei, Ruhrtalmuseum mit Stadtarchiv und Volkshochschule. Ausgaben und Stellen der AöR fließen in unsere Betrachtungen in vollem Umfang mit ein.

Personalausgaben

KIWI-Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner"

Die Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner" bildet das Verhältnis zwischen Einwohnerzahl und Personalausgaben ab. Dieser Quote kommt eine besondere Bedeutung zu, weil sich in ihr sowohl die Entwicklung des quantitativen Stellenvolumens – im Folgenden gemessen durch die Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner" - als auch des qualitativen Stellenniveaus – gemessen mit Hilfe der Quote „Personalausgaben je Ist-Stelle" - widerspiegelt.

Intrakommunaler Zeitreihenvergleich

Wir werden zunächst die Entwicklung des Gesamtpersonalausgabevolumens – ohne Bereinigung von Aufgabengebieten - im Referenzzeitraum sowie die dafür maßgeblichen Einflussfaktoren betrachten.

Für die Analyse der Entwicklung ist insbesondere die Betrachtung der Änderungsquote auf Basis der Rechnungsergebnisse aussagekräftig. Sie beziffert die Entwicklung der Personalausgaben, die erfahrungsgemäß von einer Vielzahl von Einflussgrößen abhängt. Die Quote zeigt, ob die Kommune maßvolle Steigerungen entsprechend der jeweiligen Orientierungsdaten des Landes NRW erzielt hat. Weiterhin ist sie generell ein wichtiges Kriterium bei der Beurteilung der Frage, inwieweit sich die tatsächlichen gesetzlichen und tariflichen Steigerungen ausgewirkt haben bzw. ob sie zumindest teilweise kompensiert werden konnten.

Für die Stadt Schwerte ergibt sich der folgende Zeitreihenvergleich:

Personalausgaben je Einwohner in Euro				
Jahr	Personalausgaben	Änderungsquote in Prozent	Einwohner laut LDS	Personalausgaben je Einwohner
2003	23.543.605		50.497	466
2004	23.553.172	0,04	50.175	469
2005	23.735.721	0,78	49.730	477
2006	23.273.744	-1,95	49.326	472

Die Entwicklung der Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner" ist abhängig von der

- Entwicklung der absoluten Ausgabenhöhe und der
- Entwicklung der Einwohnerzahl.

Da die Einwohnerzahlen im Referenzzeitraum 2003 bis 2006 deutlich gesunken sind, hat sich die Kennzahl trotz ebenfalls gesunkener Personalausgaben im Eckjahresvergleich erhöht.

Die Personalausgaben der Stadt Schwerte konnten von 2003 bis 2006 um 269.861 Euro reduziert werden; dies entspricht einem prozentualen Rückgang in Höhe von rund 1,15 Prozent. Die AöR hat mit rund 200.000 Euro geringeren Personalausgaben einen wesentlichen Anteil an der Gesamtminderung. Bei der Verwaltung konnten die Besoldungs- und Tarif-

erhöhungen des Jahres 2004 vollständig kompensiert werden. Darüber hinaus sind weitere Einsparungen erzielt worden. Dies wurde im Wesentlichen durch Stellenabbau bewirkt.

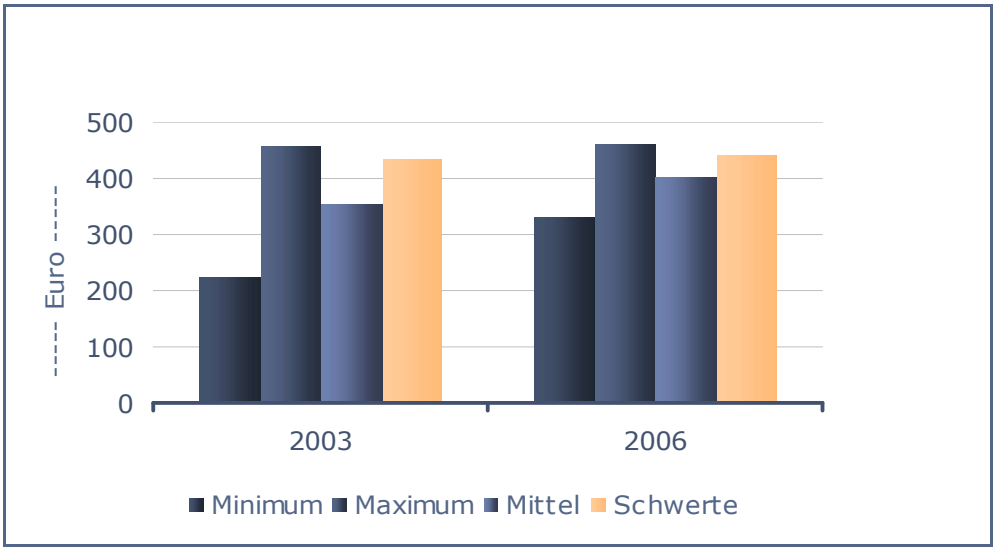
Interkommunaler Vergleich

Für die Betrachtung der Entwicklung der Personalausgaben je Einwohner nehmen wir retrospektiv einen Vergleich der in einem ersten Schritt bereinigten Kennzahlen zwischen der ersten und zweiten Prüfrunde bezogen auf den interkommunalen Vergleich vor.

Die Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner" der Stadt Schwerte zeigt dabei folgende Entwicklung auf:

Personalausgaben je Einwohner in Euro Entwicklung der Kennzahl in den interkommunalen Vergleichsjahren 2003 und 2006		
	Vergleichsjahr 2003	Vergleichsjahr 2006
Minimum	224	331
Maximum	457	462
Mittelwert	354	405
Schwerte	433	440

**Personalausgaben je Einwohner in Euro
Entwicklung der Kennzahl in den interkommunalen
Vergleichsjahren 2003 und 2006**



Die Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner" der Stadt Schwerte ist im Vergleichsjahr 2006 mit 440 Euro geringfügig gegenüber dem Jahr 2003 mit 433 Euro angestiegen. Sie liegt damit allerdings immer noch oberhalb des Mittelwertes, wenngleich eine tendenzielle Verbesserung im Verhältnis zum Mittelwert eingetreten ist.

In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die Vergleichswerte aller Kommunen in verbindlich festgelegte Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung des interkommunalen Eckwertes hinaus die Streuung der Kennzahlen aufzuzeigen:

Personalausgaben je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006				
bis 299 Euro	300 bis 349 Euro	350 bis 399 Euro	400 bis 449 Euro	mehr als 450 Euro
0	2	5	10	1

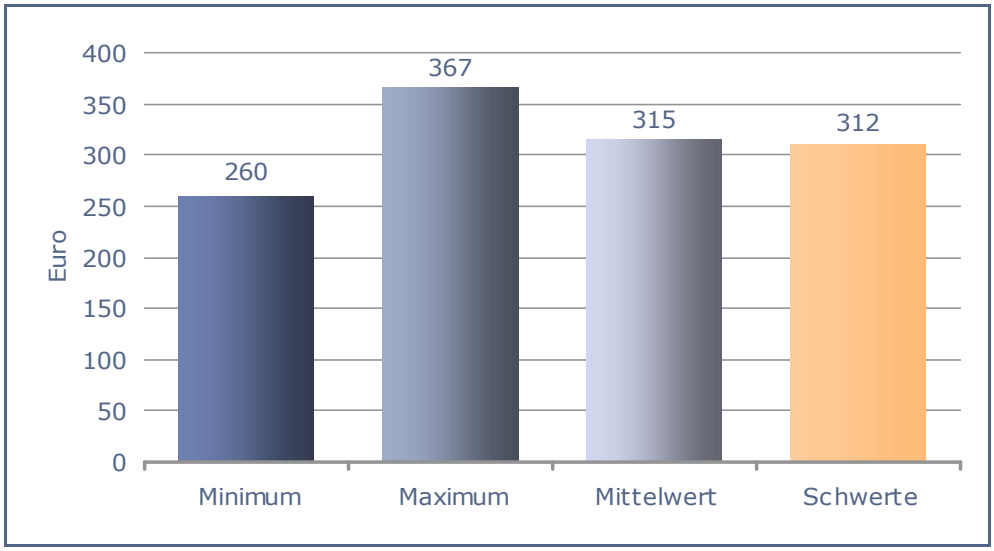
Hier zeigt sich, dass die Stadt Schwerte sich in der zweithöchsten Klasse der insgesamt 18 Vergleichskommunen befindet, wobei insgesamt sieben Kommunen im Ergebnis deutlich unter dem in der Stadt Schwerte erzielten Wert liegen.

Personalausgaben je Einwohner – alternative Betrachtung

Wie bereits erläutert, bereinigen wir in einem zweiten Schritt die Personalausgaben für die Aufgabenbereiche Feuerwehr und Rettungsdienst, Kindertageseinrichtungen, Eigenreinigung und ALG II bei allen Vergleichskommunen. Danach positioniert sich die Stadt Schwerte bei der Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner – alternativ" im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Personalausgaben je Einwohner – alternativ – in Euro im interkommunalen Vergleich 2006			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwerte
260	367	315	312

Personalausgaben je Einwohner – alternativ – im interkommunalen Vergleich 2006



Die entsprechenden Werte aus dem Jahr 2003 können hier nicht dargestellt werden, da ein alternativer Vergleich für die Stadt Schwerte in der ersten Runde noch nicht durchgeführt wurde.

Die Ausgabenquote der Stadt Schwerte kann sich in dieser Betrachtung minimal unter dem Mittelwert positionieren. Dies hängt ursächlich damit zusammen, dass die Personalausgaben in den bereinigten Aufgabebereichen mit rund 6,3 Mio. Euro relativ hoch im Vergleich zu den anderen Kommunen sind.

Vor dem Hintergrund einer gleichwohl nicht zufrieden stellenden gesamtfinanzwirtschaftlichen Haushaltssituation wollen wir im Folgenden alle bedeutenden Faktoren, die das Personalausgabevolumen einer Kommunalverwaltung beeinflussen, mit dem Ziel, weitere Potenziale zu erschließen, näher untersuchen.

Um die Positionierung der Stadt Schwerte in der Gesamtbetrachtung bewerten zu können, haben wir die wesentlichen steuerbaren Einflussfaktoren zusammengefasst:

Steuerbare Einflussfaktoren

Die maßgeblichen steuerbaren Faktoren, die auf die Entwicklung und interkommunale Positionierung der Personalausgaben je Einwohner Einfluss nehmen, sind das

- qualitative Stellenniveau sowie das
- quantitative Stellenvolumen.

Das qualitative Stellenniveau werden wir im Folgenden mit Hilfe der Kennzahl „Personalausgaben je Ist-Stelle" und das Stellenvolumen anhand der Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner" (Personalquote) näher untersuchen.

Personalausgaben je Ist-Stelle

Durch die Bildung dieser Kennzahl werden die Durchschnittsausgaben einer Ist-Stelle in der Stadt Schwerte, unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Beschäftigungsgruppe, errechnet.

Intrakommunaler Zeitreihenvergleich

Im Referenzzeitraum von 2003 bis 2006 hat sich die Kennzahl wie folgt entwickelt:

Personalausgaben je Ist-Stelle im Zeitreihenvergleich			
Jahr	Personalausgaben	Ist-Stellen	Personalausgaben je Ist-Stelle
2003	23.543.605	482	52.366
2004	X	X	X
2005	23.735.721	476	53.564
2006	23.273.744	473	52.660

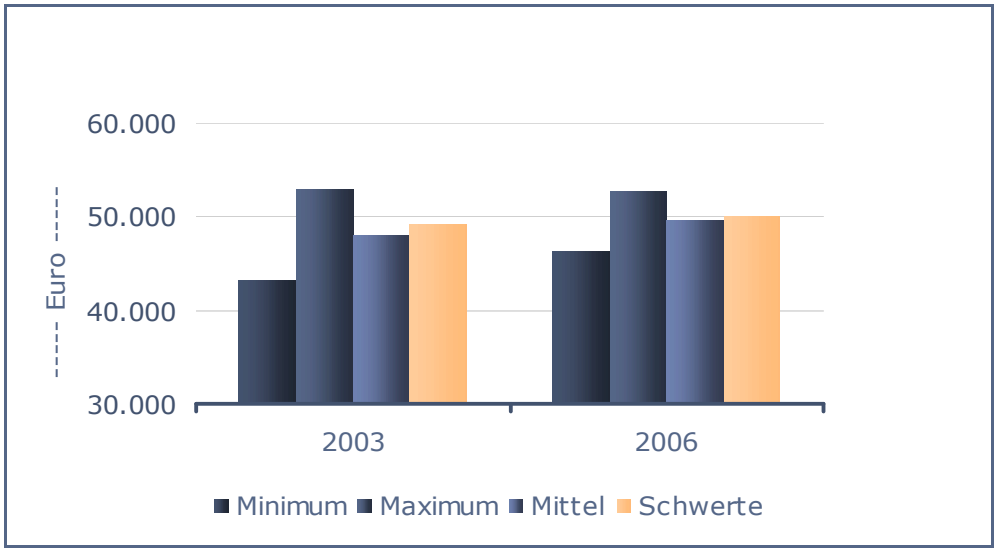
Die Daten des Jahres 2004 haben wir ausgeblendet, da im Zuge der Umstellung auf Vollzeitverrechnung eine fehlerhafte Ausweisung der Ist-Stellen vorlag, deren Ursache nicht mehr zu klären war.

Interkommunaler Vergleich

Die Kennzahl „Personalausgaben je Ist-Stelle" der Stadt Schwerte zeigt im interkommunalen Vergleich unter Berücksichtigung der vorgenommenen Bereinigung folgende Entwicklung auf:

Personalausgaben je Ist-Stelle in Euro Entwicklung der Kennzahl in den interkommunalen Vergleichsjahren 2003 und 2006		
	Vergleichsjahr 2003	Vergleichsjahr 2006
Minimum	43.339	46.270
Maximum	52.935	52.684
Mittelwert	47.979	49.661
Schwerte	49.159	49.980

Personalausgaben je Ist-Stelle in Euro
Entwicklung der Kennzahl in den interkommunalen Vergleichjahren 2003 und 2006



Demnach erreicht die Kennzahl „Personalausgaben je Ist-Stelle" der Stadt Schwerte im Jahr 2006 einen Wert in Höhe von 49.980 Euro je Stelle. Im Jahr 2003 – dem Vergleichsjahr der ersten Runde – betrug der Wert der Kennzahl 49.159 Euro je Ist-Stelle. Damit hat sich die Kennzahl nur unwesentlich verändert. Tendenziell ist die Positionierung im Jahr 2006 aber günstiger, da sich insbesondere das Minimum und der Mittelwert im Vergleich zum Jahr 2003 erhöht haben.

Auf die Kennzahlenentwicklung und –positionierung wirken sich unterschiedliche Effekte erhöhend und senkend aus. Deshalb isolieren wir zunächst die nicht beeinflussbaren Determinanten von den steuerbaren Einflussfaktoren:

Nicht oder nur bedingt steuerbare Faktoren:

- Die tarif- und besoldungsrechtlichen Steigerungsraten sind von der Stadt Schwerte nicht beeinflussbar. Da die Höhe der Steigerungsraten für alle Kommunen in gleichem Maße gilt, ergeben sich hier keine Vor- oder Nachteile für die Stadt im interkommunalen Vergleich.

- Das Durchschnittsalter der Beschäftigten liegt mit 46,52 Jahren über dem mit 45,62 Jahren bezifferten Mittelwert der Vergleichskommunen. Insoweit liegen die altersabhängigen Bezügebestandteile in der Stadt Schwerte über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

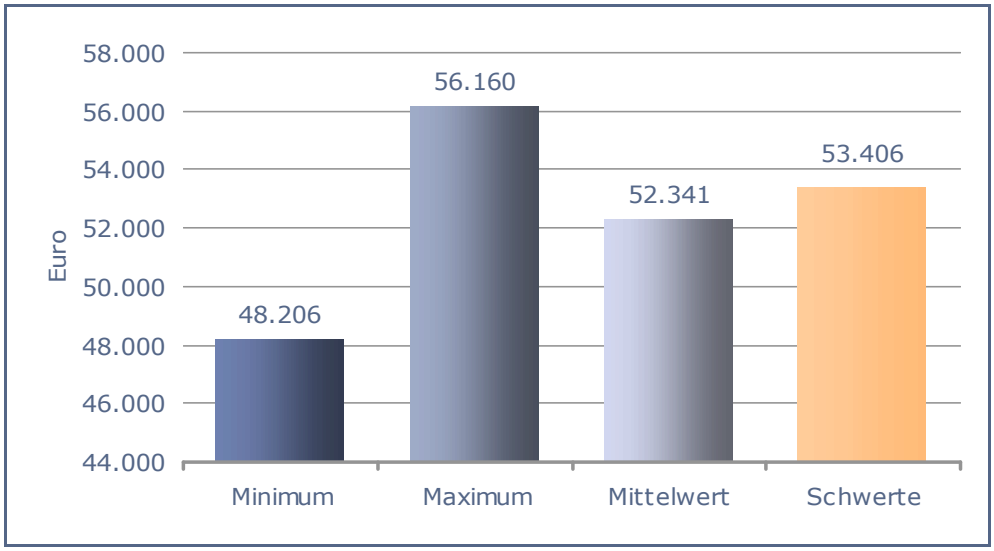
- Die Beihilfen je Ist-Stelle Beamte bewegen sich ebenfalls oberhalb des Mittelwertes.

Personalausgaben je Ist-Stelle – alternative Betrachtung

Die Kennzahl „Personalausgaben je Ist-Stelle" in ihrer alternativen Betrachtung unter Berücksichtigung der bereits genannten Bereinigungen zeigt dabei im interkommunalen Vergleich folgendes Ergebnis:

Personalausgaben je Ist-Stelle – alternativ – in Euro im interkommunalen Vergleich 2006			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwerte
48.206	56.160	52.341	53.406

Personalausgaben je Ist-Stelle- alternativ – im interkommunalen Vergleich 2006



Insgesamt ist bei diesem Alternativvergleich bei allen Werten eine deutliche Steigerung festzustellen. So liegt der Mittelwert bei dieser Betrachtung mit 52.341 Euro um 2.680 Euro höher. Die Ausgabenquote der Stadt Schwerte bewegt sich mit einem Wert in Höhe von 53.406 Euro auch bei der alternativen Darstellung oberhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen. Diese ungünstigere Positionierung resultiert unter anderem daraus, dass vergleichsweise viele Stellen der mittleren und unteren Entgeltgruppen bereinigt wurden.

Neben den bereits genannten Einflussfaktoren sind für die Kennzahl weitere Aspekte von Bedeutung.

Steuerbare Einflussfaktoren:

- Im Vergleichsjahr 2006 gab es diverse befristete Arbeitsverhältnisse von Beschäftigten, die zwar Ausgaben verursachten, deren Stellen aber nicht im Stellenplan geführt wurden.

- Kern und Ausgangspunkt der Kennzahl ist im Übrigen eine Bewertung des qualitativen Stellenniveaus. Ein interkommunaler Vergleich der Anteile tatsächlich besetzter Stellen nach Laufbahngruppen führt zu dem Ergebnis, dass das qualitative Stellenniveau der Stadt Schwerte in der Gesamtschau bei den Wahlbeamten und in den Laufbahnen des höheren Dienstes und gehobenen Dienstes den Mittelwert der Vergleichskommunen übersteigt.

In der nachfolgenden Tabelle werden die jeweiligen Werte verdeutlicht.

Laufbahngruppenanteile Wahlbeamte, höherer und gehobener Dienst in Prozent im interkommunalen Vergleich 2006				
Laufbahn	Minimum	Maximum	Mittelwert	Stadt Schwerte
Wahlbeamte	0,32	1,35	0,76	0,85
Höherer Dienst	1,57	5,51	3,85	4,57
Geh. Dienst	23,93	41,92	33,92	35,19

Stellenbewirtschaftung

Bereits in der ersten Prüfrunde haben wir die Stellenpläne der Stadt Schwerte unter den Gesichtspunkten

- Rechtskonformität mit der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) und
- Transparenz (insbesondere vollzeitäquivalente Abbildung der Stellen)

betrachtet.

Die Stellenpläne der Stadt Schwerte entsprechen auch im Referenzzeitraum von 2003 bis 2006 den formalen Anforderungen der GemHVO. Die von uns im Rahmen der vorangegangenen Prüfung empfohlene vollzeitverrechnete Stellenausweisung ist gänzlich umgesetzt worden. Hierdurch wird eine sehr gute Transparenz gewährleistet.

Feststellung

Die Stadt Schwerte ist den Empfehlungen der GPA NRW gefolgt und weist ihre Stellen seit dem Jahr 2005 in vollzeitverrechneter Form aus.

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner (Personalquote)

Intrakommunaler Zeitreihenvergleich

Die Stadt Schwerte hat ab dem Jahr 2005 sowohl die Soll- als auch die Ist-Stellen in vollzeitverrechneter Form im Stellenplan ausgewiesen. Wie bereits bei den Ausführungen zur Kennzahl „Personalausgaben je Ist-Stelle" erwähnt, konnte die korrekte Stellenzahl im Jahr 2004 wegen der Umstellung auf Vollzeitverrechnung nicht ermittelt werden. Auf eine tabellarische Darstellung des Stellenverlaufs aller betrachteten Jahre haben wir daher an dieser Stelle verzichtet. Die Entwicklungstendenz ergibt sich aus der nachfolgenden Gegenüberstellung der Jahre 2003 und 2006.

Vergleich Ist-Stellen (vollzeitverrechnet) 2003 und 2006	
Jahr	Ist-Stellen zum 30.06.
2003	481,91
2006	472,94

Die Ist-Stellen haben sich im Eckjahresvergleich um rund neun Stellen reduziert. Dies entspricht einem prozentualen Stellenrückgang von 1,87 Prozent. Auf Seiten der Verwaltung wurden im Wesentlichen Stellen des eigenen Reinigungspersonals abgebaut. Auch der KuWeBe hat zur Stellenreduzierung beigetragen, wobei der Abbau von sog. Pauschalstellen hier nicht berücksichtigt wurde, da solche Stellen im Stellenplan nur nachrichtlich genannt werden.

Die Entwicklung der Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner" im intrakommunalen Zeitreihenverlauf zeigt unter Ausblendung des Jahres 2004 folgende Tendenz auf:

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner			
Jahr	Ist-Stellen (gesamt)	Einwohner laut LDS zum 31.12.	Ist-Stellen je 1.000 Ew (gesamt)
2003	481,91	50.497	9,54
2004	X	X	X
2005	475,69	49.730	9,57
2006	472,94	49.326	9,59

Trotz Reduzierung der Ist-Stellen ist die Kennzahl selbst angestiegen. Dies ist auf den relativ deutlichen Rückgang der Einwohnerzahlen zurückzuführen.

Interkommunaler Vergleich

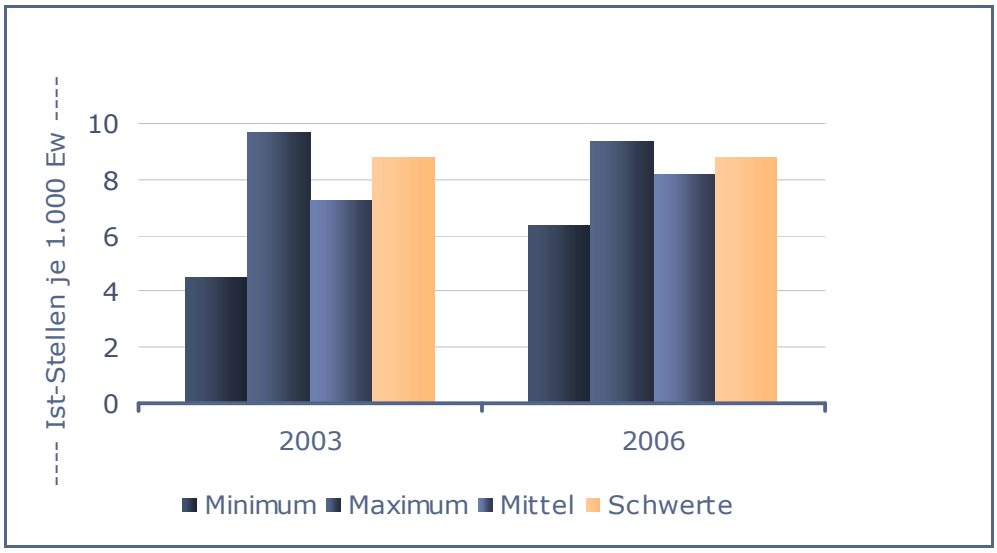
Die Personalquote einer Verwaltung gibt Aufschluss darüber, in welchem Umfang die Kommune Personal im Hinblick auf die Einwohnerzahl bereitstellt. Die Kennzahl kann keine Aussage zur Qualität und dem Umfang der Aufgabenerledigung in einer Kommune treffen, sodass die Personalquote nur ein mittelbares Indiz für Effizienz und Effektivität der Kommunalverwaltung sein kann.

Die Entwicklung der Personalquote wird durch einen Vergleich der Kennzahlen zwischen der ersten und zweiten Prüfrunde - bezogen auf den interkommunalen Vergleich - deutlich.

Für die Stadt Schwerte stellen sich die Vergleichswerte wie folgt dar:

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner Entwicklung der Kennzahl in den interkommunalen Vergleichsjahren 2003 und 2006		
	Vergleichsjahr 2003	Vergleichsjahr 2006
Minimum	4,54	6,36
Maximum	9,71	9,37
Mittelwert	7,28	8,19
Schwerte	8,80	8,80

**Ist-Stellen je 1.000 Einwohner
Entwicklung der Kennzahl in den interkommunalen Vergleichjahren 2003 und 2006**



Die Stadt Schwerte erreicht im Jahr 2006 mit 8,80 Stellen je 1.000 Einwohner exakt den gleichen Wert wie im Jahr 2003. Im Ergebnis positioniert sich die Stadt Schwerte mit dieser Quote zwar noch über dem Mittelwert der bisher von uns geprüften Kommunen in der Größenklasse „mittlere kreisangehörige Städte". Tendenziell ist jedoch eine Verbesserung eingetreten, da sowohl das Minimum als auch der Mittelwert deutlich gestiegen sind. Während die absolute Stellendifferenz im Jahr 2003 in Bezug auf den Mittelwert und die Einwohnerzahl noch bei rund 76 lag, hat sie sich im Jahr 2006 auf rund 30 Stellen verbessert.

Die Auswirkungen des Stellenabbaues werden auch deutlich, wenn man die erreichte Positionierung der Stadt Schwerte dem Medianwert von 8,35 Stellen gegenüberstellt. Der Median gibt Aufschluss darüber, inwieweit Extremwerte einzelner Kommunen den Mittelwert beeinflussen. Dies bedeutet im vorliegenden Fall, dass einige wenige niedrige Personalquoten den arithmetischen Mittelwert von 8,19 Stellen stärker nach unten beeinflusst haben. Damit tendiert die größere Zahl der Vergleichskommunen näher zum Median von 8,35 Stellen.

Wie schon bei der Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner" werden in der nachfolgenden tabellarischen Übersicht die Vergleichswerte aller Kommunen in verbindlich festgelegte Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung des interkommunalen Eckwertes hinaus die Streuung der Kennzahlen aufzuzeigen:

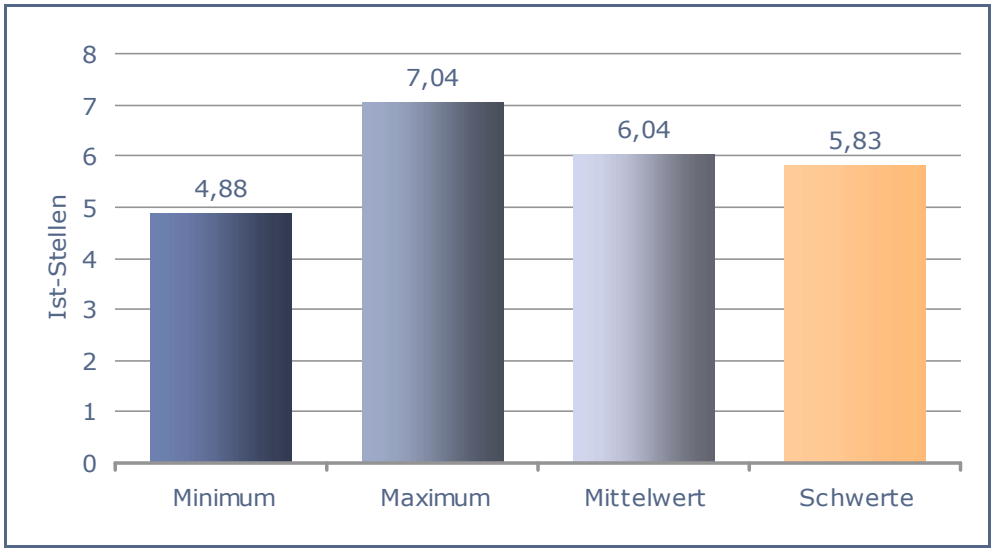
Personalquote Ist-Stellen je 1.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006				
bis 5,99 Stellen	6,00 bis 6,99 Stellen	7,00 bis 7,99 Stellen	8,00 bis 8,99 Stellen	mehr als 9,00 Stellen
0	2	4	9	3

KIWI-Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner" – alternative Betrachtung

Unter Berücksichtigung der durchgeführten zusätzlichen Bereinigungen der Aufgabenbereiche Feuerwehr und Rettungsdienst, Kindertageseinrichtungen, Eigenreinigung und ALG II ergeben sich für die Stadt Schwerte folgende Kennzahlenwerte:

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner – alternativ- im interkommunalen Vergleich 2006			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwerte
4,88	7,04	6,04	5,83

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner 2006 – alternative Betrachtung



Die entsprechenden Werte aus dem Jahr 2003 können wie schon bei den vorherigen Kennzahlen nicht dargestellt werden, da ein alternativer Vergleich für die Stadt Schwerte in der ersten Runde noch nicht durchgeführt wurde.

Im Ergebnis positioniert sich die Stadt Schwerte mit 5,83 Stellen je 1.000 Einwohner nunmehr unterhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen. Der erzielte Kennzahlenwert macht deutlich, dass die Stadt Schwerte eine vergleichsweise sehr hohe Stellenausstattung in den oben bereinigten Aufgabenbereichen vorhält. Dies betrifft insbesondere die Kindertageseinrichtungen mit knapp 58 Stellen sowie die Eigenreinigung mit rund 28 Stellen. Insgesamt wurden 146 Stellen bereinigt. Die Betrachtung zeigt auf, dass die alternative Personalquote im interkommunalen Vergleich durch den vergleichsweise hohen Umfang der Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Feuerwehr und Rettungsdienst, Kindertageseinrichtungen, Eigenreinigung und ALG II deutlich beeinflusst wird.

Die Klassierung zeigt hier folgendes Ergebnis:

Personalquote Ist-Stellen je 1.000 Einwohner – alternativ - im interkommunalen Vergleich 2006				
bis 4,99 Stellen	5,00 bis 5,99 Stellen	6,00 bis 6,99 Stellen	7,00 bis 7,99 Stellen	mehr als 8,00 Stellen
2	4	11	1	0

Hier zeigt sich, dass die Stadt Schwerte sich nunmehr in der zweitniedrigsten Klasse der insgesamt 18 Vergleichskommunen befindet, wobei aber noch fünf Kommunen im Ergebnis unter dem in der Stadt Schwerte erzielten Wert liegen.

Nachdem nunmehr Aussagen zur Entwicklung und interkommunalen Positionierung der Stellenausstattung getroffen werden konnten, geht es im Folgenden im Kern darum, weitere Potenziale zu ermitteln. Dies stellen wir mit Hilfe

- der Benchmark orientierten Analyse von Leistungskennzahlen auf Ebene der untersuchten Produktbereiche „Soziale Leistungen" und „Jugend" sowie
- dem Stellenvergleich für weitere Verwaltungsbereiche auf Basis einheitlich definierter Aufgabenfelder

sicher.

Ermittlung von Stelleneinsparpotenzialen

Produktbereich Soziale Leistungen

Übergeordnete Finanzkennzahl ist im Folgenden die Quote „Personalausgaben für einheitlich definierte Produkte des Produktbereichs Soziale Leistungen je Einwohner (Ist-Ausgaben)."

Diese Kennzahl erlaubt eine Aussage sowohl über das quantitative Stellenvolumen als auch über das qualitative Stellenniveau in diesem Produktbereich.

Die Bildung dieser Kennzahl erfolgte durch eine Addition der von der Stadt Schwerte ermittelten mitarbeiterbezogenen Personalausgaben je Produkt.

Folgende Produkte, für die allein die kommunalen Träger verantwortlich zeichnen, fließen einheitlich für alle Kommunen im interkommunalen Vergleich in diesen Produktbereich ein:

- Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (WoGG),
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG),
- Leistungen nach dem Dritten und Vierten Kapitel Sozialgesetzbuch –Zwölftes Buch – Sozialhilfe (SGB XII) –(Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)
- Rentenversicherungsangelegenheiten nach dem Sozialgesetzbuch – Sechstes Buch (SGB VI)– Gesetzliche Rentenversicherung.

Um eine Ungleichbehandlung von tariflich Beschäftigten und verbeamteten Kräften im Hinblick auf die zu leistenden Sozialbeiträge zu vermeiden, haben wir für verbeamtete Kräfte jeweils einen den tatsächlichen Verhältnissen der Stadt Schwerte entsprechenden Versorgungs- und Beihilfezuschlag hinzuaddiert.

Die Stadt Schwerte kann sich im interkommunalen Vergleich wie folgt positionieren:

Personalausgaben für einheitlich definierte Produkte des Produktbereichs Soziale Leistungen je Einwohner (Ist-Ausgaben)	
Schwerte	10,73 Euro
Mittelwert	11,49 Euro

Die Personalausgaben je Einwohner liegen für den Produktbereich „Soziale Leistungen" in der Stadt Schwerte unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Der Durchschnittswert wird um 0,76 Euro unterschritten. Absolut beträgt die Abweichung bezogen auf die Einwohnerzahl 2006 rund 37.500 Euro.

Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass die mitarbeiterbezogenen Ist-Personalausgaben durch verschiedene individuelle soziale Aspekte (z. B. Alter, Familienstand) der jeweils für die Produkte tätig werdenden Beschäftigten von Kommune zu Kommune variieren werden.

Um Verzerrungen aufgrund der beschriebenen individuellen Besonderheiten im interkommunalen Vergleich ausblenden und uns in der Analyse auf die wesentlichen personalwirtschaftlichen Aspekte (Stellenvolumen und Stellenniveau) konzentrieren zu können, werden wir die Kennzahl im Folgenden auf Basis von Durchschnitts-Personalausgaben der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) darstellen. Zur Ermittlung dieses Durchschnittswertes haben wir die tatsächlich in der Kommune vorhandenen Stellenanteile je ausgewiesener Entgelt– bzw. Besoldungsgruppen der jeweiligen Produktbereiche als Basis genommen und haben hierzu parallel die Durchschnitts-Personalausgaben der KGSt in Bezug auf die gleichen Entgelt– bzw. Besoldungsgruppen analog ermittelt.

Personalausgaben für einheitlich definierte Produkte des Produktbereichs Soziale Leistungen je Einwohner (KGSt-Ausgaben)	
Schwerte	10,59 Euro
Mittelwert	11,08 Euro

Sowohl der Mittelwert als auch der KGSt-Wert der Stadt Schwerte haben sich in diesem Falle reduziert. Die Quote der Stadt Schwerte unterschreitet den Durchschnittswert nunmehr um 0,49 Euro je Einwohner, dies entspricht knapp 24.200 Euro.

Wir werden im Folgenden zum Zwecke der Potenzialermittlung eine Analyse der diesem Produktbereich zugehörigen Produkte anhand der Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen vornehmen.

Um eine höchstmögliche Validität des Vergleichs sicherstellen zu können, basieren die Wirtschaftlichkeitskennzahlen in der produktorientierten Betrachtung durchgängig auf KGSt-Durchschnittsausgaben.

Produkt Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (WoGG)

Die übergeordnete Wirtschaftlichkeitskennzahl des Produktes „Wohngeld" ist die Quote „Personalausgaben (KGSt) je Wohngeld–Berechnungsfall". Die Kennzahl wird sowohl durch das quantitative Stellenvolumen (im Folgenden gemessen durch die Leistungskennzahl „Zahl der Wohngeldberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle") als auch durch das qualitative Stellenniveau (im Folgenden gemessen mit Hilfe der Kennzahl „Personalausgaben je Ist-Stelle") beeinflusst. Im Rahmen des interkommunalen Vergleichs erfolgt unter Berücksichtigung der Steuerungsleistungen eine Potenzialermittlung auf Grundlage der Leistungskennzahl, die durch die Festsetzung eines Benchmarks gekennzeichnet ist.

Produkt Wohngeld Zusammenfassende Darstellung von Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen		
Bezeichnung	Schwerte	Mittelwert
Personalausgaben je Wohngeld-Berechnungsfall	144,11	98,72
Personalausgaben je Ist-Stelle	55.625	46.913
Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	386	616

Ersichtlich überschreitet die übergeordnete Wirtschaftlichkeitskennzahl „Personalausgaben je Wohngeld-Berechnungsfall" den Mittelwert um 45,39 Euro. Von den Vergleichskommunen haben zurzeit nur zwei Städte höhere Ausgaben je Fall zu verzeichnen. Bei den Personalausgaben je Ist-Stelle bildet die Stadt Schwerte mit 55.625 Euro aktuell den Maximumwert.

Im Bereich des qualitativen Stellenniveaus, das sich in der Kennzahl „Personalausgaben je Ist-Stelle" widerspiegelt, ist eine belastbare Aussage im Rahmen der Prüfung nur eingeschränkt möglich.

Die Höhe des Kennzahlenwertes hängt entscheidend davon ab, welche Mitarbeiter mit welchem Aufgabenzuschnitt diese Aufgabe wahrnehmen und wie diese Stellen bewertet sind. Die Bewertung von Stellen hängt neben den dort jeweils wahrzunehmenden Aufgaben maßgeblich von dem damit verbundenen zeitlichen Aufwand ab. Eine verlässliche Einschätzung kann daher nur im Rahmen einer analytischen Stellenbewertung erfolgen.

Das qualitative Stellenniveau der Stadt Schwerte liegt in diesem Produkt über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Der Schwerpunkt der Stellenwertigkeiten in den Vergleichskommunen liegt im Aufgabenfeld „Wohngeld" bei Entgeltgruppe 8. In der Stadt Schwerte werden die Sachbearbeiter nach den Entgeltgruppen 11 und 9 eingruppiert.

Neben der qualitativen Personalausstattung im Produkt Wohngeld ist auch die durchschnittliche Anzahl der Bearbeitungsfälle je Vollzeitstelle entscheidend. Das Stellenvolumen bemessen wir anhand der Leistungskennzahl „Zahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle". Hier ist eine deutliche Differenz zum Mittelwert der Vergleichskommunen festzustellen, so dass davon auszugehen ist, dass die quantitative Leistung sich auf einem niedrigen Niveau befindet.

Die intrakommunale Zeitreihe der Leistungskennzahl stellt sich für die Jahre 2004 bis 2006 wie folgt dar:

Zahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle			
Jahr	Berechnungsfälle	Vollzeitverrechneter Stellenanteil	Berechnungsfälle je Stelle
2004	3.395	3,50	970
2005	2.210	3,50	631
2006	1.351	3,50	386

Die Entwicklung der Fallzahlen zeigt einen deutlichen Rückgang der laufenden Wohngeldfälle um rund sechzig Prozent auf. Das zur Aufgabenerledigung bereitgestellte Stellenvolumen wurde im gesamten Zeitreihenverlauf gleichwohl nicht auf die sinkenden Fallzahlen ausgerichtet. Hier ist ein deutlicher Handlungsbedarf für die Kommune erkennbar. In diesem Zusammenhang muss allerdings das abzusehende neue Wohngeldrecht berücksichtigt werden.

Empfehlung

Die Stadt Schwerte sollte die sinkenden Fallzahlen im Produkt Wohngeld zum Anlass nehmen, die für die Aufgabenerledigung erforderlichen Stellen dieser Entwicklung anzugleichen.

Unter Berücksichtigung des von uns ermittelten Benchmarks ergeben sich hier folgende monetären Potenziale:

Monetäre Potenzialermittlung auf Basis von KGSt-Ausgaben anhand der Zahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle 2006		
Bezeichnung	Wert	Indikator
Zahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je VZ-Stelle in der Stadt Schwerte	386	
Zahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je VZ-Stelle **Benchmark**	770	F 1
Anzahl der Wohngeld-Berechnungsfälle insgesamt in der Stadt Schwerte	1.351	F 2
Benötigte Anzahl VZ-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	1,75	F2/F1
Tatsächliche Anzahl VZ Stellen in der Stadt Schwerte	3,50	S 1
Stelleneinsparpotenzial absolut	**1,75**	S 1 – (F2/F1)= **S 2**
Personalausgaben je Ist-Stelle auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten	55.625	A 1
Monetäres Potenzial	**97.344**	S 2 x A 1

Feststellung

Auf Basis des ermittelten Stelleneinsparpotenzials sowie der durchschnittlichen Personalausgaben je Ist-Stelle auf Basis der KGSt-Werte der Stadt Schwerte ergibt sich im Produkt Wohngeld für die Stadt Schwerte ein monetäres Potenzial in Höhe von rund 97.000 Euro.

Produkt Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Auf Ebene dieses Produktes konzentrieren wir uns auf die Leistungsgewährung im engeren Sinne (ohne Betreuung, ohne Bewirtschaftung und Unterhaltung der Unterkünfte), wie sie von uns im Rahmen der Datenerhebung eindeutig definiert wurde.

Es ergeben sich folgende Kennzahlenwerte für die Stadt Schwerte:

Produkt Asylbewerberleistungsgesetz – Leistungsgewährung im engeren Sinn - Zusammenfassende Darstellung von Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen		
Bezeichnung	Schwerte	Mittelwert
Personalausgaben je Leistungsbezieher AsylbLG (KGSt)	239	507
Personalausgaben je Ist-Stelle (KGSt)	51.596	50.929
Asyl-Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle	216	135

Aus der übergeordneten Wirtschaftlichkeitskennzahl ist erkennbar, dass die Personalausgaben je Leistungsbezieher nach dem AsylbLG der Stadt Schwerte deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen liegen.

Die Personalausgaben je Ist-Stelle bewegen sich nur geringfügig über dem durchschnittlichen Wert der anderen Kommunen gleicher Größenordnung.

Der Schwerpunkt der Stellenwertigkeiten in den Vergleichskommunen liegt im Aufgabenfeld „AsylbLG" bei Entgeltgruppe 9. In der Stadt Schwerte wird ein Sachbearbeiter mit einem Stellenanteil von 1,0 ebenfalls nach Entgeltgruppe 9 eingruppiert. Ein weiterer Mitarbeiter, der allerdings nur einen Stellenanteil von 0,4 innehat, wird nach A 10 BBesG besoldet. Damit wird der Wert der Kennzahl „Personalausgaben je Ist-Stelle" im Wesentlichen bestätigt.

Die Betrachtung der Leistungskennzahl „Durchschnittliche Zahl der Asyl-Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Leistungsgewährung im engeren Sinne" zeigt folgende Entwicklung auf:

Zahl der Asyl-Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle			
Jahr	Leistungsbezieher	Vollzeitverrechneter Stellenanteil	Leistungsbezieher je Stelle
2004	287	2,00	144
2005	304	2,00	152
2006	302	1,40	216

Der Benchmark für diese Kennzahl liegt im Vergleichsjahr 2006 bei 188 und wird demnach von der Stadt Schwerte mit 216 überschritten. Monetäre Potenziale können bei diesem Produkt somit nicht ausgewiesen werden.

Produkt Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) nach dem Dritten Kapitel Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch Sozialhilfe (SGB XII) sowie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel SGB XII

Die Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen dieses Produktes stellen sich für die Stadt Schwerte wie folgt dar:

Produkt 3. Kapitel HLU sowie 4. Kapitel GSiAE SGB XII Zusammenfassende Darstellung von Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen		
Bezeichnung	Schwerte	Mittelwert
Personalausgaben je Leistungsbezieher HLU/GSiAE (KGSt)	277	473
Personalausgaben je Ist-Stelle (KGSt)	51.395	50.628
Zahl der Leistungsbezieher HLU/GSiAE je Vollzeit-Stelle	186	128

Bei diesem Produkt ist die Positionierung ähnlich wie bei dem Produkt Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im engeren Sinne.

Während sich die Personalausgaben je Leistungsbezieher HLU/GSiAE deutlich unterhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen bewegen, liegen die Personalausgaben je Ist-Stelle geringfügig über dem Durchschnitt.

Der Benchmark für diese Kennzahl liegt im Vergleichsjahr 2006 bei 179 Fällen je Ist-Stelle. Die Stadt Schwerte erreicht hier einen Wert von 186,

so dass sich auch bei diesem Produkt keine monetären Potenziale ergeben.

Produkt Rentenversicherungsangelegenheiten nach dem Sozialgesetzbuch (SGB VI)

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen ergeben sich folgende Werte:

Produkt Rentenversicherungsangelegenheiten SGB VI Zusammenfassende Darstellung von Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen		
Bezeichnung	Schwerte	Mittelwert
Personalausgaben je Antragsverfahren SGB VI (KGSt)	78,86	80,63
Personalausgaben je Ist-Stelle (KGSt)	51.395	49.032
Anzahl der Antragsverfahren SGB VI je Vollzeit-Stelle	652	770

Während die übergeordnete Wirtschaftlichkeitskennzahl „Personalausgaben je Antragsverfahren SGB VI" den Mittelwert um 1,77 Euro unterschreitet, liegen die Personalausgaben je Ist-Stelle bei der Stadt Schwerte mit 51.395 Euro oberhalb des Mittelwertes.

Das Stellenvolumen bemessen wir anhand der Leistungskennzahl „Anzahl der Antragsverfahren SGB VI je Vollzeit-Stelle". Hier ist eine deutliche Differenz zum Mittelwert der Vergleichskommunen festzustellen, so dass davon auszugehen ist, dass die quantitative Leistung sich auf einem geringen Niveau befindet.

Da uns die Anzahl der Antragsverfahren lediglich für das Jahr 2006 vorliegt, kann die intrakommunale Zeitreihe der Leistungskennzahl nicht dargestellt werden. Von daher beschränken wir uns nachfolgend auf die Ermittlung des Potenzials auf der Basis des Vergleichsjahres 2006.

Monetäre Potenzialermittlung auf Basis von KGSt-Ausgaben anhand der Zahl der Anzahl der Antragsverfahren nach SGB VI je Vollzeit-Stelle 2006		
Bezeichnung	Wert	Indikator
Zahl der Antragsverfahren SGB VI je VZ-Stelle in der Stadt Schwerte	652	
Zahl der Antragsverfahren SGB IV je VZ-Stelle **Benchmark**	1.397	F 1
Anzahl der Antragsverfahren SGB VI insgesamt in der Stadt Schwerte	1.160	F 2
Benötigte Anzahl VZ-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	0,83	F2/F1
Tatsächliche Anzahl VZ Stellen in der Stadt Schwerte	1,78	S 1
Stelleneinsparpotenzial absolut	**0,95**	S 1 – (F2/F1)= **S 2**
Personalausgaben je Ist-Stelle auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten	51.395	A 1
Monetäres Potenzial	**48.825**	S 2 x A 1

Feststellung

Auf Basis des ermittelten Stelleneinsparpotenzials sowie der durchschnittlichen Personalausgaben je Ist-Stelle auf Basis der KGSt-Werte der Stadt Schwerte ergibt sich im Produkt Rentenversicherungsangelegenheiten SGB VI für die Stadt Schwerte ein monetäres Potenzial in Höhe von rund 49.000 Euro.

Die Personalintensität im Hinblick auf die Erledigung von Rentenversicherungsangelegenheiten ist in der kommunalen Landschaft sehr unterschiedlich. Sie hängt insbesondere ab von der Beratungsqualität, die zwischen den Kommunen stark variiert. Der Benchmark wird von einer Kommune erreicht, die sich am gesetzlichen Mindeststandard orientiert und daher keine qualifizierte Rentenberatung durchführt.

Produktbereich Jugend

Übergeordnete Finanzkennzahl ist im Folgenden die Quote „Personalausgaben für einheitlich definierte Produkte des Produktbereichs Jugend je Einwohner (Ist-Ausgaben)."

Diese Kennzahl erlaubt wiederum eine Aussage sowohl über das quantitative Stellenvolumen als auch über das qualitative Stellenniveau in diesem Produktbereich.

Die Bildung dieser Kennzahl erfolgte durch eine Addition der von der Stadt Schwerte ermittelten mitarbeiterbezogenen Personalausgaben je Produkt.

Folgende Produkte, für die jeweils noch Teilprodukte gebildet wurden, haben wir im Rahmen unserer Prüfung einer näheren Betrachtung unterzogen:

Produkt Erzieherische Hilfen

- Teilprodukt „Wirtschaftliche Jugendhilfe"

Produkt Interessenvertretungen

- Teilprodukt „Amtspflegschaften, Amtsvormundschaften"
- Teilprodukt „Beistandschaften"

Produkt Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren

- Teilprodukt „Jugendgerichtshilfe"

In die übergeordnete Finanzkennzahl sind auch die Teilprodukte „Allgemeiner Sozialer Dienst" (ASD) und „Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz" (UVG) eingeflossen, werden aber aufgrund notwendiger Modifizierungen der Falldefinitionen nicht explizit dargestellt.

Um auch hier eine Ungleichbehandlung von tariflich Beschäftigten und verbeamteten Kräften im Hinblick auf die zu leistenden Sozialbeiträge zu vermeiden, haben wir für verbeamtete Kräfte wiederum jeweils einen den tatsächlichen Verhältnissen der Stadt Schwerte entsprechenden Versorgungs- und Beihilfezuschlag hinzuaddiert.

Die Stadt Schwerte kann sich im interkommunalen Vergleich wie folgt positionieren:

Personalausgaben für einheitlich definierte Produkte des Produktbereichs Jugend je Einwohner (Ist-Ausgaben)	
Schwerte	11,42 Euro
Mittelwert	14,21 Euro

Die Personalausgaben je Einwohner liegen für den Produktbereich „Jugend" in der Stadt Schwerte unterhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen. Der Durchschnittswert wird um 2,79 Euro unterschritten.

Auch hier haben wir zur Vermeidung von Verzerrungen aufgrund der beschriebenen individuellen Besonderheiten im interkommunalen Vergleich die Kennzahl im Folgenden auf Basis von Durchschnitts-Personalausgaben der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) dargestellt. Zur Ermittlung dieses Durchschnittswertes haben wir die tatsächlich in der Kommune vorhandenen Stellenanteile je ausgewiesener Entgelt– bzw. Besoldungsgruppe des Produktbereiches Jugend als Basis verwendet und haben hierzu parallel die Durchschnitts-Personalausgaben der KGSt in Bezug auf die gleichen Entgelt– bzw. Besoldungsgruppen analog ermittelt.

Personalausgaben für einheitlich definierte Produkte des Produktbereichs Jugend je Einwohner (KGSt-Ausgaben)	
Schwerte	11,66 Euro
Mittelwert	13,64 Euro

Während sich der Mittelwert insgesamt reduziert hat, ist der KGSt-Wert der Stadt Schwerte in diesem Falle minimal angestiegen. Dennoch unterschreitet die Quote der Stadt Schwerte auch bei diesem Vergleich den Durchschnittswert. Die Differenz beträgt nunmehr 1,98 Euro je Einwohner, dies entspricht 97.665 Euro. Aus diesem Ergebnis lässt sich schließen, dass bezogen auf das Stellenvolumen bzw. das Besoldungs- bzw. Vergütungsniveau im Produktbereich Jugend nur geringe Handlungspotenziale vorhanden sein könnten.

Wir werden im Folgenden daher eine Analyse der diesem Produktbereich zugehörigen Produkte anhand der Wirtschaftlichkeits- und Leistungs-

kennzahlen vornehmen, um unabhängig von den sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Stadt Schwerte Potenziale zu ermitteln.

Um eine höchstmögliche Validität des Vergleichs sicherstellen zu können, basieren die Wirtschaftlichkeitskennzahlen in der produktorientierten Betrachtung durchgängig auf KGSt-Durchschnittsausgaben.

Produkt Erzieherische Hilfen, Teilprodukt „Wirtschaftliche Jugendhilfe"

Die Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen stellen sich für dieses Teilprodukt wie folgt dar:

Produkt Wirtschaftliche Jugendhilfe Zusammenfassende Darstellung von Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen		
Bezeichnung	Schwerte	Mittelwert
Personalausgaben je Hilfefall Wirtschaftliche Jugendhilfe (KGSt)	238	397
Personalausgaben je Ist-Stelle (KGSt)	47.817	51.059
Zahl der Hilfefälle Wirtschaftliche Jugendhilfe je Vollzeit-Stelle	201	150

Bei der übergeordneten Wirtschaftlichkeitskennzahl „Personalausgaben je Hilfefall Wirtschaftliche Jugendhilfe" wird der Mittelwert deutlich unterschritten. Die durchschnittlichen Personalausgaben je Ist-Stelle liegen ebenfalls erkennbar unterhalb des Mittelwertes. Das bedeutet, dass das qualitative Stellenniveau vergleichsweise gering ist und die Stadt Schwerte dennoch relativ wenig Personal bezogen auf die Fallzahl für die Erledigung dieser Aufgaben einsetzt. Dies wird verdeutlicht, indem wir das Stellenvolumen anhand der Leistungskennzahl „Zahl der Hilfefälle Wirtschaftliche Jugendhilfe je Vollzeit-Stelle" bemessen. Hier ist eine deutliche Differenz zum Mittelwert der Vergleichskommunen festzustellen. Die quantitative Leistung befindet sich demnach auf einem vergleichsweise hohen Niveau.

Die intrakommunale Zeitreihe der Leistungskennzahl stellt sich für die Jahre 2004 bis 2006 wie folgt dar:

Zahl der Hilfefälle Wirtschaftliche Jugendhilfe je Vollzeit-Stelle			
Jahr	Durchschnittliche Zahl Hilfefälle	Vollzeitverrechneter Stellenanteil	Hilfefälle je Stelle
2004	211	1,50	141
2005	258	1,50	172
2006	301	1,50	201

Die Zahl der Hilfefälle ist bei unverändertem Stellenanteil im Zeitverlauf gestiegen. Dadurch hat sich die Quote der Berechnungsfälle je Stelle von 141 auf 201 erhöht. Mit diesem Wert positioniert sich die Stadt Schwerte oberhalb des Benchmarks, der im Vergleichsjahr 2006 bei 166 Fällen je Stelle liegt. Ein monetäres Potenzial ist bei diesem Teilprodukt demnach nicht gegeben.

Produkt Interessenvertretungen, Teilprodukt „Amtspflegschaften, Amtsvormundschaften"

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen ergeben sich folgende Werte:

Produkt Amtspflegschaften, Amtsvormundschaften Zusammenfassende Darstellung von Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen		
Bezeichnung	Schwerte	Mittelwert
Personalausgaben je Hilfefall Amtspflegschaft/-vormundschaft (KGSt)	2.305	1.035
Personalausgaben je Ist-Stelle (KGSt)	58.426	57.769
Zahl der Hilfefälle Amtspflegschaft/-vormundschaft je Vollzeit-Stelle	81,81	91,97

Bei der übergeordnete Wirtschaftlichkeitskennzahl „Personalausgaben je Hilfefall Amtspflegschaften/Amtsvormundschaften" wird der Mittelwert um mehr als das Doppelte überschritten. Mit 2.305 Euro positioniert sich die Stadt Schwerte bei dieser Kennzahl nur knapp unter dem Maximum von 2.352 Euro. Die durchschnittlichen Personalausgaben je Ist-Stelle liegen dagegen nur geringfügig oberhalb des Mittelwertes. Das bedeutet, dass sich das qualitative Stellenniveau zwar im Durchschnitt der Vergleichskommunen bewegt, die Stadt Schwerte aber relativ viel Personal bezogen auf die Fallzahl für die Erledigung dieser Aufgaben einsetzt. Dies wird verdeutlicht, indem wir das Stellenvolumen anhand der Leis-

tungskennzahl „Zahl der Hilfefälle Amtspflegschaften/Amtsvormundschaften je Vollzeit-Stelle" bemessen. Hier ist nur eine geringe Differenz zum Mittelwert der Vergleichskommunen festzustellen. Die quantitative Leistung befindet sich demnach auf einem durchschnittlichen Niveau.

Die intrakommunale Zeitreihe der Leistungskennzahl stellt sich für die Jahre 2004 bis 2006 wie folgt dar:

Zahl der Amtspflegschaften/-vormundschaften je Vollzeit-Stelle			
Jahr	Durchschnittliche Zahl Hilfefälle	Vollzeitverrechneter Stellenanteil	Hilfefälle je Stelle
2004	37	0,44	84,09
2005	40	0,44	90,91
2006	36	0,44	81,81

Unter Berücksichtigung des von uns ermittelten Benchmarks ergeben sich hier folgende monetären Potenziale:

Monetäre Potenzialermittlung auf Basis von KGSt-Ausgaben anhand der Zahl der Amtspflegschaften/-vormundschaften je Vollzeit-Stelle 2006		
Bezeichnung	Wert	Indikator
Zahl der Amtspflegschaften/-vormundschaften je VZ-Stelle in der Stadt Schwerte	81,81	
Zahl der Amtspflegschaften/-vormundschaften je VZ-Stelle **Benchmark**	97	F 1
Anzahl der Amtspflegschaften/-vormundschaften insgesamt in der Stadt Schwerte	36	F 2
Benötigte Anzahl VZ-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	0,37	F2/F1
Tatsächliche Anzahl VZ Stellen in der Stadt Schwerte	0,44	S 1
Stelleneinsparpotenzial absolut	**0,07**	S 1 – (F2/F1)= **S 2**
Personalausgaben je Ist-Stelle auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten	58.426	A 1
Monetäres Potenzial	**4.090**	S 2 x A 1

Feststellung

Auf Basis des ermittelten Stelleneinsparpotenzials sowie der durchschnittlichen Personalausgaben je Ist-Stelle auf Basis der KGSt-Werte der Stadt Schwerte ergibt sich im Teilprodukt Amtspflegschaften/Amtsvormundschaften für die Stadt Schwerte ein monetäres Potenzial in Höhe von rund 4.100 Euro.

Produkt Interessenvertretungen, Teilprodukt „Beistandschaften"

Die folgenden Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen haben wir für dieses Teilprodukt ermittelt:

Produkt Beistandschaften Zusammenfassende Darstellung von Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen		
Bezeichnung	Schwerte	Mittelwert
Personalausgaben je Hilfefall Beistandschaften	166	215
Personalausgaben je Ist-Stelle	60.152	55.601
Zahl der Hilfefälle Beistandschaften je Vollzeit-Stelle	364	280

Bei der übergeordneten Wirtschaftlichkeitskennzahl „Personalausgaben je Hilfefall Beistandschaften" wird der Mittelwert deutlich unterschritten. Die durchschnittlichen Personalausgaben je Ist-Stelle liegen dagegen oberhalb des Mittelwertes. Das bedeutet, dass sich das qualitative Stellenniveau über dem der Vergleichskommunen bewegt, die Stadt Schwerte aber relativ wenig Personal bezogen auf die Fallzahl für die Erledigung dieser Aufgaben einsetzt. Dies wird wie beim vorherigen Teilprodukt anhand der Leistungskennzahl „Zahl der Hilfefälle Beistandschaften je Vollzeit-Stelle" bemessen. Hier ist eine deutliche Differenz zum Mittelwert der Vergleichskommunen festzustellen. Mit 364 Hilfefällen je Vollzeitstelle erreicht Schwerte einen Wert, der nur von zwei Vergleichskommunen übertroffen wird. Die quantitative Leistung befindet sich demnach auf einem hohen Niveau.

Die intrakommunale Zeitreihe der Leistungskennzahl stellt sich für die Jahre 2004 bis 2006 wie folgt dar:

Zahl der Hilfefälle Beistandschaften je Vollzeit-Stelle			
Jahr	Durchschnittliche Zahl Hilfefälle	Vollzeitverrechneter Stellenanteil	Hilfefälle je Stelle
2004	544	1,14	477
2005	427	1,14	375
2006	415	1,14	364

Die Anzahl der Hilfefälle je Stelle ist im Verlauf der Jahre 2004 bis 2006 zwar gesunken. Dennoch bildet der Kennzahlenwert von 364 im Jahr 2006 für dieses Teilprodukt den Benchmark. Potenziale ergeben sich in diesem Fall demnach nicht.

Produkt Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren, Teilprodukt „Jugendgerichtshilfe"

Für dieses Teilprodukt liegt uns lediglich die Anzahl der Verfahren für das Jahr 2007 vor. Danach waren 461 Verfahren zu verzeichnen. Die Zahl der Ist-Stellen beläuft sich nach Angaben der Verwaltung in den Jahren 2004 bis 2006 kontinuierlich auf 0,81. Legt man diese Stellenzahl auch für das Jahr 2007 zugrunde, würde sich bei der Kennzahl „Zahl der Jugendgerichtshilfeverfahren je Vollzeit-Stelle" ein Wert von 569 ergeben. Der Benchmark liegt im Vergleichsjahr 2006 bei 252 Fällen je Stelle. Damit würde sich die Stadt Schwerte mit der Quote des Jahres 2007 nicht nur deutlich oberhalb des Benchmarks bewegen, sondern gleichzeitig auch das Maximum abbilden. Da uns jedoch keine belastbaren Werte aus dem Jahr 2006 vorliegen, haben wir auf die weitere Darstellung dieses Teilproduktes verzichtet.

Zusammengefasst stellen wir im Folgenden die von uns ermittelten monetären Potenziale für die Produktbereiche „Soziale Leistungen" und „Jugend" dar:

Potenziale für die Produktbereiche „Soziale Leistungen" und „Jugend"	
Produkt	Potenzial in Euro
Wohngeld	97.344
Antragsverfahren nach SGB VI	48.825
Amtspflegschaften / Amtsvormundschaften	4.090
Gesamtpotenzial absolut	**150.259**
Einwohnerzahl lt. LDS zum 31.12.2006	**49.326**
Potenzial je Einwohner Produktbereiche „Soziale Leistungen" und „Jugend"	**3,04**

Die vorgenannten und auf das Vergleichsjahr 2006 bezogenen Potenziale aus dem Produktbereich „Soziale Leistungen" wurden zum Zeitpunkt dieser Prüfung teilweise bereits genutzt.

Stellenvergleich auf Ebene der Gesamtverwaltung für einheitlich definierte Aufgabenbereiche

Der folgende Stellenvergleich soll weitere Anhaltspunkte für mögliche Potenziale liefern. Wie bereits zu Beginn erläutert, werden wir auf Basis dieses Vergleichs keine Benchmarks setzen, sondern den Quartilswert als Orientierungsgröße ausweisen. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Systematik erfolgt die Potenzialermittlung anhand von durchschnittlichen KGSt–Personalausgaben. Hierzu haben wir die tatsächlichen Stellenanteile für alle Entgelt- bzw. Besoldungsgruppen der Stadt Schwerte in der Gesamtverwaltung erhoben und parallel diese ermittelten Stellenanteile auf die entsprechenden durchschnittlichen Personalausgaben je Entgelt- bzw. Besoldungsgruppe der KGSt-Durchschnittswerte übertragen. Es ergeben sich danach auf Basis dieser KGSt-Durchschnittswerte für die Stadt Schwerte Personalausgaben je Ist-Stelle in Höhe von 48.670 Euro.

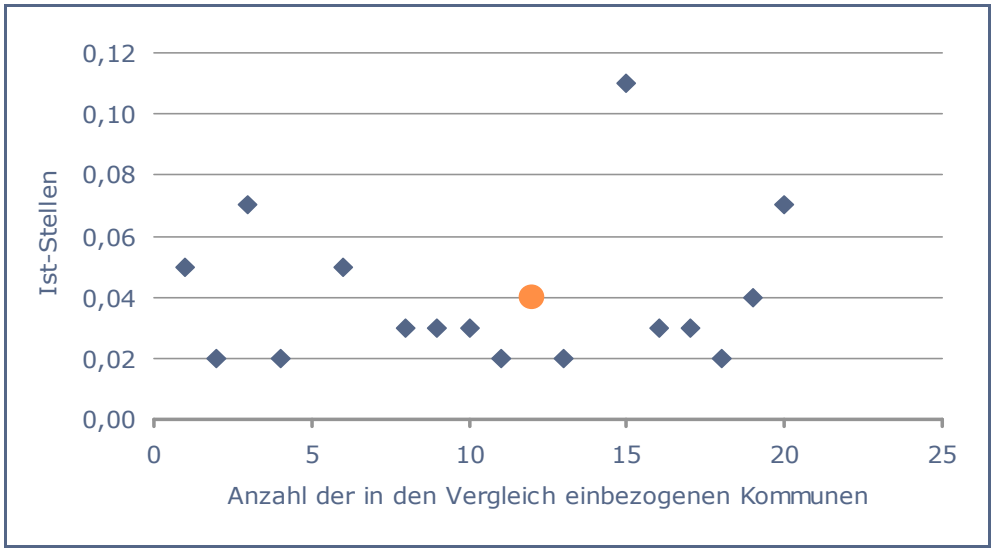
Wir haben nachfolgend nur die Produkte eingehend beschrieben, die sich hinsichtlich der monetären Potenziale deutlich von den übrigen Produkten abheben. In den jeweiligen Streudiagrammen wird die Positionierung der Stadt Schwerte (gesondert gekennzeichnet) bei diesen Produkten nochmals grafisch dargestellt.

Eine Übersicht sämtlicher Aufgabenbereiche, die wir untersucht haben, ist mit den jeweiligen Potenzialen im Anschluss aufgeführt.

Produkt Organisation

Stellenvergleich Organisation 2006	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner Stadt Schwerte	0,04
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner Quartilswert	0,02
Stellendifferenz der Stadt Schwerte zum Quartilswert	**0,02**
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwerte zum Quartilswert	0,99
Durchschnittliche Personalausgaben je Ist-Stelle Gesamtverwaltung auf Basis KGSt für die Stadt Schwerte	48.670
Monetäres Potenzial (Stellendifferenz x durchschnittliche Personalausgaben je Ist-Stelle auf Basis KGSt)	**48.014**
Einwohnerzahl 31.12.2006 lt. LDS:	49.326
Potenzial je Einwohner Produkt Organisation in Euro	**0,97**

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner 2006
Produkt Organisation

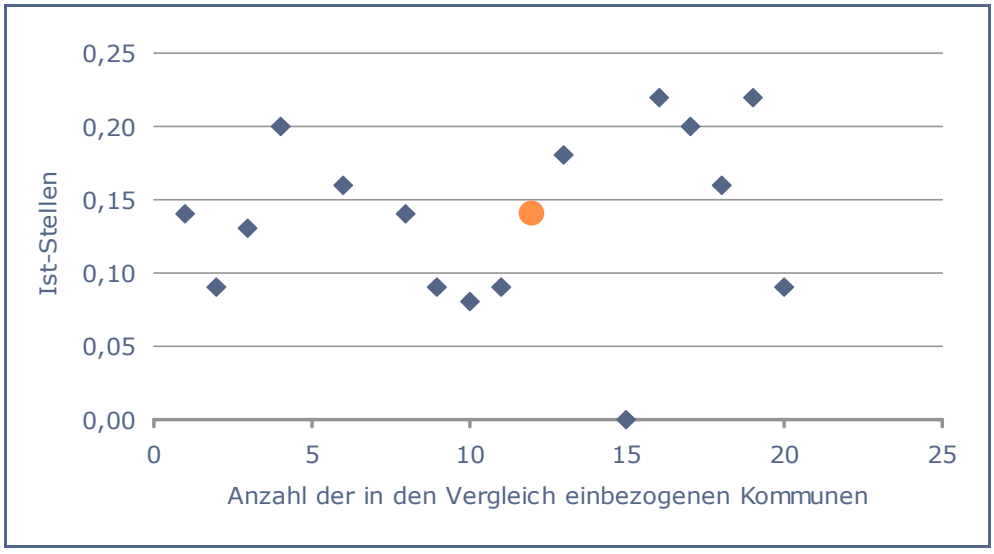


Bei dem Produkt Organisation hängt das Stellenvolumen natürlich auch davon ab, inwiefern und wie häufig z. B. Orgauntersuchungen mit eigenem Personal durchgeführt werden, oder ob solche Leistungen fremdvergeben werden. Dies muss ggf. berücksichtigt werden.

Produkt Typische Aufgaben der Kämmerei

Stellenvergleich Typische Aufgaben der Kämmerei 2006	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner Stadt Schwerte	0,14
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner Quartilswert	0,09
Stellendifferenz der Stadt Schwerte zum Quartilswert	**0,05**
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwerte zum Quartilswert	2,47
Durchschnittliche Personalausgaben je Ist-Stelle Gesamtverwaltung auf Basis KGSt für die Stadt Schwerte	48.670
Monetäres Potenzial (Stellendifferenz x durchschnittliche Personalausgaben je Ist-Stelle auf Basis KGSt)	**120.035**
Einwohnerzahl 31.12.2006 lt. LDS:	49.326
Potenzial je Einwohner Produkt Typische Aufgaben der Kämmerei in Euro	**2,43**

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner 2006
Produkt Typische Aufgaben der Kämmerei



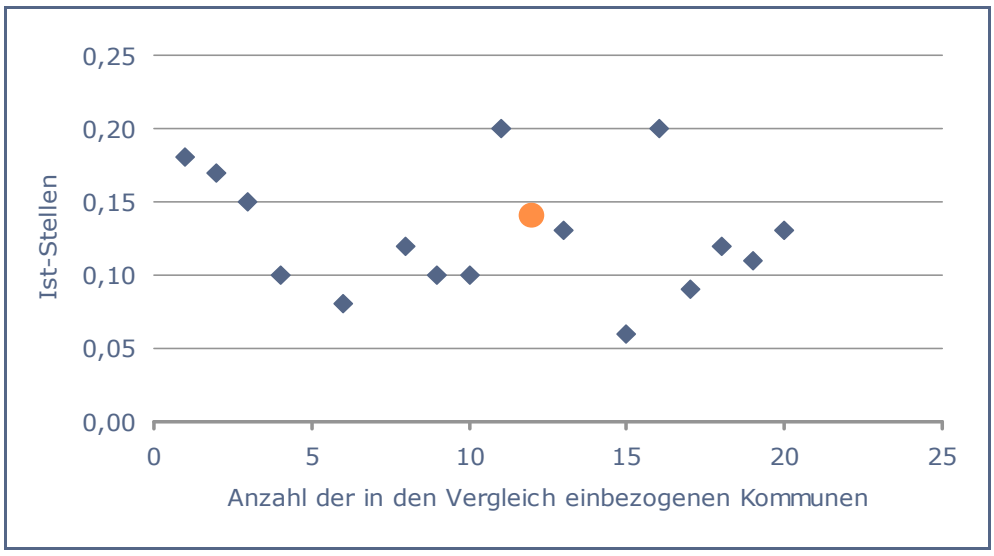
Der Stellenvergleich für die typischen Aufgaben der Kämmerei weist für die Stadt Schwerte mit rund 120.000 Euro ein relativ hohes Potenzial aus. Stellenveränderungen, die sich bis zu dieser Berichtserstellung ergeben haben, sind hierbei unberücksichtigt geblieben. Auch wenn der Stellenbedarf dieses Aufgabenbereiches insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) höher als zuvor ist, sollte diese Organisationseinheit konkret auf mögliche Stelleneinsparungen hin untersucht werden.

Hinsichtlich der Vergleichbarkeit der von uns geprüften Kommunen in Bezug auf ihre Einwohnerzahl weisen wir darauf hin, dass zwei der Kommunen, die in diesem Aufgabenbereich den Quartilswert erreichen, eine höhere Einwohnerzahl als die Stadt Schwerte haben. Im Übrigen haben wir bereits zu Beginn dieses Berichts erläutert, dass die einwohnerbezogene Personalquote die unterschiedliche Einwohnerzahl berücksichtigt

Produkt Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne

Stellenvergleich Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne 2006	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner Stadt Schwerte	0,14
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner Quartilswert	0,10
Stellendifferenz der Stadt Schwerte zum Quartilswert	**0,04**
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwerte zum Quartilswert	1,97
Durchschnittliche Personalausgaben je Ist-Stelle Gesamtverwaltung auf Basis KGSt für die Stadt Schwerte	48.670
Monetäres Potenzial (Stellendifferenz x durchschnittliche Personalausgaben je Ist-Stelle auf Basis KGSt)	**96.028**
Einwohnerzahl 31.12.2006 lt. LDS:	49.326
Potenzial je Einwohner Produkt Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne in Euro	**1,95**

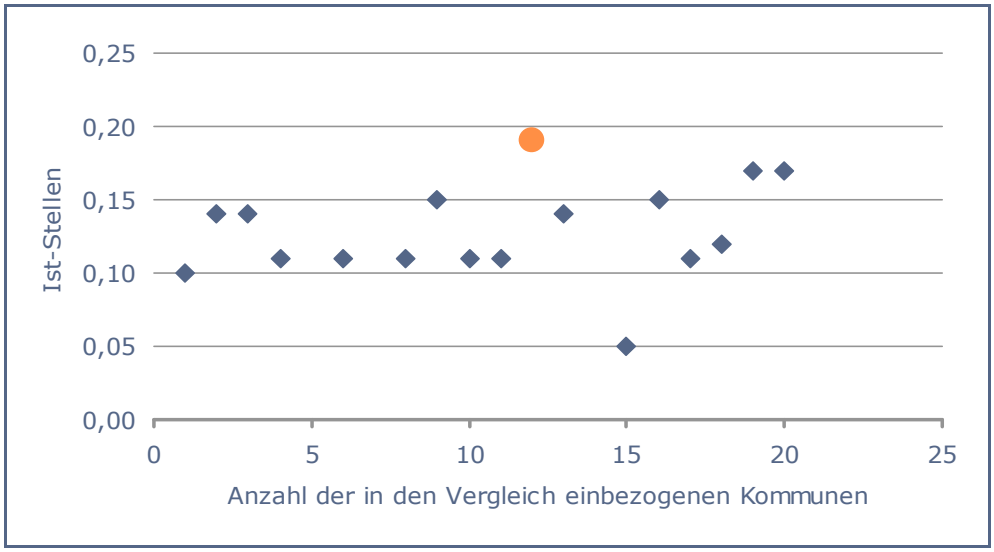
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner 2006
Produkt Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne



Produkt Räumliche Planung und Stadtentwicklung

Stellenvergleich Räumliche Planung und Stadtentwicklung 2006	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner Stadt Schwerte	0,19
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner Quartilswert	0,11
Stellendifferenz der Stadt Schwerte zum Quartilswert	**0,08**
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwerte zum Quartilswert	3,95
Durchschnittliche Personalausgaben je Ist-Stelle Gesamtverwaltung auf Basis KGSt für die Stadt Schwerte	48.670
Monetäres Potenzial (Stellendifferenz x durchschnittliche Personalausgaben je Ist-Stelle auf Basis KGSt)	**192.056**
Einwohnerzahl 31.12.2006 lt. LDS:	49.326
Potenzial je Einwohner Produkt Räumliche Planung und Stadtentwicklung in Euro	**3,89**

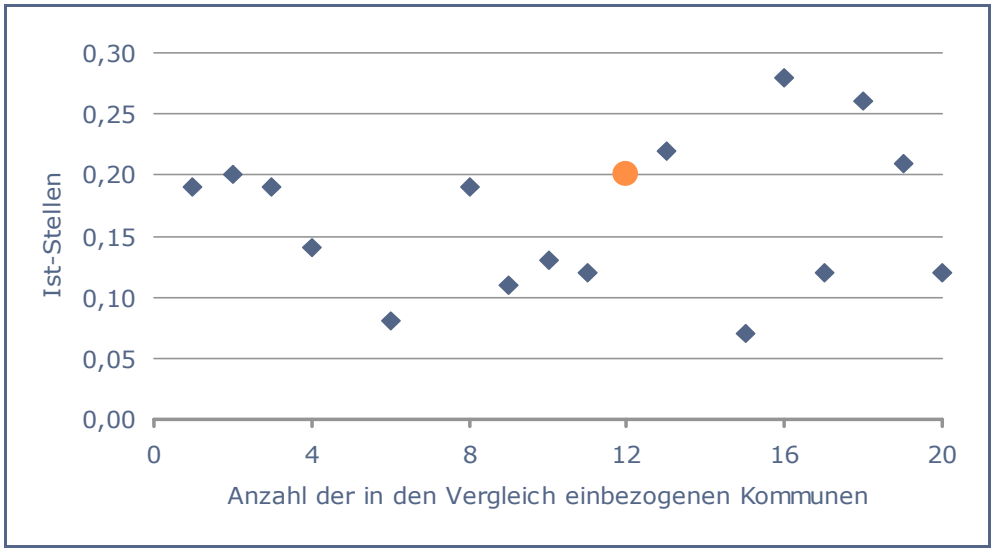
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner 2006
Produkt Räumliche Planung und Stadtentwicklung



Produkt Bauordnung

Stellenvergleich Bauordnung 2006	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner Stadt Schwerte	0,20
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner Quartilswert	0,12
Stellendifferenz der Stadt Schwerte zum Quartilswert	**0,08**
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwerte zum Quartilswert	3,95
Durchschnittliche Personalausgaben je Ist-Stelle Gesamtverwaltung auf Basis KGSt für die Stadt Schwerte	48.670
Monetäres Potenzial (Stellendifferenz x durchschnittliche Personalausgaben je Ist-Stelle auf Basis KGSt)	**192.056**
Einwohnerzahl 31.12.2006 lt. LDS:	49.326
Potenzial je Einwohner Produkt Bauordnung in Euro	**3,89**

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner 2006
Produkt Bauordnung



Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick der von uns untersuchten Aufgabenbereiche mit den jeweiligen Potenzialen. In Bereichen, in denen die Stadt Schwerte den Quartilswert erreicht oder besser positioniert ist, haben wir den Wert 0 vermerkt.

Monetäres Potenzial Stellenvergleich für einheitlich definierte Aufgabenbereiche

Monetäres Potenzial Stellenvergleich für einheitlich definierte Aufgabenbereiche				
Aufgabenbereich	Differenz zum Quartilswert	Absolute Stellen-differenz	Potenzial in Euro	Potenzial je Einwohner in Euro
allg. Verwaltung				
Personalmanagement	0,03	1,48	72.021	1,46
Organisation	0,02	0,99	48.014	0,97
Zentrale schülerbezogene Leistungen (allgemeine Schulverwaltung)	0,02	0,99	48.014	0,97
Schülerbeförderung	0	0	0	0,00
Finanzverwaltung				
Typische Aufgaben der Kämmerei	0,05	2,47	120.035	2,43
Festsetzung und Erhebung kommunaler Steuern	0	0	0	0,00
Stadtkasse	0,03	1,48	72.021	1,46
Rechnungsprüfung	0	0	0	0,00
Ordnungsverwaltung				
Aufgaben der allgemeinen Gefahrenabwehr	0	0	0	0,00
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,01	0,49	24.007	0,49
Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne	0,04	1,97	96.028	1,95
Personenstandswesen	0,01	0,49	24.007	0,49
Angelegenheiten des Brandschutzes, der Brandvorbeugung, des Katastrophenschutzes (nur freiwillige Feuerwehr)	0	0	0	0,00
Verkehrsangelegenheiten	0,03	1,48	72.021	1,46
Bauverwaltung				
Räumliche Planung und Stadtentwicklung	0,08	3,95	192.056	3,89
Bauordnung	0,08	3,95	192.056	3,89
Denkmalschutz	0	0	0	0,00
Wohnungsbauförderung und -versorgung, Wohnraumsicherung	0	0	0	0,00
Umwelt-, Landschafts- und Gewässerschutz (ohne Forstwirtschaft)	0,02	0,99	48.014	0,97
Gesamtpotenzial		**20,72**	**1.008.292**	**20,44**

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir den zuständigen Mitarbeitern der Verwaltung eine Übersicht zur Verfügung gestellt, aus der sich noch weitere Daten ergeben (z.B. absolute Stellenzahl der jeweiligen Bereiche). Sämtliche Vergleiche basieren auf den Stellenzahlen, die uns die Verwaltung zum Stichtag 30.06.2006 benannt hat. Es ist durchaus möglich, dass sich in verschiedenen Aufgabenbereichen zwischenzeitlich personelle Veränderungen ergeben haben. Die von uns genannten Potenziale können sich bis zur Fertigstellung dieses Berichts demnach sowohl erhöht als auch vermindert haben. Die aktuelle Stellensituation ist im Zusammenhang mit weitergehenden Untersuchungen folglich zu berücksichtigen.

Empfehlung

Die Stadt Schwerte sollte die ausgewiesenen möglichen Potenziale als Anhaltspunkte nehmen, diese Bereiche näher zu betrachten. Dabei sollte sie das gesamte Leistungsangebot und den damit einhergehenden Stellenbedarf überprüfen.

Potenziale und Fazit

Unter Einbezug der bereits dargestellten Potenziale in den Produktbereichen Soziale Leistungen und Jugend wird das Gesamtpotenzial für die Stadt Schwerte in der folgenden Tabelle nochmals aufgezeigt.

Übersicht Gesamtpotenzial Personal und Organisation Stadt Schwerte		
	Potenzial in Euro	
	absolut	je Einwohner
Produktbereich Soziale Leistungen	146.169	2,96
Produktbereich Jugend	4.090	0,08
Stellenvergleich übrige Verwaltungsbereiche	1.008.292	20,44
Gesamtpotenzial Prüfgebiet Personal und Organisation	**1.158.551**	**23,48**

KIWI-Bewertung „Personalausgaben je Einwohner"

Ist-Situation

- Die Kennzahl war bis zum Jahr 2005 steigend und ist in 2006 erstmals gesunken.
- Die Kennzahl liegt im interkommunalen Vergleich 2006 deutlich über dem Mittelwert, hat sich tendenziell gegenüber dem Jahr 2003 aber verbessert.
- Das quantitative Stellenvolumen ist gesunken.
- Die Stadt Schwerte befindet sich seit 1993 in der Haushaltssicherung. Das HSK ist im Jahr 2008 erstmals nicht genehmigt worden.

Handlungsmöglichkeiten

- Das monetäre Potenzial in den Produktbereichen „Soziale Leistungen" bzw. „Jugend" liegt bei rund 150.000 Euro.
- Monetäres Potenzial des Stellenvergleichs auf Gesamtverwaltungsebene ergibt sich in einer Höhe von rund 1 Mio. Euro.
- Das monetäre Gesamtpotenzial bezogen auf den Einwohner liegt bei rund 23,5 Euro.

KIWI Bewertung

Auf Grund der beschriebenen Ist-Situation und der dargestellten Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl mit dem Index 2.

KIWI-Bewertung „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner" – alternative Betrachtung

Ist-Situation

- Die unbereinigte Gesamtkennzahl ist seit dem Jahr 2003 gestiegen, was in erster Linie aber auf den Rückgang der Einwohnerzahl zurückzuführen ist.
- Die Kennzahl liegt im interkommunalen Vergleich 2006 geringfügig unterhalb des Mittelwertes. Ein Vergleich mit den Werten des Jahres 2003 ist nicht möglich, weil die Kennzahl noch nicht alternativ dargestellt wurde.
- Bezüglich der Haushaltssituation wird auf die Ausführungen zur KIWI-Bewertung „Personalausgaben je Einwohner" verwiesen.

Handlungsmöglichkeiten

- Potenziale zu Stelleneinsparungen ergeben sich in den von uns untersuchten Produktbereichen „Soziale Leistungen" und „Jugend" sowie im Stellenvergleich für die Gesamtverwaltung.
- Im Übrigen kann die vollständige Privatisierung der Gebäudereinigung zu weiteren Stelleneinsparungen führen.

KIWI Bewertung

Auf Grund der beschriebenen Ist-Situation und der dargestellten Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl mit dem Index 3.

Fazit

Die Personalausgaben der Stadt Schwerte sind vom Jahr 2003 bis zum Jahr 2006 um rund 270.000 Euro gesunken.

Bei der Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner" positioniert sich die Stadt Schwerte im Vergleichsjahr 2006 mit einem Wert von 440 Euro deutlich oberhalb des Mittelwertes von 405 Euro. Nach der alternativen Berechnung ohne die Bereiche Feuerwehr und Rettungsdienst, Kindertagesstätten, Reinigungsdienst und ALG II ergibt sich mit 312 Euro eine günstigere Positionierung. Sie liegt nunmehr unterhalb des Mittelwertes von 315 Euro.

Die Kennzahl „Personalausgaben je Ist-Stelle" bewegt sich in Schwerte im interkommunalen Vergleich mit 49.980 Euro über dem Mittelwert von 49.661 Euro. Der alternative Vergleich ohne die zuvor genannten Bereiche verbessert die Positionierung nicht. Neben den nicht steuerbaren Einflussfaktoren bewegt sich das qualitative Stellenniveau über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Die Zahl der Ist-Stellen ist im Betrachtungszeitraum von 2003 bis 2006 gesunken.

Bei der Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner" erreicht die Stadt Schwerte im interkommunalen Vergleich einen Wert von 8,80 der den Mittelwert von 8,19 deutlich übersteigt. Alternative Berechnungen ohne die Bereiche Feuerwehr und Rettungsdienst, Kindertagesstätten, Reinigungsdienst und ALG II ergeben mit der Quote von 5,83 eine günstigere Positionierung. Der Mittelwert liegt in diesem Fall bei 6,04.

Bei der Untersuchung der Möglichkeit zur weiteren Stelleneinsparung haben sich im Produktbereich „Soziale Leistungen" Potenziale von insgesamt 146.169 Euro ergeben.

Im ebenfalls untersuchten Produktbereich „Jugend" liegt das monetäre Potenzial bei 4.090 Euro.

Auf der Ebene der Gesamtverwaltung wurde schließlich ein Stellenvergleich für einheitlich definierte Aufgabenbereiche durchgeführt. Danach ergibt sich für die Stadt Schwerte ein weiteres Potenzial von 1.008.292 Euro.

Fazit

Unter Einbezug aller untersuchten Bereiche wird das Gesamtpotenzial der Stadt Schwerte mit der Summe von 1.158.551 Euro beziffert. Das entspricht einem Betrag von 23,48 Euro je Einwohner. Die Stadt hat die zum Zeitpunkt der Prüfung vorgeschlagenen Potenziale teilweise bereits genutzt.

Jugend

Vorbemerkung

Inhalte, Ziel und Methodik

Gegenstand der Prüfung im Bereich Jugend sind das Jugendamt insgesamt und insbesondere die erzieherischen Hilfen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) und die Tagesbetreuung für Kinder nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder in Nordrhein-Westfalen (GTK).

Bei der Prüfung der Leistungen nach dem SGB VIII und dem GTK wurden auf der Grundlage der ermittelten Grund- und Kennzahlen die Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung analysiert und bewertet. Ziel war es, Anregungen zu geben und Einsparpotenziale aufzuzeigen, die zu Verbesserungen führen können. Um eine landesweit einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten, wurden die Erhebungen mittels standardisierter Interview- und Datenerhebungsbögen durchgeführt.

Kennzahlen

Im landesweiten Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte wurden die gebildeten Kennzahlen verglichen. Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit werden die Spitzenkennzahlen „Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner", „Ausgaben der Hilfen zur Erziehung je Hilfefall" und „Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz" abschließend bewertet.

Benchmarks und Potenziale

Unsere Empfehlungen und die hiermit einhergehenden Potenziale orientieren sich bei den Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen nicht am landesweiten Mittelwert, sondern an dem jeweils besten Wert (Benchmark). Bei den Leistungskennzahlen sind dies die höchsten Werte bzw. erreichten Anteile und Quoten, bei den Wirtschaftlichkeitskennzah-

len sind dies die Werte, die die wirtschaftlichste Relation von Mitteleinsatz und erzieltem Ergebnis bieten.

Hilfe zur Erziehung

Nach § 27 SGB VIII haben Personensorgeberechtigte bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung. Zuständig für die Erfüllung dieses Anspruches ist der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Die sachliche und örtliche Zuständigkeit ergibt sich aus den §§ 85 und 86 SGB VIII.

Die Ausgabenentwicklung im Abschnitt 45 (Jugendhilfe nach SGB VIII) wird im Finanzvolumen maßgeblich durch die Unterabschnitte 455 (Hilfe zur Erziehung nach den §§ 27 bis 35 SGB VIII) und 456 (Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfe für junge Volljährige, Inobhutnahme nach den §§ 35a, 41, 42 und 43 SGB VIII) geprägt.

Für die folgenden Darstellungen wurden die Ergebnisse der Jahresrechnungen 2003 bis 2006 der Unterabschnitte 455 und 456 herangezogen.

Beim Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung wurden die Personalkosten berücksichtigt (bereits in der Jahresrechnung innerhalb der Unterabschnitte abgebildet). Bereinigt wurden innere Verrechnungen der Gruppe 679, soweit es sich um Overheadkosten handelte.

Bei den Ausgabenkennzahlen der Hilfe zur Erziehung finden die Personalkosten keine Berücksichtigung. Hier werden ausschließlich die Leistungsausgaben berücksichtigt.

Organisation und Steuerung

Das Jugendamt der Stadt Schwerte erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen der Hilfen zur Erziehung folgende Bewertungen auf einer Skala von 0 bis 4[1]:

[1] nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; teilweise erfüllt = 2; überwiegend erfüllt = 3; vollständig erfüllt = 4

Anforderungen an die Steuerung der Hilfen zur Erziehung Analyse und Bewertung	
Anforderung	**Bewertung**
Die Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familie hat Priorität und kommt in Form des Vorrangs ambulanter und auf das Familiensystem gerichteter Hilfen zum Ausdruck, die kontinuierlich fortentwickelt wird und deren Anteil an den Hilfefällen insgesamt steigt. Das Jugendamt bietet im Vorfeld erzieherischer Hilfen präventive Leistungen (Familienberatung, Elternschule, Stadtteil- und Facharbeitskreise mit Ärzten, Kindergärten, Schulen, etc.)	3
Die Erziehungsberatungsstellen sind an Hilfeplangesprächen beteiligt und erbringen in Hilfeplanprozessen für das Jugendamt familientherapeutische Leistungen. Dabei werden Sie als Auftragnehmer tätig, Leistungskontingente sind vertraglich vereinbart und werden im Rahmen der Förderung der Erziehungsberatungsstellen Einzelfall bezogen vergütet.	3
Im Rahmen der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII werden Ziele, Maßnahmen zur Zielerreichung und die Überprüfung der Zielerreichung im Einzelfall vereinbart. Die fachliche und zeitliche (6 Wochen bis 3 Monate) Konkretisierung von Zielen und Maßnahmen zur Zielerreichung ist wesentlicher Indikator zur Messung der Wirksamkeit der Hilfen.	3
Das Jugendamt bietet im Vorfeld erzieherischer Hilfen präventive Leistungen (Familienberatung, Elternschule, Stadtteil- und Facharbeitskreise mit Ärzten, Kindergärten, Schulen, etc.). Die Qualitätsanforderungen an den Schutzauftrag des Jugendamtes (§ 8a SGB VIII) werden voll umgesetzt (Überprüfung der Standards des Verfahrens auf der Grundlage der Dienstanweisung).	3
Die Vollzeitpflege ist als Alternative zur Heimerziehung stark ausgeprägt, neben Pflegefamilien bieten eigene Konzepte sozialpädagogischer Pflegefamilien Möglichkeiten der Aufnahme von Kindern in multiplen Problemlagen und im Alter von 6 bis 12 Jahren. Bereitschaftspflegefamilien sichern die Notwendigkeit kurzfristig erforderlicher Fremdaufnahmen (anstatt kostenintensiver Aufnahme oder Clearinggruppen in Heimen).	2
Reintegrationskonzepte werden gezielt eingesetzt, um Kinder mit Rückführungsaussichten in die Familie zu reintegrieren. Leistungen des Heimträgers, die auf die Wiederherstellung der Erziehungsfähigkeit der Familien ausgerichtet sind, werden gesondert vergütet.	1

Die Bewertungen werden wie folgt begründet:

- Der Vorrang ambulanter Maßnahmen wird seit Jahren als selbstverständlich angesehen, er ist in keiner besonderen Form schriftlich fixiert. Dieser Grundgedanke wurde bereits in dem seit 1995 bestehenden Leitbild der Sozialen Dienste festgeschrieben und wird auch in den Standards definiert.

- Überwiegend werden die Leistungen der Erziehungsberatungsstelle nach erbrachten bzw. festgelegten Fachleistungsstunden abgerechnet. Allerdings wird auch ein pauschaler Zuschuss an die Beratungsstelle gezahlt.

- Die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII wird nach Angaben der Bereichsleitung im Turnus von sechs Monaten regelmäßig überprüft. Einzelfall bezogen werden auch kürzere Zeiträume festgelegt.

- Die Stadt Schwerte hat den Arbeitskreis frühe Hilfen initiiert, mit dem der frühzeitige Einstieg in die Familienarbeit erreicht werden

soll. Für den Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII wurden einheitliche Standards im Kreis Unna erlassen.

- Die Vollzeitpflege ist mit weniger als 50 Prozent Anteil an den stationären Hilfefällen gering ausgeprägt. Bereitschaftspflegefamilien werden (aus aktuellem Anlass) nur für einen bestimmten Zeitraum (maximal acht Wochen) in Anspruch genommen, danach erfolgt die Verlegung in eine Einrichtung bzw. Clearinggruppe.

- Reintegrationskonzepte sind nicht speziell dokumentiert, sondern Bestandteil des Hilfeplanes. Besondere Vergütungen für Einrichtungen wurden nicht vereinbart, da der Stadt Schwerte bisher keine Einrichtungen mit einer solchen Option bekannt sind. Die Elternarbeit sollte zur Förderung von Reintegrationen weiter in den Fokus der Arbeit gestellt werden.

Feststellung

Die Steuerung der Hilfen zur Erziehung erfüllt überwiegend die von uns gesetzten Anforderungen. Allerdings sind in den Bereichen der Vollzeitpflege und der Heimunterbringung Möglichkeiten der Ergebnisverbesserung gegeben. Durch einen zielgerichteten Personaleinsatz sowie die erforderliche fachliche Unterstützung z.B. durch regelmäßige Fortbildungsmaßnahmen, könnte auch der Anteil der ambulanten Hilfen an den Gesamthilfen gesteigert werden.

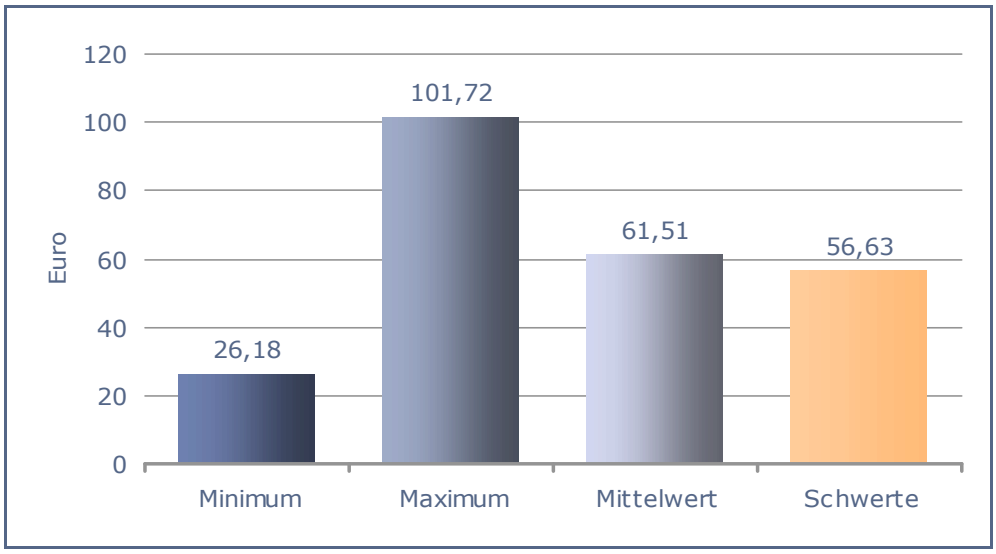
Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung (einschl. der Eingliederungshilfe) je Einwohner verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall verdeutlichen den Mitteleinsatz des Jugendamtes, um im Einzelfall die Ziele erzieherischer Hilfe zu erreichen.

Darstellung der Ist-Situation

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung liegt in der Stadt Schwerte in 2006 bei insgesamt ca. 2,8 Mio. Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Schwerte wie folgt:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung der Ergebnisse weitere Orientierung:

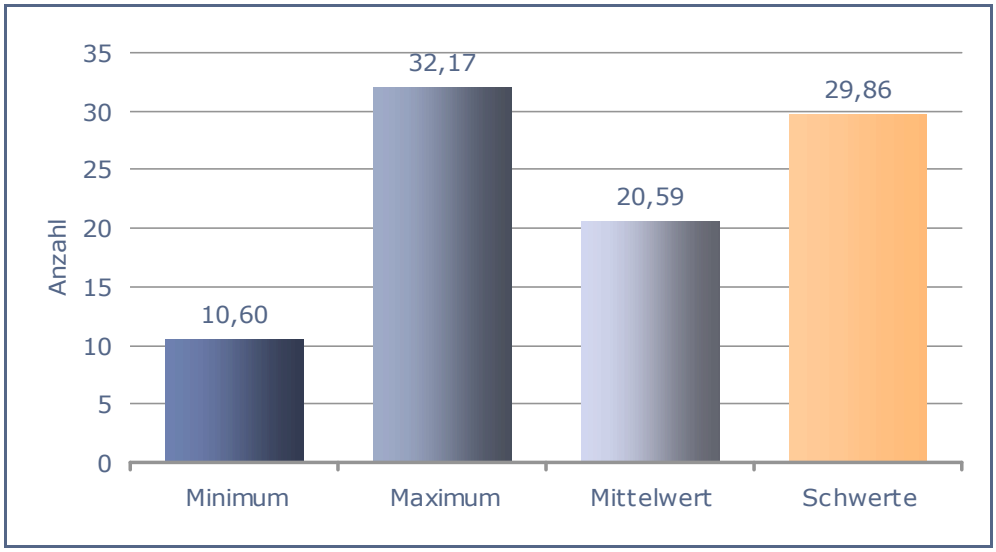
Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung in Euro je Einwohner und in Klassen				
unter 30	30 bis 49,9	50 bis 69,9	70 bis 89,9	ab 90
1	6	6	4	3

Beeinflusst wird der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung durch

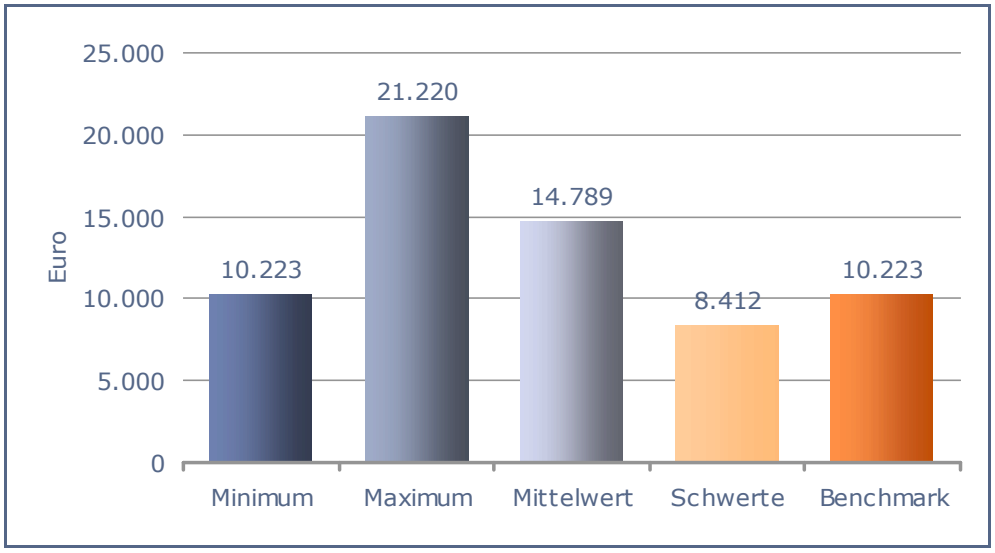
- die Leistungsdichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 EW unter 21 Jahren) und
- die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall.

Bei diesen Kennzahlen positioniert sich die Stadt Schwerte im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Leistungsdichte (Anzahl der Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner bis zum 21. Lebensjahr) im interkommunalen Vergleich 2006



Ausgaben der Hilfe zur Erziehung (ohne Eingliederungshilfe) je Hilfefall im interkommunalen Vergleich 2006



Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung der Ergebnisse weitere Orientierung:

Ausgaben der Hilfe zur Erziehung in Tausend Euro je Hilfefall und in Klassen				
unter 12	**12 bis 14,9**	**15 bis 17,9**	**18 bis 20,9**	**ab 21**
4	6	5	2	1

Der Benchmark bei den Ausgaben je Hilfefall liegt bei 10.223 Euro. Die Stadt Schwerte erreicht einen Wert von 8.412 Euro, der somit unter

dem Benchmark und Minimumwert liegt. Der Wert der Stadt Schwerte wurde bei dem oben dargestellten interkommunalen Vergleich nicht berücksichtigt, da aufgrund der hohen Rechnungsabgrenzungsposten (über 400.000 Euro) im Jahr 2006 ein nicht vergleichbarer Wert entstanden ist.

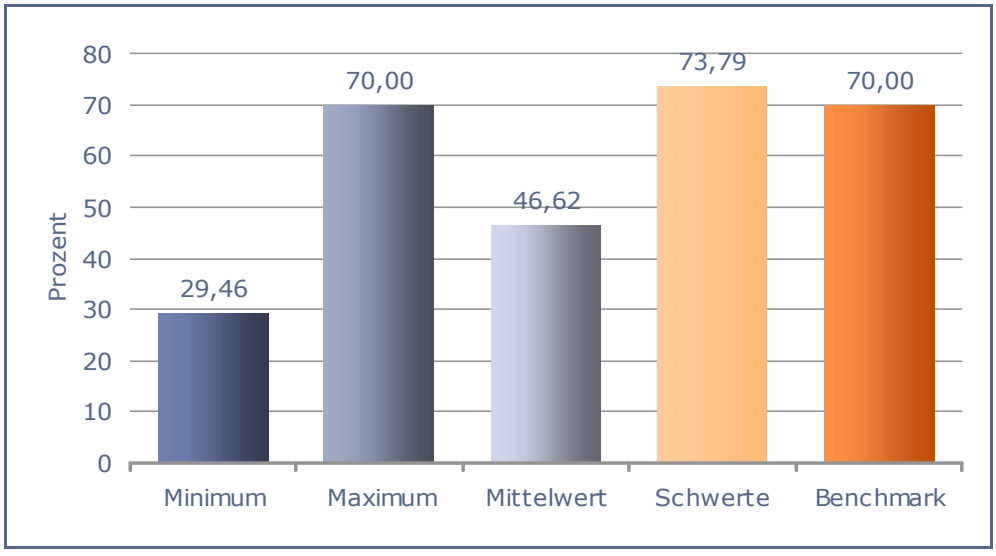
Außerdem wurde bei der Kennzahl Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall eine Bereinigung der Ausgaben und Fälle nach § 35a SGB VIII vorgenommen. Da in einigen Kommunen eine hohe Anzahl ambulanter Fälle aufgrund einer extrem hohen Anzahl von Fällen mit Legasthenie und Dyskalkulie erreicht wurde, konnten ohne die Bereinigung keine vergleichbaren Werte dargestellt werden. Bei der Stadt Schwerte werden diese Fälle nicht als Eingliederungshilfefälle sondern als therapeutische Maßnahmen nach § 27 Abs. 3 i.V.m. § 28 SGB VIII bewertet. Eine differenzierte Ausweisung der Anzahl der Fälle mit den entsprechenden Ausgaben war jedoch nicht in vollem Umfang möglich.

Beeinflusst werden die Ausgaben je Hilfefall durch

- den Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII und
- den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen der Erziehung.

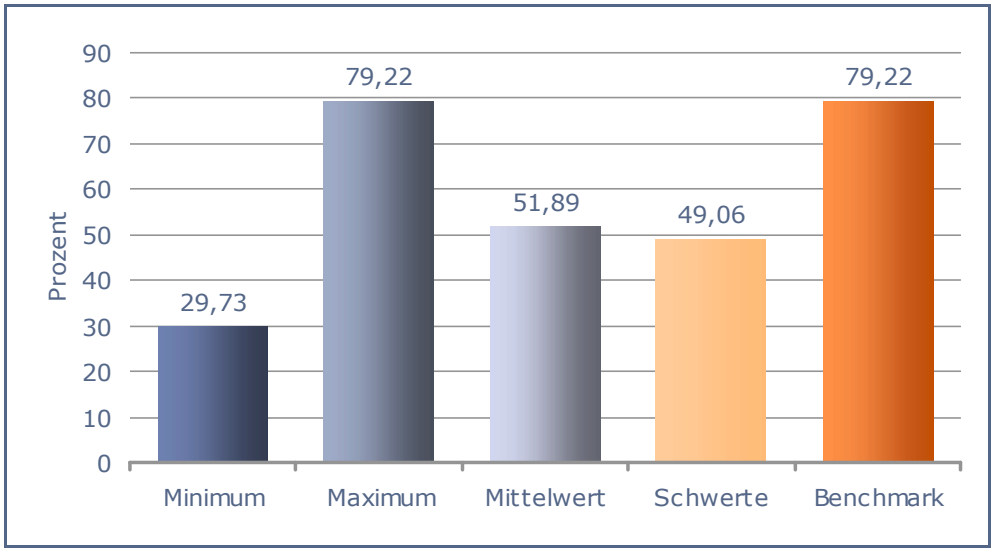
Hier positioniert sich die Stadt Schwerte wie folgt:

Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII (ohne § 35a SGB VIII) im interkommunalen Vergleich 2006



Der Benchmark liegt bei 70 Prozent. Die Stadt Schwerte erreicht 74 Prozent, da auch hier die Fälle analog § 35a SGB VIII nicht bereinigt werden konnten.

Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen im interkommunalen Vergleich 2006



Der Benchmark liegt bei 79 Prozent. Die Stadt Schwerte erreicht 49 Prozent.

Analyse

Im Mittelpunkt der Analyse stehen Möglichkeiten der fachlichen und finanzwirtschaftlichen Ergebnisverbesserung der Leistungserbringung. Gemessen am Benchmark der Kennzahl „Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen" wird zunächst das Potenzial aufgezeigt:

Potenzialberechnung		
Kennzahl	**Wert**	**Indikator**
Anzahl der Vollzeitpflegefälle (§ 33) – Wert der Stadt Schwerte 49,06 Prozent	39 Fälle	A 1
Anzahl der Vollzeitpflegefälle bei Benchmark 79,22 Prozent	63 Fälle	A 2
Differenz zum Benchmark	24 Fälle	A 1 – A 2
Ausgaben je Heimunterbringung	27.450 Euro	A 3
Ausgaben je Vollzeitpflege	8.980 Euro	A 4
Differenz	18.470 Euro	A 3 – A 4
Potenzial insgesamt	443.280 Euro	P1 = (A 3 – A 4) x (A 1 – A 2)
./. Personalausstattung nach GPA Richtwert 1 zu 25 Pflegestellen (1 Stelle zusätzlich)	54.000 Euro	A 5
Potenzial	389.280 Euro	P1 – A 5
Potenzial je Einwohner	**7,89 Euro**	**49.326 EW**

Beeinflusst werden kann der Wert durch die stärkere Ausprägung der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen durch:

- Weiterentwicklung der Angebote der Vollzeitpflege einschließlich der Möglichkeit der Inanspruchnahme sozialpädagogischer Pflegefamilien und von Bereitschaftspflegen zur Vermeidung von Heimaufnahmen.

- Zur Steigerung des Anteils der Vollzeitpflegefälle bedarf es der Ressourcen für eine intensive Werbung und Qualifizierung von Pflegepersonen, die Kinder in schwierigen Erziehungssituationen aufnehmen und betreuen können und einer angemessenen Vergütung der Leistungen der Pflegepersonen.

- Der Personalbedarf für den Pflegekinderdienst liegt bei einer vollzeitverrechneten Stelle je 35 Pflegekindern in Pflegefamilien, die über keine pädagogischen Qualifikationen (Ausbildung, Studium, Beruf) verfügen. Der Personalbedarf für sozialpädagogische Pflegefamilien liegt in Anlehnung an Betreuungskonzepte für hochqualifizierte Pflegestellen[2] bei 1 zu 25 Plätzen und der Personalbedarf für Bereitschaftspflegefamilien liegt bei 1 zu 15 Plätzen. Die Leistungen werden vergütet nach Entgeltgruppe 9 TVöD.

[2] gute kommunale Praxis: sozialpädagogische Pflegestellen im Kreis Steinfurt

- Diese Personalschlüssel bieten der Fachkraft im Pflegekinderdienst ausreichende Arbeitszeitanteile für die Werbung und Gewinnung von Pflegefamilien, die kontinuierliche Qualifizierung und Fachberatung der Familien bei erzieherischen Fragestellungen, regelmäßige Besuchskontakte zur Qualitätssicherung der Aufgabe, die Intervention in Krisensituationen und die Beteiligung an der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII.

Empfehlung

Der Stadt Schwerte wird empfohlen, den Anteil durch Werbung, Qualifizierung und Begleitung sozialpädagogischer Pflegefamilien zu steigern. Zum Benchmark (79 Prozent) sind 24 zusätzliche Pflegestellen erforderlich. Der Personalbedarf im Pflegekinderdienst liegt bei einer vollzeitverrechneten Stelle und 54.000 Euro Personalausgaben in Anlehnung an die Entgeltgruppe 9 TVöD.

KIWI Kennzahl „Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall"

Zusammenfassend stellt sich das Ergebnis wie folgt dar:

- Die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung der Stadt Schwerte sind seit dem Jahr 2004 kontinuierlich angestiegen und liegen in 2006 bei ca. 2,8 Mio. Euro.

- Trotz des jährlichen Anstiegs zeigt die Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner" mit einem Wert von 56,63 Euro je Einwohner, dass der Zuschuss im interkommunalen Vergleich unter dem Mittelwert liegt. Dieser Wert wird gestützt durch die vergleichsweise ebenfalls niedrigen Ausgaben bei der Heimerziehung je Hilfefall (2006: 27.450 Euro/Hilfefall).

- Obwohl sich auch die Leistungsdichte im oberen Bereich befindet kann festgestellt werden, dass zwar relativ viele Hilfen gewährt werden, durch diese aber insgesamt (einschließlich der Personalausgaben) nicht zu hohe Ausgaben entstehen.

- Handlungsbedarf ist bei den Vollzeitpflegefällen erkennbar. Mit einem Wert von nur 49,06 Prozent der Vollzeitpflegefälle an den

stationären Hilfefällen liegt die Stadt Schwerte deutlich unter dem Benchmark. Im Rahmen der Potenzialermittlung konnte unter Anrechnung einer zusätzlichen Stelle ein Potenzial von 7,89 Euro je Einwohner ermittelt werden.

- An dem Grundsatz des Vorrangs ambulanter vor stationären Maßnahmen sollte trotz der aktuell allgemein schwierigen Situation weiter festgehalten werden. Durch den weiteren frühzeitigen Einsatz von ambulanten Hilfen können spätere kostenintensivere Hilfen vermieden bzw. deren Einsatz zeitlich reduziert werden.

- Die Steuerung der Hilfen zur Erziehung erreicht insgesamt einen hohen Erfüllungsgrad. Trotzdem sollte z.B. die Einführung eines Reintegrationskonzeptes für die stationären Hilfefälle überlegt werden. Wenn bei realistischer Betrachtung auch nur 10 Prozent des Fallbestandes in dieses Konzept eingebunden werden kann, so besteht die Möglichkeit, durch die Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familien die stationäre Hilfe frühzeitig zu beenden bzw. in eine andere Hilfeform überzuleiten.

KIWI Index

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit ergibt sich aufgrund der vorgefundenen Situation die Indexierung 3.

Tagesbetreuung für Kinder

Die Stadt Schwerte ist als örtlicher Träger der Jugendhilfe nach dem SGB VIII in Verbindung mit dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK NRW) für die Angebotsentwicklung und Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder zuständig. Zu den Aufgaben zählen im Einzelnen die Planungsverantwortung, die Festsetzung und Gewährung der gesetzlichen Betriebskostenzuschüsse, die Vereinnahmung der Landeszuweisungen und die Erhebung der Elternbeiträge nach dem GTK.

Organisation und Steuerung

Das Jugendamt der Stadt Schwerte erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen der Tagesbetreuung für Kinder folgende Bewertungen auf einer Skala von 0 bis 4[3]:

Anforderungen an die Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder Analyse und Bewertung	
Anforderung	**Bewertung**
Die Angebotsentwicklung von Tageseinrichtungen für Kinder bedarf der kleinräumigen Prognose Nachfrage relevanter Altersgruppen. Im Zusammenwirken mit den Trägern der Einrichtungen werden Angebote im Bestand an sich verändernde Anforderungen (Öffnungszeiten, Ganztagsangebote, Zielgruppen) angepasst.	4
Tagespflegeangebote werden konsequent ausgebaut, um das Spektrum, flexible und im Verhältnis zu den Tageseinrichtungen auch kostengünstige Betreuungsalternativen zu schaffen.	3
Zur Erzielung hoher Elternbeitragsquoten erfolgt eine jährliche und Anlass bezogene Überprüfung der Einkommensverhältnisse, ein konsequenter Einnahmevollzug sowie die rechtliche und verfahrenstechnische Standardisierung der Erhebungsverfahren. Die Beitragsstaffelung ist aktualisiert (Einführung einer Höchststufe für EK von über 75 Tausend Euro, Erhöhung der Beiträge für die oberen Einkommensgruppen, kein Beitragserlass für Geschwisterkinder).	3

Die Bewertungen sind wie folgt begründet:

- Im Rahmen des Kindergartenentwicklungsplans werden die Entwicklungen insgesamt und in den einzelnen Tageseinrichtungen dargestellt. Auf die entstehenden Überhänge aufgrund des Geburtenrückgangs wird mit entsprechenden Maßnahmen reagiert.

[3] nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; teilweise erfüllt = 2; überwiegend erfüllt = 3; vollständig erfüllt = 4

- Tagespflegeangebote konnten bisher in ausreichender Anzahl vorgehalten werden. Ein den veränderten Bedürfnissen der Eltern angepasstes Angebot wird derzeit erstellt.

- Trotz gesunkener Elternbeitragsquote liegt diese noch immer knapp über 15 Prozent. Die jährliche Überprüfung aller Eltern wird durchgeführt. Die aktualisierte Elternbeitragtabelle sieht eine Höchststufe über 73.000 Euro vor.

Feststellung

Im Rahmen des Kindergartenentwicklungsplanes werden die Entwicklungen der einzelnen Tageseinrichtungen dargestellt. Allerdings sollten im Ausblick auf die voraussichtlichen Überhänge die vorgesehenen Maßnahmen dargestellt werden.

Neben der Schließung von Gruppen oder Einrichtungen lassen sich wirtschaftliche Synergien in den Kostenstrukturen der Einrichtungen durch die Entwicklung von Tagesbetreuungsangeboten im Bestand in Form der Zusammenführung von Angeboten, der Nutzung personalwirtschaftlicher Synergien (Leitungsanteile, Vertretungen) und einer verbesserten Auslastung der Betriebsstätten (Erweiterung von Betreuungszeiten und Angeboten) erreichen.

Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder

Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Der Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen für Kinder je Platz zeigt, wie sich Betriebskosten, Landeszuschüsse, Elternbeiträge, Trägeranteile und der kommunale Zuschussbedarf entwickeln.

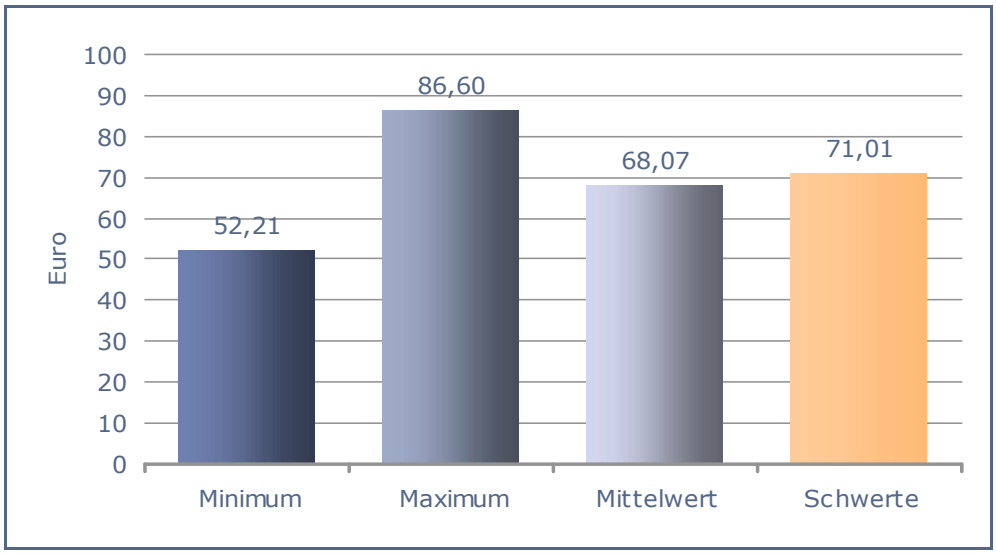
Den Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner ermitteln wir auf Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse der Unterabschnitte 454 und 464. Personalausgaben wurden den Unterabschnitten zugerechnet, sofern diese dort nicht veranschlagt werden. Be-

reinigt wurden innere Verrechnungen der Gruppe 679, sofern es sich um Overheadkosten handelt.

Darstellung der Ist-Situation

Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder liegt in 2006 bei insgesamt ca. 3,5 Mio. Euro. Je Einwohner positioniert sich die Stadt Schwerte im interkommunalen Vergleich 2006 wie folgt:

Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006

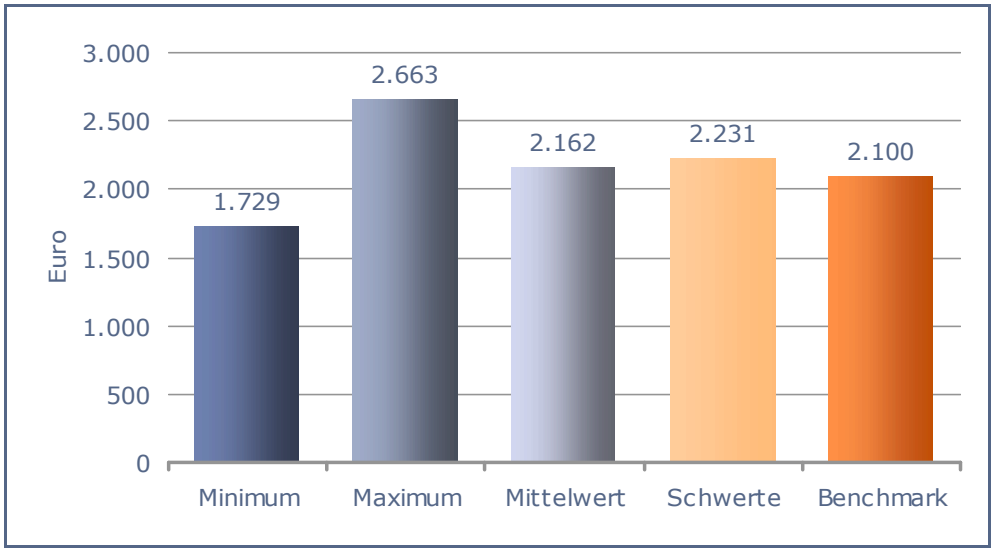


Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung der Ergebnisse weitere Orientierung:

Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder in Euro je Einwohner und in Klassen				
unter 60	**60 bis 64,9**	**65 bis 69,9**	**70 bis 74,9**	**ab 75**
3	3	7	4	3

Beim Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen je Platz positioniert sich die Stadt Schwerte wie folgt:

Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen für Kinder je Platz im interkommunalen Vergleich 2005



Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung der Ergebnisse weitere Orientierung:

Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder in Euro je Einwohner und in Klassen				
unter 1.900	**1.901 bis 2.100**	**2.101 bis 2.300**	**2.301 bis 2.500**	**über 2.500**
2	7	7	3	1

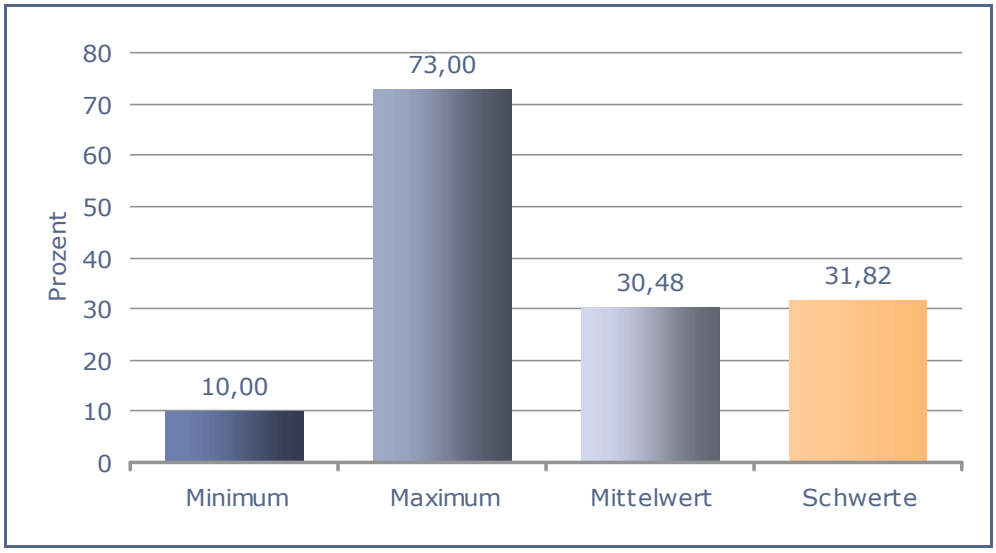
Der Benchmark liegt bei 2.100 Euro je Platz. Den Benchmark erreicht das Jugendamt, das bei einem vergleichsweise geringem Zuschussbedarf eine gute Qualität (hoher Anteil altersgemischter Gruppen und differenzierte Trägerstruktur/mittlerer Anteil armer Träger) erreicht.

Der Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen für Kinder wird beeinflusst durch

- den Anteil der Gruppen armer Träger an den Gruppen in Tageseinrichtungen und
- den Anteil großer und kleiner altersgemischter Gruppen an den Gruppen in Tageseinrichtungen insgesamt.

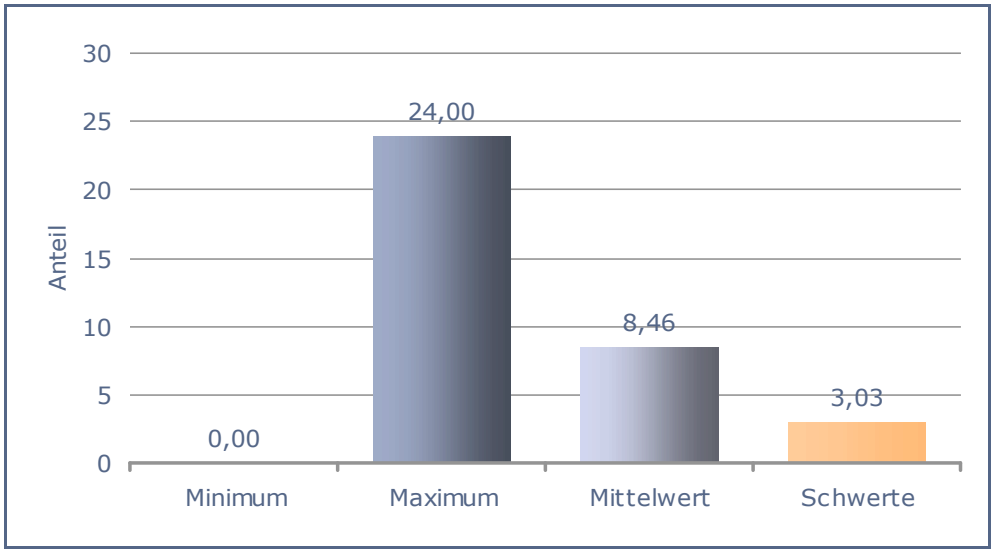
Der Anteil der Gruppen armer Träger an den Gruppen in Tageseinrichtungen ist wie folgt ausgeprägt:

Anteil der Gruppen armer Träger/Elterninitiativen an den Gruppen in Tageseinrichtungen im interkommunalen Vergleich 2006



Der Anteil altersgemischter Gruppen an den Gruppen in Tageseinrichtungen ist wie folgt ausgeprägt:

Anteil großer und kleiner altersgemischter Gruppen an den Gruppen in Tageseinrichtungen insgesamt im interkommunalen Vergleich 2006



Feststellung

Der etwas erhöhte Wert bei dem Zuschussbedarf je Platz lässt sich allein durch die Betrachtung der Ausgabenstruktur nicht erklären. Der niedrige Wert bei dem Anteil der kleinen und großen altersgemischten Gruppen deutet eher auf eine günstige Kostenstruktur hin (niedrigere Personalkosten).

Im interkommunalen Vergleich liegt die Trägerstruktur im durchschnittlichen Bereich. Dies spricht für eine vergleichsweise ausgeglichene Ausgabenstruktur.

Analyse

Beeinflusst werden kann der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder durch die Ausprägung

- des Anteils der Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen insgesamt und
- der Elterbeitragsquote.

Vor dem Hintergrund des deutlich steigenden Bedarfes nach einer flexiblen Betreuung von Kindern, insbesondere im Bereich der Kinder unter drei Jahren, ist der Ausbau eines verlässlichen, qualitativ guten und strukturierten Angebotes erforderlich, um den Bedürfnissen und Erfordernissen der Familien gerecht werden zu können. Die Stadt Schwerte hat die Möglichkeit, das notwendige Platzangebot für Kinder unter drei Jahren alternativ zum kostenintensiven Ausbau institutionalisierter Tagesbetreuung durch qualifizierte Tagespflegeangebote sicherzustellen.

Für die Berechnung der zu erwartenden Be- und Entlastungen für den städtischen Haushalt können Durchschnittswerte bei den Betreuungszeiten zugrunde gelegt werden. In der Potenzialberechnung gehen wir von 30 Stunden pro Woche und einer Vergütung von 4 Euro pro Stunde aus. 4 Euro * 30 Stunden/Woche * 44 Wochen = 5.280 Euro/Jahr (im Monat bei durchschnittlich 440 Euro).

Nach Inkrafttreten des Kinderbildungsgesetzes am 1. August 2008 werden gemäß § 22 KiBiz unter bestimmten Voraussetzungen vom Land an die Stadt ein jährlicher Zuschuss in Höhe von 725 Euro pro Kind gewährt und bei Inkrafttreten der Satzung zum gleichen Zeitpunkt durch die Kos-

tenbeiträge von den Eltern Einnahmen erzielt, die den Mehrausgaben gegenüberstehen. Der Landeszuschuss je Platz führt im Ergebnis zu einem Zuschussbedarf von 4.555 Euro, die Elternbeiträge sollten sich an der Höhe der Elternbeiträge in institutionellen Angebotsformen orientieren, nicht aber im Mittel (in Differenzierung nach Einkommen der Eltern) unter 2.000 Euro (166 Euro/Monat) liegen. Der Zuschussbedarf je Platz liegt damit bei 2.555 Euro.

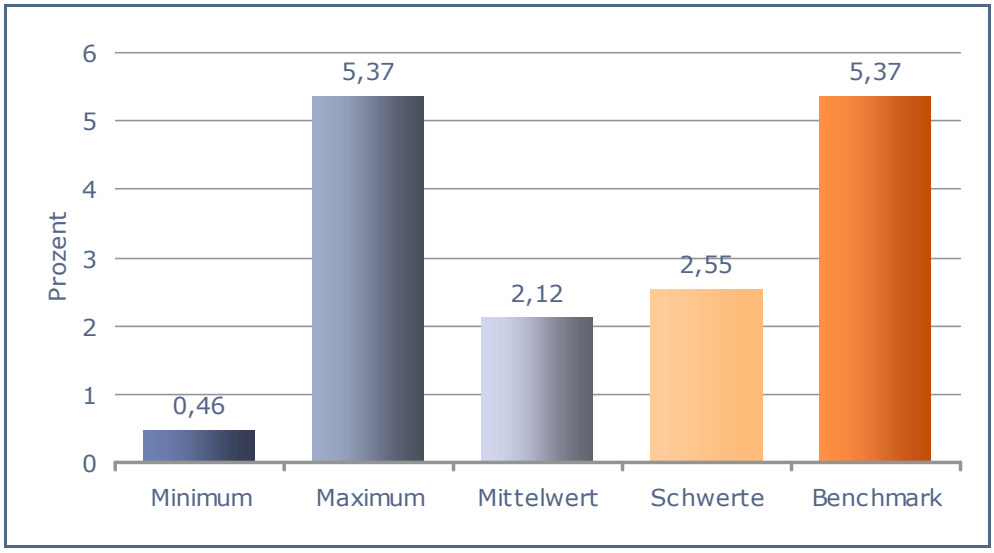
In institutionellen Betreuungsformen (Kindertageseinrichtungen) liegen die Förderbeiträge für Kinder im Alter von unter 3 Jahren (Kindpauschalen) bei 25 bis 35 Stunden Betreuungszeit nach dem Kinderbildungsgesetz bei 8.842 bis 11.863 Euro, im Mittel bei 10.350 Euro. Der kommunale Anteil an der Finanzierung liegt landesweit tatsächlich bei durchschnittlich 60 Prozent (einschließlich der freiwilligen Zuwendungen zu den Trägeranteilen und unter Berücksichtigung der nicht realisierbaren Elternbeitragsquoten von 19 Prozent). Der Zuschussbedarf liegt hier bei 6.210 Euro.

Feststellung

Der Kostenvergleich Tagespflegeplatz zu institutionalisierter Betreuung in Tageseinrichtungen für Kinder endet mit einem wirtschaftlichen Vorteil (Potenzial) von 3.655 Euro je Platz in der Tagespflege. Der Ausbau der Tagespflegeplätze zur Umsetzung der Rechtsansprüche bietet wirtschaftliche Vorteile.

Der Anteil der Tagespflegeplätze an den Tagesbereuungsplätzen insgesamt ist in der Stadt Schwerte wie folgt ausgeprägt:

Anteil der Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen im interkommunalen Vergleich 2006



Die Stadt Schwerte erreicht den Benchmark Tagespflege nicht, hierzu sind zusätzlich 44 Plätze in Tagespflege als Alternative zur institutionellen Betreuung, insbesondere für Kinder unter 3 Jahren erforderlich. Eine Alternative bieten Tagespflegevereine, die die Leistungen erbringen, der Finanzbedarf ist analog anzusetzen.[4] Im Jahr 2007 konnte der Wert bereits auf einen Anteil von 4,08 Prozent gesteigert werden. Allerdings bleibt für ein mögliches Vergleichsjahr 2007 offen, wie der Abstand zu dem dann neu zu bildenden Benchmark aussehen würde, da auch die Vergleichskommunen ihren Anteil überwiegend gesteigert haben.

Potenzialberechnung Tagespflege

Der Benchmark liegt bei 5,37 Prozent. Gemessen am Benchmark kann das Potenzial wie folgt ermittelt werden:

[4] Stadt Hamm, Stadt Herne: Konzepte und Richtlinien zu Förderung der Tagespflege

Potenzialberechnung Tagespflege		
Kennzahl	**Wert**	**Indikator**
Zuschussbedarf je Platz Tageseinrichtungen für Kinder	6.210 Euro	Z 1
Zuschussbedarf je Platz Tagespflege für Kinder	2.555 Euro	Z 2
Potenzial je Platz	3.655 Euro	P 1
Benchmark	5,37 Prozent	
Wert der Stadt Schwerte	40 Plätze von 1.570 Plätzen	Vorhandene Tagespflegeplätze (2,55 Prozent)
Zielwert	84 Plätze	
Potenzial	160.820 Euro	P 2 = P 1 x (Zielwert – Wert der Kommune)
./. Leistungen zur Zielerreichung (0,73 Stelle)	40.000 Euro	A 1
Potenzial	120.820 Euro	P 2 – A 1
Potenzial je Einwohner	**2,45 Euro**	**49.326 Einwohner**

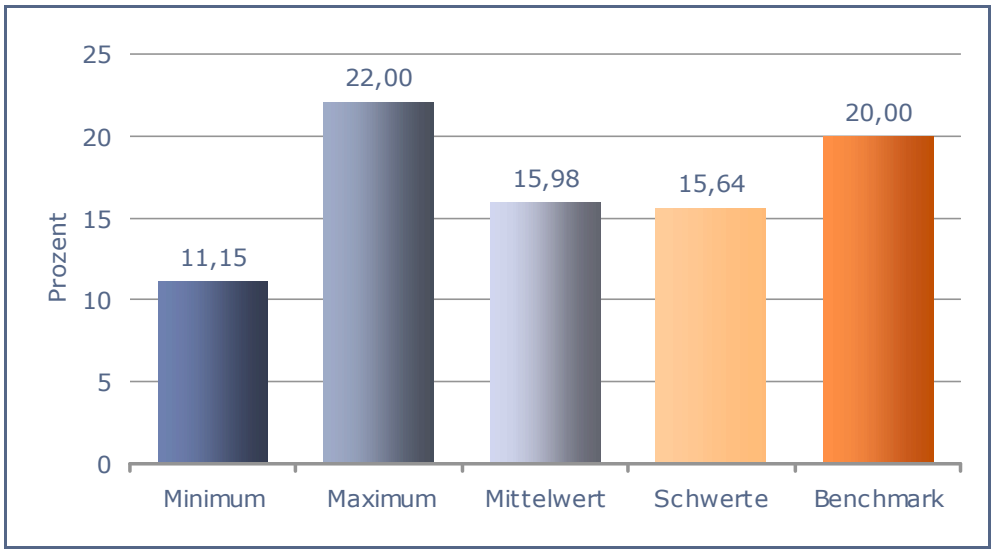
Empfehlung

Für die Steigerung des absoluten und relativen Anteils der Tagespflegeangebote wird es erforderlich, die Aufgaben der Werbung, Qualifizierung, Verwaltung und Vermittlung von Tagespflegepersonen ausreichend zu qualifizieren. Der Personalbedarf liegt bei 1 zu 60 Tagespflegeplätzen. Die Durchschnittskosten können in Anlehnung an durchschnittliche Personalkosten nach dem TVöD Entgeltgruppe 9 ermittelt werden. Eine höhere Vergütung der Leistung der Tagespflegeperson ist bereits im wirtschaftlichen Vorteil berechnet.

Elternbeitragsquote

Die Elternbeiträge werden vom zuständigen Jugendhilfeträger festgesetzt. Die Elternbeitragsquote der Stadt Schwerte stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Elternbeitragsquote im interkommunalen Vergleich 2006



Die Elternbeitragsquote ist abhängig von der sozialökonomischen Lebenssituation der Bevölkerung. Diese analysieren wir im einführenden Berichtsteil (Vorbericht). Hier konkretisieren wir die Abhängigkeit am Strukturmerkmal „verfügbare Einkommen je Einwohner".

Nach Einkommensklassen ergeben sich folgende Benchmarks:

Benchmark Elternbeitragsquote nach verfügbaren Einkommen der Einwohner		
Verfügbare Einkommen unter 17 Tausend Euro	Verfügbare Einkommen von 17 bis 20 Tausend Euro	Verfügbare Einkommen über 20 Tausend Euro
15 Prozent	17 Prozent	20 Prozent

Der Benchmark liegt bei 20 Prozent in der Gruppe der verfügbaren Einkommen von über 20.000 Euro, da in der Stadt Schwerte die verfügbaren Einkommen bei 20.420 Euro je Einwohner nach LDS 2005 liegen. Für die Stadt Schwerte ergibt sich daher auf der Grundlage des Jahres 2006 folgendes Potenzial:

Potenzialberechnung Elternbeitragsquote		
Kennzahl	**Wert**	**Indikator**
Elternbeitragsquote – Wert der Stadt Schwerte	15,64	Q 1
Elternbeitragsquote - Benchmark	20 Prozent	Q 2
Elternbeiträge insgesamt	1.067.547 Euro	A 1
Potenzielle Elternbeiträge	1.365.150 Euro	A 1 / Q1 x Q2
Potenzial insgesamt	297.603 Euro	(A 1 / Q1 x Q2) – A 1
Potenzial je Einwohner	**6,03 Euro**	**49.326 Einwohner**

Das Elternbeitragsaufkommen kann nur durch Anpassung der Elternbeitragssatzung gesteigert werden. Bei den Überlegungen zur Gestaltung einer notwendigen, neuen Elternbeitragstabelle können wegen der veränderten Anforderungen und möglicher Ergebnisverbesserungen im Wesentlichen folgende Eckpunkte berücksichtigt werden:

- Festlegung der künftigen Elternbeiträge auf der Grundlage eines jährlichen Elternbeitragsvolumens von 20 Prozent der Jahresbetriebskosten,
- Staffelung der Beiträge nach sozialen Gesichtspunkten im Einkommens- und Beitragsbereich,
- Erhöhung der Zahl der Einkommensstufen (stärkere Differenzierung), Anhebung der Beiträge bei mittleren und hohen Einkommen und Einführung von Höchststufen (ab 65.000 Euro),
- Erhebung eines Beitrags für Geschwisterkinder in Höhe von mindestens 25 Prozent der jeweiligen Beitragsstufe bei zeitgleichem Besuch einer Tageseinrichtung (bisher beitragsfrei) oder Tagespflege,
- Ausweitung der Elternbeitragstabelle auch auf den Bereich der Kindertagespflege.

Feststellung

Da das Elternbeitragserhebungsverfahren bereits in Form einer jährlichen Überprüfung aller Fälle vorgenommen wird, sehen wir die Möglichkeit einer Steigerung der Elternbeitragsquote nur in Form einer moderaten Anhebung der Gebührensätze.

KIWI Kennzahl „Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz"

Zusammenfassend stellt sich das Ergebnis wie folgt dar:

- Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz ist in allen betrachteten Jahren kontinuierlich angestiegen und liegt im Jahr 2006 bei 2.231 Euro.

- Dieser Wert liegt mit 131 Euro je Platz über dem Benchmark von 2.100 Euro je Platz. Abhängig ist dieser Wert von der Trägerlandschaft und der Qualität der Einrichtungen (Anzahl der großen und kleinen altersgemischten Gruppen).

- Handlungsmöglichkeiten zur Senkung des Zuschussbedarfes sind durch eine weitere Verlagerung der Betreuungsplätze unter 3-Jähriger von der institutionellen Betreuung zur Tagespflege gegeben. Darüber hinaus können die Elternbeiträge durch eine entsprechende Gebührenanpassung gesteigert werden.

- Außerdem kann die Entwicklung von Tagesbetreuungsangeboten im Bestand in Form der Zusammenführung von Angeboten, der Nutzung personalwirtschaftlicher Synergien (Leitungsanteile, Vertretungen) und einer verbesserten Auslastung der Betriebsstätten (Erweiterung von Betreuungszeiten und Angeboten) erfolgen.

- Die Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder erreicht fast die maximale Punktzahl. Aufgrund der zurückgehenden Kinderzahlen ist die jährliche Fortschreibung des Kindergartenentwicklungsplans mit den entsprechenden Handlungsvorgaben weiter fortzuführen.

KIWI Index

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit ergibt sich aufgrund der vorgefundenen Situation die Indexierung 3.

Jugendamt

Organisation und Steuerung

Die Anforderungen an die Gesamtsteuerung des Jugendamtes sind wie folgt gegliedert:

- Produktorientierte Leistungsorganisation
- Ziel- und Kennzahlengestützte Steuerung
- Optimierter Workflow durch Anwendungsverfahren

Das Jugendamt der Stadt Schwerte erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen folgende Bewertungen auf einer Skala von 0 bis 4[5]:

Anforderungen an die Gesamtsteuerung des Jugendamtes Analyse und Bewertung	
Anforderung	**Bewertung**
Produktorientierte Leistungsorganisation	
Die Produktgruppen Kinder- und Jugendarbeit, Tagesbetreuung für Kinder und Hilfen in und außerhalb der Familie werden in der Leistungsorganisation (drei Abteilungen und Leitungen) abgebildet.	3
Der Leitung des Jugendamtes sind die Leistungen des Fach- und Finanzcontrolling zur Steuerungsunterstützung (dezentrales Controlling wird zentral in der Kämmerei gebündelt) direkt zugeordnet, in Projektgruppen werden mit den zuständigen Fachabteilungen Fachplanungen erarbeitet.	2
Pädagogische Leistungen in Schulen (Schulsozialarbeit, offene Ganztagsschule) sind Bestandteil der Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familie und werden aus einer Hand gesteuert (Zusammenführung von Leistungen und Aufgaben in einem Jugend- und Schulamt).	0
Ziel- und Kennzahlengestützte Steuerung	
Ziele und Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen.	1
Die Produktgruppen/Abteilungen bewirtschaften ihre Budgets selbständig, monatlich werden Plan- und Istentwicklungen als Gegenstand von Budgetgesprächen (Analyse von Abweichungen, Gegensteuerung, Anpassung von Planwerten) dokumentiert.	2
Optimierter Workflow durch Anwendungsverfahren	
Durch ein elektronisches Anwendungsverfahren werden verschiedene Arbeitsbereiche der Jugendhilfe (Wirtschaftliche Jugendhilfe, ASD, UVG, Beistandschaften, Vormundschaften, etc.) in einer Lösung auf der Basis gemeinsamer Stammdaten integriert.	3
Auf der Steuerungsebene werden die Leistungs- und Finanzdaten zu steuerungsrelevanten Kennzahlen zusammen geführt und bilden fortlaufend Entwicklungen ab, die die Grundlage für die Ziel- und kennzahlengestützte Steuerung des Jugendamtes bilden.	1

[5] nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; teilweise erfüllt = 2; überwiegend erfüllt = 3; vollständig erfüllt = 4

Die Bewertungen werden wie folgt begründet:

- Die drei Produktgruppen sind innerhalb des Produktbereiches Kinder-, Jugend- und Familienhilfe abgebildet. Lediglich die Umsetzung dieser Strukturen in die Leistungsorganisation ist nicht umfassend erfolgt. Laut Dienstverteilungsplan bestehen neben der Bereichsleitung vier weitere Bereiche (Jugendpflege/Jugendeinrichtungen, Tageseinrichtungen, Amtsvormundschaften/Beistandschaften, Sozialer Dienst).

Empfehlung

Wie empfehlen analog der Produktstruktur maximal drei Verantwortungsbereiche innerhalb des Bereiches Jugend und Familien vorzuhalten. Auch eine Reduzierung auf zwei Verantwortungsbereiche mit entsprechenden Fachverantwortlichen ist bei der vorhandenen Struktur des Jugendamtes möglich. Die Bereichsleitung sollte von sachbearbeitenden Aufgaben entlastet und die notwendigen zeitlichen Ressourcen für Führungsaufgaben bereitgestellt werden.

Der Bereich Amtsvormundschaften/Beistandschaften sollte dem Bereich Sozialer Dienst zugeordnet werden.

Darüber hinaus besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen der Aufgabe der Beistandschaften und den Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. Eine Zusammenführung innerhalb des Jugendamtes sollte daher bei zukünftigen Organisationsänderungen überlegt werden.

- Aufgabenübergreifend sollte innerhalb des Bereiches das Fach- und Finanzcontrolling zur Steuerungsunterstützung direkt bei der Bereichsleitung angesiedelt sein. Neben dem Controlling bietet sich hier eine Zusammenlegung mit der Jugendhilfeplanung an, da die Jugendhilfeplanung alle erforderlichen Informationen aufbereiten muss und somit Synergieeffekte erzielt werden können.

Empfehlung

Jugendhilfeplanung und Controlling sollten zusammengeführt werden. Diese Aufgaben sollten direkt bei der Bereichsleitung angesiedelt sein, da der Leitung die aufbereiteten Daten zu Steuerungszwecken vorliegen müssen.

- Innerhalb des Fachbereiches II sind die Aufgaben Jugend und Schule zwar gemeinsam angesiedelt, allerdings nicht Bestandteil einer Organisationseinheit. Eine Steuerung der pädagogischen Leistungen aus einer Hand liegt nicht vor.

Empfehlung

Wir empfehlen die Zusammenführung der pädagogischen Leistungen innerhalb eines Bereiches Jugend und Schule.

- Im Rahmen der Einführung von NKF wurden Ziele und Kennzahlen bei den einzelnen Produkten gebildet. Bislang wurde noch nicht mit diesen Instrumenten gearbeitet, da die hierfür erforderlichen Auswertungsmöglichkeiten noch nicht entsprechend vorhanden sind.

- Innerhalb des Produkthaushaltes werden die Budgets eigenständig bewirtschaftet. Monatliche Budgetgespräche finden allerdings nicht statt, ebenso keine Dokumentation der Budgetverläufe.

- Elektronische Anwendungsverfahren sind vorhanden, allerdings nicht als eine Anwendung für alle Bereiche (Beistandschaften und Elternbeiträge verfügen über eigene Verfahren).

- Im Rahmen von vierteljährlichen Auswertungen werden Finanzdaten abgebildet. Der darauf aufbauende Schritt der Bildung von steuerungsrelevanten Kennzahlen und die sich daraus ergebende Steuerung werden allerdings noch nicht dokumentiert.

Empfehlung

Auf der Grundlage steuerungsrelevanter Kennzahlen muss der Zielerreichungsgrad ablesbar sein. Hierfür müssen die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, damit ein systematisches Fach- und Finanzcontrolling mit Berichtswesen aufgebaut werden kann.

Feststellung

Die Steuerung des Jugendamtes entspricht in einigen Punkten nicht den durch uns gestellten Anforderungen:

- Die Organisationsstruktur sollte im Hinblick auf die von uns vorgeschlagenen Änderungen angepasst werden,
- Jugendhilfeplanung und Controlling sollten zusammengeführt werden,
- Zusammenführung der pädagogischen Leistungen innerhalb eines Bereiches Jugend und Schule und
- Ausbau von Fach- und Finanzcontrolling mit Berichtswesen auf der Grundlage steuerungsrelevanter Kennzahlen.

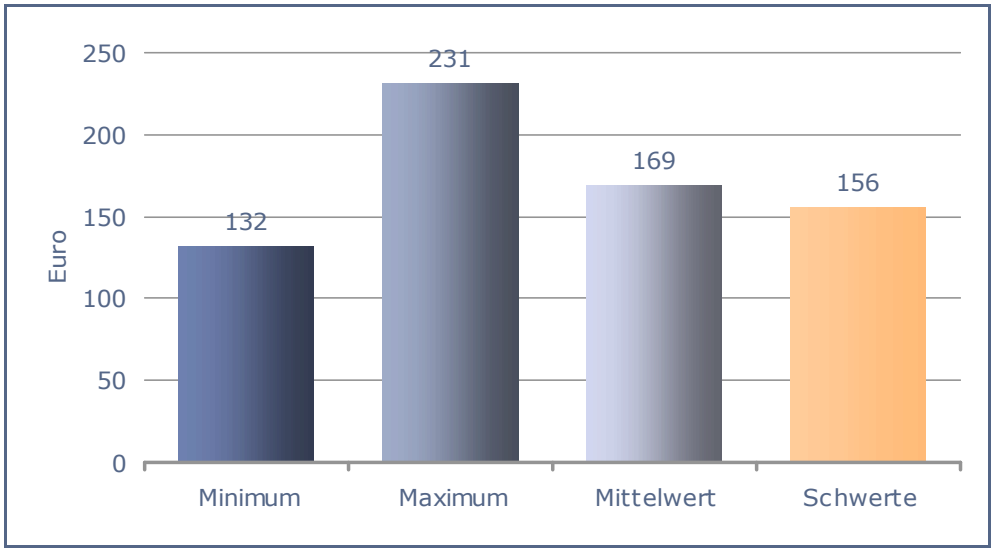
Zuschussbedarf des Jugendamtes

Den Zuschussbedarf des Jugendamtes ermitteln wir auf Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse der Abschnitte 45 (Jugendhilfe nach SGB VIII), 46 (Einrichtungen der Jugendhilfe) und der Unterabschnitte 407 (Verwaltung der Jugendhilfe) und 481 (Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes) bzw. des ordentlichen Ergebnisses des Produktbereiches 06 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe".

Ausgaben der Gruppen 50 bis 54 und 57 bis 63 (Sachkosten) werden zugerechnet, bereinigt werden ausschließlich innere Verrechnungen der Gruppe 679.

Im Jahr 2006 liegt der Zuschussbedarf des Jugendamtes bei insgesamt 7.698.779 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Schwerte wie folgt:

Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung der Ergebnisse weitere Orientierung:

Zuschussbedarf des Jugendamtes in Euro je Einwohner und in Klassen				
unter 140	140 bis 159,9	160 bis 189,9	190 bis 219,9	ab 220
3	6	6	4	1

Der Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner bildet die höchst aggregierte Kennzahl im Prüfgebiet. Die Kennzahl beschreibt das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung des Jugendamtes insgesamt eingesetzt wird.

Der Zuschussbedarf entwickelt sich in Abhängigkeit vom Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder und der Hilfe zur Erziehung. Der Zuschussbedarf dieser beiden Aufgaben umfasst landesweit 70 bis 80 Prozent des Zuschussbedarfes der Jugendämter. Im Rahmen unsere Prüfung nicht betrachtet wurde der Zuschussbedarf für den Bereich der Kinder- und Jugendarbeit, der im Verhältnis zum Gesamtzuschussbedarf der Stadt Schwerte unter 10 Prozent liegt.

KIWI Kennzahl „Zuschussbedarf des Jugendamtes je EW"

Zusammenfassend kann das Ergebnis wie folgt dargelegt werden:

- Der Zuschussbedarf steigt in allen betrachteten Jahren und liegt bei 7,7 Mio. Euro insgesamt und bei 156 Euro je Einwohner.

- Maßgeblich beeinflusst wird dieser Wert durch die Zuschussbedarfe der Tageseinrichtungen für Kinder (71 Euro je Einwohner) und der Hilfen zur Erziehung (57 Euro je Einwohner). Eher untergeordnete Bedeutung haben die Zuschussbedarfe für die Kinder- und Jugendarbeit und die Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz sowie die bereinigten Ausgaben für Overheadkosten.

- Obwohl in beiden Bereichen die Zuschussbedarfe im interkommunalen Vergleich um den Mittelwert liegen, können Ergebnisverbesserungen erzielt werden. Insbesondere eine Steigerung des Anteils der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen und die Steigerung des Elternbeitragsaufkommens wirken sich positiv aus.

- Aufgrund der im Bericht dargestellten Potenzialberechnungen könnten sich nach dem Stand des Jahres 2006 Verbesserungen von insgesamt ca. 800.000 Euro erreichen lassen. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass sich gerade bei den erzieherischen Hilfen die Wirtschaftlichkeit von durchgeführten Steuerungsmaßnahmen nicht sofort zeigt, sondern je nach der durchgeführten Maßnahme erst nach mehreren Jahren. Dann jedoch sollte diese Änderung von Dauer angelegt sein.

KIWI Index

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit ergibt sich aufgrund der vorgefundenen Situation die Indexierung 3.

Potenziale und Fazit

Die Potenziale im Prüfgebiet Jugend stellen sich wie folgt dar:

Potenziale in der Übersicht		
Aufgabe	Maßnahme	Potenzial in Euro
Hilfe zur Erziehung	Steigerung des Anteils der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen	389.000
Tagesbetreuung für Kinder	Steigerung des Anteils der Tagespflegeangebote für unter 3-Jährige	120.000
Tagesbetreuung für Kinder	Steigerung des Elternbeitragsaufkommens durch Gebührenanpassung	297.000
Potenzial insgesamt		806.000
Potenzial je Einwohner	49.326 Einwohner	16,34 Euro

Fazit

Das Jugendamt der Stadt Schwerte wurde erstmalig durch die GPA NRW geprüft. Im Rahmen dieser Prüfung wurden die kennzahlengestützten Ergebnisse im interkommunalen Vergleich anderen Kommunen gegenübergestellt.

Der Zuschussbedarf des Jugendamtes liegt bei 7,7 Mio. Euro insgesamt und 156 Euro je Einwohner. Dieser Wert liegt um 13 Euro je Einwohner unter dem interkommunalen Mittelwert.

Dieses Ergebnis wird maßgeblich durch die Zuschussbedarfe der Tageseinrichtungen für Kinder (71 Euro je Einwohner) und der Hilfen zur Erziehung (57 Euro je Einwohner) beeinflusst. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass aufgrund der Umstellung auf das neue Rechnungssystem NKF erhebliche Beträge unberücksichtigt geblieben sind (z.B. Ausgaben der Heimerziehung) und daher das Ergebnis beeinflussen.

Trotzdem zeigen die Ergebnisse, dass das Jugendamt grundsätzlich gut aufgestellt ist. Auf die aktuellen Veränderungen im Bereich der erzieherischen Hilfen (Schutzauftrag des Jugendamtes nach § 8a SGB VIII) sowie der Tagesbetreuung für Kinder (KiBiz) wurde reagiert und die erforderlichen Veränderungen vorgenommen.

Fazit

Damit sind jedoch noch nicht alle Veränderungen abgeschlossen. Wie die Bewertungen der KIWI-Kennzahlen „Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner", „Ausgaben der Hilfen zur Erziehung je Hilfefall" und „Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz" in allen Bereichen mit dem Index 3 zeigen, ist noch ausreichend Handlungsbedarf gegeben.

Insbesondere eine Steigerung des Anteils der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen und die Steigerung des Elternbeitragsaufkommens wirken sich auf die Ergebnisse positiv aus.

Aufgrund der dargestellten Potenzialberechnungen könnten sich nach dem Stand des Jahres 2006 Verbesserungen von insgesamt ca. 800.000 Euro erreichen lassen. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass sich gerade bei den erzieherischen Hilfen die Wirtschaftlichkeit von durchgeführten Steuerungsmaßnahmen nicht sofort zeigt, sondern je nach der durchgeführten Maßnahme erst nach mehreren Jahren.

Ergänzend wurde auch die Steuerung des Jugendamtes insgesamt und in den Bereichen der erzieherischen Hilfen und der Tagesbetreuung für Kinder betrachtet.

Hierbei konnte festgestellt werden, dass die Steuerung innerhalb der Hilfebereiche wenig Änderungsbedarf ausweist. Jedoch sehen wir bei der Gesamtsteuerung noch Handlungsbedarf bei den Themen Organisationsstruktur, Jugendhilfeplanung und Controlling, Zusammenführung von pädagogischen Leistungen und Jugendhilfeleistungen zu einem Bereich Jugend und Schule und dem Ausbau von Fach- und Finanzcontrolling mit Berichtswesen.

Soziale Leistungen

Vorbemerkung

Inhalte, Ziel und Methodik

Gegenstand der Prüfung im Bereich soziale Leistungen sind Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dem SGB XII, dem SGB II und sonstige soziale Leistungen. Die für diese Aufgabenbereiche gebildeten Kennzahlen stellen wir in den Vergleich mit anderen kreisangehörigen Kommunen der gleichen Größenklasse.

Bei der Prüfung der Leistungen werden auf der Grundlage der ermittelten Grund- und Kennzahlen die Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung analysiert und bewertet. Ziel ist es, finanzwirtschaftliche Transparenz zu schaffen und Möglichkeiten der Leistungsverbesserung und der Erzielung von Einsparpotenzialen aufzuzeigen.

Um eine landesweit einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten, werden die Erhebungen mittels standardisierter Interview- und Datenerhebungsbögen durchgeführt.

Benchmarks und Potenziale

Unsere Empfehlungen und die hiermit einhergehenden Potenziale orientieren sich bei den Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen nicht am landesweiten Mittelwert, sondern an dem jeweils besten Wert. Bei den Leistungskennzahlen sind dies die höchsten Werte bzw. gesetzlich und/oder fachpolitisch geforderten Anteile und Quoten, bei den Wirtschaftlichkeitskennzahlen sind dies die Werte, die die wirtschaftlichste Relation von Mitteleinsatz und erzieltem Ergebnis bieten.

Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Organisation und Steuerung

Die Stadt Schwerte erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz folgende Bewertungen auf einer Skala von 0 bis 4[1]:

Anforderungen an die Steuerung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	
Anforderungen	**Bewertung**
Der aufenthaltsrechtliche Status wird mit dem Ziel der dauerhaften Integration in Gesellschaft und Arbeit in Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde gezielt gefördert (Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union).	0
Die Integration in Arbeit (Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG; geringfügige und versicherungspflichtige Beschäftigungen) und die Minderung persönlicher Hemmnisse hinsichtlich einer Arbeitsaufnahme (unzureichende Deutschkenntnisse, fehlende Schul-/Berufsausbildung) stehen im Mittelpunkt sozialer Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.	1
Einrichtungen für Asylbewerber werden nicht bewirtschaftet. Alleinstehende Personen und Familien werden am Mietwohnungsmarkt versorgt. Zur kurzfristigen Aufnahme stehen Wohnungskontingente durch Vereinbarung mit Wohnungsbaugesellschaften zur Verfügung.	1

Die Bewertungen werden wie folgt begründet:

- Eine gezielte Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde findet nicht statt. Durch die unterschiedlichen Arbeitsansätze bei der Ausländerbehörde des Kreises (Bearbeitung von Asylanträgen mit der Festlegung des ausländerrechtlichen Status) und den Sozialämtern in den kreisangehörigen Kommunen (Leistungsgewährung, Integration in den Arbeitsmarkt) ist das gegenseitige Verständnis zu gering ausgeprägt.

Empfehlung

Durch gemeinsame Informationsveranstaltungen sollte ein Weg gefunden werden, sowohl den Intentionen der Ausländerbehörde als auch der kreisangehörigen Sozialämter gerecht zu werden.

[1] nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; teilweise erfüllt = 2; überwiegend erfüllt = 3; vollständig erfüllt = 4

- Aufgrund der ausländerrechtlichen Hindernisse ist es nur bei wenigen Leistungsempfängern möglich, die Integration in Arbeit zu erreichen. Nur in wenigen Fällen konnten Arbeitsgelegenheiten vermittelt werden.

- Asylbewerber werden nur in seltenen Fällen auf dem privaten Wohnungsmarkt vermittelt. Dies ist bedingt durch den aktuell niedrigen verfügbaren Wohnraum auf dem freien Wohnungsmarkt sowie dem noch vorhandenen freien Wohnraum in den beiden Übergangswohnheimen.

Feststellung

Ziel der Kommune muss es sein, Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge durch Verbesserung des aufenthaltsrechtlichen Status und durch Integration in den Arbeitsmarkt unabhängig von Sozialleistungen zu machen.

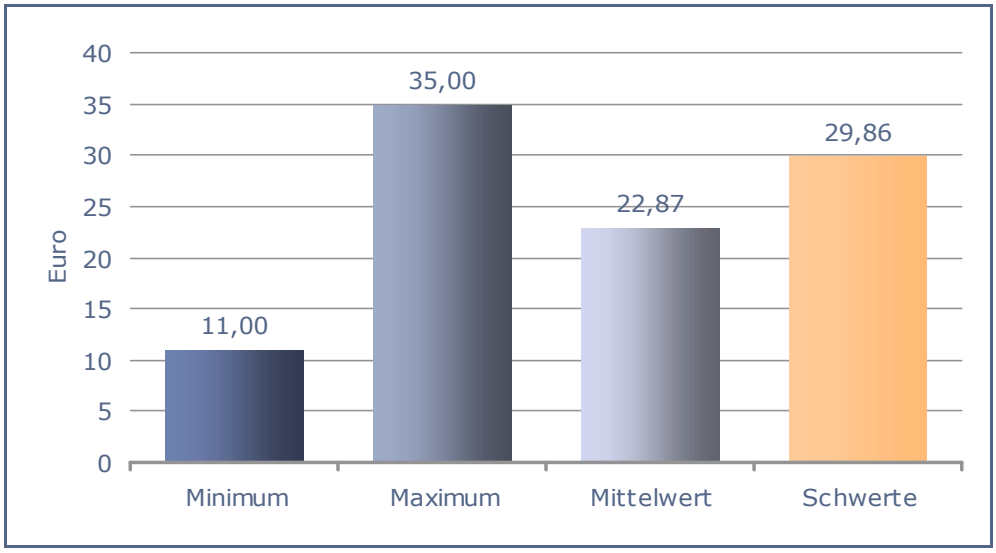
Darüber hinaus sollte zur Reduzierung der Grundleistungen eine Vermittlung vor allem von Einzelpersonen in den freien Wohnungsmarkt angestrebt werden.

Zuschussbedarf für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Der Zuschussbedarf der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wurde auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse des UA 420, des UA 437 und anteilig der zuzurechnenden Personal- und Sachausgaben aus dem UA 400 ermittelt. Da die Einrichtungskosten für Asylbewerber nicht in einem eigenen Unterabschnitt abgebildet wurden (vorgesehen ist UA 437), haben wir die anteiligen Kosten nach dem Verhältnis der Asylbewerber zu den Aussiedlern aus dem UA 436 ermittelt

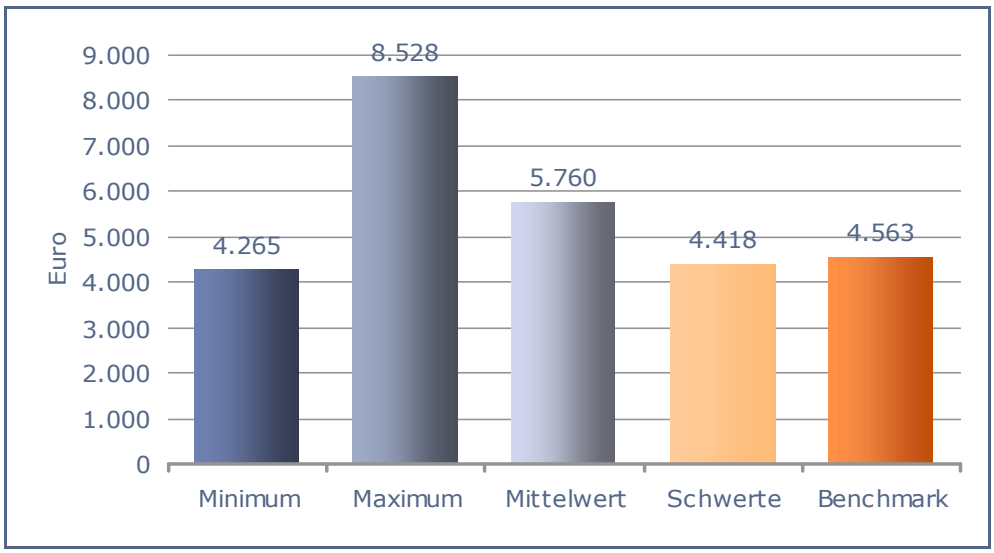
Der Zuschussbedarf für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz liegt in 2006 bei 1.473.016 Euro insgesamt und bei 29,86 Euro je Einwohner. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Schwerte wie folgt:

Zuschussbedarf für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Beim Zuschussbedarf je Leistungsbezieher positioniert sich die Stadt Schwerte im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Zuschussbedarf für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz je Leistungsbezieher im interkommunalen Vergleich 2006



Der Benchmark liegt bei 4.563 Euro, die Stadt Schwerte erzielt einen Wert von 4.878 Euro. Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung der Ergebnisse weitere Orientierung:

Zuschussbedarf der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Euro je Leistungsbezieher und in Klassen				
bis 4.999	5.000 bis 5.999	6.000 bis 6.999	7.000 bis 7.999	8.000 und mehr
4	5	5	1	1

Der Zuschussbedarf je Leistungsbezieher wird beeinflusst durch

- die Höhe der im Einzelfall gewährten Grundleistungen einschl. der Kosten der Unterkunft;
- den Erstattungsleistungen des Landes, soweit Erstattungsansprüche im Einzelfall bestehen und
- den Haushaltstrukturen der leistungsbeziehenden Haushaltsgemeinschaften.

Analyse

Im Mittelpunkt der Analyse stehen Möglichkeiten der fachlichen und finanzwirtschaftlichen Ergebnisverbesserung der Leistungserbringung. Gemessen am Benchmark der Kennzahl „Zuschussbedarf für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz je Leistungsbezieher" wird zunächst das Potenzial aufgezeigt:

Potenzialberechnung		
Kennzahl	**Wert**	**Indikator**
Zuschussbedarf für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz je Leistungsbezieher – Wert der Stadt Schwerte	4.878 Euro	A 1
Zuschussbedarf für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz je Leistungsbezieher – Benchmark	4.563 Euro	A 2
Differenz zum Benchmark	315 Euro	A 1 – A 2
Anzahl der Leistungsbezieher AsylbLG	302 Leistungsbezieher	L 1
Potenzial insgesamt	95.130 Euro	F 1 x (A 1 – A 2)
Potenzial je Einwohner	**1,93 Euro**	**49.326 EW**

Beeinflusst werden kann der Wert durch:

- Einrichtung einer Solidargemeinschaft im Bereich der ambulanten und stationären Krankenhilfe, damit das Kostenrisiko auf alle kreisangehörigen Kommunen gleichermaßen verteilt wird,

- Beratung und Unterstützung der Leistungsbezieher in aufenthaltsrechtlichen Fragen, Überprüfung des aufenthaltsrechtlichen Status, aktive Einflussnahme auf Statusänderungen in intensiver Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde,

- Vermittlung von Leistungsbeziehern in Deutschkurse, Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG, regelmäßige und nachhaltige Aufforderungen zur Beschaffung von Arbeit,

- Beteiligung am automatisierten Datenabgleich nach § 9 Abs. 4 AsylbLG i.V.m. § 118 SGB XII zur Ermittlung hier nicht angezeigter geringfügiger und versicherungspflichtiger Beschäftigungen,

- Reduzierung der Kosten der Unterkunft als Bestandteil der Grundleistungen nach § 3 AsylbLG. Die Kosten der Unterkunft tragen maßgeblich zu den Ausgaben und ihren Entwicklungen bei, da diese sich im Rahmen der Bewirtschaftung beeinflussen lassen.

Empfehlung

Zur Reduzierung des Zuschussbedarfes sollte über die Einrichtung einer Solidargemeinschaft auch für den stationären Bereich nachgedacht werden. Hierzu müssen alle kreisangehörigen Kommunen von dem gegenseitigen Nutzen einer solchen Regelung überzeugt werden.

Außerdem sollte an dem bereits eingeschlagenen Weg festgehalten werden, die vorhandenen Notunterkünfte auf deren Notwendigkeit hin zu untersuchen. Gerade das Vorhalten von eigenen Wohnungseinrichtungen stellt einen erheblichen Kostenfaktor dar. Zur kurzfristigen Aufnahme Wohnungsloser könnten Wohnungskontingente durch entsprechende Vereinbarungen mit den Wohnungsbaugesellschaften zur Verfügung stehen.

Auch der Datenabgleich mit der Kreisverwaltung zur Ermittlung hier nicht angezeigter geringfügiger und versicherungspflichtiger Beschäftigungen sollte intensiviert werden.

Zusammenfassend stellt sich das Ergebnis wie folgt dar:

- Der Zuschussbedarf für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz je Leistungsbezieher der Stadt Schwerte liegt in 2006 bei 4.878 Euro.

- Damit liegt der Wert deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert, allerdings noch 315 Euro je Leistungsbezieher vom aktuellen Benchmark entfernt. Bei 302 Leistungsbeziehern im Jahr 2006 ergibt sich somit rechnerisch ein Potenzial von 95.130 Euro.

- Verbessert werden kann der Zuschussbedarf durch eine Reduzierung der Grundleistungen. Durch eine weitere Reduzierung der Kosten der Unterkunft, die Schaffung der Voraussetzungen zur Arbeitsaufnahme sowie die Verhinderung von Leistungsmissbrauch können diese Ausgaben gesenkt werden.

Leistungen nach dem SGB XII

Organisation und Steuerung

Die Stadt Schwerte erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen nach dem SGB XII folgende Bewertungen auf einer Skala von 0 bis 4[2]:

Anforderungen an die Steuerung der Leistungen nach dem SGB XII	
Anforderungen an die Steuerung der Leistungen nach dem SGB XII	**Bewertung**
Fallzugänge in den Leistungsbereich der Hilfe zum Lebensunterhalt werden mit dem Ziel der Integration in Beschäftigung oder der Schaffung der Leistungsvoraussetzungen nach dem SGB II überprüft und in Hilfeplanverfahren wird die Reintegration gezielt gesteuert und gefördert.	3
Der Fallbestand im Leistungsbereich der Grundsicherung wird kontinuierlich auf vorrangige Leistungsansprüche und Rentenanwartschaften (insbesondere Zuwanderer aus osteuropäischen Staaten) überprüft. Die Realisierung vorrangiger Leistungsansprüche wird gezielt gefördert.	4
Leistungen nach dem V bis IX Kapitel SGB XII werden nicht gesondert, sondern im Rahmen der wirtschaftlichen Hilfegewährung und Hilfeplansteuerung der Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt wahrgenommen. Erforderliche Rechte und Kompetenzen (z.B. Einweisungen nach OBG, fachärztliche Gutachten bei chronischen Erkrankungen etc.) sind auf die Einheitssachbearbeitung übertragen.	3

[2] nicht erfüllt = 0 ; ansatzweise erfüllt = 1; teilweise erfüllt = 2; überwiegend erfüllt = 3; vollständig erfüllt = 4

Die Bewertungen werden wie folgt begründet:

- Bei der Stadt Schwerte ist eine Sozialarbeiterin für Leistungsabsprachen zuständig.
- Durch die räumliche Nähe zu den Mitarbeitern der Rentenstelle werden mögliche vorrangige Ansprüche zeitnah überprüft.
- Im Rahmen der Einheitssachbearbeitung werden bis auf die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen, die zentral innerhalb des Amtes bearbeitet wird, alle Hilfen von den Sachbearbeitern gewährt.

Feststellung

Die Steuerung der Leistungen nach dem SGB XII erfüllt weitestgehend die von uns gesetzten Anforderungen. Sowohl die Einheitssachbearbeitung, Prüfung vorrangiger Ansprüche als auch die Prüfung möglicher Reintegrationen in den Arbeitsmarkt werden durchgeführt.

Leistungen nach dem SGB II

Steuerungsleistungen zum SGB II können nicht bewertet werden, da die Steuerung durch die ARGE durchgeführt wird und die Stadt Schwerte keinen direkten Einfluss hat.

Der Zuschussbedarf der Leistungen nach dem SGB XII und dem SGB II kann nicht abgebildet werden, da diese Ausgaben als umlagefähige Aufwendungen über die Kreisumlage finanziert werden und eine differenzierte Darstellung durch die Kreisverwaltung bzw. die ARGE im Rahmen der Prüfung nicht möglich war.

Sonstige soziale Leistungen

Organisation und Steuerung

Die Stadt Schwerte erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen sonstiger sozialer Leistungen folgende Bewertungen auf einer Skala von 0 bis 4[3]:

Anforderungen an die Steuerung sozialer Leistungen Analyse und Bewertung	
Anforderung	**Bewertung**
Die Förderung sozialer Leistungen Dritter (Verbände und Vereine) wird an der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung orientiert. In Vereinbarungen nach § 75 ff. SGB XII sind Ziele, Leistungen, Qualitäten und Zugänge zum Leistungsangebot (Sicherung von Leistungskontingenten für Leistungsberechtigte nach dem SGB XII) konkretisiert.	2
Soziale Einrichtungen für Aussiedler, Asylbewerber und wohnungslose Menschen werden nicht bewirtschaftet. Die Zielgruppen werden am Wohnungsmarkt versorgt. Zur kurzfristigen Aufnahme stehen Wohnungskontingente durch Vereinbarung mit Wohnungsbaugesellschaften zur Verfügung.	2

Die Bewertungen werden wie folgt begründet:

- Die Stadt Schwerte unterstützt neben dem SKF (Spielstube in einem Übergangswohnheim), freien Wohlfahrtsverbänden (Diakonie, Caritas, paritätischer Wohlfahrtsverband) auch den Verein SIGNAL, dessen vorrangiges Ziel die Beschäftigungsförderung von benachteiligten Menschen der Gesellschaft ist. Zu den Angeboten des Vereins gehören ein Gebrauchtwarenkaufhaus, die Schwerter Tafel, eine Schuldnerberatungsstelle sowie verschiedene Trainingsmaßnahmen für Arbeitslose. Jährlich wird ein fester Regiekostenzuschuss gewährt, der sich jedoch um den möglichen Gewinn des Vereins reduziert.

Feststellung

Die Stadt Schwerte unterstützt soziale Leistungen Dritter überwiegend mit einem pauschalen Zuschuss, der nicht durchgängig durch Vereinbarungen über Ziele, Leistungen, Qualitäten und Zugänge zum Leistungsangebot konkretisiert wird. Als Information über die Tätigkeiten werden jährliche Berichte vorgelegt.

[3] nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; teilweise erfüllt = 2; überwiegend erfüllt = 3; vollständig erfüllt = 4

- Aktuell werden vier Notunterkünfte unterhalten. Die Verwaltung wurde Ende 2007 durch den zuständigen Ausschuss beauftragt, eine mögliche Zusammenlegung von Notunterkünften zu untersuchen. Die hierzu gebildete Arbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, dass das Objekt Schützenstr. 44 vermarktet werden sollte.

Empfehlung

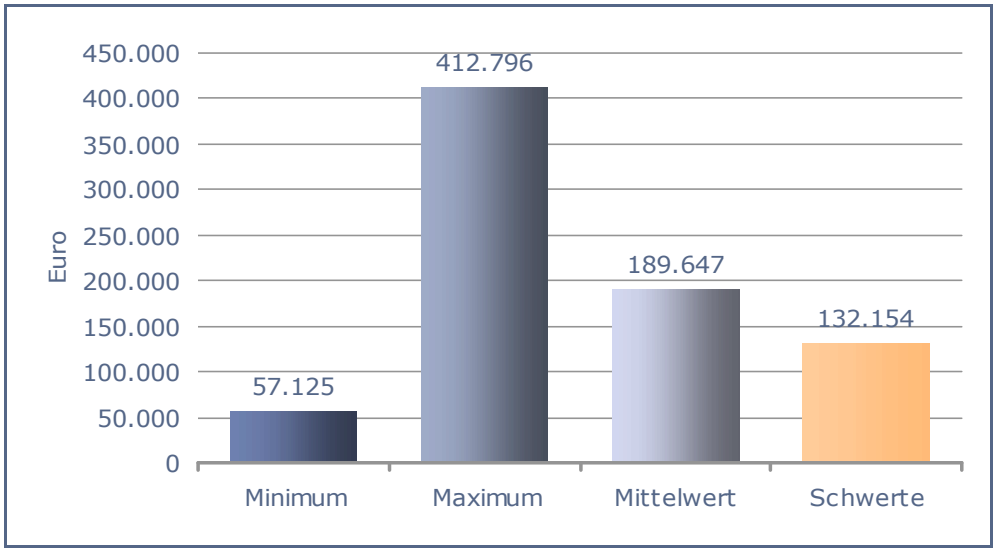
Aufgrund der zurückgehenden Belegungszahlen hat die Stadt hier entsprechend reagiert und wird sich von einer Notunterkunft trennen. Allerdings sollte verstärkt versucht werden, preisgünstigere Alternativen des freien Wohnungsmarktes den eigenen Notunterkünften vorzuziehen.

Zuschussbedarf für sonstige soziale Leistungen

Die Kennzahl Zuschussbedarf für sonstige soziale Leistungen ermitteln wir auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse des Abschnittes 43 (ohne Einrichtungen für Asylbewerber UA 437 und Einrichtungen der Jugendhilfe), der Abschnitte 47 und 49.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt wie folgt:

Zuschussbedarf für sonstige soziale Leistungen im interkommunalen Vergleich 2006



Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung der Ergebnisse weitere Orientierung:

Zuschussbedarf für sonstige soziale Leistungen in Tsd. Euro und in Klassen				
50 bis 99	**100 bis 199**	**200 bis 299**	**300 bis 399**	**400 und mehr**
3	4	7	1	1

Der Zuschussbedarf wird beeinflusst durch

- die Höhe der Zuwendungen an Verbände der freien Wohlfahrtspflege für soziale Leistungen und
- den Zuschussbedarf für soziale Einrichtungen (hier ohne Einrichtungen der Jugendhilfe).

Dieser Gesamtzuschuss verteilt sich mit 36.400 Euro auf die Förderung der Wohlfahrtspflege (Altenbegegnungsstätten, Selbsthilfegruppe „Die Brücke", Verbände der freien Wohlfahrtspflege) und mit 88.193 Euro auf den Verein SIGNAL für die Beschäftigungseinrichtung/Hilfe zur Arbeit.

Im Rahmen einer Selbstdarstellung hat der Verein folgende Ziele definiert: „Vorrangige Ziele des Vereins sind die Beratung von Arbeitslosen und SozialhilfeempfängerInnen und die Beschäftigung und Qualifizierung von besonders benachteiligten Menschen in der Gesellschaft. Ein Kerngedanke der Arbeit des Vereins ist hierbei die Kopplung von Beschäftigungsförderung, Beratung, sozialer Arbeit und Hilfe zur Selbsthilfe. Durch die Verknüpfung der einzelnen Bereiche wird für Benachteiligte der Weg aus der Isolation erheblich erleichtert. Ziel ist es, Langzeitarbeitslosen, SozialhilfeempfängerInnen und Jugendlichen neue Lebens- und Berufsperspektiven zu eröffnen. Ein zweiter Kerngedanke ist es, Arbeitsmarktpolitik mit anderen Politikfeldern (Ökologie und Nachhaltigkeit, soziale Dienstleistungen) zu verbinden.

Die von uns angebotenen Maßnahmen beinhalten einen Beschäftigungsanteil, Qualifizierungsinhalte, theoretische Unterweisung, ein Praktikum sowie eine sozialpädagogische Betreuung der TeilnehmerInnen."

Mit dem Gebrauchtwarenkaufhaus (ca. 800 qm), der „Schwerter Tafel", der Schuldnerberatungsstelle sowie Beratungen (Landesinitiative „Jugend in Arbeit", Bewerbungstraining) und „Praxistraining für ALG II EmpfängerInnen" bietet der Verein ein umfangreiches Leistungsspektrum an.

Feststellung

Mit der Unterstützung des Vereins SIGNAL trägt die Stadt Schwerte einen erheblichen Anteil zur Förderung des gesellschaftlich benachteiligten Personenkreises (z.B. arbeitslose Jugendliche, Sozialhilfeempfänger) bei.

Soziale Leistungen im kommunalen Haushalt

Organisation und Steuerung

Die Stadt Schwerte erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen sozialer Leistungen folgende Bewertungen auf einer Skala von 0 bis 4[4]:

Anforderungen an die Steuerung sozialer Leistungen Analyse und Bewertung	
Anforderung	**Bewertung**
Die Leistungen nach dem SGB XII, dem SGB II (bei Delegation oder Option), dem Asylbewerberleistungsgesetz und sonstige soziale Leistungen (Wohngeld, Rentenberatung, soziale Einrichtungen, etc.) sind in der Leistungsorganisation zusammen geführt und in einer Abteilung (mit einer Leitung) gebündelt.	3
Ziele und Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen und bilden soziale Entwicklungen auf kommunaler Ebene ab (Sozialmonitoring).	3
Die Abteilung bewirtschaftet Ihr Budget selbständig, monatlich werden Plan- und Istentwicklungen als Gegenstand von Budgetgesprächen (Analyse von Abweichungen, Gegensteuerung, Anpassung von Planwerten) dokumentiert.	2
Die Aufgaben werden ganzheitlich wahrgenommen (Einheitssachbearbeitung, Bearbeitung von Anträgen, Bewilligung, Überprüfung, Widersprüche sofern nicht delegiert in einer Hand, bei Asyl auch Unterbringung und Betreuung, nicht aber Bewirtschaftung).	4
Der Workflow der Aufgabenwahrnehmung wird durch elektronische Verfahren optimal unterstützt (Stammdatenverwaltung, Bescheid- und Rechnungswesen), Leistungs- und Finanzdaten werden zu steuerungsrelevanten Kennzahlen zusammen geführt und bilden fortlaufend Entwicklungen ab, die die Grundlage für die Ziel- und kennzahlengestützte Steuerung sozialer Leistungen bilden.	4
Die Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung sozialer Leistungen ist Gegenstand der Prüfung des örtlichen Rechnungsprüfungsausschusses. Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlich der Leistungserbringung werden kontinuierlich überprüft. Mindestens 10 Prozent des Fallbestandes werden jährlich überprüft.	1

[4] nicht erfüllt = 0 ; ansatzweise erfüllt = 1; teilweise erfüllt = 2; überwiegend erfüllt = 3; vollständig erfüllt = 4

Die Bewertungen werden wie folgt begründet:

- Im Rahmen der Einheitssachbearbeitung werden bis auf die Leistungen nach dem SGB II (ARGE) alle Leistungen angeboten. Lediglich die Wohngeldgewährung wird beim Bürgerservice bearbeitet, dafür werden jedoch die Leistungen nach dem UVG im Sozialamt bearbeitet.

- Ein Front-Office gibt es bei der Stadt Schwerte nicht. Aufgrund der geringen Mitarbeiterzahl würde sich eine solche Maßnahme nur dann rechtfertigen, wenn mehrere Organisationseinheiten zusammengeführt würden (Ordnungsverwaltung, Jugend- und Sozialamt). Durch die Bündelung von Informationen in einem Front-Office (z.B. Bürgerbüro) kann die Beratung und Information im Vorfeld der Realisierung von Leistungsansprüchen gebündelt werden. Hierdurch kann kompetent beraten und auf vorrangige Leistungsansprüche verwiesen werden. Im Backoffice können die Sachbearbeiter ungestört die Fallbearbeitung fortführen.

- Mit Einführung des NKF wurden Kennzahlen gebildet, bei einigen Produkten auch Ziele. Außerdem wird eine monatliche Statistik über die Entwicklung der Fallzahlen erstellt (Fälle und Personenzahl 3. und 4. Kapitel, Hilfe zur Pflege, Asylbewerber, Zahlfälle UVG).

- Das Budget wird im Rahmen des Haushaltsansatzes bewirtschaftet. Monatliche Gespräche oder Dokumentationen werden nicht geführt bzw. erstellt.

- Ganzheitliche Sachbearbeitung wird in der von uns vorgesehenen Form durchgeführt.

- Die elektronische Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung erfolgt zufrieden stellend. Die für statistische Zwecke oder auch Steuerungszwecke erforderlichen Auswertungen können erstellt werden.

- Die vorgeschriebene Prüfung der delegierten Sozialhilfeaufgaben durch den Rechnungsprüfungsausschuss wird nicht in der vorgeschriebenen Form und Umfang durchgeführt. Die Prüfung erfolgt durch das Rechnungsprüfungsamt des Kreises überwiegend als Visakontrolle.

Feststellung

Die Gesamtsteuerung des Sozialamtes kann überwiegend als positiv bezeichnet werden. Lediglich die Bereiche Controlling und Berichtswesen können noch ausgebaut werden sowie die vorgeschriebene regelmäßige Prüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuss bzw. das Rechnungsprüfungsamt sollte verbessert werden.

Zuschussbedarf für soziale Leistungen

Der Zuschussbedarf für soziale Leistungen im kommunalen Haushalt umfasst:

- Nettoausgaben, die im Einzelplan 4 veranschlagt sind,
- Nettoausgaben, die umlagefinanziert und im UA 92 veranschlagt sind; als umlagefähige Aufwendungen sind diese Bestandteil der allgemeinen Kreisumlage und
- Nettoausgaben aus Finanzierungsbeteiligungen, die landesweit in unterschiedlicher Ausprägung für Leistungen nach dem SGB II und SGB XII vereinbart wurden.

Der Zuschussbedarf für soziale Leistungen kann bei der Stadt Schwerte nicht abgebildet werden, da die umlagefinanzierten Nettoausgaben der allgemeinen Kreisumlage nicht differenziert erhoben werden konnten. Auch die Nettoausgaben für Leistungen nach dem SGB II konnten nicht ermittelt werden, da beim Kreis Unna keine getrennte Auswertung nach den einzelnen kreisangehörigen Kommunen vorgesehen ist.

Potenziale und Fazit

Die Potenziale im Prüfgebiet „soziale Leistungen" stellen sich wie folgt dar:

Potenziale in der Übersicht		
Aufgabe	Maßnahme	Potenzial in Euro
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	Verbesserung des aufenthaltsrechtlichen Status, Realisierung vorrangiger Leistungsansprüche und Integration von Leistungsbeziehern in den Arbeitsmarkt, Einrichtung eines Solidarfonds auch für die stationären Krankenhilfekosten	95.000
Potenzial je Einwohner	49.326 Einwohner	1,93 Euro

Fazit

Das Prüfgebiet Soziales konnte bei der Stadt Schwerte nur eingeschränkt dargestellt werden, da die umlagefinanzierten Nettoausgaben der allgemeinen Kreisumlage nicht differenziert erhoben werden konnten. Da beim Kreis Unna keine getrennte Auswertung nach den einzelnen kreisangehörigen Kommunen vorgesehen ist, konnten auch die Nettoausgaben für Leistungen nach dem SGB II nicht ermittelt werden. Die Darstellung der Zuschussbedarfe beschränkte sich daher auf die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und die sonstigen sozialen Leistungen (Zuwendungen an Verbände der freien Wohlfahrtspflege für soziale Leistungen und Zuschussbedarf für soziale Einrichtungen ohne Einrichtungen der Jugendhilfe).

Der Zuschussbedarf nach dem AsylbLG je Leistungsbezieher liegt zwar unter dem interkommunalen Mittelwert, jedoch ca. 300 Euro je Leistungsbezieher über dem Benchmark. Diese Differenz ergibt ein mögliches Potenzial von ca. 95.000 Euro bzw. 1,93 Euro je Einwohner.

Verbesserungen sind in diesem Bereich auf der Ausgabenseite durch eine Reduzierung der Grundleistungen möglich. Durch eine weitere Reduzierung der Kosten der Unterkunft, die Schaffung der Voraussetzungen zur Arbeitsaufnahme sowie die Verhinderung

Fazit

von Leistungsmissbrauch können diese Ausgaben weiter gesenkt werden.

Bei dem Zuschussbedarf für sonstige soziale Leistungen stellt der Zuschuss an den Verein SIGNAL mit ca. 88.000 Euro den größten Ausgabenblock dar. Mit diesem Zuschuss fördert die Stadt Schwerte gesellschaftlich benachteiligte Personen (z.B. arbeitslose Jugendliche, Sozialhilfeempfänger). Diese positive Form der Zusammenarbeit sollte weiter fortgesetzt werden.

Die Steuerung des Sozialamtes sollte in den Bereichen Controlling und Berichtswesen ausgebaut werden. Außerdem sollte die Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde des Kreises intensiviert werden. Darüber hinaus erfüllt die Steuerung des Sozialamtes weitestgehend die von uns gestellten Anforderungen.

Gebäudewirtschaft

Vorbemerkungen

Inhalte, Ziel und Methodik

Unser Ziel ist es, durch Prüfung und Vergleich zu einer nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zeitgemäßen Gebäudewirtschaft beizutragen. Sie sollte als ein auf Dauer angelegter Organisations- und Optimierungsprozess mit Potenzial verstanden, umgesetzt und entwickelt werden. Die Fachprüfung Gebäudewirtschaft beinhaltet die

- Erfassung, Darstellung und Bewertung der im Rahmen der Gebäudewirtschaft anfallenden Prozesse und der aufbauorganisatorischen Gestaltung in den Kommunen,
- Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabe Gebäudebewirtschaftung in folgenden Bereichen:
- Bauunterhaltung,
- Bewirtschaftung,
    - Hausmeisterdienste,
    - Reinigung,
    - Versorgungsmedien,
- Flächenmanagement,
- Ausweisung monetärer Potenziale auf verschiedenen Themenfeldern auf Basis von Benchmarks.

Im Rahmen der Betrachtung der Gebäudewirtschaft wurden für zwei Verwaltungsgebäude, sieben Grundschulen, eine Hauptschule, zwei Realschulen, eine Gesamtschule und drei Gymnasien sowie eine Förderschule und die jeweils zugehörigen Turn- und Sporthallen mit insgesamt rund 114.000 Quadratmetern Bruttogrundfläche (m² BGF) Grunddaten und Kennzahlen ermittelt.

Zur Bildung der Kennzahlen sowie zur Ableitung von Aussagen bei der Stadt Schwerte sind im Folgenden Grundannahmen und Erläuterungen aufgeführt:

Objekte

Die Schulen werden im Rahmen der Analyse der Versorgungsmedien um die Objekte mit Lehrschwimmbecken bereinigt. Da keine Ablesedaten von Zwischenzählern vorliegen, wurden folgende Gebäude zu Komplexen zusammengefasst:

Schulzentrum Nord-West:	Lenningskampschule, Eintrachtschule, Realschule Am Bohlgarten, Sporthalle Nord-West und Turnhalle Realschule
Schulzentrum FBG:	Albert-Schweitzer-Schule, Friedrich-Bährens-Gymnasium, Kardinal-von-Galen-Schule, Friedrich-Ludwig-Jahn-Turnhalle und Sporthalle FBG
Schulzentrum Stadtpark	Friedrich-Kayser-Schule, Realschule Am Stadtpark, und Sporthalle Stadtpark

Daten

Für alle Kennzahlen konnten Daten aus den Jahren 2003 bis 2006 geliefert werden.

Flächen

Die Flächenangaben bezüglich BGF und Reinigungsfläche (RF) basieren nach Angaben des Bereichs Schule und Sport (ZGM) auf gemessenen Werten im Zuge von Reinigungsflächenermittlungen sowie der Bewertung des immobilen Vermögens.

Bauunterhaltung

Die Betrachtung der Bauunterhaltung erfolgt inklusive der Ausgaben des Vermögenshaushaltes, die inhaltlich und sachlich grundsätzlich bauunterhaltenden Maßnahmen zuzuordnen sind (insoweit nach handelsrechtlichen Gesichtspunkten sowie nach den Rahmenbedingungen des NKF grundsätzlich bilanziell nicht aktivierungsfähig sind). Zudem fließen die Kosten für die Leistungen des Bauhofs ein.

Kennzahlen

Es werden Kennzahlen gebildet, die in den jeweiligen Berichtsabschnitten ausführlich erläutert werden. Die Kennzahlen unterteilen sich in:

- Kennzahlen zur Organisation (inwieweit ist eine Aufgabe organisatorisch optimiert),
- Kennzahlen zur Gebäudebewirtschaftung (Leistungswerte und zugehörige Ausgaben zu relevanten Themenblöcken des aktuellen Gebäudebestandes),
- Kennzahlen zum Flächenmanagement (Flächenverbrauch und seine monetären Auswirkungen).

Die Betrachtungen der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich erfolgen im Bereich der Gebäudewirtschaft ohne eine differenzierende Clusterung. Die Erhebung und Analyse der Kennzahlen zeigt, dass weder die Einteilung in Größenklassen, die Betrachtung nach Betriebsform, noch eine Differenzierung nach den Gesichtspunkten kameral oder NKF zielführend ist. Vorteile wie Nachteile einer funktionierenden Gebäudewirtschaft offenbaren sich nach den gewonnenen Erkenntnissen unabhängig von der in der Einleitung zu diesem Gesamtbericht dargestellten Clusterung nach Strukturmerkmalen.

Benchmarks und Potenziale

Auf verschiedenen Themenfeldern der Gebäudewirtschaft werden Benchmark bezogene Potenziale ermittelt und aufgeführt.

Als Benchmark definieren wir im Bereich der Gebäudewirtschaft bezogen auf die jeweils betrachtete Kennzahl den niedrigsten in einer Stadt vorgefundenen Wert, der gesteuert erreicht worden ist. Ausgenommen hiervon sind die Bechmarks beim Flächenmanagement bei den Schulen. Hierzu erfolgen an entsprechender Stelle noch detailliertere Ausführungen.

Damit ist ein in der Praxis grundsätzlich erreichbarer Zielwert gegeben. Wir verweisen an dieser Stelle nochmals auf die Ausführungen im Vorbericht.

Organisation und Steuerung

Die Organisation und Steuerung der Gebäudewirtschaft wird komprimiert mit Hilfe der Kennzahl „Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft" analysiert. Die Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation bei der Stadt Schwerte einer zeitgemäßen kommunalen Gebäudewirtschaft entspricht und inwieweit Handlungsbedarfe abzuleiten sind.

Die Kennzahl beruht auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis ein standardisierter Fragebogen bildet. Die jeweiligen Antworten werden in fünf Kategorien bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor versehen.

Die fünf Kategorien (Skalierungen) sind im Einzelnen:

0 nicht erfüllt

1 ansatzweise erfüllt

2 teilweise erfüllt

3 überwiegend erfüllt

4 vollständig erfüllt

Die Gewichtung erfolgt im Rahmen von Faktoren (eins bis drei) entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche kommunale Gebäudewirtschaft.

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft				
	j / n	**Punkt-wert**	**Skalie-rung**	**Ge-wich-tung**
Steuerung und Organisation				
Werden gebäudewirtschaftliche Aufgaben zentral innerhalb einer Organisations-/Serviceeinheit wahrgenommen?	j	12	**4**	3
Gibt es strategische Ziel-/Rahmenvorgaben durch die Verwaltungsführung, z.B. Wert- und Substanzerhaltung des Immobilienvermögens, Kostensenkung, Kundenzufriedenheit, Standards…?	j	12	**4**	3
Wurden hieraus operative Ziele abgeleitet und festgelegt?	j	9	**3**	3
Werden Kennzahlen zu einzelnen immobilienwirtschaftlichen Kostenblöcken und Leistungsarten erhoben und ausgewertet?	j	2	**1**	2
Bestehen Kontrakte/Zielvereinbarungen mit den Nutzern?	j	2	**2**	1
Werden Sonderleistungen der zentralen Gebäudewirtschaft schriftlich durch den Nutzer beauftragt und gesondert abgerechnet?	n	0	**0**	1
Findet ein regelmäßiger Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen Nutzer und zentraler Gebäudewirtschaft statt?	j	2	**2**	1
Bestehen für die Nutzer Anreize zur Kostensenkung?	n	0	**0**	2
Besteht ein zentrales, Datenbank unterstütztes Gebäudeinformationskataster mit dem Ziel einer ganzheitlichen Steuerung des Gebäudebestandes (insbesondere Flächenmanagement?) Im Optimalfall ein Raumbuch	j	3	**1**	3
Gibt es zur Identifizierung und Realisierung von Nutzungspotenzialen eine systematische Vorgehensweise (Flächenmanagement, Portfolioanalysen o.ä.)?	j	9	**3**	3
Zwischensumme				**58 %**
Flächenmanagement				
Erfolgt ein kontinuierliches, zukunftsorientiertes, nachhaltiges und ganzheitliches Büroflächenmanagement (mit dem Ziel der Flächenoptimierung) - Existiert ein entsprechendes (strategisches) Konzept? - Wie wird dieses Konzept umgesetzt? - Wie wird der Erfolg gemessen?	j	6	**2**	3
Inwieweit werden zur Büroflächenoptimierung auch moderne Arbeitsformen und Arbeitsmittel ziel gerichtet eingesetzt (Desk-sharing, Telearbeit, Job-sharing)?	j	1	**1**	1
Gibt es ein Zukunfts- und Standortkonzept für die kommunalen Schulen, welches neben den Erkenntnissen des Schulentwicklungsplanes/demografische Entwicklungen auch aus immobilienwirtschaftlichen Strategien und Kosten abgeleitet wird? Wenn ja, wie wird dieses auch konsequent umgesetzt?	n	0	**0**	3

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft				
	j / n	**Punkt-wert**	**Skalie-rung**	**Ge-wich-tung**
Werden die Nebennutzungen der Schulgebäude (VHS, Vereine) räumlich konzentriert?	j	1	**1**	1
Zwischensumme				**25 %**
Technisches Gebäudemanagement				
Wird die Instandhaltung (Bau/TGA) systematisch vorausschauend geplant, durchgeführt und dokumentiert?	j	9	**3**	3
Sind für den technischen Bereich Standards festgelegt?	j	6	**3**	2
Wird ein objekt- und gewerkebezogenes EDV-gestütztes Baukostencontrolling betrieben?	j	6	**3**	2
Wird ein zentrales und effektives Energiemanagement betrieben?	*j*	2	**1**	2
Werden im Bereich Instandhaltung für wiederkehrende Leistungen Jahres-/Rahmenverträge geschlossen?	n	0	**0**	1
Zwischensumme				**58 %**
Infrastrukturelles Gebäudemanagement				
Werden Reinigungsverträge regelmäßig in einem breiten Wettbewerb ausgeschrieben und entsprechen sie einem zeitgemäßen Standard?	j	6	**3**	2
Wenn Eigenreinigung vorhanden ist, werden regelmäßig Kostenvergleiche zur Fremdreinigung hergestellt? Ist die Eigenreinigung wettbewerbsfähig? Wird ihre Wettbewerbsfähigkeit regelmäßig geprüft und dokumentiert?	n	0	**0**	3
Sind für die infrastrukturellen Aufgaben Standards festgelegt und dokumentiert?	j	6	**3**	2
Wurden oder werden bei den Hausmeistern durchgreifende Optimierungen durchgeführt, z. B. sind Ihnen - neben ihrer klassischen Hausmeistertätigkeit - typische gebäudewirtschaftliche Aufgaben übertragen worden (per Dienstanweisung, Verfügung…), hat eine Poolbildung stattgefunden, wurden etwaige Abenddienste optimiert? Gibt es Checklisten?	j	6	**3**	2
Zwischensumme				**50 %**
Kaufmännisches Gebäudemanagement				
Sind die Gebäudewerte bekannt (Anschaffungs- / Wiederbeschaffungszeitwerte)?	j	8	**4**	2
Sind gebäudewirtschaftliche Produkte gebildet worden? Gibt es einen Produktplan?	j	3	**3**	1
Gibt es eine immobilienbezogene Kosten- und Leistungsrechnung?	j	6	**2**	3
Gibt es ein zentrales immobilienspezifisches outputorientiertes Controlling?	j	3	**1**	3

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft				
	j / n	**Punkt-wert**	**Skalie-rung**	**Ge-wich-tung**
Werden Leistungen zwischen GM und Nutzer unter Berücksichtigung der Vollkosten verursachungsgerecht verrechnet?	j	2	**1**	2
Gibt es ein zentrales Vertragsmanagement? (Überwachung, Anpassung, Optimierung)	j	6	**3**	2
Wird die Wirtschaftlichkeit von Investitionsentscheidungen unter Berücksichtigung der gesamten Lebenszykluskosten nachgewiesen und dokumentiert?	j	12	**4**	3
Zwischensumme				**63 %**
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				**140**
Optimalwert				**260**
Erfüllungsgrad				**54 %**

Da bei dieser Kennzahl der Zielwert sachgemäß nur bei 100 Prozent liegen kann, ist ein interkommunaler Vergleich wenig ziel führend. Gleichwohl stellen wir anhand einer Klassierung dar, in welcher Spannbreite sich die Kommunen bewegen.

Klassierungen

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft			
Ergebnisse in Klassen			
bis 25	**26 - 50**	**51 - 75**	**über 75**
1	9	6	0

Die Stadt Schwerte bewegt sich im oberen mittleren Segment.

Organisationsoptimierungen – Handlungsfelder

Bei einer Betrachtung der Teilbereiche liegen die Stärken der Stadt Schwerte in den Bereichen Steuerung und Organisation und des technischen und kaufmännischen Gebäudemanagements mit Erfüllungsgraden zwischen 58 und 63 Prozent. Die Positionierungen im infrastrukturellen Gebäudemanagement sowie im Flächenmanagement zeigen hingegen weiteren Handlungsbedarf auf.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Stadt Schwerte hat bereits alle immobilienwirtschaftlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten seit vielen Jahren im Bereich Schule und Sport angesiedelt. Die Wertigkeit der Aufgabe, den sehr umfangreichen Immobilienbestand zu unterhalten und zu bewirtschaften spiegelt sich jedoch an keiner Stelle innerhalb der Verwaltungsstruktur wider.

- Mit dem Aufbau eines Zentralen Gebäudemanagements (ZGM) innerhalb des Bereichs Schule und Sport wurde 2007 begonnen, er soll bis Ende 2009 abgeschlossen sein.

- Die einzelnen Mitarbeiter sind teilweise jedoch nicht ausschließlich mit immobilen Aufgaben befasst. Nach eigenen Aussagen führt dies jedoch nicht zu Interessenkonflikten.

- Alle immobilienwirtschaftlich relevanten Daten müssen noch eingepflegt werden. Die Software hierzu ist vorhanden. Von der Planung her, sollen auch diese Arbeiten bis Ende 2009 abgeschlossen sein. Die personelle Ausstattung, um alle notwendigen Aufbauarbeiten in der vorgesehenen Zeitschiene umzusetzen, erscheint zu gering.

- Zielvorgaben zur Reduzierung von Flächen und zur Energieeinsparung sind vorhanden und mit zeitlichen Vorgaben versehen.

- In den Bereichen Fremdreinigung und Hausmeisterdienste hat die Stadt Schwerte bereits Optimierungen vorgenommen.

- Es fehlt derzeit noch an der Anwendung standardisierter Berechnungsmethoden auf der Grundlage von Lebenszykluskosten. Zur Entscheidungsfindung für Einzelobjekte wurden in der Vergangenheit aufwendige Wirtschaftlichkeitsberechnungen erstellt.

- Das Flächenmanagement für die Schulen basiert noch nicht auf einem Schulentwicklungsplan. Es ist jedoch vorgesehen, noch in 2008 einen zu erstellen. Auch fehlen Auswertungen beziehungsweise Kennziffern zur Flächeneffizienz und Flächennutzung in Relation zu den Kosten je Flächeneinheit.

Handlungsempfehlungen

Die Stadt sollte zur inhaltlichen Optimierung folgende Aspekte berücksichtigen.

- Durch den Verwaltungsvorstand sollte in Absprache mit den Fachbereichen die Entwicklung von (messbaren) strategischen sowie operativen Zielvorgaben vorgenommen werden, um so den Immobilienbestand der Stadt Schwerte als strategische Größe im Entwicklungsprozess der Kommune steuern zu können. Dieses geht über die bereits formulierten Ziele im Kostensenkungsprogramm hinaus.

- Hierzu ist die Einführung eines Zielcontrollings zur Überprüfung von Zielerreichungsgraden und ggf. deren Korrektur, Anpassung, Verwerfung, Neupositionierung unabdingbar.

- Grundlage für die Erfolgskontrolle sollte dabei ein standardisiertes immobilienwirtschaftliches, unterjähriges Kennzahlensystem bilden, das sowohl strategisch als auch operativ ausgerichtet ist.

- Weiterhin regen wir den Aufbau eines Portfoliomanagements an, welches die Nutzungsintensität jedes Gebäudes erfasst (Haupt- und Nebennutzungen), die Gesamtkostenbetrachtung eines jeden Gebäudes umgerechnet auf eine Flächeneinheit ermöglicht und weitere Komponenten wie Substanz und Lage berücksichtigt, um hieraus federführend Entwicklungsmöglichkeiten von Flächen (Nutzung, Verkauf, kostendeckende Vermietung) zu analysieren und strategische Entscheidungen vorzubereiten.

- Der Zeitrahmen, bis Ende 2009 ein funktionierendes Gebäudemanagement zu implementieren, erscheint sinnvoll und sachgerecht. Inwieweit das vorhandene Personal hierzu in der Lage ist erscheint fraglich. Eine befristete Personalaufstockung sollte daher geprüft werden.

- Nachdem die Kosten- und Leistungsrechnung einsatzfähig ist, sollte alsbald ein echtes Mieter-/Vermieter Verhältnis eingeführt werden. Nur hierdurch wird es auf Dauer gelingen, das Nutzerverhalten nachhaltig zu beeinflussen.

Technisches Gebäudemanagement

Das technische Gebäudemanagement wird von uns in den nachfolgenden Kapiteln „Bauunterhaltung" und „Versorgungsmedien" näher gehend betrachtet und bewertet.

Infrastrukturelles Gebäudemanagement

Auch das infrastrukturelle Gebäudemanagement wird bezogen auf die dortigen Hauptkostenblöcke Reinigung und Hausmeisterdienste weitergehend betrachtet und analysiert.

Personal

Ansatzpunkt der Betrachtung sind die Personalausgaben der mit gebäudewirtschaftlichen Aufgaben betrauten Mitarbeiter (ohne Reinigungskräfte und Hausmeister), um hieraus ableiten zu können, mit welchem personellen Aufwand (qualitativ und quantitativ) Gebäudewirtschaft realisiert wird. Dieses erfolgt unabhängig von der organisatorischen und/oder rechtlichen Ausgestaltung in der jeweiligen Kommune.

In Verbindung mit der betreuten Gesamtfläche ergibt sich hieraus eine Aussage, mit welchen Personalausgaben der einzelne m² BGF bewirtschaftet wird.

Personalausgaben der Gebäudewirtschaft je m² BGF (gesamt bewirtschaftete Fläche = alle eigenen und angemieteten Flächen)

Einbezogen werden:

- Leitungsfunktionen inkl. zugeordneter Stäbe und Unterstützungsbereiche (soweit eindeutig zuzuordnen),
- Personal- und Organisationsmanagement (soweit eindeutig zuzuordnen),
- kaufmännisches Gebäudemanagement,
- technisches Gebäudemanagement,

- infrastrukturelles Gebäudemanagement (unberücksichtigt blieben hierbei die Personalausgaben für Hausmeister und Reinigungskräfte),

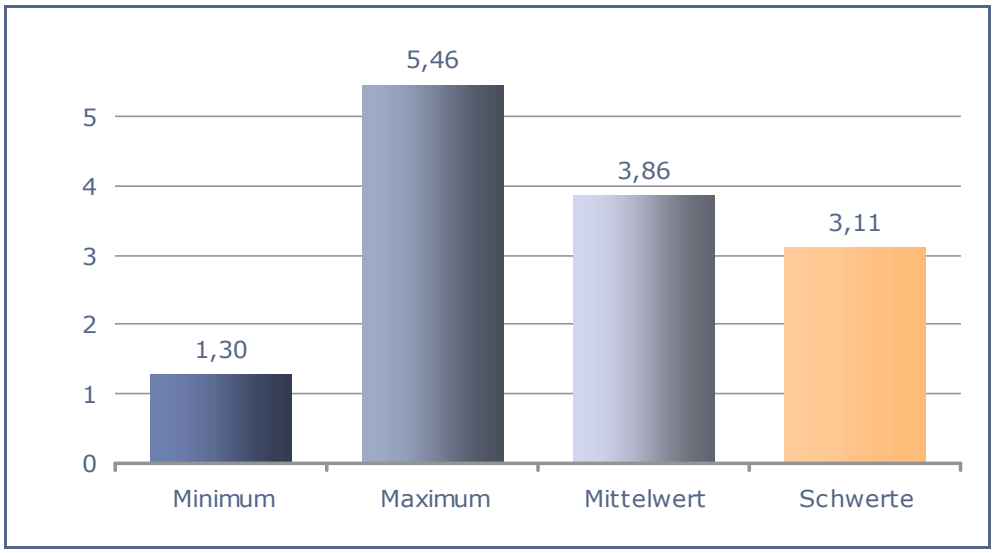
- ein einheitlicher Aufgabenkatalog, der die o.a. Funktionen weiter konkretisiert.

In der Phase der Datenerhebung wie auch in der anschließenden Analyse hat sich gezeigt, dass die Kommunen hinter scheinbar gleich lautenden Aufgabenwahrnehmungen unterschiedliche Tätigkeiten und Prozesse verstehen. Daneben ist festzustellen, dass die Personalausgaben nicht in jeder Kommune gleichwertig zu ermitteln waren. Wir weisen an dieser Stelle deshalb darauf hin, dass der interkommunale Vergleich lediglich eine Annäherung an ein einheitliches Leistungsspektrum darstellen kann.

Insofern verzichten wir auf eine abschließende Bewertung der Kennzahlenausprägung und beschränken uns hier weitestgehend auf die Darstellung der ermittelten Ergebnisse.

Interkommunaler Vergleich

Personalausgaben GW je m² BGF (gesamt)



Klassierungen

Personalausgaben GW je m² BGF (gesamt) in Euro			
Ergebnisse in Klassen			
bis 3,99	**4,00 – 5,99**	**6,00 – 7,99**	**über 8,00**
5	5	0	0

Der Bereich Schule und Sport (ZGM) in Schwerte ist als zentrale Einrichtung für alle Belange im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der städtischen Immobilien verantwortlich. Insoweit sind an dieser Stelle nur geringe Abstriche im Leistungsumfang vorzunehmen, die als Begründung für eine Positionierung in den unteren Segmenten anzuführen wären.

Die GPA NRW leitet keine monetären Potenziale aus der interkommunalen Darstellung ab.

Bauunterhaltung

Bauunterhaltungsausgaben in Euro je m² BGF

Die Kennzahl gibt an, welche Ausgaben bezogen auf die Bruttogrundfläche jährlich für Bauunterhaltung und technische Gebäudeunterhaltung angefallen sind.

Bei unserer Betrachtung haben wir auf die Gesamtausgaben abgestellt, d.h. soweit notwendig und möglich auch „investiv" gebuchte Ausgaben der Bauunterhaltung berücksichtigt (z.B. energetische Verbesserungen, Dachsanierungen, Brandschutzmaßnahmen). Die einzelnen Positionen wurden von der Stadt Schwerte benannt. Durch die Zuordnung soll die notwendige Transparenz sowie eine einheitliche Vergleichsbasis sichergestellt werden.

Bauunterhaltungsausgaben Hochbau in Euro				
Rathaus und Schulen				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Verwaltungshaushalt	867.552	1.151.900	1.108.755	1.400.552
Vermögenshaushalt	-	-	-	-
Personalausgaben Bauhof	203.586	169.677	195.115	152.577
Gesamtsumme	1.071.138	1.321.577	1.303.870	1.553.129

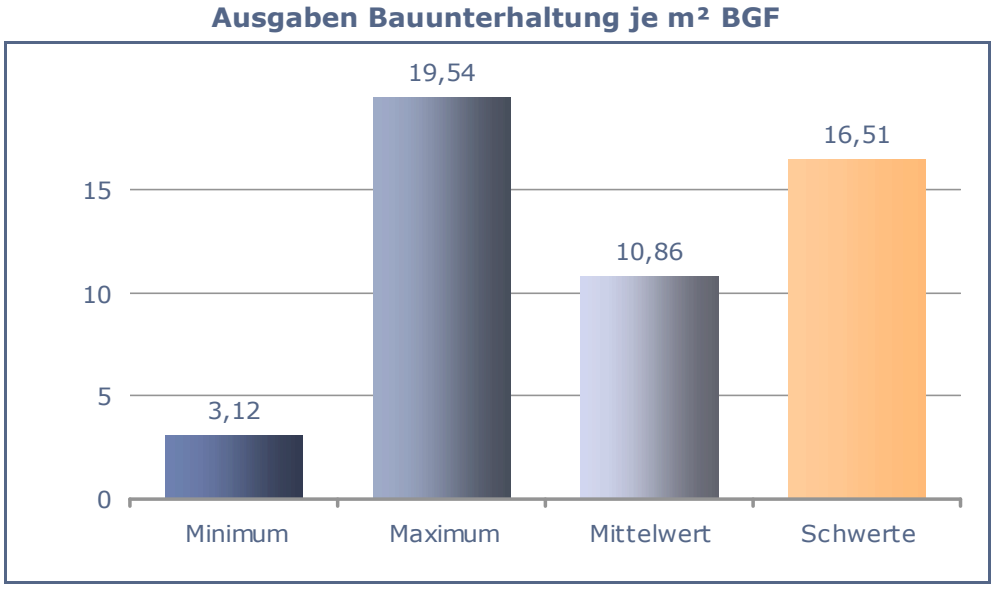
Bauunterhaltungsausgaben in Euro je Einwohner und je m² BGF					
Jahr	**Ausgaben Hochbau in Euro**	**Einwohner lt. LDS**	**BGF in m²**	**Ausgaben Hochbau je Ew. in Euro**	**Ausgaben Hochbau je m² BGF in Euro**
2003	1.071.138	50.497	92.991	21,21	11,52
2004	1.321.577	50.175	93.184	26,34	14,18
2005	1.303.870	49.730	93.551	26,22	13,94
2006	1.553.129	49.326	94.089	31,49	16,51
Im Mittel	1.312.428	49.932	93.453	26,31	14,04

Intrakommunale Entwicklung

Die Bauunterhaltungsausgaben für das Rathaus und die kommunalen Schulen sind im Eckjahresvergleich von 1 Mio. Euro auf 1,5 Mio. Euro gestiegen. Mit diesen Mitteln sind aber nicht nur Unterhaltungsmaßnahmen und Reparaturen, sondern auch investive Maßnahmen umgesetzt worden. Von diesen Mitteln sind in 2005 und 2006 alleine 550.000 Euro in die Sanierung und Instandsetzung von Grundleitungen geflossen.

In der ersten Prüfung durch die GPA NRW wurde empfohlen, die Höhe der Unterhaltungsausgaben zu überdenken, da die bereitgestellten Mittel als zu gering erschienen, um Substanzverlust durch unterlassene Unterhaltungsmaßnahmen auszuschließen. Die Erfassung und Bewertung der Gebäude für die Eröffnungsbilanz hat ergeben, dass sich inzwischen ein Sanierungsstau von 17 Mio. Euro angesammelt hat. In dieser Summe ist das Rathaus 2 nicht enthalten. Um hier einen Komplettbetrieb wieder zu ermöglichen, müssten 550.000 Euro bereitgestellt werden. Insgesamt ergibt sich bei diesem Gebäude ein Sanierungsstau von 1,2 Mio. Euro.

Interkommunaler Vergleich



Für 2006 positioniert sich Schwerte mit den Bauunterhaltungsausgaben erheblich oberhalb des Mittelwertes.

Inwieweit die von der Stadt Schwerte eingesetzten Finanzmittel jedoch grundsätzlich als problematisch oder auskömmlich für eine den Sanierungsstau abbauende und im Folgenden dann eine Substanz erhaltende, nachhaltige Bauunterhaltung zu bewerten ist, zeigt erst die Reflektion der eingesetzten Mittel am zu unterhaltenden immobilen Wert:

Ausgaben der Bauunterhaltung			
mittlerer Ausgaben im Prüfzeitraum	Immobiler Vermögenswert	Prozent Bauunterhaltung vom Vermögenswert	Ausgaben je m² BGF
1.312.428	114.352.542	1,15	14,04

Ausgaben der Bauunterhaltung prozentual vom Vermögenswert			
Ergebnisse in Klassen			
bis 0,45	**0,5 – 0,8**	**0,9 – 1,2**	**über 1,2**
1	6	2	8

Die KGSt und auf dem Gebiet der Immobilienwirtschaft spezialisierte Beratungsunternehmen veranschlagen regelmäßig Richtwerte abhängig vom Alter der Gebäude (von 0,4) bis 1,2 Prozent der Gebäudezeitwerte.

Die Stadt Schwerte befindet sich mit ihren Ausgaben für die Bauunterhaltung (prozentual vom Vermögenswert) – im Rahmen unserer punktuellen Betrachtung im oberen mittleren Segment. In Bezug auf die Empfehlungen der KGSt kann die Höhe der Ausgaben scheinbar als angemessen betrachtet werden. Hierbei ist jedoch der enorme Unterhaltungsstau zu berücksichtigen.

Empfehlung

Die Sanierungsrückstellungen sollten entsprechend der festgelegten Prioritäten in einer überschaubaren Zeitspanne zur Substanzerhaltung der Gebäude eingesetzt werden. Die Umsetzung dieser Mittel in der vorgesehenen Zeitspanne erscheint mit dem vorhandenen Personal jedoch nicht vorstellbar.

Zukünftig sollte eine langfristige Steuerung der Bauunterhaltung mit Hilfe einer entsprechenden Facility-Management-Software und eine kontinuierliche, an immobilienwirtschaftlichen Notwendigkeiten ausgerichtete, gleichmäßige Finanzmittelausstattung für den Bereich Schule und Sport (ZGM) im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Stadt Schwerte erfolgen.

Versorgungsmedien

Erfüllungsgrad Energiemanagement

Das Energiemanagement stellt einen wesentlichen Teil des umfassenden ganzheitlichen Gebäudemanagements dar.

Die Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation bei der Stadt Schwerte einem zeitgemäßen Energiemanagement entspricht.

Die Kennzahl beruht auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis und Bewertung den Ausführungen zum „Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft" entspricht.

Erfüllungsgrad Energiemanagement				
	j / n	**Punkt-wert**	**Skalie-rung**	**Gewich-tung**
Steuerung und Organisation				
Gibt es ein zentrales Energiemanagement? D.h. sind alle Informationen und Kompetenzen zum Thema Energie an einer Stelle gebündelt und organisatorisch zusammengeführt?	j	12	**4**	3
Bestehen strategische Zielvorgaben seitens der Verwaltungsführung und Politik für das Energiemanagement/die Energiebewirtschaftung?	n	0	**0**	3
Bestehen für das Energiemanagement konkrete messbare/quantifizierbare Ziele?	j	6	**3**	2
Sind der energiebewirtschaftenden Stelle alle wichtigen verbrauchsbeeinflussenden Faktoren bekannt?	j	8	**4**	2
Sind die Stammdaten der bewirtschafteten Gebäude zentral erfasst und werden sie zeitnah fortgeschrieben?	j	2	**2**	1
Werden die Energieverbräuche und –kosten periodengerecht und unterjährig systematisch erfasst, überwacht und ausgewertet?	n	0	**0**	3
Werden flächen- und objektbezogene Energiekennwerte als Basis zur Grobeinordnung von Gebäuden gebildet?	n	0	**0**	3
Werden zur Bildung von Energiekennwerten einheitliche Bezugsflächen verwendet und fortgeschrieben (insbesondere Flächenzu- und -abgänge)?	n	0	**0**	2
Werden die ermittelten Wärmeverbräuche auf der Basis der einschlägigen DIN-Vorschriften witterungsbereinigt?	n	0	**0**	2
Wird das Energiecontrolling EDV-gestützt durchgeführt?	n	0	**0**	2
Finden in regelmäßigen Abständen Erfahrungsaustausche auf interkommunaler Ebene statt?	n	0	**0**	1
Bestehen konkrete Überlegungen zur gemeinsamen interkommunalen Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Energiemanagements?	n	0	**0**	1
Zwischensumme				**28 %**
Optimierung der Betriebstechnik				
Wird die Regelungstechnik hinsichtlich Nutzungszeiten und Temperaturen in den einzelnen Gebäuden optimal ausgenutzt?	j	8	**4**	2
Erfolgen Belegungs- und Nutzungsoptimierungen unter dem Aspekt der Energieeffizienz und ist dies als dauerhafter Prozess angelegt?	j	8	**4**	2
Werden die Wartungs- und Inspektionsintervalle gebäudetechnischer Anlagen regelmäßig überprüft und ggf. angepasst?	j	3	**3**	1
Sind die Möglichkeiten und die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Gebäudeleittechnik grundsätzlich geprüft und bewertet worden?	j	4	**4**	1
Zwischensumme				**96 %**

Erfüllungsgrad Energiemanagement				
	j / n	**Punkt-wert**	**Skalie-rung**	**Gewich-tung**
Modernisierung/Sanierung/Neubau				
Gibt es dokumentierte Energiestandards für Neubau-, Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen?	j	8	**4**	2
Werden in regelmäßigen Abständen und auf der Basis des Energiecontrollings Gebäudeanalysen und –begehungen durchgeführt	n	0	**0**	2
Wird eine mehrjährige Prioritätenliste auf der Basis der Grob- und Feinanalysen der Gebäude geführt und jährlich fortgeschrieben?	j	4	**2**	2
Werden zur Entscheidungsfindung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Einbeziehung von Folgekosten vorgenommen?	j	4	**4**	1
Zwischensumme				**57 %**
Vertragsmanagement/Tarifsystem				
Werden Energielieferverträge und –tarife in regelmäßigen Abständen überprüft und ggf. angepasst?	j	8	**4**	2
Besteht eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Energiebeschaffung?	n	0	**0**	1
Wird bei Vertragsneugestaltungen neben der konventionellen Strategie auch die Variante Contracting geprüft?	j	8	**4**	2
Erfolgt eine aktive und stets aktuelle Auseinandersetzung mit den öffentlichen Förderprogrammen zur (Teil-Finanzierung) von energetischen Maßnahmen?	j	4	**4**	1
Zwischensumme				**83 %**
Öffentlichkeitsarbeit				
Erfolgt eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit?	n	0	**0**	1
Gibt es einen jährlichen Energiebericht und entspricht er einem zeitgemäßen Standard?	n	0	**0**	2
Zwischensumme				**0 %**
Nutzer/Motivation				
Werden die Nutzer durch zielgerichtete und laufende Informationen für das Thema Energie sensibilisiert und/oder durch Anreizmodelle in die Verantwortung genommen?	j	2	**1**	2
Sind die Hausmeister in die betriebstechnischen Anlagen umfassend eingewiesen und erfolgen in regelmäßigen Abständen fachliche Unterweisungen?	j	8	**4**	2
Sind in Dienstanweisungen für die Hausmeister auch spezifische Regelungen zum Energiemanagement enthalten oder gibt es sogar eine DA „Energie"? Gibt es im Bereich der Gebäudetechnik Wartungs- und/oder Checklisten für die Hausmeister mit entsprechenden Dokumentationspflichten?	j	3	**3**	1
Zwischensumme				**65%**
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				**100**
Optimalwert				**208**
Erfüllungsgrad				**48 %**

Einen Überblick im interkommunalen Vergleich liefert die Klassierung der Ergebnisse.

Klassierungen

Erfüllungsgrad Energiemanagement			
Ergebnisse in Klassen			
bis 25	**25 – 50**	**51 – 75**	**76 - 100**
1	6	4	4

Die Stadt Schwerte befindet sich im unteren mittleren Bereich des Ergebnissegments.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Betrachtung)

- Die Energiebewirtschaftung der städtischen Immobilien erfolgt zentral im Bereich Schule und Sport (ZGM).

- Bereits Anfang der achtziger Jahre waren in Schwerte einmal Ansätze zur Energieeinsparung vorhanden. Es wurden damals 35 Gebäude untersucht und Einsparvorschläge erarbeitet.

- Energiekennzahlen wurden in den Jahren 2000 bis 2003 vom damaligen Gebäudeamt erhoben. Zurzeit erfolgt keine systematische Erfassung und Auswertung von Energieverbräuchen. Mit der Erfassung der Stammdaten und dem Aufbau der Software sollen hier zukünftig wieder Kennzahlen gebildet werden.

- Die Stadt Schwerte hat noch kein energiepolitisches Leitbild für sich festgelegt und es werden auch keine regelmäßigen Energieberichte aufgestellt.

- Ein Anreizsystem zur Energieeinsparung hat bis vor vier Jahren für die Schulen bestanden. Aufgrund zu geringer Akzeptanz wurde es eingestellt.

- Eine Gebäudeleitleittechnik ist für alle Heizanlagen vorhanden. Für den Betrieb von Heizanlagen besteht weiterhin eine Dienstanweisung, die alle relevanten Aspekte detailliert regelt.

Handlungsempfehlungen

Grundsätzlich ist festzustellen, dass mit der Bündelung aller Aufgaben und der vorhandenen Dienstanweisung die wesentlichen Grundlagen

geschaffen wurden um ein effizientes und zukunftsgerichtetes Energiemanagement bei der Stadt Schwerte zu implementieren.

Im Rahmen der von uns angestellten, mehr übergreifenden Betrachtung verbleiben insoweit folgende Ansatzpunkte zur Optimierung bei der Energiebewirtschaftung.

- Die Stadt Schwerte sollte ihr Energieverbrauchscontrolling auf Basis der vorhandenen spezifischen Kennzahlen auf eine monatliche Betrachtung ausweiten. Nur so ist zeitnah und regelmäßig sichergestellt, dass Reaktionszeiten verbessert werden und die Nutzer der Objekte unmittelbare Rückkopplung zu ihren Verbräuchen erhalten.

- Die Stadt Schwerte sollte sich intensiver am interkommunalen Austausch beteiligen.

- Derzeit erfolgt die Lieferung von Strom, Wasser und Gas über die Stadtwerke Schwerte ohne öffentliches Ausschreibungsverfahren. Die Preise werden alle zwei bis drei Jahre neu verhandelt. Zur Transparenz des Marktes und um Wettbewerbspreise zu erzielen, sollte der Energiebedarf darüber hinaus in regelmäßigen Abständen VOL konform ausgeschrieben werden.

- Die Stadt Schwerte sollte zur Dokumentation gegenüber der Verwaltung und dem Rat einen Energiebericht als Informations- und Kontrollinstrument erstellen. Dieser sollte idealerweise neben einem relativ knappen, anschaulichen und auch für technische Laien verständlichen Teil einen ausführlicheren Anhang mit Gebäudelisten, technischen Daten und detaillierten Verbrauchsübersichten enthalten. Der Energiebericht erfüllt die Aufgaben:

    - Darstellung der Entwicklung von Verbrauch und Kosten,
    - Benchmarking mittels Energiekennwerten und Priorisierung,
    - Kontrolle der Entwicklung,
    - Darstellung der Investitionen und Planungen,
    - Instrument zum Erfahrungsaustausch sowie zur Motivation der Nutzer.

Wärmeenergie

Kennzahlen

- Verbrauch Wärme in KWh (witterungsbereinigt) je m² BGF
- Ausgaben Wärme je m² BGF

Die Kennzahlen zeigen an, welcher Verbrauch und welche Ausgaben bezogen auf die BGF jährlich für das Versorgungsmedium Wärme anfallen.

Ein wesentlicher, nicht beeinflussbarer Faktor ist die Witterung. Diese wird durch Einbeziehung der Gradtagszahlen nach der VDI-Richtlinie 2067 berücksichtigt.

Wärmeenergie - Verbrauch in KWh und Ausgaben in Euro je m² BGF				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Verbrauch in KWh je m² **witterungsbereinigt**	124,71	111,10	112,39	107,68
Ausgaben je m² BGF	4,75	4,22	4,83	5,64

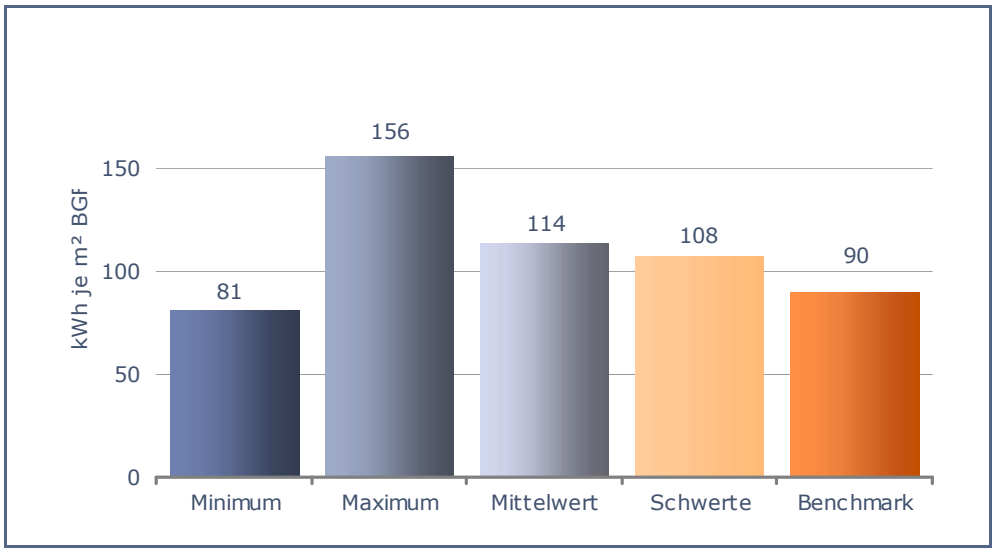
Feststellung

Der Verbrauch ist im Eckjahresvergleich 2003/2006 um 14 Prozent gesunken, die Ausgaben sind im gleichen Zeitraum um 19 Prozent gestiegen.

Die Ausgabenentwicklung erscheint angesichts der Verteuerung auf dem Energiesektor als nahezu zwangsläufig. Die Ursachen für den Rückgang bei den Verbrauchszahlen sollte eingehender analysiert werde.

Interkommunaler Vergleich

Wärmeenergie – Verbrauch in KWh je m² BGF



Klassierungen

Wärmenergie-Verbrauch in KWh			
Ergebnisse in Klassen			
bis 89,99	**90,00 - 119,99**	**120,00 - 149,00**	**ab 150,00**
2	10	2	2

Die Stadt Schwerte befindet sich mit ihrem Wärmeverbrauch bezogen auf das Jahr 2006 im unteren mittleren Segment, wie die Mehrzahl der bisher geprüften Kommunen.

Stromenergie

Kennzahlen

- Verbrauch Strom in KWh je m² BGF
- Ausgaben Strom je m² BGF

Die Kennzahlen zeigen an, welcher Verbrauch und welche Ausgaben bezogen auf die BGF jährlich für das Versorgungsmedium Strom anfallen.

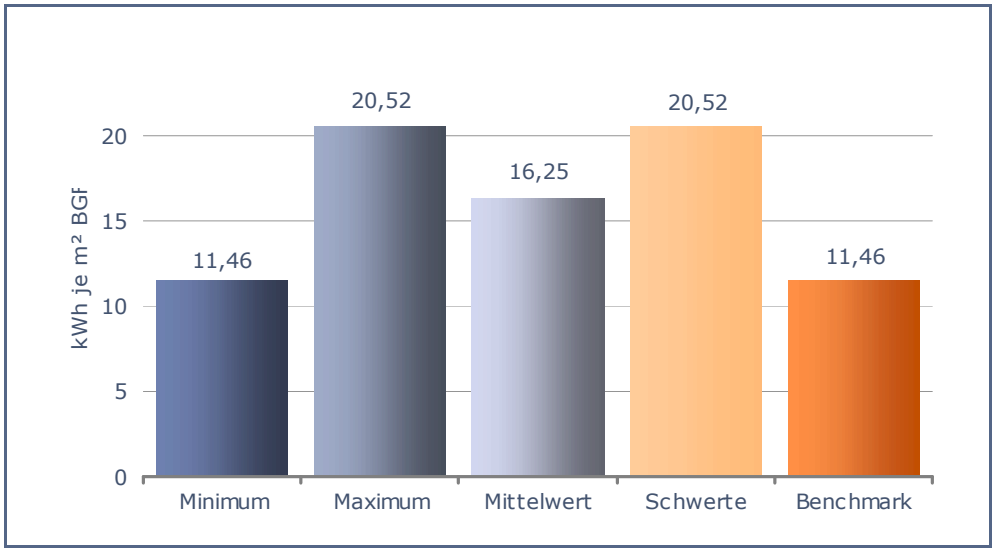
Stromenergie - Verbrauch in KWh und Ausgaben in Euro je m² BGF				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Verbrauch in KWh je m²	22,17	23,28	19,63	20,52
Ausgaben je m² BGF	2,34	3,57	2,44	2,78

Feststellung

Auch hier ist eine Steigerung der Ausgaben festzustellen. Die Verbrauchszahlen konnten zwar leicht reduziert werden, bewegen sich im interkommunalen Vergleich aber auf sehr hohem Niveau.

Interkommunaler Vergleich

Stromenergie – Verbrauch in KWh je m² BGF



Klassierungen

Stromenergie-Verbrauch in KWh			
Ergebnisse in Klassen			
bis 14,99	15,00 - 17,99	18,00 - 20,99	ab 21,00
6	5	6	0

Die Stadt Schwerte bildet mit ihrem Stromverbrauch bezogen auf das Jahr 2006 den Maximalwert.

Das hohe Verbrauchsniveau basiert sicherlich teilweise auch auf einer Ausweitung der Nutzungszeiten in den Schulen im Rahmen der offenen Ganztagsbetreuung und der hiermit verbundenen Essensversorgung der Schüler. Wir halten es für geboten, das Nutzerverhalten im Allgemeinen und die außerschulische Nutzung der Gebäude detailliert zu analysieren.

Wasser/Abwasser

Kennzahlen

- Verbrauch Wasser/Abwasser in m³ je m² BGF
- Ausgaben Wasser/Abwasser je m² BGF

Die Kennzahlen zeigen an, welcher Verbrauch und welche Ausgaben bezogen auf die BGF jährlich für das Versorgungsmedium Wasser/Abwasser anfallen.

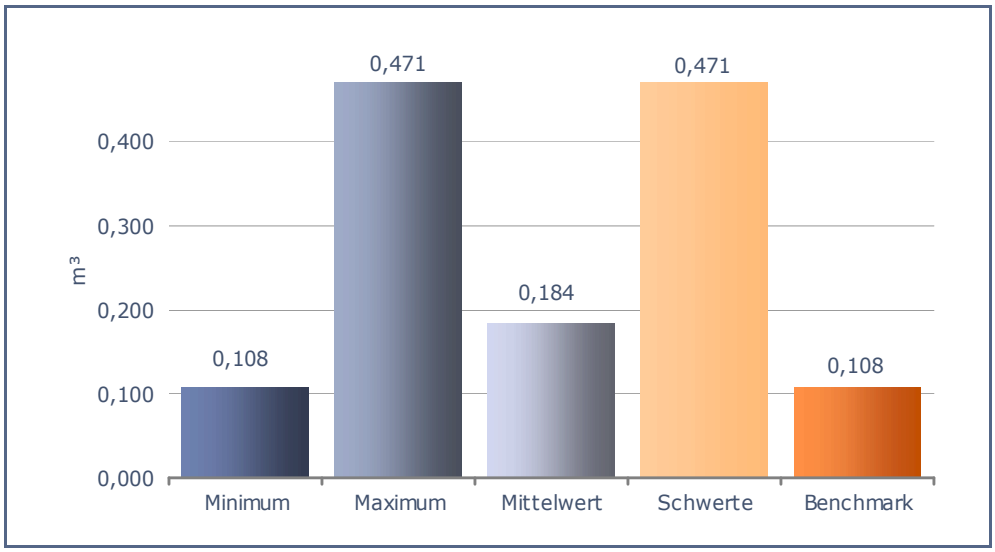
Wasser - Verbrauch in m³ und Ausgaben in Euro je m² BGF				
	2004	**2005**	**2006**	**2007**
Verbrauch in m³ je m²	0,322	0,569	0,349	0,471
Ausgaben je m² BGF	0,59	1,10	0,68	0,90

Feststellung

Die Ausgaben und die Verbrauchszahlen im Bereich Wasser unterliegen starken Schwankungen und bilden für 2006 den Maximalwert im interkommunalen Vergleich.

Interkommunaler Vergleich

Wasser/Abwasser – Verbrauch in m³ je m² BGF



Klassierungen

Wasser - Verbrauch in m³			
Ergebnisse in Klassen			
bis 0,149	**0,15 - 0,199**	**0,20 - 0,249**	**über 0,25**
5	7	2	2

Die Stadt Schwerte bildet beim Wasserverbrauch bezogen auf das Jahr 2006 den Maximalwert. Eine plausible Erklärung konnte hierzu während der Prüfung nicht gefunden werden. In den Schulen und Sporthallen sind alle Armaturen mit Selbstschließevorrichtung ausgestattet, die im Normalfall einen sachgerechten Wasserverbrauch gewährleisten.

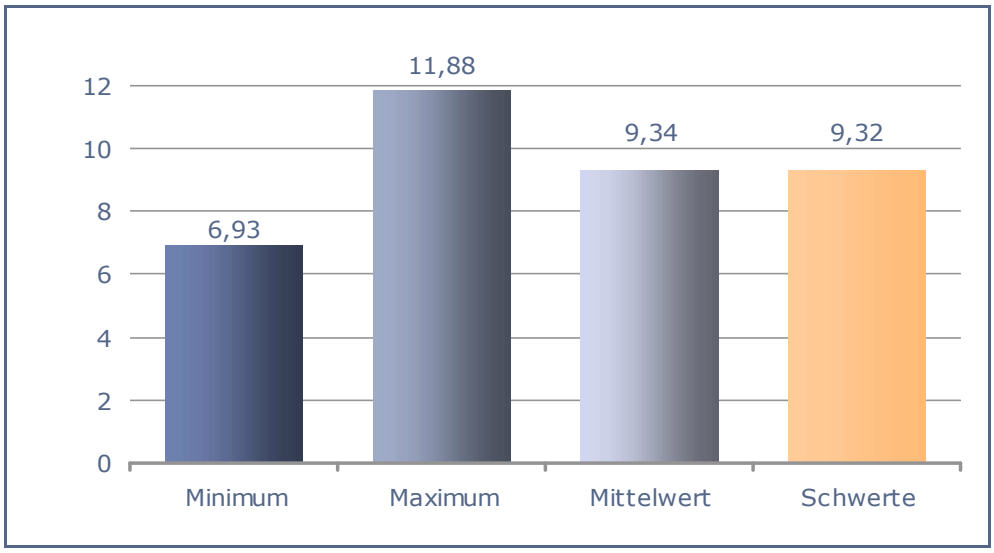
KIWI-Kennzahl „Ausgaben der Versorgungsmedien je m² BGF"

Die Kennzahl gibt an, welche Ausgaben bezogen auf die Bruttogrundfläche jährlich für die Bewirtschaftung bezogen auf Versorgungsmedien, angefallen sind.

Die zuvor gebildeten Kennzahlen zu den Versorgungsmedien Wärmeenergie, Stromenergie und Wasserverbrauch fließen nunmehr auf Basis der Bruttogrundflächen zusammen.

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben der Versorgungsmedien je m² BGF



Klassierungen

Ausgaben der Versorgungsmedien je m² BGF			
Ergebnisse in Klassen			
bis 7,99	**8,00 - 9,99**	**10,00 -11,99**	**über 12,00**
3	6	7	0

Mit einem Kennwert von 9,32 Euro je m² BGF befindet sich die Stadt Schwerte im unteren mittleren Segment und erzielt fasst exakt den Mittelwert. Die Streuung und die Bandbreite der Kennzahlen zeigen deutlich, dass die Stadt Schwerte ein vergleichsweise durchschnittliches Ausgabenniveau im Bereich der Versorgungsmedien ausweist. Dies spiegelt sich folglich auch in der nachfolgenden Potenzialermittlung wider.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Betrachtung)

Die Stadt Schwerte bildet in den drei Versorgungsmedien im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedliche Werte ab.

Bei der Wärme liegen der Verbrauch und die Ausgaben geringfügig unterhalb des Mittelwertes.

Beim Strom bildet Schwerte bei den Ausgaben den Maximalwert und positioniert sich beim Verbrauch über dem Mittelwert.

Beim Wasserverbrauch bildet Schwerte ebenfalls im Moment den Maximalwert, die Ausgaben für Wasser und Abwasser stellen sich jedoch nur leicht überdurchschnittlich dar.

Die quartalsmäßige kontinuierliche Erfassung der Verbräuche der einzelnen Versorgungsmedien ermöglicht eine periodische Betrachtung. Eine Auswertung aller energiewirtschaftlich relevanten Daten mit Hilfe eines Programms zur Energiebewirtschaftung erfolgt noch nicht, wird aber mit der im Aufbau befindlichen Gebäudemanagementsoftware Infas FM zukünftig erfolgen können.

Zu weiteren Aspekten der Organisation und Steuerung der Versorgungsmedien verweisen wir auf unsere Ausführungen im Kapitel „Erfüllungsgrad Energiemanagement".

Interkommunaler Vergleich – Gesamtüberblick

Versorgungsmedien –Verbrauch im interkommunalen Vergleich					
	Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Schwerte**	**Benchmark**
Verbrauch Wärme in KWh je m² BGF (bereinigt)	80,90	156,31	112,16	107,68	89,75
Verbrauch Strom in KWh je m² BGF	11,46	20,52	16,25	20,52	11,46
Verbrauch Wasser in m³ je m² BGF	0,108	0,471	0,184	0,471	0,108

Potenzialberechnung

Die Ausweisung des Potenzials erfolgt an dieser Stelle mit Bezug auf den ermittelten Verbrauch und die zugehörigen Ausgaben je m² BGF. Bei den Versorgungsmedien werden unterschiedliche Grundflächen (BGF) zugrunde gelegt. Dies ergibt sich aus sachlich notwendigen Bereinigungen.

Potenzial Versorgungsmedien		
Versorgungsmedium Wärme		
Verbrauch in kWh je m² BGF - Schwerte	107,68	V
Benchmark	89,75	B
Potenzial in Prozent	16,65	PV = (V-B)*100/V
Ausgabe je m² BGF in Euro – Schwerte.	5,64	A
Ausgabepotenzial je m² BGF in Euro	0,94	PA = A*PV/100
Betrachtete m² BGF – Schwerte.	85.372	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**80.000**	M*PA
Versorgungsmedium Strom		
Verbrauch in kWh je m² BGF - Schwerte	20,52	V
Benchmark	11,46	B
Potenzial in Prozent	44,16	PV = (V-B)*100/V
Ausgabe je m² BGF in Euro – Schwerte	2,78	A
Ausgabepotenzial je m² BGF in Euro	1,23	PA = A*PV/100
Betrachtete m² BGF – Schwerte.	94.089	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**116.000**	M*PA
Versorgungsmedium Wasser		
Verbrauch in m² je m² BGF - Schwerte	0,47	V
Benchmark	0,11	B
Potenzial in Prozent	77,06	PV = (V-B)*100/V
Ausgabe je m² BGF in Euro – Schwerte.	0,90	A
Ausgabepotenzial je m² BGF in Euro	0,69	PA = A*PV/100
Betrachtete m² BGF – Schwerte.	94.089	F
Potenzial (gerundet)	**65.000**	M*PA
Zusammenstellung: Versorgungsmedien		
- Wärme	80.000	A
- Strom	116.000	A
- Wasser/Abwasser	65.000	A
Gesamt	**261.000**	G
Bruttogrundfläche	94.089	F
Gesamtpotenzial je BGF	**2,77**	G/F
Einwohner	49.326	EW
Gesamtpotenzial je Einwohner	**5,29**	G/EW

KIWI-Bewertung

Aus den Einzelbetrachtungen leiten sich Handlungsmöglichkeiten ab, die durch das ausgewiesene Potenzial beziffert werden, diese begründen bei der kritischen Finanzlage der Stadt Schwerte Handlungsnotwendigkeiten.

Ist-Situation

- Beim Wärmeverbrauch und den Ausgaben positioniert sich Schwerte geringfügig unterhalb des Mittelwertes. Positiv ist zu vermerken, dass der bereinigte Verbrauch im Prüfzeitraum um 14 Prozent gesunken ist.

- Strom- und Wasserverbrauch tendieren bzw. bilden jeweils den Maximalwert ab.

- Die Beleuchtungen in den Schulen sind technisch von den Leuchten und der Schaltung auf neuestem Stand.

- Die Beheizung der städtischen Gebäude, einschließlich der Festlegung der Raumtemperaturen, ist in der Dienstanweisung vom April 2007 geregelt.

- Die Kesselanlagen in den Schulen sind technisch alle auf einem guten Niveau und werden über Gebäudeleittechnik zentral gesteuert.

- Anreize für die Nutzer (50:50 Regelung) sind in Schwerte bereits versucht worden, da zu geringes Interesse seitens der Nutzer bestand sind diese wieder eingestellt worden.

- Nach unserer Einschätzung hat die Stadt Schwerte die technischen Möglichkeiten zur Verbrauchsreduzierung der Versorgungsmedien im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten ausgeschöpft. Die im Strom- und Wasserverbrauch erzielten Maximalwerte sind daher voraussichtlich im Nutzerverhalten begründet und sollten einer tiefergehenden Analyse unterzogen werden.

Handlungsmöglichkeiten

- Nach Implementierung der Software Infas FM sollten alle energierelevanten Faktoren in dem System vorgehalten und ständig aktualisiert werden. Wir halten es für erforderlich, unterjährig Kennzahlen darzustellen und die Nutzer über die Entwicklung zu informieren.

- Wasser und Stromverbrauch sollten bei allen kritischen Objekten einer genaueren Analyse unterzogen werden. Da die technische Ausrüstung in allen Gebäuden auf einem guten Standard ist, kann letztendlich nur über die Beeinflussung des Nutzerverhaltens eine Reduzierung der Verbräuche erzielt werden.

- Kosten der außerschulischen Nutzung, besonders der Sporthallen, sollten gesondert dargestellt werden. Nur dann lassen sich sachgerechte Entscheidungen treffen, ob und in welchem Umfang diese Nutzer an den Betriebskosten beteiligt werden sollen.

- Zur Dokumentation beziehungsweise Information sollte die Stadt Schwerte einen Energiebericht erstellen.

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Ausgaben der Versorgungsmedien in Euro je m² BGF" mit dem Index 3.

Reinigung

Die Stadt Schwerte reinigt ihre städtischen Immobilien mit eigenen und auch mit externen Reinigungskräften. Im Dialog mit der Politik ist beschlossen, die Eigenreinigungsanteile sukzessive zurückzufahren. Ein Zeitrahmen ist hierbei jedoch nicht vorgegeben.

Im Folgenden werden die Ausgaben und Inhalte der Eigenreinigung und der Fremdreinigung zunächst getrennt betrachtet und interkommunal verglichen. Letztlich werden die Werte der Stadt Schwerte in den Gesamtvergleich gestellt, also Ausgaben der Reinigung unabhängig vom jeweiligen Eigen- und Fremdreinigungsanteil, um hierüber das grundsätzliche Potenzial aufzuzeigen.

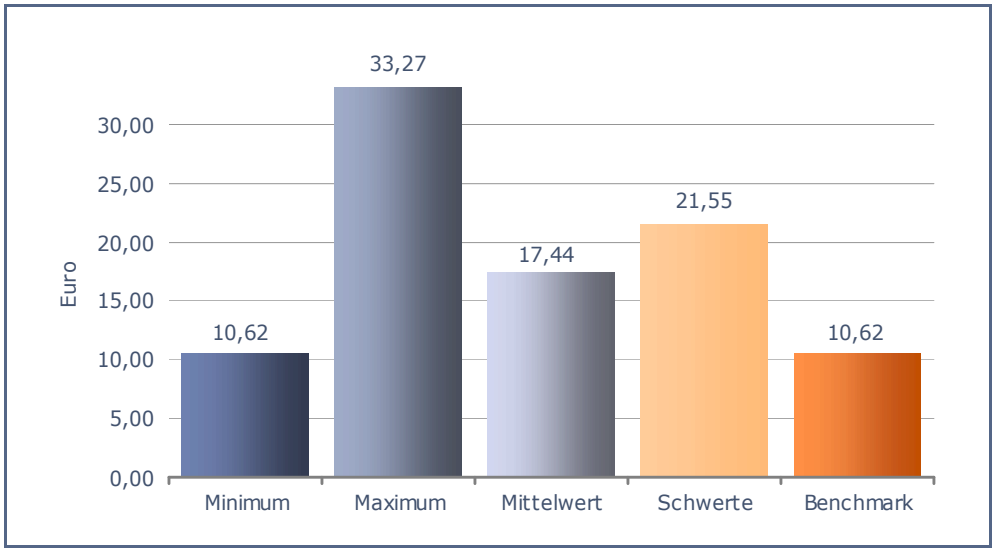
Eigenreinigung

Ausgaben der Eigenreinigung in Euro je m² RF

Die Kennzahl gibt an, welche Ausgaben bezogen auf die von eigenen Reinigungskräften bearbeitete Fläche jährlich für die Gebäudereinigung aufgewendet werden. Hierbei wird auf die Unterhaltsreinigung (Boden) abgestellt.

Ausgaben der Eigenreinigung in Euro je m² RF				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Ausgaben Eigenreinigung gesamt (Personalausgaben und Ausgaben Reinigungsmittel)	1.003.623,51	898.564,60	835.088,48	830.672,04
Reinigungsfläche in m²	183.306,42	174.233,62	161.769,65	167.393,23
Ausgaben/m² RF	19,89	18,96	20,78	21,55

Interkommunaler Vergleich



Klassierungen

Ausgaben Eigenreinigung je m² RF			
Ergebnisse in Klassen			
bis 12,99	**13,00 - 15,99**	**16,00 - 19,99**	**über 20,00**
2	7	3	3

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Stadt Schwerte positioniert sich mit ihren Eigenreinigungskosten im obersten Ausgabesegment.

- Die dargestellten Ausgaben entsprechen jedoch nicht der tatsächlichen Situation. Urlaubs- und Krankheitsvertretungen die bei den eigenen Reinigungskräften erforderlich sind, werden mit fremden Kräften aufgefangen. Diese Leistungen werden nicht ge-

sondert in Rechnung gestellt, sondern über die Fremdreinigungsverträge abgerechnet. Bei einer sachgerechten Darstellung würden die Ausgaben bei der Eigenreinigung noch höher liegen.

- Der komplette Ausstieg aus der Eigenreinigung ist von der Stadt Schwerte beschlossen. Ein zeitlicher Rahmen ist hierbei nicht vorgegeben. Er soll im Rahmen normaler Fluktuationen umgesetzt werden.

- In erster Linie sind die überdurchschnittlichen Ausgaben auf vergleichsweise hohe Reinigungsstandards, verbunden mit entwicklungsfähigen Leistungswerten zurückzuführen.

- Die Reinigungshäufigkeit bewegt sich in den von uns betrachteten Objektarten Verwaltungsgebäude und Schulen im Bereich von 3 Reinigungsdurchgängen je Woche (für die Hauptraumarten).

- In Absprache mit dem Personalrat sind die Leistungswerte der Eigenreinigung an die der Fremdreinigung angepasst worden. Dies gilt allerdings nur bei Neueinstellungen.

- Die Stadt Schwerte lässt in den eigen gereinigten Schulgebäuden standardmäßig eine Grundreinigung in den Sommerferien durchführen.

- Jahresarbeitszeitkonten sind für die Eigenreinigungskräfte in Schwerte bislang nicht eingeführt worden.

Potenzialberechnung

Quantifizierung Potenzial Eigenreinigung		
Ausgaben je m² RF in Euro - Schwerte	21,55	A
Benchmark	10,62	B
Potenzial je m² RF in Euro	10,93	P = A-B
Betrachtete m² RF – Schwerte	46.324	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**506.000**	P*F

Das zuvor ausgewiesene Potenzial zeigt das Optimierungsvolumen der Eigenreinigung auf. Wir verstehen die Generierung dieses Potenzials jedoch nur als Zwischenschritt, da ein kompletter Ausstieg aus der Eigenreinigung, wenn auch ohne Vorgabe eines zeitlichen Rahmens, beschlossen ist.

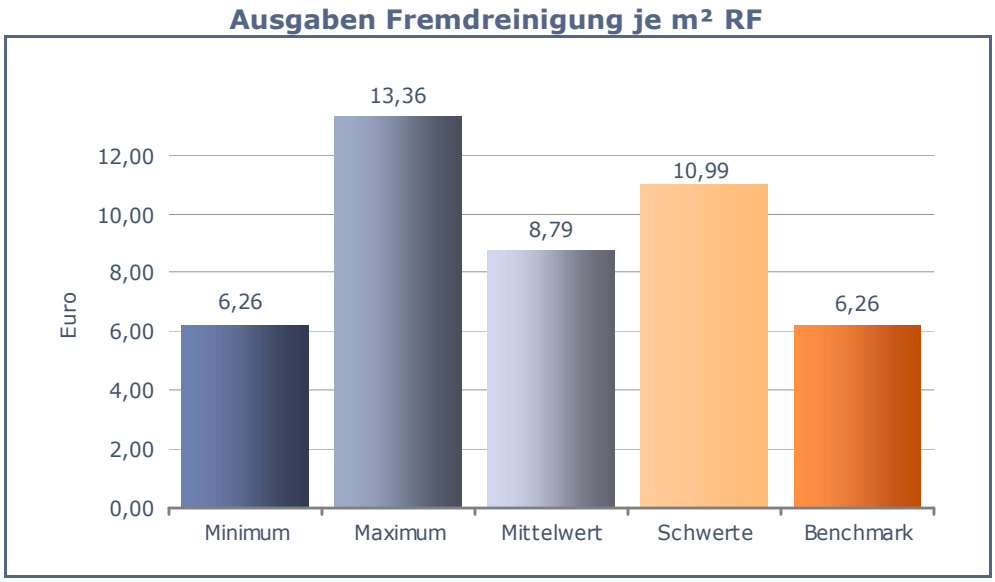
Fremdreinigung

Ausgaben der Fremdreinigung in Euro je m² RF

Die Kennzahl gibt an, welche Ausgaben bezogen auf die von externen Reinigungskräften (Unternehmerreinigung) bearbeitete Fläche jährlich für die Gebäudereinigung aufgewendet werden. Hierbei wird ebenso auf die Unterhaltsreinigung (Boden) abgestellt.

Ausgaben der Fremdreinigung in Euro je m² RF				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Ausgaben Fremdreinigung	204.557,80	271.518,25	320.981,22	364.486,55
Reinigungsfläche in m²	18.842	21.982	31.210	33.172
Ausgaben/m² RF	10,86	12,35	10,28	10,99

Interkommunaler Vergleich



Klassierungen

Ausgaben Fremdreinigung je m² RF			
Ergebnisse in Klassen			
5,00 – 6,99	**7,00 - 8,99**	**9,00 - 10,99**	**über 11,00**
1	6	4	1

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Stadt Schwerte positioniert sich mit ihren Fremdreinigungsausgaben an der Grenze zum höchsten Ausgabesegment.
- Seit Jahren findet eine Verringerung der Anteile der Eigenreinigung und Aufbau von Fremdreinigungsanteilen statt.
- In der Regel werden öffentliche Ausschreibungen von Einzelobjekten vorgenommen. Die Verträge haben eine Laufzeit von zwei bis drei Jahren.
- Wie bereits bei der Eigenreinigung angesprochen, entspricht die Darstellung der Kennzahl nicht den tatsächlichen Gegebenheiten. In den entsprechenden Ausgaben sind Vertretungen der Eigenreinigung, Sondereinigungen und die Glasreinigung mit enthalten.
- Eine Beispielberechnung von vier Gebäuden ergibt eine Kennzahl für die Fremdreinigung von 6,75 Euro je m² RF. Für die folgende Potenzialberechnung haben wir diese Kennzahl zu Grunde gelegt.

Potenzialberechnung

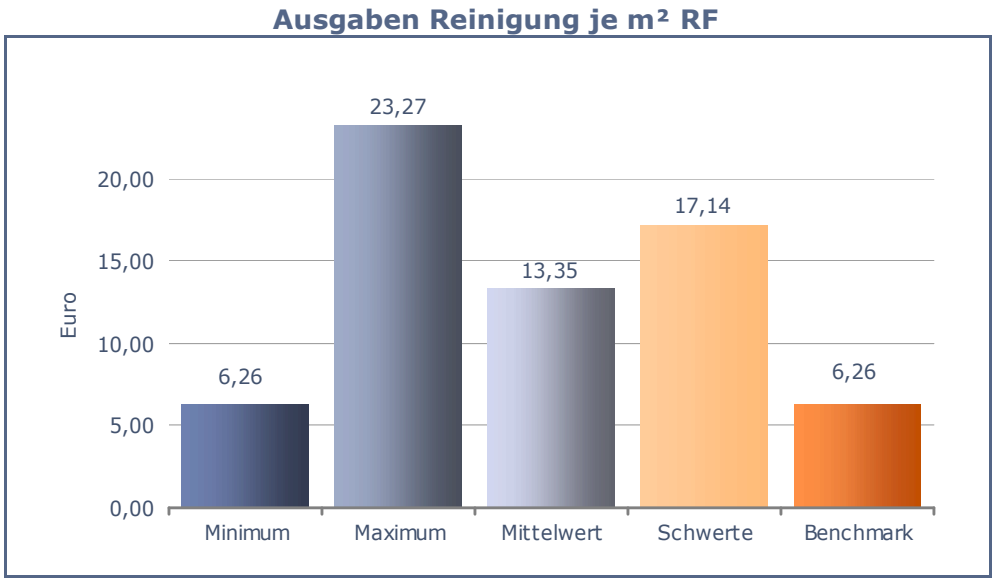
Quantifizierung Potenzial Fremdreinigung		
Ausgaben je m² RF in Euro - Schwerte	6,75	A
Benchmark	6,26	B
Potenzial je m² RF in Euro	0,49	P = A-B
Betrachtete m² RF – Schwerte	33.172	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**16.000**	P*F

KIWI-Kennzahl „Reinigungsausgaben je m² RF"

Ausgaben der Reinigung in Euro je m² RF

Die Kennzahl gibt an, welche Ausgaben bezogen auf die jährlich gereinigte Fläche für die Gebäudereinigung insgesamt aufgewendet werden.

Interkommunaler Vergleich



Klassierungen

Ausgaben Reinigung je m² RF			
Ergebnisse in Klassen			
5,00 – 7,99	**8,00 - 10,99**	**11,00 - 13,99**	**über 14,00**
2	4	4	7

Die Positionierung beruht auf den bereits in den zuvor behandelten Abschnitten zur Eigen- und Fremdreinigung dargestellten Gründen.

Die GPA NRW ist aufgrund der ermittelten Erfahrungswerte der Auffassung, dass die Fremdreinigung grundsätzlich wirtschaftlicher zu realisieren ist, als die Eigenreinigung. Dementsprechend ist der für die Gesamtreinigung festgelegte Benchmark der Wert der günstigsten Fremdreinigung.

Potenzialberechnung

Quantifizierung Potenzial bei Umstellung auf Fremdreinigung		
Ausgaben je m² RF in Euro - Schwerte	17,14	A
Benchmark Fremdreinigung	6,26	B
Potenzial je m² RF in Euro	10,88	P = A-B
Betrachtete m² RF – Schwerte	79.495	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**865.000**	P*F

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Die aktuelle Situation lässt Potenziale erkennen, die Grundsatzentscheidung generell auf Fremdreinigung umzustellen, zügiger umzusetzen.

- Die aktuelle Kostenzuordnung ist nicht transparent und bietet daher keine Möglichkeiten Kennzahlen zu bilden.

Handlungsempfehlungen

- Ausstieg aus der Eigenreinigung forcieren, da eine Optimierung der Eigenreinigung zusätzlichen Aufwand bedeutet und nicht die vollen Potenziale ausschöpfen wird. Hierzu sollten alle sozialverträglichen Lösungen, z.B. auch die Zahlung von Abfindungen bei Auflösung von Arbeitsverträgen, ins Auge gefasst werden.

- Sollte dies nicht kurzfristig umsetzbar sein, sollten Optimierungen bei der Eigenreinigung

    - durch angleichen der Leistungswerte an die Fremdreinigung, auch bei den laufenden Arbeitsverträgen

    - Einführung von Jahresarbeitszeitkonten und

    - Wegfall von bezahlten Überstunden erzielt werden.

- Verzicht auf standardmäßige Grundreinigung in den Ferienzeiten auch in der Fremdreinigung zugunsten einer nach Erfordernissen ausgerichteten Ergänzungsreinigung.

- Über getrennte Rechnungen (Unterhaltsreinigung, Sonderreinigung, Glasreinigung, Vertretungen) lässt sich eine bessere Datentransparenz herstellen.

- Weitere Optimierung über aktives Flächenmanagement (vgl. hierzu Ausführungen im entsprechenden Kapitel).

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Reinigungsausgaben je m² RF" mit dem Index 2.

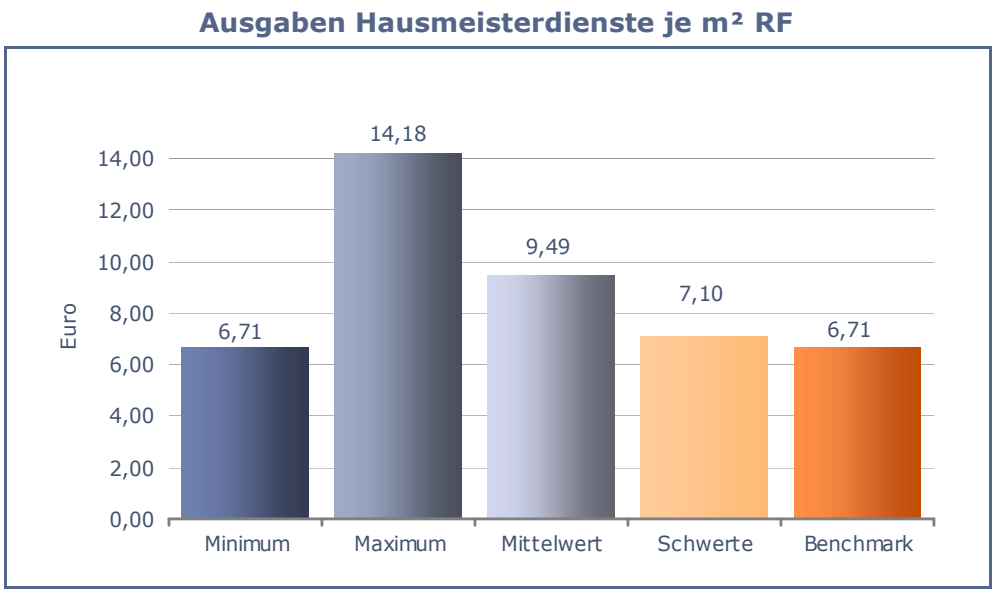
Hausmeisterdienste

KIWI-Kennzahl „Ausgaben Hausmeisterdienste je m² RF"

Die Optimierung dieser Ausgabeposition erfordert einen Hausmeistereinsatz, der sich an der Kernaufgabe der Hausmeisterfunktion, der Mitwirkung an Erhalt und Bewirtschaftung von Gebäuden, orientiert.

Grundlage dieses Vergleichs sind die Bruttopersonalausgaben der Hausmeister an den untersuchten Gebäuden. Arbeitsmittel der Hausmeister werden im Rahmen der Prüfung nicht einbezogen. Die ermittelten Bruttopersonalausgaben wurden mit den Reinigungsflächen ins Verhältnis gesetzt.

Interkommunaler Vergleich



Klassierungen

Ausgaben Hausmeisterdienste je m² RF			
Ergebnisse in Klassen			
bis 6,99	**7,00 - 8,99**	**9,00 – 10,99**	**über 11,00**
3	3	8	3

Die Hausmeisterdienste in Schwerte befinden sich im unteren mittleren Klassierungsbereich. Nur drei der bisher geprüften Kommunen erzielen eine bessere Kennzahl.

Die Schulhausmeister sind dem Gebäudemanagement unterstellt. Ihre Aufgaben sind in der Dienstanweisung vom 01. August 2005 beschrieben.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Hausmeister sind organisatorisch in das Gebäudemanagement eingebunden. Ihre Aufgaben sind per Dienstanweisung geregelt.
- Die Hausmeister sind grundsätzlich verpflichtet, kleinere Reparaturen und Instandsetzungsmaßnahmen selbst auszuführen.
- Zum Aufgabenspektrum der Hausmeister gehören auch die Sauberhaltung des gesamten Schulgeländes und der Winterdienst (Verkehrssicherungspflicht).
- Zur Überstundenminimierung der Hausmeister werden der Schließdienst und die Wochenendbetreuung teilweise durch geringfügig Beschäftigte abgedeckt. Eventuell anfallende Überstunden werden nicht vergütet sondern sind durch Freizeit auszugleichen.
- Der Situation der kleinen Grundschulen wird durch eine Reduzierung der Wochenarbeitsstunden Rechnung getragen.

Potenzialberechnung

Quantifizierung Potenzial Hausmeisterdienste		
Ausgaben je m² RF in Euro - Schwerte	7,10	A
Benchmark	6,71	B
Potenzial je m² RF in Euro	0,39	P = A-B
Betrachtete m² RF – Schwerte	79.495	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**31.000**	P*F

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Die Ausgaben bei den Hausmeistern tendieren zum Benchmark.
- Die in der Vergangenheit vorgenommenen Optimierungen (Betreuung mehrerer Objekte, Anpassung der Wochenarbeitszeit an die Größe der Schule, Konzentration auf originäre Aufgaben) spiegeln sich jetzt positiv in der Kennzahl wider.

Handlungsempfehlungen

- Die Hausmeisterdienste sollten im begonnenen Sinne weiter optimiert werden. Wesentliche Potenziale sind in der momentanen Situation nicht erkennbar.

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Ausgaben Hausmeisterdienste je m² RF" mit dem Index 4.

Flächenmanagement

Das Thema Flächenmanagement wird systematisch für Verwaltungsgebäude und Schulen betrachtet.

Die Potenziale, die in einem strategischen Flächenmanagement liegen, sind nachhaltig und übertreffen die Einsparmöglichkeiten bei den Betriebs- und Unterhaltungskosten regelmäßig deutlich. Es gilt hier zunächst der einfache Grundsatz, dass Gebäudeflächen, die im Rahmen der Nutzungsoptimierung eingespart werden, gar nicht erst teuer unterhalten und bewirtschaftet werden müssen.

Aus den zuvor dargestellten Einzelkennzahlen ergeben sich für die Stadt Schwerte folgende jährliche Ausgaben je bewirtschaftetem m² Bruttogrundfläche (BGF):

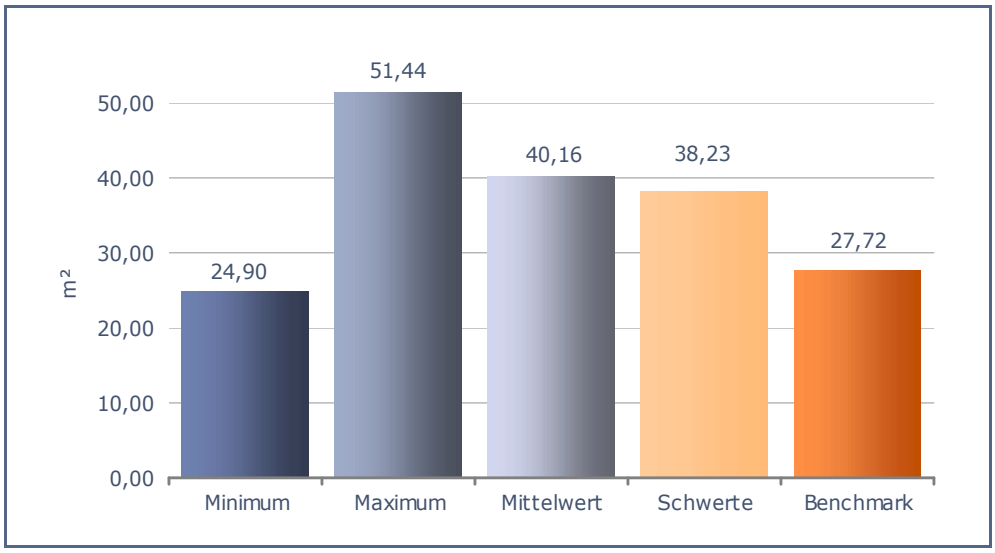
Quantifizierung Potenzial Fläche		
Bezeichnung	**Summe in Euro**	**Erläuterungen**
Personalausgaben der Gebäudewirtschaft	3,11	Tatsächlich ermittelte Personalausgaben je m² BGF aus dem entsprechenden Berichtsteil
Bauunterhaltung	16,51	Tatsächlich ermittelte Bauunterhaltungsausgaben je m² BGF aus dem entsprechenden Berichtsteil
Bewirtschaftung	29,80	Tatsächlich ermittelte Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF aus dem entsprechenden Berichtsteil - KIWI
Abschreibungen auf Gebäude	12,15	„fiktiv" 1 Prozent vom Gebäudewert
Kapitalkosten*	30,38	5 Prozent auf den halben Gebäudewert ohne Berücksichtigung der Grundstücke
**hierbei gehen wir davon aus, dass die Gebäude zum Buchwert (abzüglich Sonderposten veräußert werden können)*		
Ausgaben je m² BGF	91,96	**Addition der zuvor genannten Einzelwerte**

Die in der obigen Tabelle errechneten Ausgaben je m² BGF bilden die Basis für die monetäre Ausweisung der von uns im Rahmen der folgenden Analysen festgestellten Flächenüberhänge.

KIWI-Kennzahl „Flächenverbrauch BGF je Verwaltungsmitarbeiter"

Ansatzpunkt sind zur Verfügung gestellte Flächen für Verwaltungsmitarbeiter (eigene wie auch angemietete Verwaltungsgebäude – VG -), um hieraus gegebenenfalls über den Faktor Fläche weitere Potenziale bei den Ausgaben für Gebäudewirtschaft lokalisieren zu können.

Interkommunaler Vergleich



Klassierungen

m² BGF VG je Verwaltungsmitarbeiter			
Ergebnisse in Klassen			
bis 29,99	**30,00 - 39,99**	**40,00 – 49,99**	**über 50,00**
3	4	8	2

Die Positionierung der Stadt Schwerte bei den Flächen je Verwaltungsmitarbeiter ist unterdurchschnittlich. Wir haben bei diesem Vergleich das Rathaus I und das Rathaus II betrachtet. Daneben sind die angemieteten Flächen Cavaplatz mit in die Betrachtung eingeflossen. Diesen Flächen werden die Anzahl der hier beschäftigten Bediensteten gegenübergestellt.

Im Zuge der Konsolidierungsbemühungen bei der Stadt Schwerte ist über ein Flächenmanagement der Verwaltungsgebäude bereits in der Vergangenheit nachgedacht worden.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Neben dem Rathaus I werden Teilflächen im Rathaus II genutzt. Daneben sind in zwei angemieteten Objekten ebenfalls noch Verwaltungsmitarbeiter untergebracht.

- Differenzierte Daten zu Mitarbeiterbelegungen in den Bürogebäuden, Darstellung des spezifischen Flächenverbrauchs und der Flächenkosten liegen in Schwerte noch nicht vor. Sie sind jedoch unabdingbare Voraussetzungen um gezielte Auswertungen und Analysen vornehmen zu können.

- Neue Arbeitsformen (zur Reduzierung des Flächenbedarfes) wie nicht festgelegte Büros (non-territorial), Desk-sharing und alternierende Telearbeit sind bislang noch nicht angedacht worden.

Potenzialberechnung Verwaltungsgebäude

Quantifizierung Potenzial Fläche Verwaltungsgebäude		
m² BGF je VerwMA - Schwerte	38,23	A
Benchmark	27,72	B
Potenzial je MA (m² BGF)	11	P = A-B
Anzahl MA – Schwerte	304	F
Potenzial in m² BGF (gerundet)	3.000	P*F
Potenzial in Euro (gerundet)	**276.000**	**Euro**

Der Benchmark bildet den derzeitigen Bestwert im interkommunalen Vergleich ab. Gleichwohl sind alle Kommunen, also auch die Kommune, die den Benchmark des interkommunalen Vergleiches generiert, weiter optimierungsfähig. So lassen sich – wie oben angesprochen - zusätzliche Potenziale über eine veränderte Sichtweise von Fläche in Form der Einführung alternativer Arbeitsformen erschließen.

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Die seit Jahren bestehende Situation in Bezug auf das Rathaus II und die damit verbundenen Probleme bei der Unterbringung der Mitarbeiter/Innen ist äußerst unglücklich.

- Leerstände im Rathaus II stehen sehr beengten Verhältnissen im Rathaus I gegenüber. Daneben sind Büroflächen angemietet um alle Beschäftigten unter zu bringen.

Handlungsempfehlungen

- In Bezug auf die zukünftige Nutzung des Rathauses II sollte eine kurzfristige Lösung angestrebt werden.

- Die Unterhaltung von leerstehenden Gebäuden bei gleichzeitiger Anmietung von Büroflächen bedeutet erheblichen unnötigen Finanzaufwand, der bei der finanziellen Situation von Schwerte schnellstmöglich abgestellt werden sollte.

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Flächenverbrauch je Verwaltungsmitarbeiter" mit dem Index 3.

KIWI-Kennzahl „Flächenverbrauch BGF je Schüler"

Ausgangspunkt sind zur Verfügung gestellte Flächen für Schüler sowie Schülerzahlen, um hieraus gegebenenfalls über den Faktor Fläche weitere Potenziale bei den Ausgaben für Gebäudewirtschaft lokalisieren zu können.

Grundsätzlich sind die von uns ausgewiesenen Potenziale unter Berücksichtigung folgender Aspekte zu betrachten:

- Die von der GPA im Rahmen der Datenerhebung ermittelten Kennwerte sind im Hinblick auf ihre faktische Richtigkeit und Belastbarkeit überprüft worden. Hierzu hat die GPA NRW auf Grundlage der Schulbaurichtlinien Musterschulen mit verschiedenen Parametern (Schultyp, Zügigkeit, bauliche Ausgestaltung, Nutzungsintensität) entworfen und den sich so für jede einzelne Kommune ergebenden Flächenbedarf anhand der tatsächlichen Schülerzahlen errechnet.

- Die so berechneten Referenzwerte haben wir zu Benchmarks für die einzelnen Schulformen erklärt.

- Das von uns dargestellte Potenzial ist rechnerisch ermittelt. Also finden sich auch kleinere und kleinste Flächen(anteile) einzelner Standorte hierin wieder, die nicht unmittelbar und „Eins zu Eins" realisierbar sind.

- Insoweit erfüllen die von uns ermittelten Flächenüberhänge die Funktion einer „Größenordnung mit Sensibilisierungsfunktion, die

grundsätzliche Handlungsfelder lokalisiert", da aus zeitlichen Gründen nicht immer objektscharf analysiert und hinterlegt werden kann.

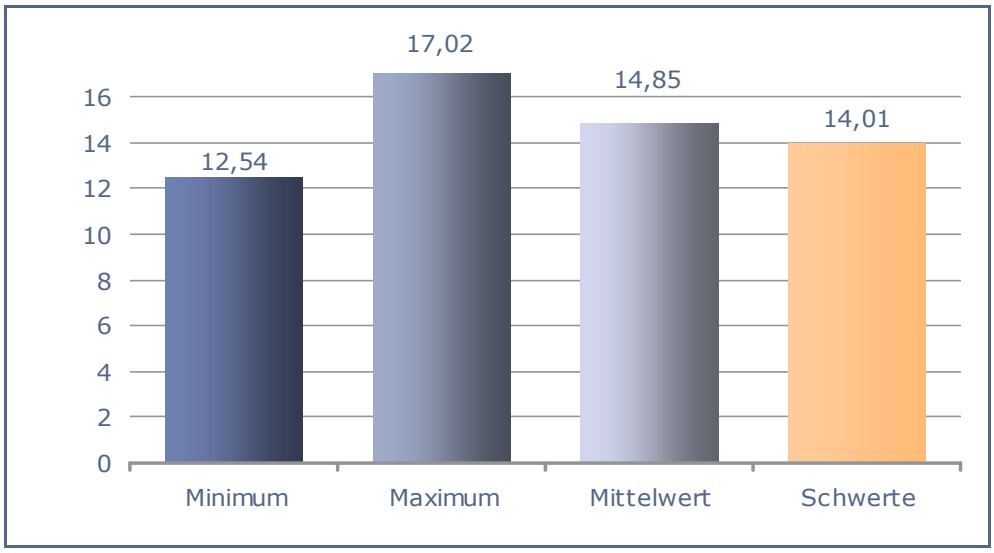
- Das bedeutet, dass Flächenüberhänge - soweit vorhanden - im Nachgang zu unserer Betrachtung auf den vorhandenen Gebäudebestand abzustimmen sind. Geografische Einflussfaktoren, die der Aufgabe von Schulstandorten entgegenstehen, sind hierbei zu berücksichtigen. Ebenso sind entstehende Schülerbeförderungskosten bei Aufgabe von Schulstandorten den von uns ausgewiesenen Potenzialen gegenüberzustellen.

- Der von uns zugrunde gelegte Benchmark ist wie alle unsere Kennzahlen die Darstellung eines Status Quo zu einem bestimmten Zeitpunkt – demnach sind das Potenzial künftig beeinflussende, demografische Entwicklungen nicht berücksichtigt. Für die meisten mittleren kreisangehörigen Städte in NRW bedeutet dieses ein sich noch zum Teil deutlich erhöhendes Potenzial. Dies gilt auch für die Stadt Schwerte.

- Die Aktivitäten der Kommunen im Zusammenhang mit dem Thema „offene Ganztagsschule" sind vielfältig und werden von uns über die Parameter zur Flächenermittlung mit berücksichtigt. Diese sind bewusst konservativ gesetzt, so dass ggf. auftretender Flächenbedarf hierfür mit berücksichtigt bzw. abgedeckt ist.

- Als zusätzliche Quellen benutzen wir im Rahmen der Mittelfristbetrachtung die Studie „Bestandsgefährdung weiterführender Schulen in Nordrhein-Westfalen", erstellt im Auftrag des Verbandes Bildung und Erziehung, Landesverband NRW vom September 2005. Die Prognose zur Entwicklung der Schülerzahlen stammt von der Bertelsmannstiftung.

Interkommunaler Vergleich



Klassierungen

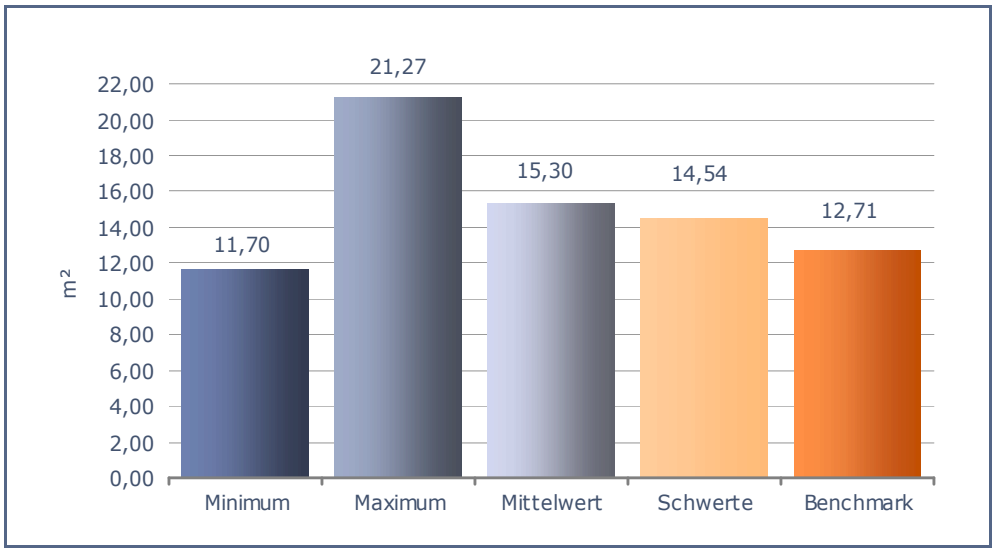
m² BGF Schule je Schüler			
Ergebnisse in Klassen			
bis 11,99	**12,00 - 13,99**	**14,00 – 15,99**	**über 16,00**
0	5	7	5

Bezogen auf den gesamten Schulbestand positioniert sich die Stadt Schwerte an der Schnittstelle der beiden mittleren Segmente.

Für eine vertiefende Betrachtung wird eine Unterteilung in die einzelnen Schulformen vorgenommen.

Interkommunaler Vergleich

m² BGF Schule je Schüler (Grundschulen)



Klassierungen

m² BGF Schule je Grundschüler			
Ergebnisse in Klassen			
bis 11,99	**12,00 - 13,99**	**14,00 – 15,99**	**über 16,00**
1	4	8	4

Die Stadt Schwerte bewegt sich bei den Grundschulen über dem Benchmark, aber unterhalb des Mittelwertes im oberen mittleren Segment der von uns geprüften Kommunen.

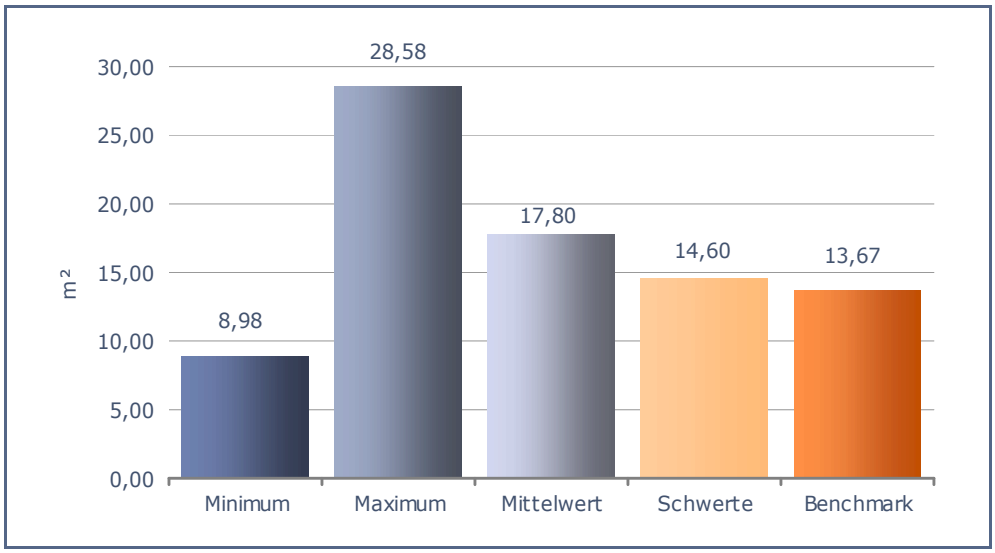
Diese Positionierung lässt deutlich Potenziale und somit einen Handlungsbedarf erkennen. Zudem ist die demografische Entwicklung zu beachten. Die Bertelsmann Stiftung weist in ihrem Wegweiser Demografischer Wandel für die Bevölkerungsgruppe der 0-5-Jährigen der Stadt Schwerte einen Rückgang von rund 20 Prozent bis zum Jahr 2015 aus. Dies bedeutet, dass die Schülerzahlen auch zukünftig weiter sinken und die Flächenüberhänge noch weiter ansteigen werden. Im Prüfzeitraum 2003 bis 2005 sind die Schülerzahlen um acht Prozent (155 Schüler) zurückgegangen. Die bedeutet ein Minus von sechs Regelklassen. Der prognostizierte Rückgang bis 2015 wirkt sich dahingehend aus, dass es in Schwerte ca. 423 Grundschüler weniger geben wird. Dies sind dann 17 Klassenräume, die nicht mehr benötigt werden.

Empfehlung

Aufgrund dieser Sachverhalte empfehlen wir der Stadt Schwerte, den Bestand an Grundschulen kritisch zu überprüfen und gegebenenfalls Schulstandorte zusammenzulegen. Bei diesen Überlegungen sollten auch gebäudewirtschaftliche Aspekte mit einfließen.

Interkommunaler Vergleich

m² BGF Schule je Schüler Hauptschule



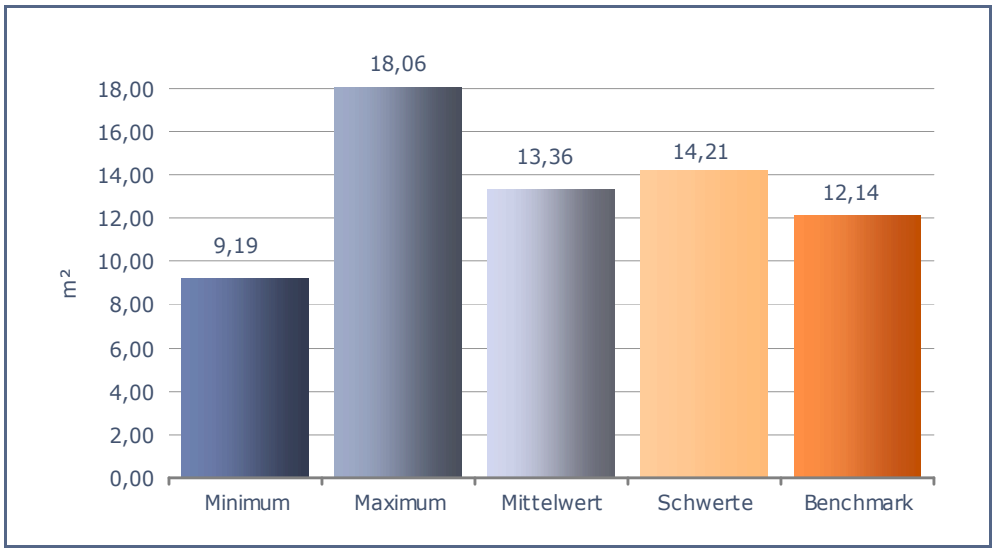
Klassierungen

m² BGF Schule je Schüler Hauptschulen			
Ergebnisse in Klassen			
bis 11,99	**12,00 - 13,99**	**14,00 – 15,99**	**über 16,00**
4	0	3	9

Die Positionierung unterhalb des Mittelwertes und nur geringfügig oberhalb des Benchmarks lässt im Moment auf angemessene Verhältnisse schließen. Neben der demografischen Entwicklung sind hier auch andere Faktoren zu berücksichtigen. Im Prüfzeitraum sind die Schülerzahlen um 20 Prozent gesunken.

Interkommunaler Vergleich

m² BGF Schule je Schüler Realschule



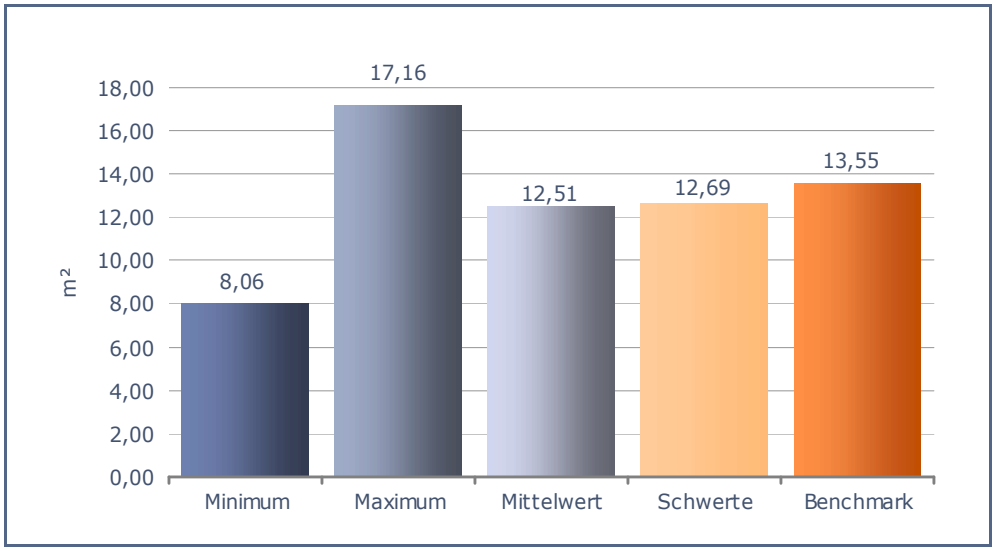
Klassierungen

m² BGF Schule je Schüler Realschule			
Ergebnisse in Klassen			
bis 11,99	**12,00 - 13,99**	**14,00 – 15,99**	**über 16,00**
5	3	4	3

Schwerte positioniert sich im oberen mittleren Segment. Im Prüfzeitraum sind die Schülerzahlen annähernd konstant geblieben.

Interkommunaler Vergleich

m² BGF Schule je Schüler Gymnasium



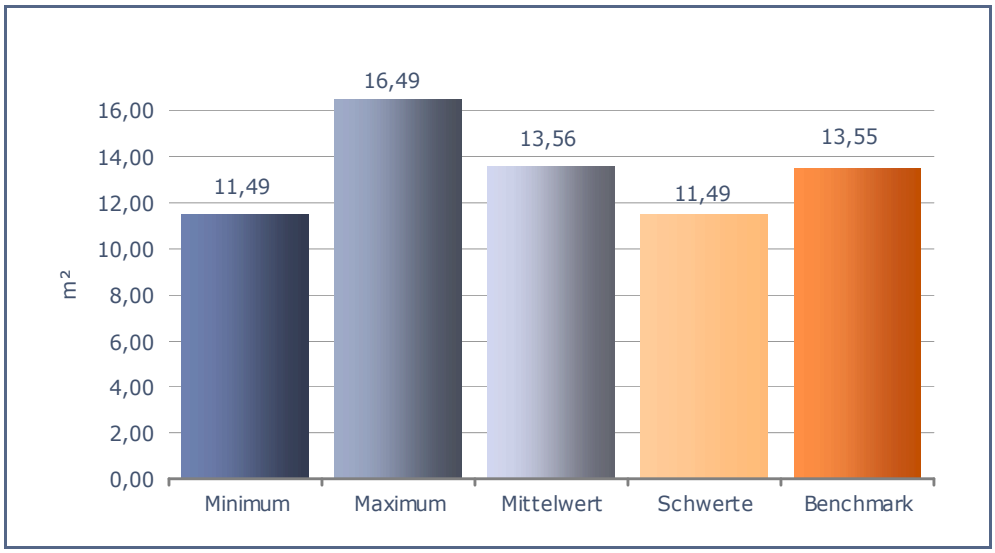
Klassierungen

m² BGF Schule je Schüler Gymnasium			
Ergebnisse in Klassen			
bis 11,99	**12,00 - 13,99**	**14,00 – 15,99**	**über 16,00**
6	5	2	2

Die Positionierung beim Mittelwert und nur geringfügig unterhalb des Benchmarks lässt auf angemessene Verhältnisse schließen. Im Prüfzeitraum sind die Schülerzahlen um vier Prozent gestiegen.

Interkommunaler Vergleich

m² BGF Schule je Schüler Gesamtschule



Klassierungen

m² BGF Schule je Schüler Gesamtschule			
Ergebnisse in Klassen			
bis 11,99	**12,00 - 13,99**	**14,00 – 15,99**	**über 16,00**
1	3	2	1

Schwerte bildet hier den Mimimalwert. Die Schülerzahlen bewegen sich im Prüfzeitraum auf gleich bleibendem Niveau.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Ein aktueller Schulentwicklungsplan ist in Schwerte zurzeit nicht vorhanden.
- Entsprechende Notwendigkeiten wurden aber bereits erkannt und es soll daher noch in diesem Jahr einer erstellt werden.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Die Potenzialberechnung stellt auf die konkret vorgefundene Situation vor Ort ab. Für jeden Schultyp wurden auf Basis der Musterbaurichtlinie Benchmarks entwickelt, die je nach vorgefundenem Gebäudebestand, anzuwenden sind.

Quantifizierung Potenzial Fläche Grundschulen		
m² BGF je Schüler - Schwerte	14,54	A
Benchmark	12,71	B
Potenzial je Schüler (m² BGF)	1,83	P = A-B
Anzahl Grundschüler – Schwerte	1.960	F
Potenzial in m² BGF (gerundet)	**4.000**	P*F
Potenzial in Euro (gerundet)	**367.000**	**Euro**

Quantifizierung Potenzial Fläche weiterführende Schulen			
	Schwerte	Benchmark	Potenzial (gerundet)
Potenzial Hauptschule	14,60	13,67	0
Potenzial Realschule	14,21	12,14	2.000
Potenzial Gymnasium	12,69	13,55	0
Potenzial Gesamt-schule	11,49	13,55	0
Potenzial weiter-führende Schulen			**2.000**
Potenzial in Euro (gerundet)			**184.000**

Feststellung

Flächenüberhänge bei den weiterführenden Schulen sind in Schwerte nur bei der Realschule vorhanden.

Aus der mittelfristigen Bevölkerungsprognose sowie der Betrachtung des gesamten Immobilienbestandes erwächst eine Größenordnung, die den von uns ermittelten Überhang bezogen auf das Jahr 2006 noch übertreffen wird.

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Ein aktueller Schulentwicklungsplan, der Grundlage für sachgerechte Entscheidungen darstellen könnte, liegt nicht vor.
- Bei den Grundschulen sind bereits jetzt erhebliche Flächenüberhänge vorhanden, die sich durch die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung weiter vergrößern werden.
- An der Realschule sind Flächenüberhänge vorhanden. Inwieweit diese generiert werden können sollte einer tiefergehenden Analyse vorbehalten bleiben.

Handlungsempfehlungen

- Um eine sachgerechte Planung auf dem Schulsektor vornehmen zu können, halten wir die kurzfristige Erstellung eines Schulentwicklungsplanes für geboten.
- Dieser sollte die folgenden Aspekte beinhalten:
  - Ausführliche Darstellung der demografischen Entwicklung (Datenbasis Bertelsmann Stiftung – Wegweiser demografischer Wandel),
  - Entwicklung der Schülerzahlen,
  - Bedarfsanalyse und Bedarfsprognose mit entsprechender Darstellung des Raumbedarfes für jede Schule (Soll-Ist-Vergleich der Flächen nach Schulbaurichtlinie, maximale und tatsächliche Belegung),
  - Maßnahmenplanung hinsichtlich Zusammenführung, Erweiterung und Schließung von Schulen.

- Die Stadt Schwerte sollte die bereits vorhandenen sowie die aus der mittelfristigen demografischen Entwicklung ableitenden Überhänge konsequent zum Abbau von Flächen nutzen. Hier gilt es, Schulplanung auch unter immobilenwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu betreiben.

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Flächenverbrauch je Schüler" mit dem Index 3.

Potenziale und Fazit

Die nachfolgend ausgewiesenen absoluten Potenziale sind nicht kumulativ zu sehen, sondern beeinflussen sich wechselseitig.

Die aus der Betrachtung der Bewirtschaftungsausgaben (Versorgungsmedien, Reinigung und Hausmeisterdienste) resultierende Größe bezieht sich auf den derzeit vorgehaltenen Gebäudebestand im Bereich der Verwaltungsgebäude und Schulen. Insoweit ist dieses Potenzial als „im Bestand vorhanden" zu bewerten.

Realisiert die Stadt Schwerte das durch uns im Zusammenhang mit dem Thema Fläche ermittelte Potenzial, so verringert sich das Potenzial der Bewirtschaftungsausgaben um eben diesen Flächenanteil, also die hierfür anfallenden Bewirtschaftungsausgaben.

Übersicht Potenzial		
Thema	**in Euro**	**in Euro je Einwohner**
Einzelpotenziale (derzeitiger Gebäudebestand)	alternativ	
- Versorgungsmedien	261.000	5,29
- Reinigung	865.000	17,54
- Hausmeister	31.000	0,63
Bewirtschaftung	1.157.000	23,46
Flächenmanagement	828.000	16,79
Einzelpotenziale (optimierter Gebäudebestand)	additiv	
- Versorgungsmedien	236.000	4,78
- Reinigung	788.000	15,98
- Hausmeister	28.000	0,57
Bewirtschaftung	1.052.000	21,33
Flächenmanagement	828.000	16,79
Gesamtpotenzial	**1.880.000**	**38,11**

Fazit

Die Analysen zur Gebäudewirtschaft der Stadt Schwerte zeigen auf vielen Handlungsfeldern eine gute Praxis und interkommunal betrachtet teilweise positive Ergebnisse. Sowohl die organisatorische Ausgestaltung als auch der Bereich Hausmeister ist hier besonders zu benennen.

Bei einigen Themenbereichen sind gleichwohl deutliche Optimierungsmöglichkeiten auszumachen.

Die bauliche Unterhaltung der Gebäude unterliegt inzwischen einer sachgerechten Steuerung. Der aus unterlassenen Unterhaltungsmaßnahmen der Vergangenheit entstandene Unterhaltungsstau wird in der geplanten Zeit mit dem vorhandenen Personal nicht beseitigt werden können.

Fazit

Das Ausgabeniveau bei den Versorgungsmedien stellt sich insgesamt recht moderat dar. Die vorhandenen Potenziale beim Strom können durch Nutzerverhalten, bauliche Maßnahmen und im Energieeinkauf genutzt werden. Wichtig erscheint die Bildung von Kennzahlen um hierdurch zu einer besseren Steuerung zu gelangen.

Entwicklungsfähig ist der bedeutende Kostenblock der Reinigung. Grundsatzentscheidungen sind zwar getroffen und richtige Wege eingeschlagen, der zeitliche Rahmen erscheint jedoch zu lang. Bei dem immensen Potenzial was hier vorhanden ist, sollten die notwendigen Schritte schneller vollzogen werden.

In Schwerte gilt es, das Thema Flächenmanagement intensiver in den Blickpunkt zu nehmen. Letzteres birgt insbesondere unter Berücksichtigung der Auswirkungen des demografischen Wandels die größten Potenziale und bedarf daher der weiteren besonderen Aufmerksamkeit im Rahmen steter und laufender Konsolidierungsbemühungen. Das Hauptaugenmerk liegt auf den flächenintensiven Schulen. Bereits heute ist ein erheblicher Flächenüberhang, besonders im Grundschulbereich, festzustellen. Es gilt nun, diesen durch eine Schulentwicklungsplanung zu quantifizieren. Es muss gelingen, im Spannungsfeld von Schul- und immobilienwirtschaftlichen Interessen eine Strategie zu entwickeln, die eine optimale Anpassung der Schulflächen an die aktuellen aber auch die zukünftig stark rückläufigen Schülerzahlen zum Ziel haben sollte.

Nicht zuletzt die von uns erstellten interkommunalen Vergleichsbetrachtungen zeigen dieses auf: Potenziale in den immobilienwirtschaftlichen Kernbereichen Bewirtschaftung und Fläche bewegen sich in Schwerte in einer Größenordnung um rund 1,88 Mio. Euro.

Die anstehenden, zum Teil umwälzenden Veränderungen sind als gesamtstädtisches Projekt anzusehen – hier werden erfolgreiche Lösungen nur in einem guten Zusammenspiel von Politik, Verwaltungsvorstand und dem Bereich gelingen.

Bauleistungen

Vorbemerkung

Inhalt, Ziel und Methodik der Prüfung

Inhalt

Das Prüfgebiet Bauleistungen umfasst eine Betrachtung

- der allgemeinen Maßnahmen zur Korruptionsprävention und der Organisation des Vergabewesens und
- Funktionsprüfung des Vergabewesens.

Ziel

Bei der Betrachtung dieser Prüffelder stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Mitarbeiter im Vordergrund. Unsere Fragebögen zeigen über den Erfüllungsgrad das Erreichen optimaler Organisationsstrukturen auf.

Methodik

Diese Prüfungen werden auf der Grundlage eines einheitlichen Fragenkatalogs mit bestimmten Gewichtungen der einzelnen Antworten durchgeführt und einem interkommunalen Vergleich unterzogen. Diesem Vergleich liegen die Ergebnisse aus mittleren kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens zu Grunde. Das für alle Städte zu erreichende Ziel ist die Beantwortung aller Fragen mit „ja", also ein Erfüllungsgrad von 100 Prozent.

Der Fragebogen „Korrutionsprävention und Organisation des Vergabewesens" wurde mit einem Mitarbeiter des Fachbereiches I „Zentrale Dienste, Recht und Ordnung" eingehend besprochen.

Als Datenbasis für die Funktionsprüfung des Vergabewesens dienen insgesamt fünf VOB-Maßnahmen aus dem FB II 40 „Schule und Sport" sowie dem FB IV 61 „Stadtplanung".

Ausgewählt wurden Maßnahmen, die der Anzeigepflicht nach § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG.) unterliegen.

Die geprüften Maßnahmen stammen aus den Jahren 2005 bis 2007 und haben ein Auftragsvolumen von insgesamt 1,6 Mio. Euro.

Korruptionsprävention und Vergabewesens

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens

Allgemeines

Korruption ist sicherlich das Verbrechen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell den größten Schaden zufügt. Der Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit wirkt so nachhaltig, dass er auch durch Ahndung, Bestrafung und anschließender Verfahrensänderung in den korrumpierten Bereichen kaum wieder rückgängig gemacht werden kann. Der Vermeidung von Korruption ist hierbei auf alle Fälle Vorzug vor der Ahndung zu geben.

Da das Vergabewesen einer der korruptionsanfälligsten Bereiche ist, sollte hier eine möglichst genaue Regelung der Verfahrensabläufe erfolgen, die strickte Trennung von Ausführung und Vergabe von Lieferungen und Leistungen sowie die genaue Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG).

Bei der Stadt Schwerte haben wir keinen konkreten Vorfall als Anlass für unsere Empfehlungen festgestellt, sodass diese in vorbeugendem Sinn zu verstehen sind.

Darstellung der Ist-Situation – bezogen auf den Fragenkomplex I: „Allgemeine Korruptionsprävention"

Im nachfolgenden Fragenkomplex wird die Ist-Situation zum Zeitpunkt der Prüfung dargestellt.

Darstellung der Situation – bezogen auf den Fragenkomplex II: „Organisation des Vergabewesens"

Das Vergabewesen Schwertes ist zurzeit organisatorisch im Umbruch. Die Stadt Schwerte hat damit begonnen, eine zentrale Vergabestelle im FB I Zentrale Dienste einzurichten. Grundlage der Neuorganisation bilden die Empfehlungen unserer letzten Prüfung. Die Beurteilung des Fragenkomplexes II „Organisation des Vergabewesens" ist auf den bereits umgesetzten bzw. in der Umsetzung stehenden Maßnahmen erfolgt. Wir wollen mit dieser Betrachtung der Stadt Schwerte unsere Einschätzung der bereits eingeleiteten Regelungen bieten und dabei vermeiden, noch Standards zu beurteilen, die in Kürze - bei weiterer konsequenter Umsetzung - überholt sein werden.

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens					
	Fragenkatalog		j	n	Gewichtung
I.	**Allgemeine Korruptionsprävention (Allgemeine Verwaltung)**				
1	Gibt es eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention?	j	1,5	0	1,5
2	Werden Schulungen zum Thema Korruptionsprävention durchgeführt?	n	0	1,5	1,5
3	Werden Mitarbeitergespräche zum Thema Korruptionsprävention durchgeführt?	n	0	1,5	1,5
4	Gibt es interne Verhaltensregelungen für den Verdachtsfall?	n	0	1,5	1,5
5	Sind ggf. Tochterunternehmen und die Politik in die Korruptionsprävention einbezogen?	n	0	3,0	3,0
6	Wurde eine Schwachstellenanalyse betrieben?	n	0	3,0	3,0
7	Sind die Bediensteten über mögliche Schwachstellen befragt worden?	n	0	3,0	3,0
	Bestehen Regelungen für				
8	•die Annahme von Vergünstigungen?	j	1,5	0	1,5
9	• die Bedingungen von Sponsoring?	n	0	1,5	1,5
10	• die Anfrage an die Informationsstelle (§ 8 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5
11	• die Anzeigepflicht für die Vergabe auf Aufträgen und Vermögensveräußerungen (§ 16 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5
12	• die Überwachung der Veröffentlichungspflicht (§ 17 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5
13	• die Überwachung von Nebentätigkeiten (§ 18 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5
	Zwischensumme in Prozent:	37,5			
II.	**Organisation des Vergabewesens**				
	Vergabestelle				
14	Ist eine zentrale Vergabestelle vorhanden bzw. sind die Vergaben zentral organisiert?	j	5,0	0	5,0
15	Gibt es eine Vergabedatenbank?	j	4,0	0	4,0

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens					
	Fragenkatalog		j	n	Ge-wich-tung
16	Wenn ja, wird sie nach Wirtschaftlichkeits- und Korruptionsaspekten ausgewertet?	j	3,0	0	3,0
17	Wird eine Bieterdatenbank geführt und auch entsprechend gepflegt?	j	1,0	0	1,0
18	Ist eine zentrale Submissionsstelle vorhanden?	j	4,0	0	4,0
19	Wenn ja, wo ist sie angesiedelt? (Amt/Fachbereich) Beschreiben	Fachbereich I			
20	Wenn nein, sind andere Regelungen vorhanden? Beschreiben	ent-fällt	0	0	1,0
	Interne Dienstanweisung zur Vergabe von Bauleistungen				
21	Ist eine Dienstanweisung/Vergabeordnung vorhanden?	j	1,0	0	1,0
22	Wenn ja, entsprechen deren Regelungen den rechtlichen Bestimmungen und erlauben sie ein wirtschaftliches Handeln?	j	1,5	0	1,5
	Bestehen Regelungen bezüglich:				
23	• Festlegung/Änderung des Bieterkreises bei nicht-öffentlichen Verfahren?	n	0	1,5	1,5
24	• Auswahl der Bieter (nicht ausschließlich im Fachamt)?	j	1,5	0	1,5
25	• Zusammenstellung der Angebotsunterlagen und Versand an die Bieter (zentral)?	j	1,5	0	1,5
26	• Sammlung und Verwahrung der eingegangenen Angebote (zentral)?	j	1,0	0	1,0
27	• Personalrotation von Verhandlungsleiter und Schriftführer?	j	1,5	0	1,5
28	• rechnerischer Prüfung der Angebote (außerhalb des Fachbereiches)?	j	1,5	0	1,5
29	• Erstellung der Preisspiegel (außerhalb des Fachbereiches)?	j	1,5	0	1,5
30	• Einhaltung des Vieraugenprinzips bei Vergabe von Aufträgen? (§ 20 KorruptionsbG)	j	3,0	0	3,0
31	• Beauftragung von Nachträgen?	j	1,5	0	1,5
	Zwischensumme in Prozent:	95,6			
	Gesamtergebnis:				
	Gewichtung JA	41,5			
	Gewichtung NEIN	16,5			
	Summe	58			
	Ergebnis Schwerte (JA) in Prozent	**72**			

Zur Information hier die Klassierung über die Verteilung des Erfüllungsgrads „Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens".

Erfüllungsgrad " Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens " in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
0 - 25	26 - 50	51 – 75	76 - 100
0	1	11	6

Analyse

Der erreichte Erfüllungsgrad von 72 Prozent ergibt sich aus den Themenbereichen der allgemeinen Korruptionsprävention zu 38 Prozent und der Organisation des Vergabewesens zu 96 Prozent.

Die Werte zeigen, dass lediglich im Bereich „Allgemeine Korruptionsprävention" noch nennenswerte Verbesserungsmöglichkeiten vorhanden sind.

Fragenkomplex „I. Allgemeine Korruptionsprävention (Allgemeine Verwaltung)"

Zu Fragen 2 und 3: „Werden Schulungen und Mitarbeitergespräche zum Thema Korruptionsprävention durchgeführt?"

Die Frage nach Schulungen der Mitarbeiter musste schon bei der letzten überörtlichen Prüfung verneint werden. Wir regen an, bei der Stadt Schwerte regelmäßige Schulungen für alle Bediensteten zum Thema Korruptionsprävention durchzuführen.

Hierdurch kann seitens der Verwaltungsführung die Meinungsbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu diesem Thema aktiv beeinflusst werden.

Die spezielle Fortbildung ist neben sonstigen verpflichtenden Qualifizierungsmaßnahmen der Personalentwicklung ein gleichrangiges Instrument der Korruptionsprävention. Sie muss zum Ziel haben, korrupte Verhaltensweisen (auch wenn sie bisher nicht bewusst als solche erkannt wurden) zu vermeiden oder zu korrigieren.

Zu Frage 4: „Gibt es interne Verhaltensregelungen für den Verdachtsfall?"

Das Anzeigen von Verdachtsfällen stellt für die Anzeigenden regelmäßig eine große Belastung dar. Um den Bediensteten die Vorgehensweise im

Verdachtsfall aufzuzeigen und damit die Belastung zu minimieren, sind Verhaltensregeln für den Verdachtsfall ein wichtiges Instrument.

Entsprechende Verhaltensregelungen sind derzeit nicht vorhanden, ihre zeitnahe Einführung wird empfohlen.

Zu Frage 5: „Sind die Tochterunternehmen und die Politik in die Korruptionsprävention einbezogen?"

Durch stärkere Ausgliederung von Aufgaben in privatrechtliche Organisationsformen verlagert sich das Spektrum möglicher Korruption. Dies gilt auch für Aufgaben, die auf gemeindliche Tochterunternehmen bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen übertragen wurden. Das Thema „Korruptionsvermeidung" ist konzernweit zu verfolgen. Hierfür kommen ggf. folgende Maßnahmen in Betracht:

- Bestellung von Beauftragten zur Korruptionsbekämpfung im jeweiligen Tochterunternehmen,
- regelmäßiger Erfahrungsaustausch,
- Koordination der Aufgaben zur Korruptionsvermeidung und
- gemeinsame Veranstaltungen zum Thema „Korruptionsvermeidung".

Korruption ist ein Problem, das nicht nur auf der Verwaltungsebene anzugehen ist, sondern auch die Politik bzw. die politischen Mandatsträger sind bei der Korruptionsvorbeugung mit einzubeziehen. Zum einen können kommunale Mandatsträger ebenfalls von Korruptionsversuchen betroffen sein, zum anderen haben sie im Rahmen ihres politischen Mandats die Aufgabe, die Verwaltung zu unterstützen und zu kontrollieren.

In Verbindung mit dem Mandat und den daraus abzuleitenden Aufgaben bieten sich für Mandatsträger z. B. folgende Maßnahmen an:

- Schaffung von Sensibilität,
- Thematisierung der Gefahren von Korruption,
- Forderung nach Aufklärung von Korruption,
- Hinterfragen von Stellung, Einfluss und Privilegien der Beteiligten,
- Definition von Bürgernähe,

- Aufklärung der Öffentlichkeit und
- Trennung zwischen politischen und privaten Interessen.

Zu Fragen 6 und 7: „Ist eine Schwachstellenanalyse betrieben worden? Sind die Bediensteten über Schwachstellen befragt worden?"

Die Schwachstellenanalyse ist eine der grundlegenden Verfahrensschritte bei der Korruptionsprävention. Eine derartige Analyse wurde bei der Stadt Schwerte bisher noch nicht durchgeführt. Diese Schwachstellenanalyse sollte zumindest die folgenden Module enthalten.

- **Potenzial:** In welchen Bereichen wird wie viel Geld ausgegeben?
- **Risiko:** Mit welchem Aufwand kann eine Manipulation zu Ungunsten der Gemeinde durchgeführt werden?
- **Beteiligung Dritter**: Profitieren Dritte von der dienstlichen oder politischen Entscheidung dieses Bereichs?
- **Entscheidungsbefugnis:** Wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wirken bei einer Entscheidung mit? Wird das Vier-Augen-Prinzip eingehalten?

Darüber hinaus sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an dieser Analyse durch eine Befragung beteiligt werden. Einerseits werden Erkenntnisse von der „Basis" mit aufgenommen. Andererseits wird durch die Mitwirkung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verhindert, dass sie das Gefühl bekommen, die Schwachstellenanalyse erzeuge einen pauschalen Korruptionsverdacht. Damit wird sichergestellt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Schwachstellenanalyse akzeptieren.

Zu Frage 9: „Bestehen Regelungen für die Bedingungen von Sponsoring?"

Vergünstigungen und Sponsoring erfolgen prinzipiell nicht uneigennützig. Die materielle Unterstützung eines Projektes dient dem Vorteil sowohl des Sponsors als auch der Verwaltung (durch Leistung und Gegenleistung). Sponsoring findet häufig statt, indem Anzeigen geschaltet und Plakateindrucke vorgenommen werden oder Nennungen in Prospekten oder Programmheften usw. gegen Entgelt erfolgen.

Daneben gibt es aber auch Fälle von Sponsoring, die kritisch zu sehen sind, wie z. B. die Finanzierung von Feiern, Betriebsausflügen oder ähn-

lichen Veranstaltungen. Gerade im öffentlichen Dienst sind solche Grauzonen unbedingt zu vermeiden.

Vergünstigungen und Sponsoring sollten transparent sein und Korruptionsmöglichkeiten müssen frühzeitig erkannt werden. Die gegenseitigen Vorteile und Leistungen sollten in jedem entsprechenden Fall aktenkundig gemacht und ein Sponsoringvertrag abgeschlossen werden.

Zu Fragen 10 und 11: „Bestehen Regelungen für die Anfrage gemäß § 8 bei der Informationsstelle des IM und für die Anzeige der Vergabe von Aufträgen und Vermögensveräußerungen (§ 16 KorruptionsbG)?"

Regelungen zu den gesetzlich vorgeschriebenen Anfragen und Anzeigen gemäß §§ 8 und 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz sind bei der Stadt Schwerte eingeführt worden. Die unter diese Regelung fallenden Maßnahmen aus 2007 sind der GPA NRW bereits gemeldet worden. Die notwendigen Anfragen beim Innenministerium sind bei vier Maßnahmen nicht dokumentiert. Die Anzeige von zwei Maßnahmen des FB IV bei der GPA NRW ist aus den vorliegenden Unterlagen nicht ersichtlich. Siehe hierzu auch die Fragen 13 und 14 der „Funktionsprüfung des Vergabewesens".

Fragenkomplex „II. Organisation des Vergabewesens"

Feststellung

Das Vergabewesen der Stadt Schwerte wird aktuell auf der Basis unserer Empfehlungen der letzten Prüfung grundlegend neu organisiert. Die beschlossenen und teilweise bereits umgesetzten organisatorischen Standards entsprechen durchgehend den Anforderungen an ein gut organisiertes Vergabewesen und erlauben gleichzeitig wirtschaftliches Handeln.

Zu Frage 23: „Bestehen Regelungen bezüglich Festlegung des Bieterkreises bei nicht-öffentlichen Verfahren?"

Lediglich vorgenannte Fragestellung bietet aus unserer Sicht noch eine Verbesserungsmöglichkeit. In die Vergabeordnung der Stadt Schwerte sollte unter Punkt 5.2 ein weiterer Unterpunkt aufgenommen werden,

der für den Fall beschränkter Ausschreibungen sowie freihändiger Vergaben einen wechselnden Bieterkreis vorschreibt sowie explizit festlegt, dass auch Bieter mit Sitz außerhalb der Stadtgrenzen Schwertes zu beteiligen sind.

Vergabewesen

Funktionsprüfung des Vergabewesens

Allgemeines

Aufgrund des § 16 KorruptionsbG werden die nachstehend aufgeführten fünf Baumaßnahmen (Vergaben) mit einer Auftragssumme von zusammen rund 2,1 Mio. Euro geprüft.

Geprüfte Baumaßnahmen	
Hoch- und Tiefbau	
1	Straßenausbau Geisecker Talstraße
2	Kreisverkehr Hagener Straße (L 673) / Wandhofer Bruch
3	Parkplatz im Reich des Wassers
4	Ausbau Messingstraße
5	Offene Ganztagsschule Albert-Schweitzer-Grundschule

In diesem Prüffeld werden die wesentlichen organisatorischen Standards und die rechtlichen Anforderungen der Funktionsprüfung des Vergabewesens auf der Grundlage der VOB/A sowie des Vergabehandbuches K VHB NW bewertet.

Darstellung der Ist-Situation

Die Ist-Situation – d. h. das Ergebnis der geprüften Maßnahmen - ist nachfolgend dargestellt:

Funktionsprüfung des Vergabewesens			
	Fragenkatalog		Gewich-tung
1	Entspricht die Veröffentlichung dem § 17 VOB/A?	0%	1,0
2	Nachvollziehbare Begründung der gewählten Vergabeart?	100%	1,0
3	Angebote gestanzt bzw. gekennzeichnet? (§ 22 VOB/A)	100%	1,5
4	Möglichkeit zur Eintragung von Nachlässen und Neben-angeboten an festgelegter Stelle im Angebotsanschrei-ben gegeben? (§ 21.3 u. 4 VOB/A)	100%	1,0
5	Angebotsunterlagen inhaltlich gemäß Vergabehandbuch?	100%	1,0
6	Niederschrift über Verdingungsverhandlung vorhanden? (§ 22 VOB/A)	100%	2,0
7	Ggf. vollständig ausgefüllt (Angebote eingetragen, Nie-derschrift unterschrieben, Nachlässe/Skonti, Anzahl der Nebenangebote, geprüfte Angebotsendsumme eingetra-gen)? (§§ 22, 23.3 VOB/A)	100%	2,0
8	Preisspiegel vorhanden? (§ 25 VOB/A)	100%	4,0
9	Anfrage gemäß § 8 KorruptionsbG?	20%	1,5
10	Vergabevermerk vorhanden? (§ 30 VOB/A)	100%	4,0
11	Angebote geprüft und im Vergabevermerk vollständig dokumentiert?	100%	1,0
12	Bei Nebenangeboten und Mustern: Geprüft, dokumen-tiert und Gleichwertigkeit festgestellt?	100%	1,0
13	Bei unangemessen niedriger Angebotssumme: schrift-liche Aufklärung über die Preisermittlung verlangt? (§ 25 VOB/A)	-	1,0
14	Anzeige gemäß § 16 KorruptionsbG?	50%	1,5
Ergebnis Schwerte in Prozent		**87**	

Zielwert beim Erfüllungsgrad „Funktionsprüfung des Vergabewesens" kann nur der Wert von 100 Prozent sein. Es folgt die Darstellung der Ergebnisse entsprechend der Klassierung.

Erfüllungsgrad " Funktionsprüfung des Vergabewesens " in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
0 - 25	26 - 50	51 – 75	76 - 100
0	0	1	17

Analyse

Die Stadt Schwerte erreichte hinsichtlich der Fragen zur Funktionsprüfung des Vergabewesens ein gutes Ergebnis. Wir sehen dennoch Optimierungsbedarf, auf den wir nachfolgend näher eingehen.

Zu Frage 1: „Entspricht die Veröffentlichung § 17 VOB/A?"

Der § 17 Nr. 1 (2) VOB/A nennt die Angaben, die die Bekanntmachung einer Öffentlichen Ausschreibung enthalten soll.

Folgende Angaben (Buchstabenfolge lt. VOB) sind bei der Öffentlichen Ausschreibung sämtlicher geprüfter Baumaßnahme nicht in die Bekanntmachungen aufgenommen worden:

- m) Sprache, in der die Angebote abgefasst sein müssen,
- n) Personen, die bei der Eröffnung der Angebote anwesend sein dürfen,
- p) geforderte Sicherheitsleistungen,
- q) wesentliche Zahlungsbedingungen und/oder Verweisung auf die Vorschriften, in denen sie enthalten sind,
- r) Rechtsnorm von Bietergemeinschaften,
- s) verlangte Nachweise der Eignung,
- u) Nichtzulassung von Änderungsvorschlägen oder Nebenangeboten,
- v) Stelle (zutreffende Stelle!), an die sich der Bewerber oder Bieter zur Nachprüfung behaupteter Verstöße gegen Vergabebestimmungen wenden kann (§ 31 VOB/A).

Im Interesse einer umfassenden Unterrichtung der Bewerber und Bieter zur Entscheidung darüber, ob sie sich an der Ausschreibung beteiligen wollen oder nicht, sollte auf die vorstehenden Angaben keinesfalls verzichtet werden. Fehler in der Ausschreibungsbekanntmachung können zudem zu Unklarheiten bei dem später geschlossenen Vertrag führen. Hier bieten sowohl die checklistenartigen Angaben des § 17 Nr. 1 (2) VOB/A als auch die entsprechenden Formblätter des Kommunalen Vergabehandbuchs eine gute Arbeitshilfe, die konsequent genutzt werden sollte.

Empfehlung

Die Bekanntmachungen der öffentlichen Ausschreibungen sollten künftig die gemäß VOB erforderlichen Angaben enthalten.

Zu Fragen 9 und 14: „Anfrage gemäß § 8 KorruptionsbG?/Anzeige gemäß § 16 KorruptionsbG?"

Zur Verbesserung der Korruptionsprävention gilt in Nordrhein-Westfalen seit dem 1. März 2005 das Korruptionsbekämpfungsgesetz. Für den Bereich der Auftragsvergaben sind insbesondere die §§ 8 und 16 von Bedeutung. Diese regeln die Anfrage an die Informationsstelle hinsichtlich der Eintragungen über die Bieter und die Meldeverpflichtung der Vergabe an die GPA NRW.

Beide Verfahren sind in Schwerte organisatorisch geregelt. Allerdings liegt die notwendige Anfrage gem. § 8 bei der Informationsstelle lediglich zur Maßnahme „Offene Ganztagsschule Albert-Schweitzer-Grundschule" vor.

Gemäß § 16 KorruptionsbG besteht eine Anzeigepflicht gegenüber der zuständigen Prüfungseinrichtung (GPA NRW) bei

- Vergaben über 200.000 Euro und
- Vermögensveräußerungen ab 200.000 Euro.

Die Anzeige der Baumaßnahmen: „Kreisverkehr Hagener Straße (L 673)/Wandhofer Bruch" und „Parkplatz im Reich des Wassers" bei der GPA NRW ist in den geprüften Unterlagen nicht dokumentiert. Auf die Ausführungen zu den Fragen Nr. 10 und 11 des Prüffeldes „Allgemeine Korrutionsprävention und Organisation des Vergabewesens" verweisen wir an dieser Stelle.

Fazit

Fazit

Im Prüffeld „Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens" erreicht die Stadt Schwerte einen Erfüllungsgrad von 72 Prozent. Optimierungsmöglichkeiten bestehen vor allen Dingen im Bereich der allgemeinen Korruptionsprävention. Das Vergabewesen wird aktuell neu organisiert, wobei die Basis der eingeleiteten Änderungen unsere Empfehlungen der letzten überörtlichen Prüfung des Jahres 2004 darstellt. Unsere aktuelle Beurteilung basiert auf den bereits eingeleiteten Maßnahmen sowie den in der Umsetzung befindlichen organisatorischen Änderungen. Wenn dieser Organisationsprozess so – wie augenblicklich geplant - abgeschlossen ist, entsprechen die organisatorischen Standards durchgehend den Anforderungen eines gut organisierten Vergabewesens und erlauben gleichzeitig wirtschaftliches Handeln.

Das Prüffeld „Funktionsprüfung des Vergabewesens" anhand der ausgewählten Baumaßnahmen zeigt Optimierungspotenzial bei der Bekanntmachung der öffentlichen Ausschreibung und in der Beachtung der organisatorisch bereits geregelten Anfrage gemäß § 8 sowie der Anzeige bei Vergaben über 200.000 Euro gemäß § 16 KorruptionsbG. Hier erreicht Schwerte einen Erfüllungsgrad von 87 Prozent.

Infrastruktur

Vorbemerkungen

Inhalt, Ziel und Methodik der Prüfung

Inhalt

Das Prüfgebiet „Infrastruktur" umfasst folgende Bereiche:

- Erfassung und Analyse des Leistungsspektrums der Unterhaltung der Verkehrsflächen und –anlagen mit Blick auf die aufbau- und ablauforganisatorische Gestaltung innerhalb der Kommune,
- Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung in den Bereichen
    - Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung und
    - Straßenbeleuchtung,
- Organisationsbetrachtung und Aufgabenanalyse des Bauhofs.

Ziel

Ziel unserer Prüfung ist die Untersuchung und Bewertung der systematischen, nachhaltigen Steuerung sowie der effizienten und effektiven Aufgabenerledigung unter Berücksichtigung der gesamtstädtischen Finanzsituation, um Handlungsmöglichkeiten bzw. zukünftige Haushaltsrisiken aufzuzeigen.

Methodik

Die Organisation und Steuerung der betrachteten Aufgaben wird komprimiert mit den Kennzahlen „Erfüllungsgrad Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen" sowie „Erfüllungsgrad optimierter Bauhof" bewertet. Die Kennzahlen zeigen auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation bei der Stadt Schwerte einer

zeitgemäßen Steuerung der Aufgaben bzw. Organisation eines optimierten Bauhofs entspricht und inwieweit Handlungsbedarfe abzuleiten sind.

Beide Erfüllungsgrade beruhen auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis standardisierte Fragebögen bilden. Die jeweiligen Antworten werden auf einer Skala von 0 bis 5 bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor multipliziert.

Diese fünf Kategorien bedeuten im Einzelnen:

0 nicht erfüllt

1 ansatzweise erfüllt

2 teilweise erfüllt

3 überwiegend erfüllt

4 vollständig erfüllt

Die Gewichtung erfolgt im Rahmen von Faktoren (eins bis drei) entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Unterhaltung bzw. des Bauhofs.

Im Rahmen der Kennzahlenerhebung und –bewertung betrachten wir die oben dargestellten Aufgaben unabhängig von individuellen Organisationsformen.

Zur Schaffung einer einheitlichen und vergleichbaren Datengrundlage berücksichtigen wir nur Ausgaben, die direkt dem jeweiligen Produkt bzw. der Aufgabe zugeordnet werden können. Dieser Systematik folgend berücksichtigen wir sämtliche der Unterhaltung zuzuordnende Ausgaben unabhängig davon, ob diese im Verwaltungs- oder Vermögenshaushalt gebucht wurden. Die Ausgaben werden um Einnahmen aus Schadensersatzleistungen, Kostenerstattungen und Zuweisungen – soweit sie im direkten Zusammenhang mit der Aufgabe stehen – bereinigt.

In den Ausgaben Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung sind für das interkommunale Vergleichsjahr 2006 auch die Personalausgaben der Verwaltungsmitarbeiter sowie der manuell-technischen Mitarbeiter des Bauhofs enthalten. Anhand der uns vorliegenden Personalliste konnten wir eine mitarbeiterscharfe Zuordnung sowohl der Stellenanteile wie auch der Ausgaben vornehmen. Die Personalausgaben des Bauhofs sind in den inneren Verrechnungen enthalten und fließen auch in die Zeitreihenvergleiche ein.

Cluster und Benchmark

Zu dem im vorangestellten Berichtsteil „KIWI" dargestellten sozioökonomischen Cluster bestehen sowohl für die Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung als auch für die Straßenbeleuchtung keine Korrelationen.

Für die Unterhaltung der Straßen und Wirtschaftswege wird derzeit kein Benchmark benannt und kein Potenzial ausgewiesen. Wesentlicher Grund dafür ist, dass die Datenlage in den geprüften Städten häufig zu unzureichend ist, um differenzierte Analysen durchführen zu können. So mangelt es bereits oftmals an der Trennung von Gemeindestraßen und Wirtschaftswegen, die sich in ihrer Verkehrsbedeutung und –belastung wie auch in der Unterhaltung deutlich unterscheiden. Als Konsequenz bilden wir eine zusammengefasste Kennzahl aus Straßen und Wirtschaftswegen ab. Auch eine Unterteilung der Straßenunterhaltung nach einzelnen Ausgabearten wie Fahrbahn, Straßenbegleitgrün, Geh- und Fahrradwege etc. wird in den Städten überwiegend nicht vorgenommen.

Neben vielen Empfehlungen im Bericht, die sich auf eine optimierte Steuerung und eine effiziente Organisation dieses Bereiches beziehen, konnten wir feststellen, dass eine bedarfsgerechte Straßenunterhaltung überwiegend nicht stattfindet, da hierfür oftmals keine entscheidungsrelevanten Daten bei den Städten vorliegen.

Neben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung betrachten wir auch die Straßenbeleuchtung, deren Ausgaben sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Energieausgaben zusammensetzen. Da die Unterhaltungsausgaben in ihrer Höhe von dem Eigentumsverhältnis an der Beleuchtung beeinflusst sind, haben wir hier zwei Cluster gebildet. Die Benchmarks haben wir bei den Energieausgaben je 1.000 m² Verkehrsfläche und zum anderen bei den Unterhaltungsausgaben je 1.000 m² Verkehrsfläche – jeweils in dem entsprechenden Cluster - definiert. Bei einem Benchmark handelt es sich um einen Zielwert, der durch diejenige Kommune gebildet wird, die in diesem Segment den günstigsten, validen Wert hinsichtlich Leistung, Steuerung und Transparenz erreicht.

Kennzahlen

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) werden die Kennzahlen

- Ausgaben für die Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung je Einwohner,

- Ausgaben für die Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung je 1.000 Quadratmeter (m²) Verkehrsfläche und
- Ausgaben für die Straßenbeleuchtung je 1.000 m² Verkehrsfläche

unter Einbeziehung weiterer Kennzahlen analysiert und bewertet.

Verkehrsflächen und –anlagen

Organisation und Steuerung

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen"				
	j/n	**Punktwert**	**Skalierung**	**Gewichtung**
Organisation und Steuerung				
Werden die Aufgaben im Bereich der Verkehrsflächen und -anlagen differenziert dargestellt?	j	9	3	3
Wird der Ressourcenverbrauch für die einzelnen Leistungen differenziert und vollständig dargestellt?	j	4	2	2
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis?	j	12	4	3
Ist die Ressourcenverantwortung eindeutig geregelt?	j	4	2	2
Besteht ein Kontraktmanagement /eine Zielvereinbarung mit der Verwaltungsführung?	j	6	2	3
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen gesetzt und dokumentiert?	j	6	2	3
Sind im Sinne von Zielvorgaben Standards für die Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen definiert?	j	4	2	2
Besteht ein Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen?	j	6	2	3
Ist das Berichtswesen outputorientiert?	j	2	1	2
Zwischensumme				**58 %**
Wirtschaftlichkeit				
Sind die Verkehrsflächen und -anlagen vollständig erfasst?	j	4	4	1
Sind die Verkehrsflächen und -anlagen vollständig bewertet?	j	8	4	2
Sind wesentliche Informationen zu den Verkehrsflächen und -anlagen hinsichtlich des zukünftigen Unterhaltungsaufwandes erhoben?	j	9	3	3

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen"				
	j/n	**Punktwert**	**Skalierung**	**Gewichtung**
Wird die Unterhaltung systematisch geplant, durchgeführt und dokumentiert?	j	9	3	3
Liegt ein Produktplan vor?	j	4	4	1
Ist eine Kosten- und Leistungsrechnung implementiert?	n	0	0	3
Werden Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit erhoben?	n	0	0	2
Werden Folgekostenbetrachtungen angestellt?	j	6	2	3
Werden die Leistungen der Unterhaltung einem Wettbewerb mit privaten Anbietern ausgesetzt?	j	4	2	2
Zwischensumme				**55 %**
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				**97**
Optimalwert				**172**
Erfüllungsgrad				**56 %**

Da bei dieser Kennzahl der Zielwert naturgemäß nur bei 100 Prozent liegen kann, ist ein interkommunaler Vergleich wenig zielführend.

Gleichwohl stellen wir aus statistischen Gründen nachfolgend die Klassierung der Ergebnisse dar.

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen" in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
0 – 25	26 – 50	51 – 75	76 – 100
2	10	5	1

Die Stadt Schwerte erzielt mit dem Erfüllungsgrad von 56 Prozent einen Wert, der im Bereich der Kommunen der Klasse 51 bis 75 liegt. Dieser Wert zeigt auf, dass bereits betriebswirtschaftliche Instrumente sinnvoll implementiert sind, gleichwohl aber noch weiterer Optimierungsbedarf besteht.

Positiv konnten wir Folgendes feststellen:

- Die Aufgaben im Bereich der Unterhaltung von Verkehrsflächen werden im Haushalt differenziert nach Gemeindestraßen und Wirtschaftswegen dargestellt.

- Das Auftragnehmer- / Auftraggeber-Verhältnis ist klar geregelt. Der Bauhof fungiert als interner Dienstleister und die Produktverantwortung liegt seit 2002 bei der „Stadtentwässerung Schwerte GmbH (SEG)".

- Die Verkehrsflächen und –anlagen sind vollständig erfasst und bewertet und wesentliche Informationen hinsichtlich des zukünftigen Unterhaltungsaufwandes wurden erhoben.

- Ein Produktplan, der sich am NKF Produktrahmenplan orientiert, ist aufgestellt.

Organisationsoptimierungen – Handlungsfelder

- Die Aufgaben der Verkehrsflächenunterhaltung sollten weiter differenziert werden nach Aufwand für das Straßenbegleitgrün, Ingenieurbauwerke, Brückenunterhaltung, Beschilderung, Verkehrssignalanlagen sowie Radfahr**-** und Gehwege.

- Durch die Verwaltungsführung als Auftraggeber der SEG müssen - bezogen auf die Verkehrsflächen und -anlagen - strategische Ziele formuliert, dokumentiert und vereinbart werden. (z. B.: Kostensenkung um x Prozent aufgrund der Haushaltslage, Wert- und Substanzerhalt des Vermögens usw.).

- Die operativen Ziele sollten aus den strategischen Zielen und den Kontrakten abgeleitet werden. Die Ziele müssen erreichbar und messbar sein und sollten sich in idealer Weise in eine Zielhierarchie einfügen.

- Controlling und Berichtswesen sollten weiter ausgebaut werden. Das Berichtswesen sollte nicht nur die Darstellung der Einnahmen und Ausgaben umfassen, sondern auch die Ziele bzw. Zielerreichung sowie Kennzahlen. Das bei der SEG vorhandene Kennzahlenset sollte ausgebaut und in das Berichtswesen implementiert werden. Auch für die Aufgaben im Bereich „Straßenbegleitgrün", „Brückenunterhaltung" u. ä. sollten Kennzahlen erhoben werden.

- Idealerweise sollte die Unterhaltung systematisch anhand des festgestellten Unterhaltungsaufwandes erfolgen, der in einem Kataster oder in Prioritätenlisten dokumentiert ist. Die Ausgaben für

die bauliche Unterhaltung sollten nicht nur über das Budget, sondern über den Straßenzustand gesteuert werden.

- Eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) als Grundlage für Wirtschaftlichkeitsberechnungen sollte eingeführt werden. Erst dann ist ein aussagekräftiger Vergleich einzelner Leistungen arbeitszeitunabhängig möglich.

Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung

In unsere Betrachtung beziehen wir die Straßen in der Baulast der Stadt und die Wirtschaftswege ein. Neben Bau und Unterhaltung des Straßen- und Wegenetzes gehören auch die nachfolgenden Aufgaben (entsprechend der kameralen Zuordnungsvorschriften zum Abschnitt 63 und 78) zur Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung:

- Plätze,
- Streckenkontrollen,
- Straßenbegleitgrün,
- Beschilderung,
- Lichtzeichenanlagen,
- Brücken, Über- und Unterführungen,
- Fahrrad- und Gehwege.

Hinsichtlich der Einbeziehung von Einnahme- und Ausgabearten verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Methodik der Prüfung (siehe Seite 1 dieses Teilberichtes).

Organisation der Aufgabe „Straßenbau – Bauunterhaltung" in Schwerte

Im Jahr 2002 wurden alle Aufgaben des kommunalen Straßenbaus von der Stadtverwaltung auf die Stadtentwässerung Schwerte – SEG - übertragen.

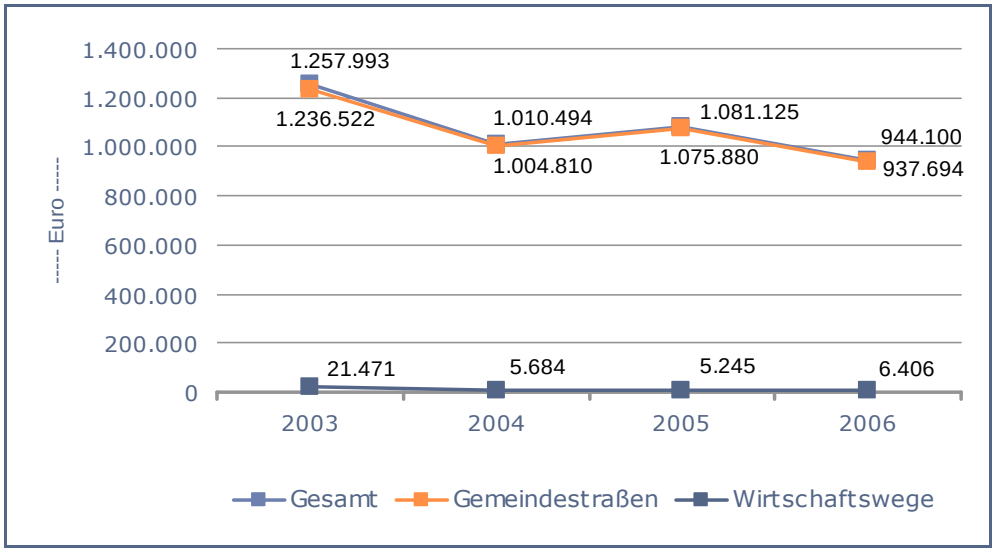
Aufgabenbereich der SEG:

- Technische und kaufmännische Bearbeitung des Straßenneubaues und der Straßenunterhaltung
- Straßenunterhaltung mit beigestelltem Personal des Baubetriebshofes
- Straßenkontrolle

Aufgabenbereich des Baubetriebshofes:

- Maschinelle Pflege des Straßenbegleitgrüns
- Pflege des öffentlichen Grüns im Straßenraum

Intrakommunaler Verlauf „Ausgaben Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung"



Die Ausgaben der gesamten Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung sind im Eckjahresvergleich 2003/2006 insgesamt um 25 Prozent gesunken.

Straßenunterhaltung

Die Länge der Gemeindestraßen beträgt 231,32 Kilometer. Dieser Wert liegt über dem derzeit gültigen Mittelwert der Vergleichskommunen von 187 Kilometern. Auch die Fläche der Gemeindestraßen liegt mit 1.453.449 m² über dem aktuellen interkommunalen Mittelwert von 1.399.520 m².

Die von uns betrachteten Ausgaben der Straßenunterhaltung setzen sich wie folgt zusammen:

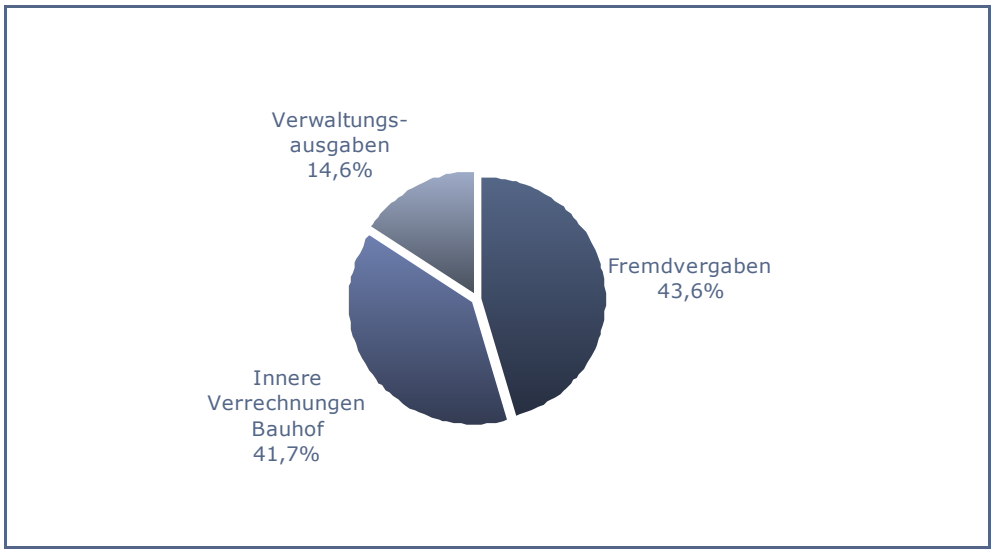
Verteilung der Ausgaben für die Straßenunterhaltung				
Ausgabeart	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Verwaltungs- Personalausgaben einschl. SEG - Anteil	127.767	135.506	136.473	136.884
Ausgaben für Bauhofleistungen	393.755	377.534	414.888	391.068
Unterhaltungsausgaben (Fremdvergaben)	398.000	345.102	440.298	330.200
Weitere Unterhaltungsausgaben / Vermögenshaushalt	317.000	146.668	84.221	79.542
Summe aller Ausgaben	1.236.522	1.004.810	1.075.880	937.694
Einnahmen	0	0	0	0
Summe bereinigter Ausgaben	1.236.522	1.004.810	1.075.880	937.694

Die Summe aller Ausgaben für die Straßenunterhaltung setzt sich aus den Personalausgaben, den Ausgaben für die Bauhofleistungen, die Unterhaltungsausgaben - unabhängig vom Ort der Veranschlagung im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt - zusammen.

In den Jahresrechnungen der Stadt Schwerte wurden im UA 630 keine Einnahmen ausgewiesen. Eine Bereinigung der Unterhaltungsausgaben um Einnahmen aus Schadensersatzleistungen und Kostenerstattungen sowie Zuweisungen ist an dieser Stelle nicht erfolgt.

Der Rückgang der Unterhaltungsausgaben der Gemeindestraßen im Eckjahresvergleich 2003/2006 beträgt dabei 25 Prozent. Es ist festzustellen, dass die Ausgaben im Bereich der Fremdvergaben rückläufig waren, während die Ausgaben für Bauhofleistungen nahezu unverändert geblieben sind.

Aufteilung der Ausgabearten für die Straßenunterhaltung 2006

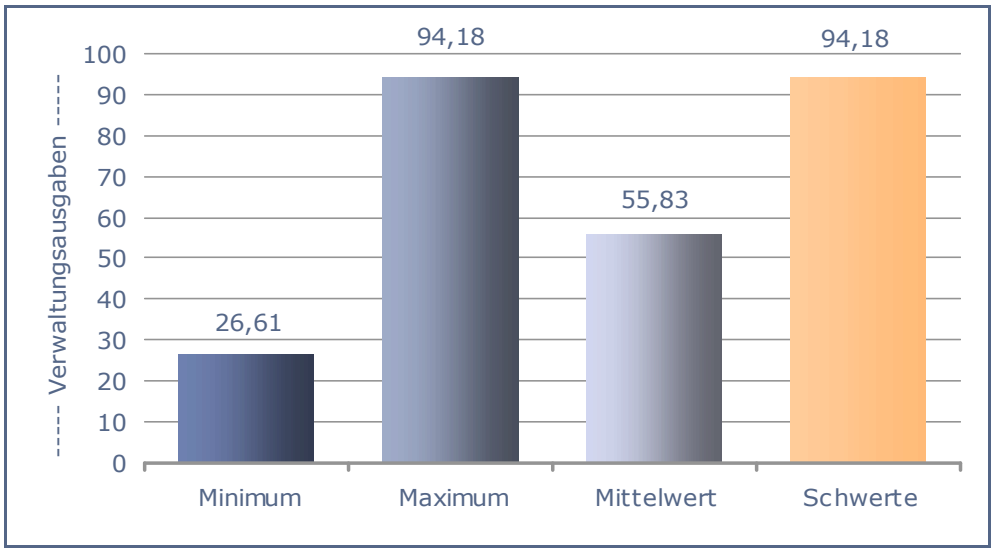


Verwaltungsausgaben

Die Verwaltungsausgaben bilden mit 14,6 Prozent den dritthöchsten Anteil an den von uns betrachteten Gesamtausgaben für die Straßenunterhaltung der Stadt Schwerte. Der Gesamtbetrag von 137.000 Euro setzt sich zusammen aus den Teilbeträgen: 85.000 Euro Leistungen der SEG und 52.000 Euro städtische Verwaltungsleistungen. Die bei der Stadt Schwerte ermittelten Verwaltungsausgaben je 1.000 m² Straßenfläche in Höhe von 94 Euro entsprechen dem derzeitigen Maximalwert des interkommunalen Vergleichs.

Interkommunaler Vergleich

Verwaltungsausgaben in Euro je 1.000 m² Straßenfläche



Klassierung

Verwaltungsausgaben je 1.000 m² Straßenfläche			
Ergebnisse in Klassen			
bis 50	51 – 75	76 – 100	über 101
4	1	2	0

Bei den Verwaltungsausgaben positioniert sich die Stadt Schwerte überdurchschnittlich. Allerdings basiert der interkommunale Vergleich derzeit lediglich auf sieben Vergleichswerten, sodass eine gesicherte Positionierung aus unserer Sicht zurzeit nicht möglich ist. Das Ergebnis kann lediglich eine Tendenz darstellen. Auch die von der SEG bezifferten Ausgaben in Höhe von 85.000 Euro konnten nur pauschal – und damit sehr wage – ermittelt werden. Um verwaltungsintern zu gesicherten Erkenntnissen über die tatsächliche Höhe zu kommen, sollten hierzu betriebswirtschaftliche Element eingeführt und ausgewertet werden.

Innere Verrechnungen des Bauhofs

Die Ausgaben in Höhe von 391.000 Euro für die Leistungen des Baubetriebshofes der Stadt Schwerte liegen mit 41,7 Prozent an den von uns betrachteten Gesamtausgaben für die Straßenunterhaltung nur geringfügig unter den Fremdvergaben (einschließlich der im Vermögenshaushalt veranschlagten Unterhaltungsmaßnahmen) mit 43,6 Prozent.

Da ein erheblicher Anteil der Straßenunterhaltungsausgaben durch Ausgaben im Baubetriebshof gebunden wird, sollte insbesondere dort die Steuerung durch den Ausbau zu einer systematischen Kosten- und Leistungsrechnung weiter verbessert werden. Wie verweisen an dieser Stelle auf die Ausführungen zum Thema „Bauhof".

Straßenbegleitgrün

Die Baubetriebshofleistungen der Stadt Schwerte für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns sind in den Inneren Verrechnungen des Bauhofs enthalten. Die Höhe der Ausgaben für diese Leistung kann von der Verwaltung nicht genau beziffert werden, da keine separate Auswertung bezogen auf die Grünpflegeleistungen an den Gemeindestraßen erfolgt.

Es ist davon auszugehen, dass ein nicht unerheblicher Teil der gesamten Baubetriebshofleistung für den Bereich Gemeindestraßenunterhaltung auf die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns an den Gemeindestraßen beziehen.

Dieser Wert kann nur dadurch gesenkt werden, dass die eigentliche Leistung reduziert wird, z. B. durch Absenkung der Pflegestandards und weniger pflegeintensive Bepflanzungen, auch wenn dies zu einer Qualitätsverschlechterung führt.

Empfehlung

In Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Situation der Stadt Schwerte regen wir an, Konsolidierungspotenziale im Bereich des Straßenbegleitgrüns durch weitere Standardreduzierungen zu ermitteln. Dabei sollten die Grünflächen einerseits nach den dafür entstehenden Kosten und andererseits nach ihrer Bedeutung für das öffentliche Erscheinungsbild der Stadt bewertet werden.

Es ist davon auszugehen, dass die Personalausgaben für die Pflege des Straßenbegleitgrüns einen großen Teil der Kapazitäten des Baubetriebshofes in diesem Aufgabenbereich binden.

Das Straßenbegleitgrün wird überwiegend vom städtischen Baubetriebshof gepflegt. Die Baumpflege und -kontrolle sowie Gehölzschnitte im Zuge der Verkehrssicherungspflicht werden vom Bauhof erledigt. Das Fräsen der Banketten wird von Fremdfirmen ausgeführt.

Nach Angabe der SEG nimmt der Baubetriebshof kleinere Sanierungsarbeiten vor; wie z. B. provisorische Beseitigung von Schlaglöchern, dringende Pflasterarbeiten und Regulierungsarbeiten an Banketten aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht. Größere Unterhaltungsarbeiten wie umfangreiche Pflasterarbeiten, Deckensanierung, Fugenverguss, Schachtdeckelregulierung usw. werden an Fremdfirmen vergeben.

Die vom Bauhof durchgeführten Leistungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns sollten einem Wirtschaftlichkeitsvergleich unterzogen werden.

Empfehlung

Die Stadt Schwerte sollte auf der Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen untersuchen, inwieweit eine Fremdvergabe der Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns tatsächlich wirtschaftlicher ist, als die Eigenleistung des Bauhofes.

Selbst wenn dieser Kostenvergleich zu dem Ergebnis führt, dass ein privates Unternehmen günstiger arbeiten kann als der eigene Bauhof, so kann eine Vergabe für den „Gesamtbetrieb Stadt Schwerte" dennoch unwirtschaftlich sein. Eine Fremdvergabe ist nur dann wirtschaftlich sinnvoll, wenn sich die Kosten für eine Fremdvergabe im Haushaltsergebnis positiver darstellen als die Kosten für die eigene Bauhofleistung.

Nachfolgend werden die bereinigten Ausgaben der Straßenunterhaltung in Relation zur Einwohnerzahl und zu 1.000 m² Straßenfläche gesetzt. Dabei ergeben sich folgende Finanz- bzw. Wirtschaftlichkeitskennzahlen:

Ausgaben für die Unterhaltung der Straßen in Euro				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Ausgaben gesamt	1.236.522	1.004.810	1.075.880	937.694
Ausgaben je Einwohner	24,49	20,03	21,63	19,01
Ausgaben je 1.000 m² Straßenfläche	856	693	742	645

Unterhaltung der Wirtschaftswege

Die Länge der Wirtschaftswege beträgt 44,38 Kilometer. Dieser Wert liegt weit unter dem derzeitigen Mittelwert der Vergleichskommunen von 115 Kilometern. Die Fläche der Wirtschaftswege liegt mit 177.500 m² ebenfalls weit unter dem derzeitigen interkommunalen Mittelwert von 288.000 m².

Die von uns betrachteten Ausgaben für die Unterhaltung der Wirtschaftswege setzen sich wie nachfolgend aufgeführt zusammen:

Verteilung der Ausgaben für die Unterhaltung der Wirtschaftswege				
Ausgabeart	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Verwaltungs-Personalausgaben	0	0	0	0
Ausgaben für Bauhofleistungen	21.471	5.684	5.245	6.406
Summe aller Ausgaben	21.471	5.684	5.245	6.406
Einnahmen	0	0	0	0
Summe bereinigter Ausgaben	21.471	5.684	5.245	6.406

Die Ausgaben für die Wirtschaftswegeunterhaltung sind im Zeitraum 2003 bis 2006 um ca. 73 Prozent gesunken und bewegen sich seit 2004 auf einem stabilen Niveau von ca. 6.000 Euro jährlich. Im Jahr 2003 sind einmalig in größerem Umfang Oberflächenbehandlungen durchgeführt worden, die zu den erhöhten Ausgaben geführt haben.

Nachfolgend werden die bereinigten Ausgaben der Wirtschaftswegeunterhaltung in Relation zur Einwohnerzahl und zu 1.000 m² Fläche der Wirtschaftswege gesetzt. Dabei ergaben sich folgende Finanz- bzw. Wirtschaftlichkeitskennzahlen:

Ausgaben für die Unterhaltung der Wirtschaftswege in Euro				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Ausgaben gesamt	21.471	5.684	5.245	6.406
Ausgaben je Einwohner	0,43	0,11	0,11	0,13
Ausgaben je 1.000 m² Fläche der Wirtschaftswege	120,96	32,02	29,55	36,09

Die Belastung für die Unterhaltung der Wirtschaftswege beträgt im Jahr 2006 mit 0,13 Euro je Einwohner 0,7 Prozent des Wertes der Gemeindestraßenunterhaltung (19,01 Euro je Einwohner). Das Unterhaltungsvolumen je 1.000 m² Wirtschaftswegefläche beträgt im Jahr 2006 mit 36,09 Euro 5,6 Prozent vom Wert der Straßenunterhaltung (645 Euro je 1.000 m² Straßenfläche).

Aufgrund des nahezu bedeutungslosen Ausgabevolumens für die Unterhaltung des Wirtschaftswegenetzes der Stadt Schwerte haben wir diesen Bereich nicht näher auf Einsparmöglichkeiten untersucht.

Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung

Das Gemeindegebiet der Stadt Schwerte umfasst eine Fläche von insgesamt 5.620 Hektar, dieser Wert liegt unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen von zurzeit 6.033 Hektar. Die Länge der Gemeindestraßen und Wirtschaftswege beträgt 275,9 Kilometer. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 274 Kilometern. Die Fläche der Gemeindestraßen (1.453.449 m²) und Wirtschaftswege (177.500 m²) beträgt insgesamt 1.630.949 m². Dieser Wert liegt unter dem interkommunalen Mittelwert von 1.662.049 m².

Über die Darstellung der einzelnen Ausgabearten für die Gemeindestraßen und Wirtschaftswege hinaus haben wir auch den Allgemeinzustand

hinsichtlich der Straßenzustandsklassen betrachtet. Die Stadt Schwerte hat ihr Straßennetz erfasst und bewertet. Die exakte Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens bietet nun die Grundlage, Unterhaltungsaufwand gezielt und bedarfsorientiert einzusetzen.

Gemäß den Angaben der SEG befindet sich das Straßennetz in folgendem Zustand:

Straßenzustand

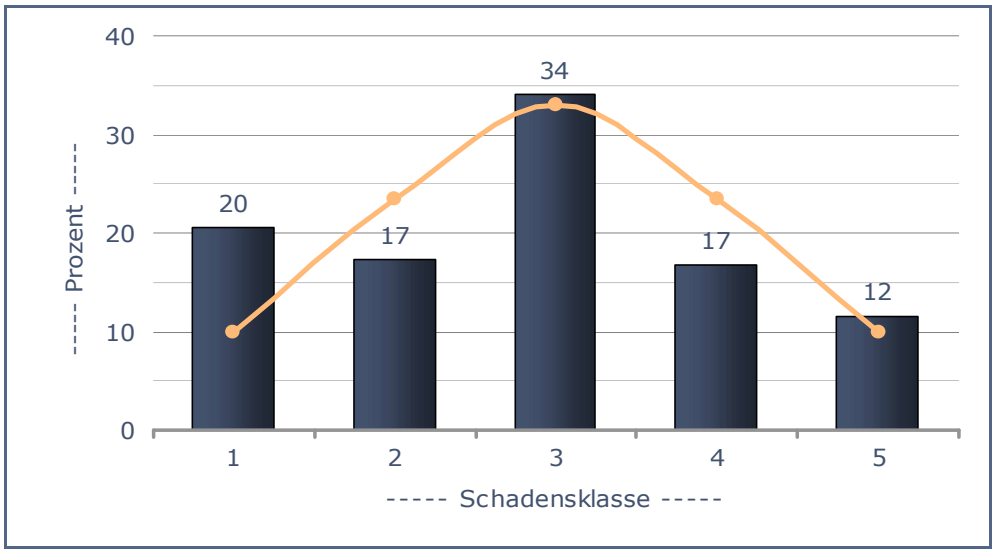
Die Straßen der Stadt Schwerte werden abgestuft nach ihrem Zustand klassifiziert. Die Klassifizierung erfolgt nach dem Schulnotensystem 1-5 (1 = sehr gut, 5 = mangelhaft):

- Schadensklasse 1: sehr gut (mängelfrei, die Straße nach Herstellung; neuwertig).
- Schadensklasse 2: gut (wenige punktuelle leichte Schäden – keine weiteren Kontrollen erforderlich).
- Schadensklasse 3: befriedigend (viele punktuelle Schäden – werden durch regelmäßige Kontrollen überwacht).
- Schadensklasse 4: ausreichend (mittlere flächenhafte Schäden. Instandsetzung muss kurzfristig erfolgen).
- Schadensklasse 5: Mangelhaft (starke flächenhafte Schäden. Die Straße ist wegen irreparabler Schäden komplett zu erneuern).

Ab Stufe vier wird die Möglichkeit einer Durchführung als Maßnahme nach dem KAG geprüft.

Insgesamt sind die Klassifizierungsmerkmale nicht abschließend; sie werden laufend überarbeitet und ergänzt.

Verteilung der Straßenflächen nach Zustandsklassen



Der Straßenzustand des Straßennetzes Schwertes stellt sich in einem ausgeglichenen Verhältnis guter zu schlechter Straßen dar, wobei die Tendenz leicht positiv ausfällt. Der Anteil der erneuerungsbedürftigen Straßen in der Klasse fünf liegt zwar bei zwölf Prozent, ist aber deutlich niedriger als der Anteil neuwertiger Straßen der Klasse eins (20 Prozent). Allerdings macht der Wert der Klasse fünf deutlich, dass ca. 27,7 km Straße dringend erneuerungsbedürftig sind.

Unsere Empfehlung der letzten überörtlichen Prüfung, die Straßenunterhaltung anhand von turnusmäßig aktualisierten Prioritätenlisten zu organisieren, hat die Stadt Schwerte mit der schrittweisen Einführung im Rahmen eines Straßenerhaltungsmanagements umgesetzt. Was aus unserer Sicht noch fehlt, ist ein Straßensanierungskonzept, in dem die Schadensklassen, die betreffenden Baumaßnahmen unterteilt nach Fahrbahn und Nebenflächen sowie Ausführungsart (Vollausbau, Deckenerneuerung, Oberflächenbehandlung usw.), Kosten und voraussichtliches Ausführungsdatum aufgeführt sind. Erst über diesen ganzheitlichen Ansatz sind eine effektive Steuerung der verfügbaren Haushaltsmittel sowie eine mittelfristige Finanzplanung der Ausgaben für die baulich notwendige Unterhaltung der Straßen möglich.

Empfehlung

Die Stadt Schwerte sollte die Ausgaben für die bauliche Unterhaltung nicht nur über das Budget, sondern über den Straßenzustand steuern.

KIWI-Kennzahl „Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung"

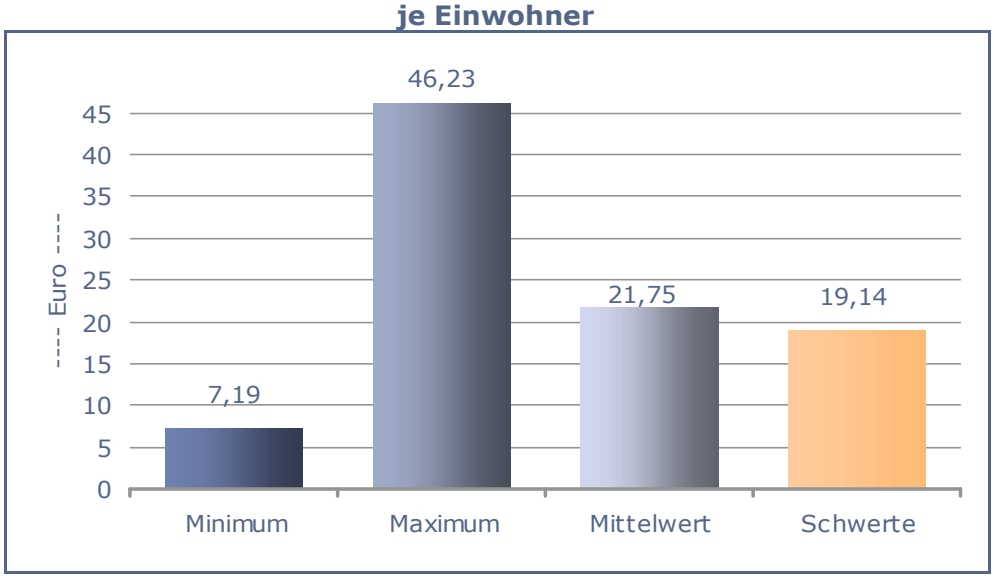
Die zunächst intrakommunal und separat betrachteten Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung werden nachfolgend in den interkommunalen Vergleich gestellt. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Ausgabenhöhe allein keinen Rückschluss auf eine wirtschaftliche Unterhaltung zulässt. Vielmehr sind hier der Straßenzustand, die strategische Ausrichtung sowie die Steuerung der Unterhaltung mit einzubeziehen.

Nachfolgend werden die bereinigten Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung in Relation zur Einwohnerzahl und zu 1.000 m² Verkehrsfläche gesetzt. Dabei ergaben sich folgende Finanz- bzw. Wirtschaftlichkeitskennzahlen:

Gesamtbetrachtung für die Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Ausgaben gesamt	1.257.993	1.010.494	1.081.125	944.100
Ausgaben je Einwohner	24,91	20,14	21,74	19,14
Ausgaben je 1.000 m² Verkehrsfläche	775	621	664	579

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung je Einwohner



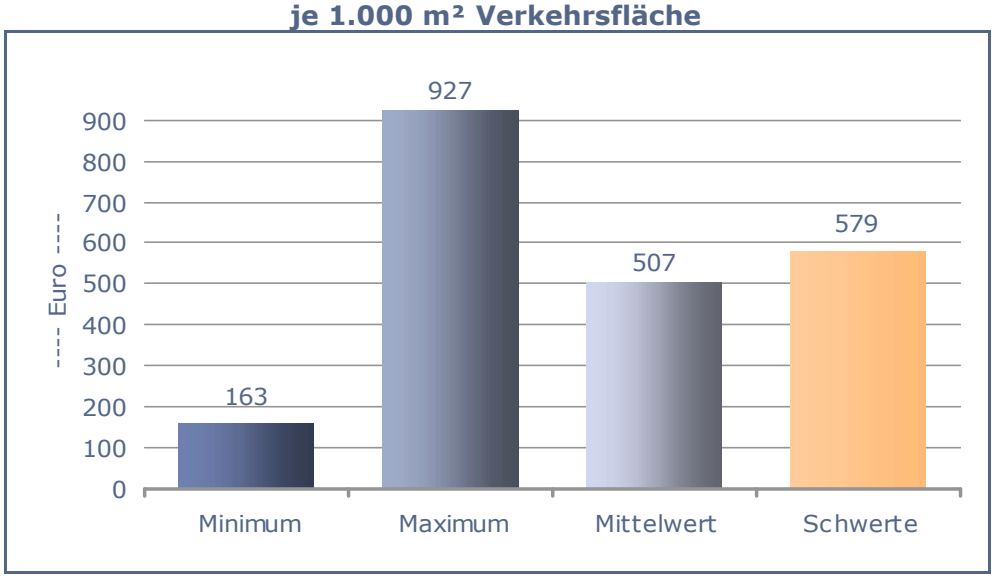
Klassierung

Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung in Euro je Einwohner			
Ergebnisse in Klassen			
bis 15	16 – 22	23 – 29	über 30
4	5	6	3

Bei den unterdurchschnittlichen Ausgaben für Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung je Einwohner ist zu berücksichtigen, dass die zu unterhaltende Straßenfläche je Einwohner in Schwerte mit 29,47 m² ebenfalls unterdurchschnittlich ist. Im interkommunalen Mittel liegt die zu unterhaltende Straßenfläche je Einwohner bei 34,99 m².

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung je 1.000 m² Verkehrsfläche



Klassierung

Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung je 1.000 m² Verkehrsfläche in Euro			
Ergebnisse in Klassen			
0 – 400	401 – 500	501 – 600	über 601
5	5	2	5

Die Ausgaben für die Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung je 1.000 m² Verkehrsfläche sind – nicht zuletzt durch den hohen Unterhaltungsaufwand beim Straßenbegleitgrün - überdurchschnittlich hoch. Im Hinblick auf 27,7 km dringend erneuerungsbedürftige und 39,3 km mittelfristig zu erneuernde Gemeindestraßen kommen hier auf die Stadt – neben der Abschreibung im NKF - zukünftig erhebliche Investitionen zu.

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Die Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung sind im Eckjahresvergleich 2003/2006 insgesamt um 25 Prozent gesunken.

- Im Vergleichsjahr 2006 liegt das Ausgabevolumen bezogen auf die Einwohner unter dem Durchschnitt, in Relation zur Verkehrsfläche hingegen über dem Durchschnitt.

- Der Anteil des städtischen Baubetriebshofs an den Ausgaben bei der Straßenunterhaltung beträgt 42 Prozent; der Anteil der Fremdvergaben 44 Prozent.

- Die Straßenzustandserfassung für die Gemeindestraßen ist in fünf Zustandsklassen gegliedert. Die Verteilung auf die einzelnen Klassen zeigt, dass 71 Prozent des Schwerter Straßennetzes im Bereich „sehr gut bis befriedigend" liegen. Allerdings sind auch 11,5 km Gemeindestraßen dringend erneuerungsbedürftig.

- Die betriebswirtschaftliche Steuerung der Straßenunterhaltung zeigt, dass bereits betriebswirtschaftliche Instrumente sinnvoll implementiert sind, gleichwohl aber noch weiterer Optimierungsbedarf besteht. Der Erfüllungsgrad „Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen- und Anlagen" liegt mit 56 Prozent im mittleren Bereich.

- Die Stadt Schwerte hat im gesamten Betrachtungszeitraum (2003 bis 2006) strukturelle Defizite zu verzeichnen und wird in absehbarer Zeit aus der schwierigen Haushaltssituation nicht herauskommen.

Handlungsempfehlungen

Unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Gesamtsituation der Stadt Schwerte regen wir Folgendes an:

- Reduzierung des städtischen Anteils auf 20 Prozent bei KAG–Maßnahmen für die nachmalige Wiederherstellung von Anliegerstraßen zur Entlastung des Haushalts. Im Hinblick auf 27,7 km dringend erneuerungsbedürftiger Gemeindestraßen kommen hier auf die Stadt zukünftig noch größere Investitionen zu.

- Wir regen an, Konsolidierungspotenziale im Bereich des Straßenbegleitgrüns durch Absenkung der Pflegestandards und weniger pflegeintensive Bepflanzungen zu ermitteln.

- Die Stadt Schwerte sollte auf der Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen prüfen, ob eine Fremdvergabe der Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns sinnvoll ist.

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Ausgaben Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung" mit dem Index 3.

Straßenbeleuchtung

Im Bereich der Verkehrsanlagen betrachten wir die Ausgaben für die Straßenbeleuchtung. Die Ausgaben der Straßenbeleuchtung setzen sich zu einem geringen Anteil aus verwaltungsseitigen Personalausgaben, überwiegend aber aus den Energie- und Unterhaltungsausgaben zusammen. Die Höhe der Unterhaltungsausgaben ist erfahrungsgemäß stark vom jeweiligen Eigentumsverhältnis an der Beleuchtung abhängig, sodass wir in diesem Bereich zwei Cluster – Beleuchtung im Eigentum der Stadt und Beleuchtung in fremdem Eigentum – gebildet haben.

Die Benchmarks haben wir jeweils getrennt für die Energieausgaben und die Unterhaltungsausgaben - bezogen auf 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche - definiert. Die Potenziale bei den Unterhaltungsausgaben werden – wie oben bereits beschrieben – in ihren jeweiligen Clustern – auf Basis der Benchmarks ausgewiesen.

Beide Potenziale - Energie- und Unterhaltungsausgaben - werden zunächst getrennt ermittelt und bei der KIWI-Kennzahl abschließend zusammengefasst.

Darstellung der Ist-Situation

- Eigentümer der gesamten Straßenbeleuchtungsanlagen sind die Stadtwerke Schwerte GmbH, die als örtlicher Energieversorger für die Instandhaltung, die Erneuerung und den Betrieb der Straßenbeleuchtung zuständig sind.

- Die Stadt Schwerte bestimmt im Rahmen des Leuchtstellenangebots (Standardleuchtstelle) der Stadtwerke Schwerte Art und Umfang der Leuchtstellen. Die Stadtwerke führen die Planung von Erstellungs- und Änderungsmaßnahmen in eigener Zuständigkeit durch.

- Verwaltungsseitig liegt die Zuständigkeit für die Straßenbeleuchtung beim Fachbereich IV 63 „Bauordnung". Vertragsanpassungen sowie die Abwicklung der Rechnungslegung werden hier durchgeführt.

Die von uns betrachteten Ausgaben für die Straßenbeleuchtung setzen sich wie folgt zusammen:

Verteilung der Ausgaben für die Unterhaltung der beleuchteten Verkehrsflächen				
Ausgabeart	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Personalausgaben	0	0	0	0
Unterhaltungsausgaben	355.780	366.437	377.038	384.076
Einnahmen	0	0	0	0
Summe bereinigte Unterhaltungsausgaben	355.780	366.437	377.038	384.076
Energieausgaben	209.132	202.623	230.061	234.085
Gesamtergebnis	564.912	569.060	607.099	618.161

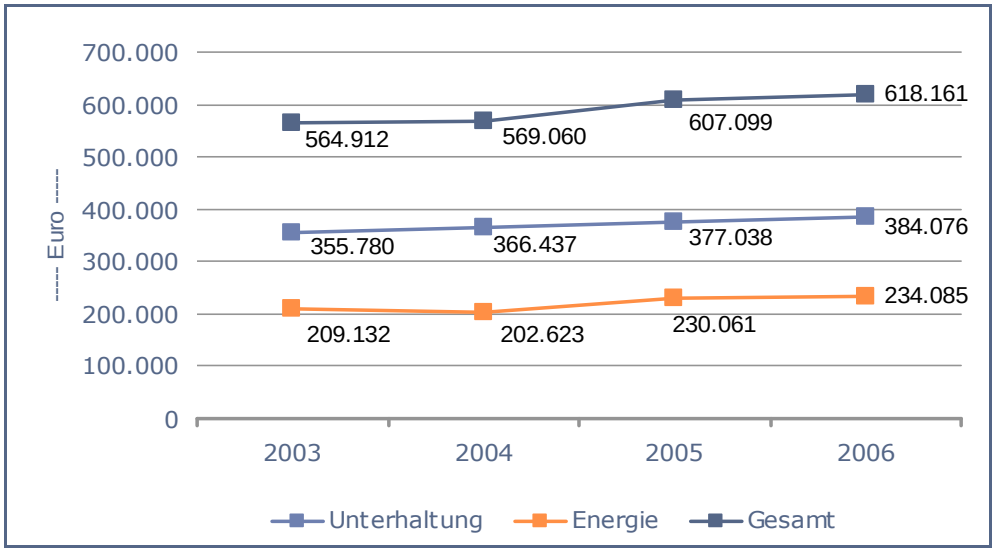
Aufgrund der Geringfügigkeit des verwaltungsseitigen Personaleinsatzes für die Straßenbeleuchtung sind im UA 670 keine Personalausgaben ausgewiesen.

Die bereinigten Unterhaltungsausgaben entsprechen der Summe der Unterhaltungsausgaben, da die Stadt Schwerte keine Einnahmen aus

Schadenersatzleistungen und Kostenerstattungen sowie Zuweisungen hatte.

Intrakommunale Vergleiche

Ausgaben der Straßenbeleuchtung im Zeitverlauf



Die gesamten Ausgaben für die beleuchteten Verkehrsflächen sind in den Jahren 2003 bis 2006 um 9,4 Prozent gestiegen. Der Anstieg der Ausgaben basiert auf höheren Unterhaltungs- und Energieausgaben.

Energieausgaben

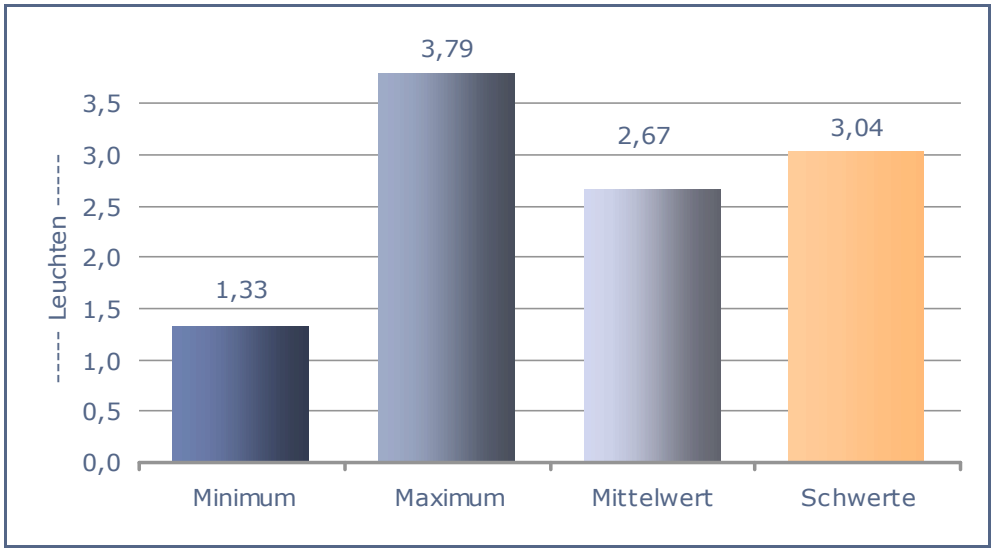
Die für die Straßenbeleuchtung in Anspruch genommene elektrische Arbeit (Kilowattstunden) wird entweder durch Messeinrichtungen festgestellt oder aus dem Anschlusswert der Lampen einschließlich Vorschaltgeräten und den Werten eines Betriebsstundenzählers errechnet. Sofern keine Messeinrichtungen eingebaut sind oder diese versagen, werden die Werte des Leuchtstundenkalenders für die Ermittlung der elektrischen Arbeit zugrunde gelegt.

Beeinflussbare Faktoren

Anzahl der Leuchten

Die Stadt Schwerte hat im Jahr 2006 insgesamt 4.748 fremde Leuchten. Bei Zugrundelegung einer beleuchteten Verkehrsfläche von 1.561.299 m² ergibt sich eine Anzahl von 3,04 Leuchten je 1.000 m².

Anzahl Leuchten je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche

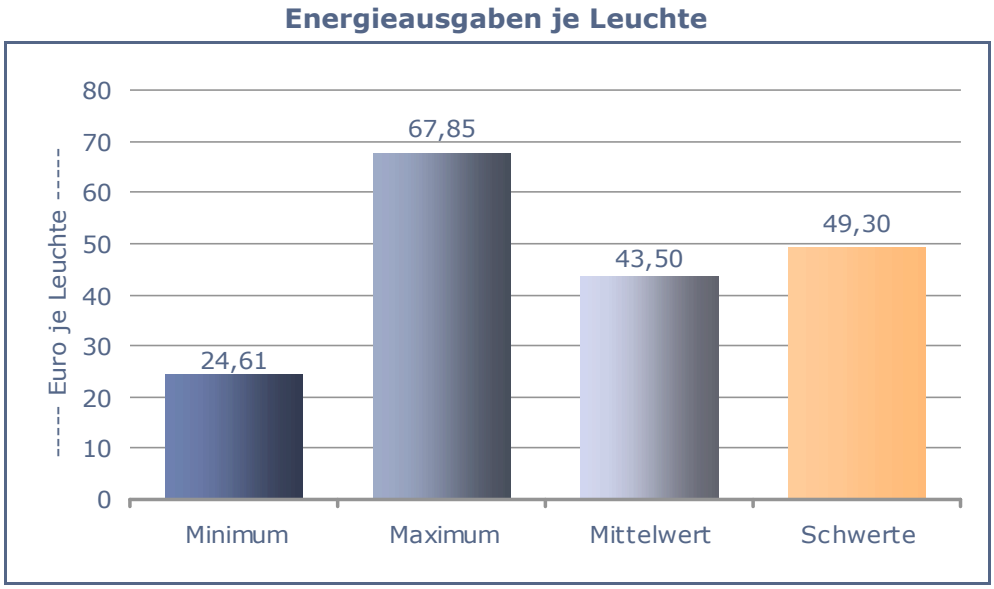


Mit der Kennzahl „Anzahl der Leuchten je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche" positioniert sich die Stadt Schwerte oberhalb des Durchschnittswertes.

Feststellung

Entsprechend der wirtschaftlichen Situation der Stadt Schwerte sollte die Anzahl der Leuchten je 1.000 m² Verkehrsfläche auf ein vertretbares Minimum reduziert werden, da eine hohe Anzahl der Leuchten sowohl bei den Energie- als auch den Unterhaltungsausgaben kostentreibend wirkt.

Energieausgaben je Leuchte

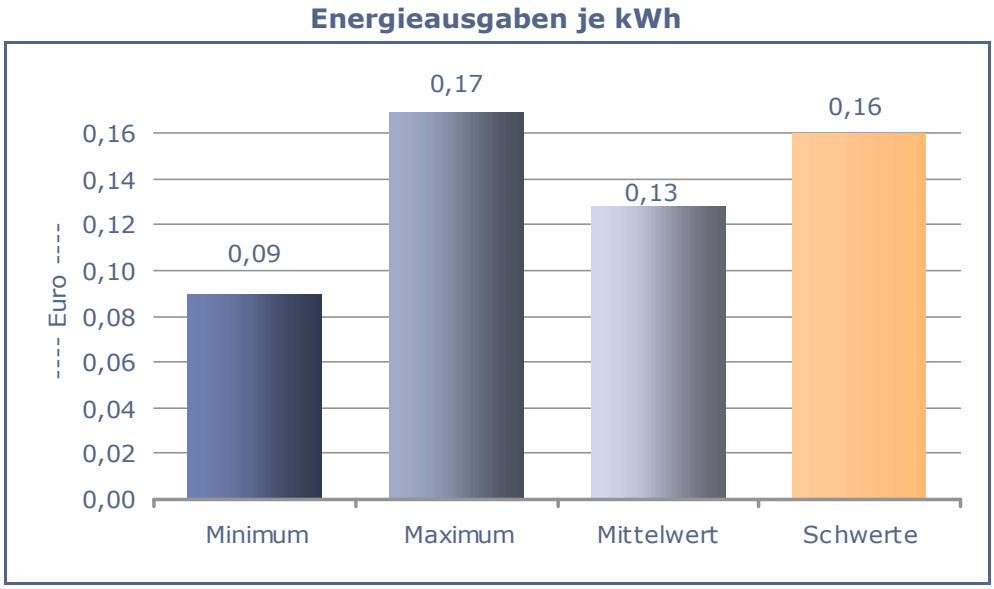


Die Energieausgaben je Leuchte betragen bei der Stadt Schwerte 49,30 Euro. Dieser Wert liegt im oberen Bereich der Vergleichskommunen und ist als hoch einzustufen.

Empfehlung

Die Stadt Schwerte sollte mit den Stadtwerken Schwerte ein Konzept erarbeiten, das die Reduzierung der Energieausgaben forciert. Technische Möglichkeiten bietet der Austausch der Leuchtmittel. Weitere Einsparmöglichkeiten lassen sich über eine Absenkung der Fahrbahnleuchtdichte außerhalb des klassifizierten Straßennetzes erreichen. Der Ausbau der Halbnachtschaltung ist ein weiteres Einsparinstrument.

Energieausgaben je Kilowattstunde



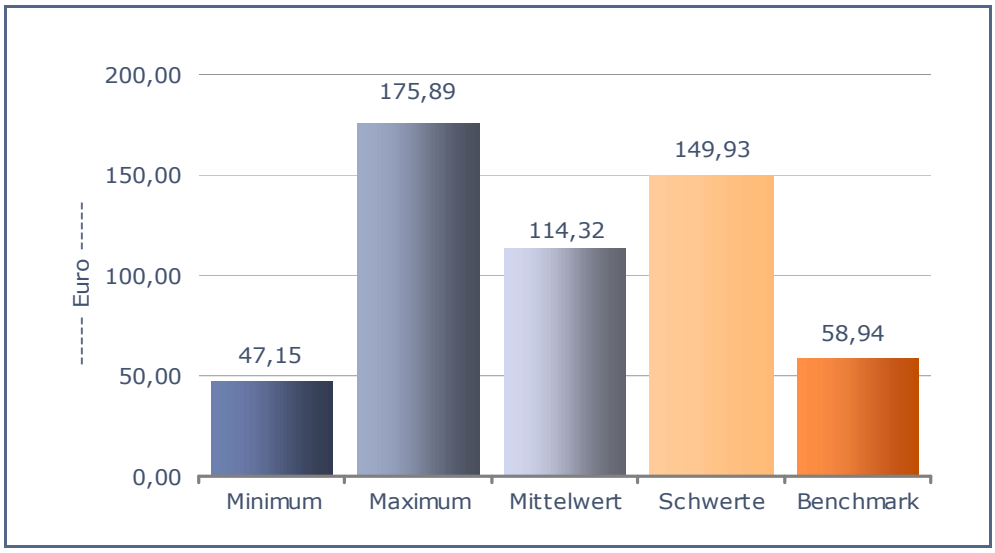
Die Stadt Schwerte hat in 2006 an Stromkosten für die Straßenbeleuchtung 234.085 Euro bezahlt. Dafür haben die Stadtwerke 1.485.613 kWh Strom geliefert. Das entspricht einem Bruttopreis von rund 0,16 Euro je kWh. Lediglich eine Vergleichskommune kauft ihren Strom noch teurer ein.

Feststellung

Lediglich eine Vergleichskommune kauft ihren Strom beim Energieversorger noch teurer ein als die Stadt Schwerte. Der mit den Stadtwerken vereinbarte Kilowattstundenpreis sollte dringend neu verhandelt und jährlich auf seine Markteinordnung überprüft werden.

Interkommunaler Vergleich

Energieausgaben je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche



Klassierung

Energieausgaben je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche			
Ergebnisse in Klassen			
bis 100	101 – 125	126 – 150	über 151
6	1	6	3

Bei den Energieausgaben positioniert sich die Stadt Schwerte überdurchschnittlich.

Die Stadt Schwerte betreibt bei den klassifizierten Straßen eine der DIN entsprechende Beleuchtung einschließlich der Beleuchtungsstärke.

Benchmark und Potenzialberechnung

Wir haben für den Teilbereich der Energieausgaben Handlungsfelder und -möglichkeiten aufgezeigt, die bei konsequenter Umsetzung zu geringeren Energieausgaben führen. Im Vergleich zum Benchmark leitet sich für die Stadt Schwerte folgendes Potenzial ab:

Quantifizierung Potenzial Energieausgaben je 1.000 m² Verkehrsfläche (Basisjahr 2006)	
Bezeichnung	**Wert**
Energieausgaben	234.085 Euro
Verkehrsfläche (in 1.000 m²)	1.561,30
Energieausgaben je 1.000 m² Verkehrsfläche	149,93 Euro
Benchmark	58,94 Euro
Potenzial je 1.000 m² Verkehrsfläche	**90,99 Euro**
Potenzial absolut	**142.000 Euro**
Potenzial je Einwohner	**2,88 Euro**

Die Stadt Schwerte liegt bei den Energieausgaben je 1.000 m² Verkehrsfläche über dem Durchschnittsbereich. Der Benchmark liegt um rund 91 Euro je 1.000 m² Verkehrsfläche niedriger.

Das Erreichen des Benchmarks von 58,94 Euro je 1.000 m² Verkehrsfläche ergäbe ein Potenzial von rund 142.000 Euro jährlich. Dieses ist durch die Reduzierung der Leuchten, den Einsatz von energieeffizienten Lampen mit hoher Lichtausbeute sowie eines deutlich niedrigeren Strompreises erzielbar. Die Reduzierung der Leuchten ist kurzfristig nur durch erhebliche investive Maßnahmen (Umsetzung der Leuchten) möglich. Aus diesem Grunde sollte die Leuchtenreduzierung sukzessive im Zuge der ohnehin erforderlichen Erneuerungsmaßnahmen durchgeführt werden.

Unterhaltungsausgaben

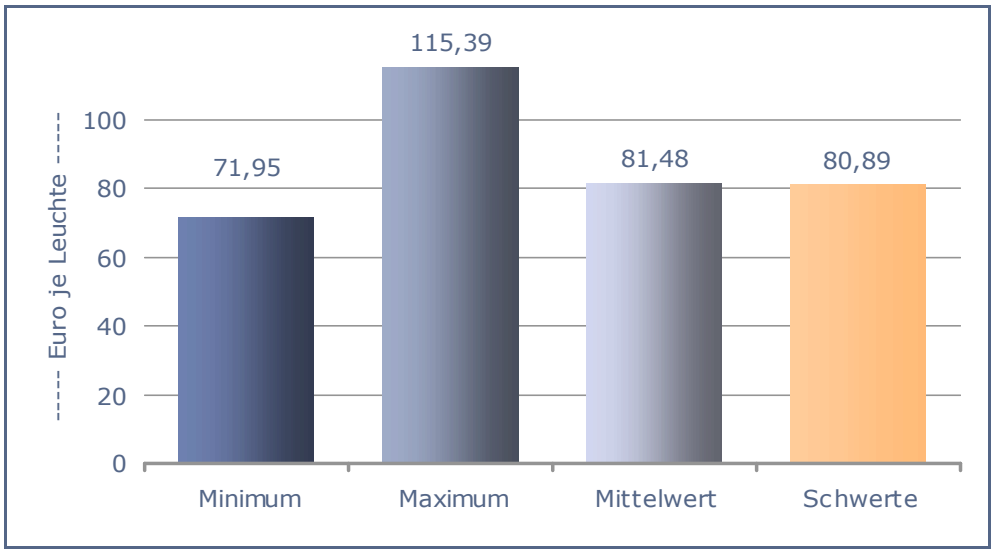
Wie bereits ausgeführt, ist die Höhe der Unterhaltungsausgaben stark vom jeweiligen Eigentumsverhältnis an der Beleuchtung geprägt, sodass wir in diesem Bereich zwei Cluster – Beleuchtung im Eigentum der Stadt und Beleuchtung in fremdem Eigentum – gebildet haben.

Bei der Beleuchtung im Eigentum der jeweiligen Stadt liegt der aktuell gültige Benchmark für Unterhaltungsausgaben je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche bei 82,87 Euro. Da sich in Schwerte die gesamten Straßenbeleuchtungsanlagen in fremdem Eigentum befinden, gehen wir hier nicht näher auf einen Vergleich ein. Die Ausführungen zu der Beleuchtung in fremdem Eigentum finden sich nachstehend.

<u>Beleuchtung im fremden Eigentum:</u>

Die bereinigten Unterhaltungsausgaben je Leuchte sind hier dargestellt:

Unterhaltungsausgaben je Leuchte

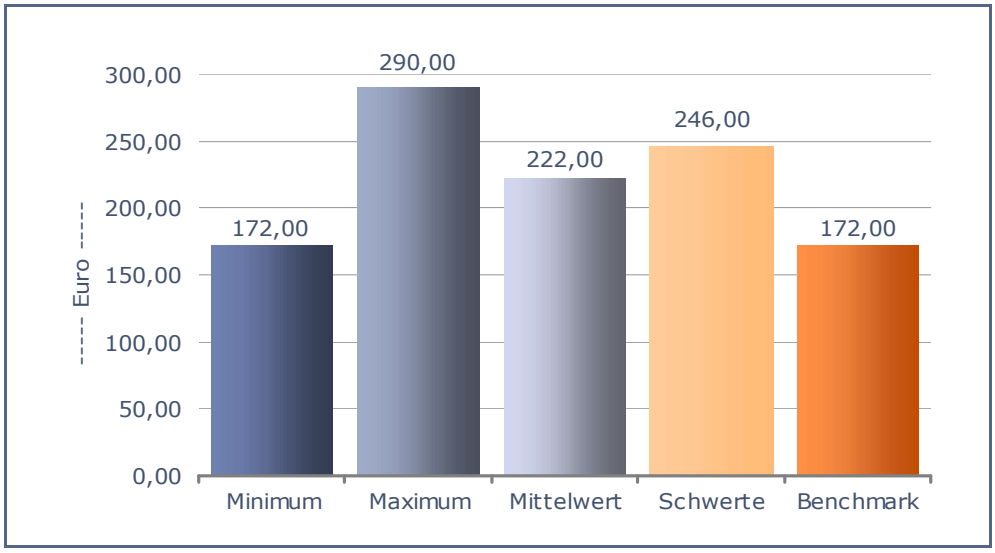


Die Ausgaben für die Unterhaltung liegen mit 80,89 Euro je Leuchte im Durchschnittsbereich für Leuchten in fremdem Eigentum.

Neuartige Lampen mit längerer Lebensdauer senken die Kosten zum einen für die Ersatzbeschaffung und zum anderen reduzieren sie die Wartungskosten. Quecksilberfreie Lampen, die nicht als Sondermüll entsorgt werden müssen, reduzieren die Entsorgungskosten.

Interkommunaler Vergleich

Unterhaltungsgaben je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche (Beleuchtung in fremdem Eigentum)



Klassierung

Unterhaltungsausgaben je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche			
Ergebnisse in Klassen			
ab 140 - 180	181 – 220	221 – 260	über 260
1	2	2	1

Bei den Unterhaltungsausgaben je 1.000 m² Verkehrsfläche positioniert sich die Stadt Schwerte deutlich über dem Benchmark. Da die Unterhaltungsausgaben je Leuchte (in fremdem Eigentum) am Mittelwert liegen, sind die überdurchschnittlich hohen Ausgaben auf die überdurchschnittlich hohe Leuchtenzahl zurückzuführen.

Benchmark und Potenzialberechnung

Im Vergleich zum Benchmark leitet sich für die Stadt Schwerte folgendes Potenzial ab:

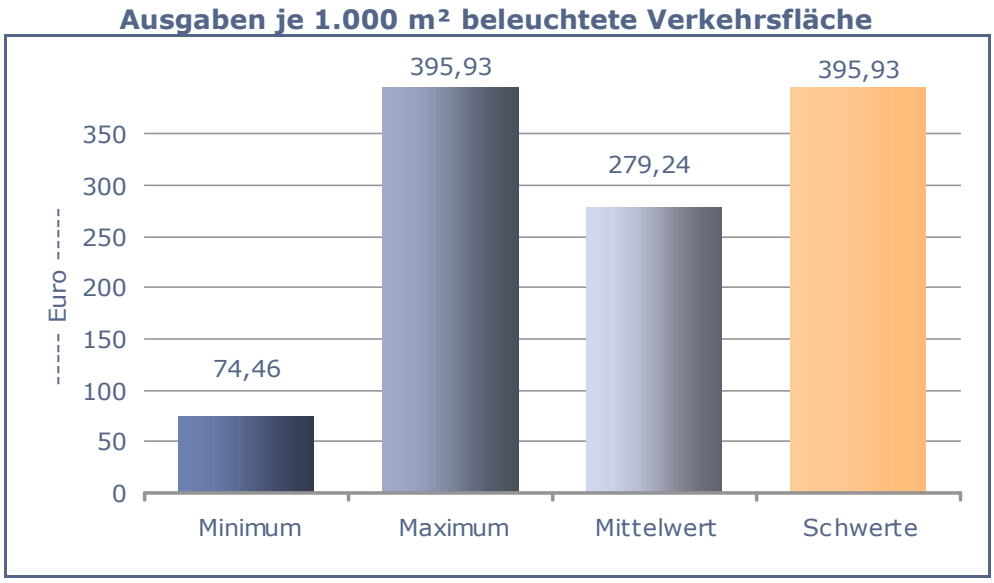
Quantifizierung Potenzial Unterhaltungsausgaben je 1.000 m² Verkehrsfläche (Basisjahr 2006)	
Bezeichnung	**Wert**
Unterhaltungsausgaben	384.076 Euro
Verkehrsfläche (in 1.000 m²)	1.561,30
Unterhaltungsausgaben je 1.000 m² Verkehrsfläche	246,00 Euro
Benchmark	172,00 Euro
Potenzial je 1.000 m² Verkehrsfläche	**74,00 Euro**
Potenzial absolut	**115.500 Euro**
Potenzial je Einwohner	**5,21 Euro**

Die Stadt Schwerte liegt im oberen Bereich der Vergleichskommunen. Der Benchmark liegt um 74 Euro je 1.000 m² Verkehrsfläche niedriger. Das Erreichen des Benchmarks von 172 Euro je 1.000 m² Verkehrsfläche bzw. das Unterschreiten des Benchmarks ist einerseits durch die Reduzierung der Leuchten erzielbar. An dieser Stelle verweisen wir auf die Ausführungen zum Bereich Energieausgaben. Aber auch die in Rechnung gestellten Leistungen der Stadtwerke sind – unter Berücksichtigung von Abschreibung, Instandhaltungsrückstellungen und Investitionen - aus unserer Sicht zu teuer. Der interkommunale Vergleich mit Blick auf den Benchmark macht das deutlich.

Wir betrachten nun das gesamte Ausgabevolumen der Straßenbeleuchtung in Relation zu der beleuchteten Verkehrsfläche.

KIWI-Kennzahl „Ausgaben der Straßenbeleuchtung je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche"

Interkommunale Vergleiche



Klassierung

Ausgaben je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche			
Ergebnisse in Klassen			
bis 220	221 – 285	286 – 350	über 351
5	3	5	4

Mit Ausgaben in Höhe von 396 Euro je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche stellt Schwerte den Maximumwert im interkommunalen Vergleich dar.

Wir haben für den Teilbereich der Straßenbeleuchtung Handlungsfelder und -möglichkeiten aufgezeigt, die bei konsequenter Umsetzung zu geringeren Ausgaben führen. Zusammengefasst ergibt sich damit für die Stadt Schwerte folgendes Potenzial:

Zusammenfassung Potenzial Straßenbeleuchtung (Basisjahr 2006)	
Bezeichnung	**Wert**
Potenzial Energieausgaben	142.000 Euro
Potenzial Unterhaltungsausgaben	115.500 Euro
Potenzial Straßenbeleuchtung	**257.500 Euro**
Potenzial je Einwohner	**5,21 Euro**

Angesichts des großen Potenzials bei der Straßenbeleuchtung sehen wir in allen angesprochenen Teilbereichen dringenden Optimierungsbedarf.

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Die gesamten Ausgaben der Straßenbeleuchtung sind von 2003 bis 2006 um 9,4 Prozent gestiegen.
- Im Vergleichsjahr 2006 stellt das gesamte Ausgabevolumen bezogen auf die beleuchtete Verkehrsfläche im interkommunalen Vergleich den Maximalwert dar.
- Bei den Energieausgaben je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche positioniert sich die Stadt Schwerte über dem Durchschnitt (Potenzial absolut 142.000 Euro) und auch bei den Unterhaltungsausgaben überdurchschnittlich (Potenzial absolut 115.500 Euro).
- Die Stadt Schwerte hat im gesamten Betrachtungszeitraum (2003 bis 2006) strukturelle Defizite zu verzeichnen und wird in absehbarer Zeit aus der schwierigen Haushaltssituation nicht herauskommen.

Handlungsempfehlungen

- Reduzierung der Leuchten je m² Verkehrsfläche auf ein vertretbares Minimum – hier steckt das größte Potenzial,
- weiterer Austausch der Leuchtmittel zur Reduzierung der Energieausgaben,

- umgehende Verhandlungen mit den Stadtwerken mit dem Ziel, den Energiebezugspreis deutlich zu senken,
- weiterhin Verhandlungen mit den Stadtwerken, die Unterhaltungsausgaben je Leuchte weiter zu senken.

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Ausgaben der Straßenbeleuchtung" mit dem Index 1.

Bauhof

Organisation und Steuerung

Wie einleitend unter den Vorbemerkungen erläutert, stellen wir mit der Kennzahl „Erfüllungsgrad optimierter Bauhof" dar, inwieweit der vorhandene Bauhof unserem Idealbild eines Bauhofes entspricht und ob der Bauhof insgesamt optimal in die Entscheidungsstrukturen der Kommune eingebunden ist.

Erfüllungsgrad "optimierter Bauhof"				
	j/ n	**Punkt-wert**	**Skalie-rung**	**Gewich-tung**
Organisation/Aufgaben				
Sind die Aufgaben des Bauhofes klar definiert?	j	12	4	3
Ist der Bauhof eine eigenständige Organisationseinheit (Regiebetrieb / eigenbetriebsähnliche Einrichtung)?	j	12	4	3
Untersteht das Bauhofpersonal einer einheitlichen Führung?	j	6	3	2
Macht der Bauhof optisch einen strukturierten Eindruck?	j	8	4	2
Zwischensumme				**95 %**
Verantwortung/Entscheidungskompetenz				
Hat der Bauhof Budgetverantwortung für die Sachausgaben/ den Sachaufwand?	j	6	2	3
Hat der Bauhof Budgetverantwortung für Personalausgaben/ Personalaufwand?	n	0	0	2

Erfüllungsgrad "optimierter Bauhof"				
	j/n	**Punktwert**	**Skalierung**	**Gewichtung**
Entscheidet die Bauhofleitung federführend über eigene Investitionen?	j	6	3	2
Zwischensumme				**43 %**
Auftraggeber- Auftragnehmerverhältnis				
Erhält der Bauhof schriftliche Aufträge durch andere Organisationseinheiten?	j	12	4	3
Werden die Leistungen des Bauhofes über Aufträge abgerechnet?	j	8	4	2
Sind wiederkehrende Aufgaben als Daueraufträge standardisiert?	j	8	4	2
Erfolgen Aufträge nur durch die Stelle, die für die Bewirtschaftung der entsprechenden Haushaltsstelle verantwortlich ist?	j	8	4	2
Erfolgt durch den Auftraggeber eine ausreichende Leistungsbeschreibung?	n	0	0	3
Besteht ein Kontraktmanagement zwischen Auftraggeber und Bauhof?	n	0	0	3
Zwischensumme				**60 %**
Interne Steuerung des Bauhofs				
Erfolgt eine Stundenaufzeichnung der Mitarbeiter?	j	12	4	3
Werden die Stundensätze des Bauhofes kalkuliert?	j	12	4	3
Verfügt der Bauhof über eine Kostenrechnung (BAB) in der die Kostenarten den einzelnen Betriebsteilen als Kostenstelle zugeordnet werden?	j	12	4	3
Kalkuliert der Bauhof Leistungspreise auf der Grundlage arbeitszeitunabhängiger Bezugsgrößen (m², lfd. m, km)?	n	0	0	2
Werden Kennzahlen zu einzelnen Kostenarten erhoben und ausgewertet?	n	0	0	2
Sind Pausen- und Rüstzeiten optimiert?	n	0	0	2
Sind flexible Arbeitszeiten vereinbart?	n	0	0	2
Gibt es Tourenpläne?	j	8	4	2
Wird Verantwortung delegiert?	j	12	4	3
Wird die Wirtschaftlichkeit von Investitionsentscheidungen nachgewiesen	j	6	2	3
Bestehen interkommunale Kooperationen?	j	4	2	2
Besteht eine regelmäßige Berichtspflicht gegenüber übergeordneten Stellen/Politik?	j	2	1	2
Zwischensumme				**59 %**
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				**154**
Optimalwert				**244**
Erfüllungsgrad				**63 %**

Da bei dieser Kennzahl der Zielwert sachgemäß nur bei 100 Prozent liegen kann, ist ein interkommunaler Vergleich wenig zielführend. Gleichwohl stellen wir aus statistischen Gründen nachfolgend die Klassierung dar.

Erfüllungsgrad "Optimierter Bauhof" in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
0 – 25	26 – 50	51 – 75	76 – 100
0	1	9	8

Der Bauhof der Stadt Schwerte liegt mit einem Erfüllungsgrad von 63 Prozent im mittleren Bereich der Kommunen der „Klasse 51 – 75 Prozent".

Bei separater Betrachtung werden folgende Erfüllungsgrade erreicht:

- 95 Prozent bei „Organisation / Aufgaben",
- 43 Prozent bei „Verantwortung / Entscheidungskompetenz",
- 60 Prozent bei „Auftraggeber- / Auftragnehmerverhältnis" und
- 59 Prozent im Bereich „Interne Steuerung des Bauhofes".

Diese Werte zeigen den Entwicklungsstand des Bauhofs i. S. einer Ausrichtung und Strukturierung als „interner Dienstleister", der im Wettbewerb mit externen Anbietern stehen soll und seine Leistungen daran orientieren muss.

Positiv hervorzuheben sind unter anderem:

- Der Bauhof in Schwerte wird als Regiebetrieb geführt, wobei die Führung des Bauhofpersonals organisationsbedingt zweigeteilt ist. Während das Personal für die reine Straßen-, Abwasser- und Gewässerunterhaltung per Direktionsrecht der SEG überstellt ist, untersteht das Bauhofpersonal für die übrigen Leistungen einschließlich der Aufgaben „Winterdienst und Straßenbegleitgrün" dem Leiter des Bauhofes.
- Die Aufgaben des Bauhofes sind über den Aufgabengliederungsplan sowie die Produktbeschreibungen klar definiert.

- Die Entscheidungskompetenz der Bauhofleitung über eigene Investitionen geht bis zur Wertgrenze von 30.000 Euro.

- Die Beauftragung des Bauhofes erfolgt grundsätzlich schriftlich und alle Leistungen werden ebenfalls per Rechnungslegung abgerechnet.

- Die Zuständigkeiten zur Auftragsvergabe an den Bauhof sind eindeutig geregelt. Es ist gewährleistet, dass derjenige, der den Bauhof beauftragt, auch die Bewirtschaftungskompetenz für das dafür vorgesehene Budget innehat.

- Die Mitarbeiterstunden werden aufgezeichnet und den Aufträgen mit der geleisteten Arbeitszeit, Materialentnahme, verwendete Maschinen und Fahrzeugen etc. zugeordnet.

- Die Stundensätze des Bauhofes werden auf Basis der Jahreslohnsumme und der produktiven Stunden kalkuliert. Die Bauhofleitung wird über Zuschläge berücksichtigt. Die Miete des Bauhofes wird in der Jahresrechnung separat ausgewiesen.

Organisationsoptimierungen – Handlungsfelder

Gleichwohl besteht im Bauhof der Stadt Schwerte noch Optimierungspotenzial:

- Der Bauhofleitung sollten zusätzliche Kompetenzen übertragen werden, um die Personalausgaben / den Personalaufwand eigenständig zu steuern. Je freier die Bauhofleitung hinsichtlich der Personalausgaben entscheiden kann, desto wirkungsvoller kann sie die Personalausgaben optimieren. Daher sollten der Leitung möglichst viele Aufgaben des Personalmanagements übertragen sein. Bei Personaleinstellungen oder –versetzungen hat der Bauhofleiter ein Vorschlagsrecht.

- Die auftraggebenden Stellen der Verwaltung sollten die Aufträge an den Bauhof genau formulieren. Aus der Auftragsbeschreibung sollten mindestens der Ort der Leistungserbringung, die Tätigkeit sowie Angaben zum Leistungsumfang, zu Mengen und zum Turnus hervorgehen.

- Durch ein Kontraktmanagement sollte der Bauhof tatsächlich wie ein privater Dritter gestellt sein, es sollte also eine Art „Vertrag"

über den beauftragten Leistungsumfang geschlossen werden, der auch Kosten- und Qualitätsrisiken umfasst.

- Auch für Dienstleistungen im Rahmen der Pflege und Unterhaltung des Infrastrukturvermögens gilt, dass die Leistungen durch denjenigen erbracht werden sollten, der diese Leistungen am kostengünstigsten erbringen kann. Um dazu die nötigen wirtschaftlichen Kennzahlen vorzuhalten, sollte der Bauhof Leistungspreise auf der Grundlage arbeitszeitunabhängiger Bezugsgrößen (m², lfd. m, km) berechnen. Die als Grundvoraussetzung notwendige Kostenrechnung - die nur interne Kostenarten und Kostenstellen berücksichtigt - ist bereits vorhanden. Produktpreise z.B. anhand von Referenzeinheiten können gebildet werden. Weitere Voraussetzung hierfür ist, dass die Leistungsbeschreibung des Auftraggebers diese Grunddaten (Flächen, Längen, Anzahl) benennt. Diese Preise können im Weiteren für einen Vergleich mit dem freien Markt genutzt werden, um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zu dokumentieren und um aus diesen Erkenntnissen weitere strategische Entwicklungsschritte der Organisationseinheit Bauhof abzuleiten. Damit ist die Entwicklung arbeitszeitunabhängiger Preise ein entscheidender und wichtiger Schritt zu einem optimierten Bauhof.

- Ein schlankes Kennzahlenset zu den einzelnen Kostenarten sollte alle steuerungsrelevanten Informationen übermitteln, die für die strategische Planung und die gesamtwirtschaftliche Betrachtung benötigt werden.

- Weiterhin sollten die Pausen- und Rüstzeiten optimiert werden. Dass die Mittagspause noch regelmäßig auf dem Bauhofgelände erfolgt, ist schon allein aufgrund der „verlorenen Fahrzeiten" für einen modernen Dienstleister nicht mehr zeitgemäß.

- Weiterhin sollten die starren Dienstbeginn- und Dienstschlusszeiten teambezogen flexibel gestaltet werden, um die Anfahrten zu den Einsatzstellen zu reduzieren.

- Der Verwaltungsvorstand / Werksausschuss / Rat sollte regelmäßig über die wirtschaftliche Entwicklung des Bauhofes anhand von Soll-Ist-Vergleichen und Prognosen unterrichtet werden. Den übergeordneten Stellen sind regelmäßig die aus ihrer Sicht steuerungsrelevanten Informationen zugänglich zu machen. Die mittelbare Folge einer regelmäßigen Berichtspflicht ist auch eine

verbesserte interne Steuerung und Datenpflege. Die Berichtspflicht muss auf die Wirtschaftlichkeit ausgerichtet sein und deshalb Kostenentwicklungen und Leistungskennzahlen transferieren.

Aufgabenanalyse

Der Bauhof der Stadt Schwerte beschäftigt im Jahr 2006 83,5 Mitarbeiter. Die Gesamtarbeitsstunden (ohne Müllabfuhr, Forst und Parkscheinautomaten) beliefen sich auf 77.413 Stunden. Nachfolgend ist die Verteilung der produktiven Bauhofstunden aufgeführt.

Verteilung der Bauhofstunden in 2006		
	Stunden	Anteil in Prozent
Gesamtstunden	77.413	100
Hochbauunterhaltung	8.624	11
Kinderspielplätze	8.149	11
Sport- und Bolzplätze	1.643	2
Park- Gartenanlagen	15.449	20
Straßenunterhaltung	17.986	23
Friedhöfe	6.692	9
Bauhof	7.275	9
Sonstiges	11.595	15

Das Hauptaufgabengebiet des Bauhofes der Stadt Schwerte ist die „Straßenunterhaltung", gefolgt von der Unterhaltung der „Park- und Gartenanlagen".

In diesen beiden Aufgabengebieten fallen 43 Prozent der Jahresarbeitsstunden an. Die Hochbauunterhaltung und die Unterhaltung der Kinderspielplätze bilden mit jeweils 11 Prozent der Jahresarbeitsleistung kleinere Aufgabengebiete.

Unter der Bezeichnung „Sonstiges" (15 Prozent) sind die Stunden für die Straßenreinigung einschließlich Winterdienst, Abfallannahme (Wertstoffentsorgung) und Forst zusammengefasst.

Die Kostenverteilung des Bauhofs ist nachfolgend zur Information dargestellt.

Kostenverteilung Bauhof in 2006		
	Ausgaben in Euro	Anteile in Prozent
Gesamtkosten	1.939.523	100
Hochbauunterhaltung	225.892	12
Kinderspielplätze	201.813	10
Sport- und Bolzplätze	40.127	2
Park- Gartenanlagen	378.726	20
Straßenunterhaltung	438.837	23
Friedhöfe	173.632	9
Sonstiges (mit Bauhof)	480.496	25

Im Abgleich der Bauhofstunden zur Kostenverteilung lassen sich keine gravierenden Unterschiede feststellen.

Potenziale und Fazit

Die Stadt Schwerte sollte Konsolidierungspotenziale im Bereich des Straßenbegleitgrüns durch Absenkung der Pflegestandards und weniger pflegeintensive Bepflanzungen ermitteln. Des Weiteren regen wir an, auf der Basis von Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu ermitteln, ob eine Fremdvergabe der Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns sinnvoll ist.

Bei der Stadt Schwerte ergibt sich für den Teilbereich der Straßenbeleuchtung für die Energie- und Unterhaltungsausgaben ein Potenzial von 257.500 Euro bzw. 5,21 Euro je Einwohner.

Fazit

Die Ausgaben für die Straßen und Wirtschaftswegeunterhaltung liegen im Vergleichsjahr 2006 bezogen auf die Einwohner unter, in Relation zur Verkehrsfläche aber oberhalb des Durchschnitts. Der Anteil des städtischen Baubetriebshofs beträgt bei der Straßenunterhaltung 42 Prozent der gesamten Ausgaben. Der Erfüllungsgrad „Optimierter Bauhof" liegt im mittleren Bereich bei 63 Prozent. Die betriebswirtschaftliche Steuerung ist durchschnittlich ausgeprägt. Der Erfüllungsgrad „Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen" liegt ebenfalls im mittleren Bereich, nämlich bei 56 Prozent.

Fazit

Beim Ausgabevolumen für die Straßenbeleuchtung im Vergleichsjahr 2006 - bezogen auf die beleuchtete Verkehrsfläche - stellt Schwerte den interkommunalen Maximumwert dar. Bei den Energieausgaben je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche positioniert sich die Stadt Schwerte über dem Durchschnitt (Potenzial absolut 142.000 Euro) und auch bei den Unterhaltungsausgaben oberhalb des Durchschnitts (Potenzial absolut 115.500 Euro).

Nachsatz

Die im Prüfungsbericht behandelten Themenschwerpunkte waren Gegenstand der überörtlichen Prüfung. Eine umfassende und abschließende Rechtmäßigkeitskontrolle des kommunalen Handelns war mit der Prüfung nicht verbunden.

Mit der Übersendung des Berichtes ist die Prüfung abgeschlossen. Auf das weitere Verfahren nach § 105 Abs. 5 GO NRW weisen wir hin.

Eine Weiterverfolgung der getroffenen Feststellungen obliegt dem Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde in eigener Kompetenz.

Herne, den 21.10.2008

Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt

Nordrhein-Westfalen

Im Auftrag

Doris Krüger

GPA NRW
Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne
Postfach 101879, 44608 Herne
Telefon 02323 / 1480-0
FAX 02323 / 1480-333
eMail: info@gpa.nrw.de
http://www.gpa.nrw.de