

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung

**der Stadt
Schwelm**

von November bis Dezember 2008

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung

der Stadt Schwelm

von November bis Dezember 2008

Projekt Nr. 4945

*Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen*

*Heinrichstraße 1 · 44623 Herne
Postfach 101879 · 44608 Herne
Telefon (0 23 23) 14 80-0
Fax (0 23 23) 14 80-333*

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
Gebäudewirtschaft _____	26
Bauleistung/Infrastruktur _____	27
Ergebnisse im Einzelnen _____	29

Finanzen _____	Fi - 1
Vorbemerkung _____	Fi - 1
Inhalte, Ziel und Methodik _____	Fi - 1
Kennzahlen _____	Fi - 1
Steuerung _____	Fi - 2
Controllinginstrument Kosten- und Leistungsrechnung _____	Fi - 4
Controllinginstrument Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung _____	Fi - 4
Controllinginstrument Berichtswesen _____	Fi - 5
Haushaltswirtschaftliche Situation _____	Fi - 6
Haushaltsinformationen _____	Fi - 7
Haushaltssicherungskonzept der Stadt Schwelm _____	Fi - 8
Analyse des Haushaltsausgleichs _____	Fi - 11
Einnahmesituation _____	Fi - 15
Einnahmestruktur _____	Fi - 15
Allgemeine Deckungsmittel _____	Fi - 17
Einnahmen aus Gebühren und Entgelten _____	Fi - 18
Steuereinnahmen _____	Fi - 21
KIWI-Kennzahl „Laufende Einnahmen je Einwohner“ _____	Fi - 23
Ausgabesituation _____	Fi - 26
Schulden _____	Fi - 27
Schuldensituation der Stadt Schwelm _____	Fi - 27
Kapitaldienst im Kernhaushalt _____	Fi - 28
Kassen-/ Liquiditätskredite _____	Fi - 29
Zins- und Schuldenmanagement _____	Fi - 30
Ausblick auf die Regelungen im NKF _____	Fi - 30
KIWI-Kennzahl „Schulden je Einwohner“ _____	Fi - 31
Gesamtauswertung der Haushaltssituation _____	Fi - 32
Strukturelles Defizit – freie Spitze _____	Fi - 32
Finanzströme _____	Fi - 34
KIWI-Kennzahl „Strukturelles Defizit / freie Spitze je Einwohner“ _____	Fi - 36
Kultur und Erwachsenenbildung _____	Fi - 38
Musikschule Stadt Schwelm _____	Fi - 39
Stadtbücherei _____	Fi - 43
Volkshochschule _____	Fi - 47
Feuerschutz _____	Fi - 49
Laufender Zuschuss für den kommunalen Brandschutz _____	Fi - 50
Organisation und Personalausstattung _____	Fi - 52
Potenziale und Fazit _____	Fi - 53

Personal und Organisation _____	Pe - 1
Vorbemerkung _____	Pe - 1
Systematik für die Erhebung und Bereinigung der personalwirtschaftlichen Kennzahlen _____	Pe - 2
Personalausgaben _____	Pe - 5
Personalausgaben je Einwohner _____	Pe - 5
Personalausgaben je Einwohner – alternative Betrachtung _____	Pe - 9
Stellenbewirtschaftung _____	Pe - 10
Stellenplan _____	Pe - 10
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner (Personalquote) _____	Pe - 11
KIWI-Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ – alternative Betrachtung _____	Pe - 14
Vergleich des quantitativen Stellenvolumens auf Ebene der Gesamtverwaltung für einheitlich definierte Aufgabenbereiche _____	Pe - 15
Allgemeine Verwaltung _____	Pe - 17
Finanzverwaltung _____	Pe - 21
Ordnungsverwaltung _____	Pe - 25
Bauverwaltung _____	Pe - 31
Verwaltungsorganisation _____	Pe - 35
Bewertung „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ – alternative Betrachtung und Fazit _____	Pe - 36
Jugend _____	Ju - 1
Vorbemerkung _____	Ju - 1
Inhalte, Ziel und Methodik _____	Ju - 1
Kennzahlen _____	Ju - 1
Hilfe zur Erziehung _____	Ju - 3
Organisation und Steuerung _____	Ju - 4
Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung _____	Ju - 7
KIWI-Kennzahl „Ausgaben oder Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall“ _____	Ju - 26
Kinderschutz _____	Ju - 27
Anforderungen in der Dienstanweisung _____	Ju - 27
Überprüfung der Anforderungen durch Akteneinsicht _____	Ju - 34
Jugendamt _____	Ju - 37
Organisation und Steuerung _____	Ju - 37
Personal _____	Ju - 42
Zuschussbedarf des Jugendamtes _____	Ju - 44
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des Jugendamtes je EW“ _____	Ju - 46
Potenziale und Fazit _____	Ju - 48

Gebäudewirtschaft _____	Gw - 1
Vorbemerkungen _____	Gw - 1
Organisation und Steuerung _____	Gw - 3
Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft _____	Gw - 4
Personal _____	Gw - 8
Bauunterhaltung _____	Gw - 9
Bauunterhaltungsausgaben in Euro je m ² BGF _____	Gw - 9
Versorgungsmedien _____	Gw - 12
Erfüllungsgrad Energiemanagement _____	Gw - 12
Wärmeenergie _____	Gw - 16
Stromenergie _____	Gw - 18
Wasser/Abwasser _____	Gw - 20
KIWI-Kennzahl „Ausgaben der Versorgungsmedien je m ² BGF“ _____	Gw - 22
Reinigung _____	Gw - 26
Eigenreinigung _____	Gw - 28
KIWI-Kennzahl „Reinigungsausgaben je m ² RF“ _____	Gw - 31
Hausmeisterdienste _____	Gw - 36
KIWI-Kennzahl „Ausgaben Hausmeisterdienste je m ² RF“ _____	Gw - 36
Flächenmanagement _____	Gw - 42
KIWI-Kennzahl „Flächenverbrauch BGF je Verwaltungsmitarbeiter“ _____	Gw - 43
KIWI-Kennzahl „Flächenverbrauch BGF je Schüler“ _____	Gw - 47
Potenziale und Fazit _____	Gw - 57
Korruptionsprävention und Vergabewesen _____	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 - 11
Funktionsprüfung des Vergabewesens _____	Ba - 11

Infrastruktur _____	In - 1
Vorbemerkung _____	In - 1
Inhalte, Ziel und Methodik der Prüfung _____	In - 1
Kennzahlen _____	In - 2
Verkehrsflächen und –anlagen _____	In - 3
Organisation und Steuerung _____	In - 3
Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung _____	In - 7
KIWI-Kennzahl „Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung“ _____	In - 17
Straßenbeleuchtung _____	In - 21
KIWI-Kennzahl „Ausgaben der Straßenbeleuchtung je 1.000 m ² beleuchtete Verkehrsfläche“ _____	In - 30
Technische Leistungen in den TBS _____	In - 32
Organisation und Steuerung _____	In - 32
Potenziale und Fazit _____	In - 35

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 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 angezeigt 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 im November/Dezember 2008 durchgeführt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Peter Timm-Arnold
Finanzen	Martina Loebardt
Personal	Bernhard Mayer
Jugend	Thomas Riemann
Gebäudewirtschaft	Reinhold Wegner
Bauleistungen/ Infrastruktur	Dirk Käsbach

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 $\pm 0,8$ aufweist, gehen wir von einer wesentlichen Abhängigkeit dieser Faktoren zueinander aus.

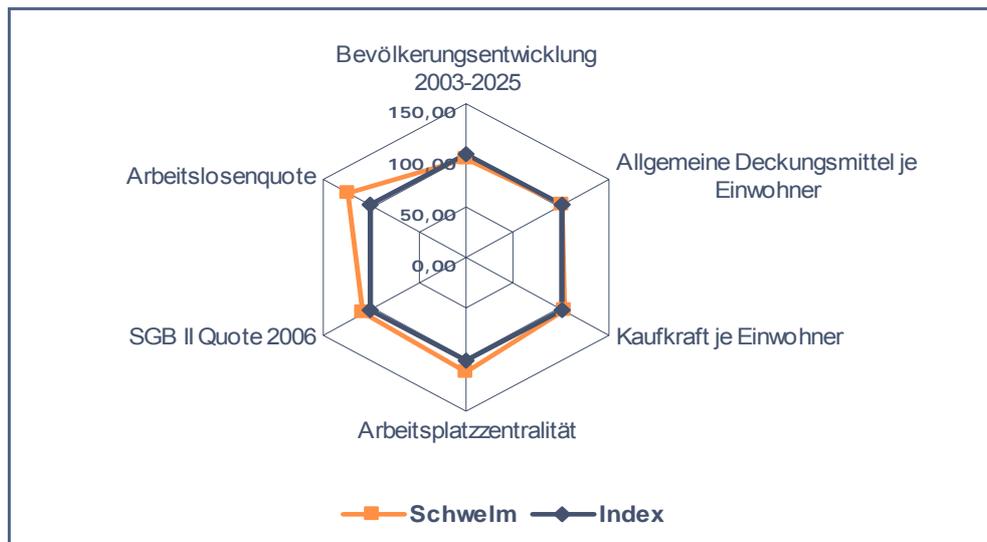
Sie finden hierzu in den Teilberichten fachbezogen nähere Ausführungen.

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

oben 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 2007. Die Ergebnisse über die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Jahres 2008 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 doppelten 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 Ein- wohner
Teilbericht Finanzen	690.000	23
Teilbericht Personal	1.349.000	46
Teilbericht Jugend	561.000	19
Teilbericht Gebäudewirtschaft	1.426.000	48
Teilbericht Bauleistungen/ Infrastruktur	199.000	7
Gesamtpotenzial:	4.225.000	143

Das Potenzial bezieht sich auf das Betrachtungsjahr 2007. 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 unabwiesbare 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 Schwelm mit den interkommunalen Vergleichswerten in tabellarischer Form.

Die Übersicht gibt Aufschluss über die Indexierung, die ermittelten Potenziale und erwarteten Tendenzen. Eine Indexierung der Kennzahlen im Prüfgebiet Infrastruktur haben wir nicht vorgenommen. Die Gründe hierfür (Zugrundlegung fiktiver, aber realistischer Flächen-Werte) ergeben sich aus dem Teilbericht.

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 Schwelm	Potenzial je Einwohner	Index	Tendenz
Finanzen					
Strukturelles Defizit/freie Spitze	Euro je Einwohner	-64	143*	2	↔
Laufende Einnahmen	Euro je Einwohner	2.073		3	↔
Schulden	Euro je Einwohner	2.287		2	↓
Personal und Organisation					
Personalquote - alternative -	Stellen je 1.000 Einwohner	6,90	46	1	↔
Jugend					
Zuschussbedarf des Jugendamtes	Euro je Einwohner	157	19	3	↔
Ausgaben der Hilfe zur Erziehung	Euro je Hilfefall	18.104		3	↔
Gebäudewirtschaft					
Ausgaben der Versorgungsmedien	Euro je m² BGF	11,71	11	2	↑
Ausgaben Reinigung	Euro je m² RF	12,41	8	2	↑
Ausgaben Hausmeister	Euro je m² RF	7,76	1	3	↔
Flächenverbrauch Verwaltungsmitarbeiter	m² BGF VG	54,75	11	2	↔
Flächenverbrauch Schüler	m² BGF Schulen	18,23	17	2	↑
Infrastruktur					
Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung	Euro je Einwohner	22,65			
Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung	Euro je 1.000 m² Verkehrsfläche	643			
Ausgaben der Straßenbeleuchtung	Euro je 1.000m² Verkehrsfläche	293	7		
* 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 Verwaltungshaushalte der Stadt Schwelm sind im Prüfzeitraum durchgehend defizitär. Trotz wachsender Gewerbesteuer-einnahmen und stabiler Schlüsselzuweisungen ist es der Stadt auch im Jahr 2007 nicht gelungen, eine freie Spitze zu erwirtschaften. Es haben bis zum 31. Dezember 2007 erhebliche nicht gedeckte Fehlbeträge aus Vorjahren bestanden.
- Mit Umstellung auf das NKF zum 1. Januar 2008 werden im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung u. a. aufgrund zu erwirtschaftender bilanzieller Abschreibungen und Rückstellungen negative Jahresergebnisse erwartet. Das Haushaltssicherungskonzept des Jahres 2008 sieht einen ausgeglichenen Haushalt erst im Jahr 2013 vor.
- Bei den Einnahmen je Einwohner positioniert sich die Stadt Schwelm oberhalb der Mehrzahl der von uns bisher geprüften Städte. Durch eine weitere Anpassung des Hebesatzes der Grundsteuer B ist eine Einkommenssteigerung möglich.
- Die Schulden im Kernhaushalt sind angestiegen; negativ wirken sich in diesem Zusammenhang auch die durch nicht gedeckte Fehlbeträge entstandenen Kassenkredite aus. Im interkommunalen Vergleich der Schulden je Einwohner positioniert sich die Stadt spürbar oberhalb anderer Kommunen gleicher Größenklasse.
- Im Rahmen unserer Prüfung sind zahlreiche Einsparmöglichkeiten, sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabeseite aufgezeigt worden. Durch die genannten Maßnahmen ist eine Verbesserung der strukturellen Situation um rund 143 Euro je Einwohner möglich.

Personal

- Die Personalausstattung der Stadt Schwelm hat sich im Betrachtungszeitraum nach einem vorübergehenden Anstieg im Jahr 2005 (u.a. bedingt durch Stellenzuwächse im Bereich ALG II) seit 2006 leicht verringert. Insgesamt bewegt sie sich damit aktuell aber relativ deutlich über dem quantitativen Niveau der ersten Prüfrunde (Basisjahr 2002).
- Die relative Positionierung im interkommunalen Vergleich der Personalquote sowie der Personalausgaben hat sich seit der ersten überörtlichen Prüfung weiter verschlechtert. Der aktuelle Kennzahlenwert für die Personalausgaben je Einwohner liegt mit 550 noch deutlicher über dem interkommunalen Mittelwert von 364 als im Vergleichsjahr 2002. Der damalige Mittelwert lag bei 353 Euro, der Wert der Stadt Schwelm bei 502 Euro. Somit ist der Kennzahlenwert der Stadt deutlich stärker gestiegen als der interkommunale Mittelwert.
- Bei Betrachtung der so genannten „alternativen“ Ausgabenquote, bei der wir die unterschiedlichen Belastungen der Kommunen in verschiedenen, personalintensiven Aufgabenbereichen (u.a. Gebäudereinigung, Feuerwehr/Rettungsdienst, ALG II) auszublenden, liegt der Wert der Stadt Schwelm mit 365 Euro wiederum deutlich über dem Mittelwert von 266 Euro und stellt zudem den Maximalwert dar.
- Analog zur Ausgangssituation stellt sich die Personalquote der Stadt im interkommunalen Vergleich dar. Der Wert bei der Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ liegt mit 10,83 im Bereich des Maximalwerts (Mittelwert: 7,36). Er liegt damit ferner über dem Niveau des Jahres 2002 von 10,29. Während der interkommunale Mittelwert seit dem Jahr 2002 (7,71) gesunken ist, ist der Wert der Stadt weiter gestiegen.
- Auch beim Vergleich der alternativen Personalquote, bei der einige Aufgabengebiete zusätzlich bereinigt werden, liegt der Wert der Stadt Schwelm von 6,57 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner deutlich über dem Mittelwert von 5,05. Der Wert Schwelms liegt relativ nahe am Maximalwert von 7,04. Dies zeigt, dass die quantitative Stellenausstattung der Stadt Schwelm - ge-

messen am Aufgabenspektrum - insgesamt auf hohem Niveau liegt.

- Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage der Stadt besteht die zwingende Notwendigkeit, die Konsolidierungsbestrebungen zu intensivieren. Die leicht positive Tendenz der Personalausgabenentwicklung seit 2006 ist dazu nur ein erster Schritt. Die bisherigen Maßnahmen reichen nicht aus, um eine wirkungsvolle Konsolidierung im Personalhaushalt zu erzielen.
- Dass hierzu noch umfängliche Potenziale vorhanden sind, ergibt sich auch aus dem interkommunalen Vergleich des Personaleinsatzes in diversen, einheitlich definierten Aufgabenbereichen der Verwaltung. Bei dieser Betrachtung ergeben sich Hinweise auf Potenziale mit einem Gesamtvolumen in Höhe von rund 1.348.883 Euro (28,83 Ist-Stellen).
- Die Stadt Schwelm sollte die betroffenen Aufgabenfelder eingehend organisatorisch untersuchen und prüfen, inwieweit die genannten Potenziale realisierbar sind. Darüber hinausgehend sollten auch die übrigen Aufgabenbereiche in eine kritische Analyse des Leistungsumfangs und der Standards einbezogen werden.

Jugend

- Es besteht die Möglichkeit der Verbesserung der Steuerungsleistung in den Produktgruppen und auf der Leitungsebene durch den Aufbau eines ziel- und kennzahlengestützten Qualitätsmanagementsystems unter Berücksichtigung des notwendigen Personalbedarfes.
- Die gesetzlichen und fachpolitischen Anforderungen an den Schutzauftrag für Kinder sind in der Dienstanweisung zum Meldeverfahren nicht voll umgesetzt. Notwendige Inhalte in den Leistungsdokumentationen werden daher in den Fallakten nur zum Teil erbracht.
- Mit 18.104 Euro je Helfefall liegt die Stadt Schwelm landesweit deutlich über dem Mittelwert. Beeinflusst wird das Ergebnis durch die unterhalb des Benchmark liegende Ausprägung am-

bulanter Hilfen sowie einer am Benchmark liegenden Leistungsdichte und einem sich unterhalb des Benchmark orientierenden Anteil der Vollzeitzeitpflege an den stationären Hilfen sowie dem Maximalwert bei den Heimunterbringungskosten je Hilfe-fall.

- Es erfolgt kein gezielter Einsatz von Reintegrationskonzepten bei Heimunterbringungen.
- Das recht gute Angebot an präventiven Maßnahmen erfasst nicht alle dem Familiensystem zugehörigen Personen. Die Einflussnahme auf Angebote und Leistungen der Erziehungsberatungsstelle sind nur eingeschränkt möglich.
- Die regelmäßige Betrachtung der Wirksamkeit der gewählten Hilfe im Hilfeplanverfahren basiert nicht auf konkreten Verfahrensstandards.
- Ergebnisverbesserungen sind durch den weiteren Ausbau des Anteils ambulanter Hilfen, der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen sowie durch eine Modifizierung der Bearbeitung von Teilleistungsstörungen noch möglich. Das Potenzial liegt bei insgesamt 561.831 Euro.

Gebäudewirtschaft

- Die Analysen zur Gebäudewirtschaft der Stadt Schwelm zeigen insbesondere in der organisatorischen Ausgestaltung noch Entwicklungsbedarf. Der Rat der Stadt Schwelm hat im Dezember 2009 richtungsweisende Entscheidungen getroffen. Vorrangig sollte ein Gebäudekataster erstellt werden, welches die relevanten Steuerungsgrößen des Gebäudebestandes (Flächen, Nutzungen, Kosten) an einer Stelle zusammenfasst und die Grundlage für die Bildung von Kennzahlen und Kennzahlenanalysen bilden kann.
- Die Verbräuche und Ausgaben für Versorgungsmedien sind überdurchschnittlich hoch und lassen trotz erkennbarer Rückgänge in den vergangenen Jahren einen weiteren erheblichen Handlungsbedarf erkennen.

- Die Kennzahlenausprägungen für die Gebäudereinigung lässt Potenziale erkennen, die eine Grundsatzentscheidung darüber erfordert, ob die Stadt Schwelm weiter an der Eigenreinigung festhalten möchte oder einen zügigen Ausstieg mit flankierenden Maßnahmen einleitet. Die Optimierung der Eigenreinigung erfordert zusätzlichen Aufwand. Der Umstieg in die Fremdreinigung hätte die größere Chance, das Ziel einer wirtschaftlichen Gebäudereinigung zu erreichen.
- Das Flächenmanagement birgt insbesondere unter Berücksichtigung der Auswirkungen des demografischen Wandels grundsätzlich die größten Potenziale und bedarf daher der weiteren besonderen Aufmerksamkeit im Rahmen steter und laufender Konsolidierungsbemühungen. Im Hinblick auf die Verwaltungsgebäude ist die Stadt Schwelm am vorhandenen Bestand gebunden. Kurzfristige Optimierungen sind kaum realisierbar. Insofern liegt das Hauptaugenmerk auf den Schulen. Der Rat der Stadt Schwelm hat bereits 2007 die Aufgabe von Schulstandorten beschlossen. Dennoch ist heute immer noch ein Flächenüberhang feststellbar ist, der sich zukünftig noch verstärkt.
- Nicht zuletzt die von uns erstellten interkommunalen Vergleichsbetrachtungen zeigen dieses auf: Potenziale in den immobilienwirtschaftlichen Kernbereichen Bewirtschaftung und Fläche in einer Größenordnung um rund 1,4 Mio. Euro.

Bauleistung/Infrastruktur

- Im Prüffeld „Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens“ erreichte die Stadt Schwelm einen Erfüllungsgrad von 42 Prozent. Eine deutlich verbesserte Korruptionsprävention könnte erreicht werden, wenn eine zentrale Vergabe- und Submissionsstelle eingerichtet würde.
- Der Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen" erreicht einen Wert von 66 Prozent. Bedeutende Schritte einer ergebnisorientierten Verwaltung wie der Erfassung der Verkehrsflächen und der Erstellung eines Schadenkatasters sind bereits erledigt. Die aktive Steuerung des Bereiches durch die Verwaltung sowie die Datentransparenz sollten erhöht werden.

- Die Unterhaltungsausgaben für Straßen- und Wirtschaftswege sind auf Einwohner bezogen unterdurchschnittlich. Im Verhältnis zu der fiktiv von uns ermittelten Verkehrsfläche in Schwelm liegt der Ressourceneinsatz erkennbar über dem Mittelwert. Der Straßenzustand ist dabei als eher schlecht zu beurteilen.
- Die Ausgaben für die Straßenbeleuchtung sind im interkommunalen Vergleich hoch. Insbesondere die Unterhaltungsausgaben sind besonders auffällig. Optimierungspotenziale ergeben sich auch für die Energieausgaben, bei denen der bisher eingeschlagene Weg zur Energieeinsparung weiter vorangetrieben werden sollte.
- Beim Erfüllungsgrad „Optimierter technischer Betrieb“ erreicht die Stadt Schwelm einen Wert von 90 Prozent. Dies ist grundsätzlich ein gutes Ergebnis, zu berücksichtigen ist dabei, dass eine umfassende Beurteilung der Verfahren innerhalb der TBS aufgrund deren rechtlicher Stellung nicht möglich ist.

Ergebnisse im Einzelnen

Finanzen

Vorbemerkung

Die überörtliche Prüfung der Stadt Schwelm bezieht sich auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 2004 bis 2007 und die Beachtung der hierfür einschlägigen Bestimmungen der Gemeindeordnung (GO) und der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO). Die festgestellten Entwicklungen und die Positionierungen im interkommunalen Vergleich lassen eine Dokumentation und Analyse der derzeitigen Situation der Stadt Schwelm zu und sind Ansatzpunkt für Handlungsempfehlungen.

Inhalte, Ziel und Methodik

Ziel der Prüfung ist es, sowohl unter rechtlichen als auch insbesondere unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Finanzsituation der Stadt Schwelm 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. Unsere Prüfung wird um die Module Musikschule, Stadtbücherei, Erwachsenenbildung und Feuerschutz erweitert.

Kennzahlen

Für die interkommunalen Vergleiche ist das Haushaltsjahr 2007 das Basisjahr. Intrakommunale Kennzahlenvergleiche führen wir für den Zeitraum von 2004 bis 2007 durch.

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

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

Über den Zeitreihenvergleich der Jahre 2004 bis 2007 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.

Steuerung

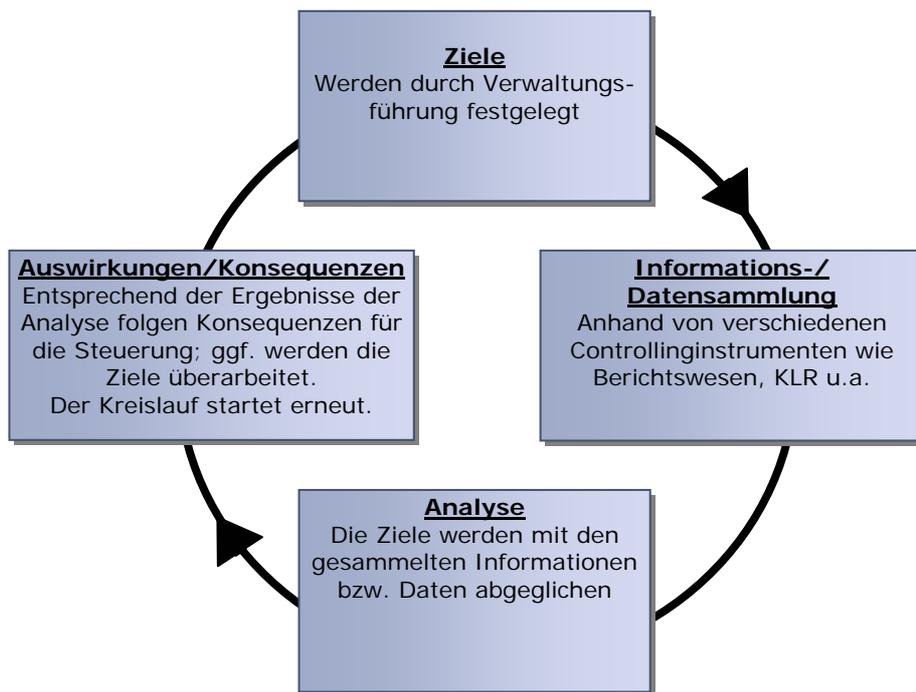
Planung, Vollzug und Kontrolle des kommunalen Haushalts sind ebenfalls Bestandteil eines finanzwirtschaftlich ausgerichteten und ergebnisorientierten Managementprozesses. Den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente sehen wir auch in diesem Kontext als Voraussetzung, um den städtischen Ressourceneinsatz 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 Controllingssystem gliedert sich dabei grundsätzlich in zwei Teilbereiche:

Teilbereiche des Controllings	
Strategisch (zentral – dezentral)	Operativ (zentral – dezentral)
<ul style="list-style-type: none"> • Mittel- bis langfristige Ausrichtung • Dauerhafte Aufgabenerfüllung • Zukünftige Ausgestaltung und Ausrichtung des Verwaltungshandelns (Leitziele) • Entwicklung und Nutzung vorhandener Erfolgspotenziale 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausrichtung auf aktuelle Aktivitäten • Nutzung vorhandener Potenziale im Sinne vereinbarter messbarer Ziele • Nachsteuerung 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). Die strategische Ausrichtung erfolgt in Abstimmung mit allen Entscheidungsträgern. Zu den Entscheidungsträgern gehören die Politik und die Führungskräfte der Verwaltung, aber auch andere am Prozess beteiligte Partner.

Die Ausgestaltung und Inhalte dieser Teilbereiche erfolgen im Rahmen der Stufen eines Controllingkreislaufes.



In der Stadt Schwelm ist noch kein entsprechender Steuerungs- und Controllingkreislauf vorhanden. Die Stadt befindet sich gegenwärtig in der Umstellungsphase auf das NKF, was erhebliche personelle Ressourcen bindet. In den kommenden Jahren ist beabsichtigt, die Haushalte um weitere Kennzahlen zu erweitern und daraus Ziele für die einzelnen Produkte zu entwickeln. Dem entsprechend sind die dargestellten Phasen zurzeit nicht mit Leben gefüllt, da mangels echter Ziele und Kennzahlen eine Datensammlung und Analyse hierzu nicht erfolgen kann.

Folgende Ziele lassen sich definieren:

- Funktionsziele (Was soll erreicht werden?),
- Zeitziele (Bis wann soll es erledigt werden?),
- Finanzziele (Was sind wir bereit auszugeben?).

Empfehlung

Ausgehend von einer strategischen Zielausrichtung sollte eine Verwaltungssteuerung auf Basis von Finanz-, Zeit- und Funktionszielen implementiert werden.

Controllinginstrument 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 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.

Aktuelle Situation

- Die für die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung erforderlichen Module liegen vor.
- Im Gebäudemanagement wird – als erster Schritt - eine KLR Struktur eingeführt.
- Die Stadt Schwelm beabsichtigt eine Ausweitung der Kosten- und Leistungsrechnung auf alle - für die Erlangung von entsprechenden Informationen notwendigen - Teile der Verwaltung.
- Eine Ausweitung auf die gesamte Verwaltung ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht geplant.

Controllinginstrument Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung

Im Rahmen der Budgetierung erfolgt durch die Dezentralisierung der Finanzverantwortung in die Fachbereiche eine Verantwortungsverlagerung auf die Ebene der Leistungserbringer. Die Fachbereiche tragen somit neben der Fachverantwortung auch die Finanzverantwortung. In diesen Organisationseinheiten soll die Finanzverantwortung gestärkt und ein stärkeres Bewusstsein für Wirtschaftlichkeit geschaffen werden.

Durch die Budgetregeln sollen dabei

- die Herstellung einer Einheit von Entscheidung und Finanzverantwortung;
- der Abbau von Schnittstellen;

- die Ergebnisverantwortung für die Aufgabenerledigung der jeweiligen Fachbereiche;
- eine Stärkung von Kompetenz, Gestaltungsspielraum und Kostenbewusstsein der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den jeweiligen Fachbereichen und
- die Schaffung von Transparenz

gefördert werden.

Die Stadt Schwelm hat – vor dem Hintergrund ihrer schwierigen Haushaltslage – bisher auf das Instrument der Budgetierung verzichtet.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Schwelm – nach erfolgreicher Umstellung ihres Rechnungswesens – das Instrument der Budgetierung einzuführen.

Controllinginstrument Berichtswesen

Unverzichtbar für ein Controllingssystem und eine effiziente Umsetzung der dezentralen Ressourcenverantwortung ist ein funktionierendes und aussagekräftiges Berichtswesen.

Ein strukturiertes Berichtswesen ist Teil eines guten Controllings. In bestimmten Zeitintervallen wird dem Verwaltungsvorstand und der Politik in einer festgelegten strukturierten Form berichtet. Solche Berichte sollten in kürzester Form einen Überblick über den gegenwärtigen Stand des Ressourcenverbrauchs sowie über die daraus abgeleiteten Prognosen geben. Diese Indikatoren können der Verwaltungsspitze und den politisch Verantwortlichen helfen, schnell sachlich begründete Entscheidungen zu treffen.

Aktuelle Situation

- Die Kämmerei der Stadt Schwelm erstellt unterjährig Berichte, die über die Entwicklung der wichtigsten Finanzpositionen informieren. Diese Informationen werden an den Verwaltungsvorstand und die Politik weitergeleitet.

- Auch die Fachbereiche erstellen Berichte für die jeweiligen Fachausschüsse.
- Eine zentrale Stelle, die diese Informationen bündelt gibt es noch nicht.
- Der Erfolg der im Haushaltssicherungskonzept dargestellten Maßnahmen wird lediglich im Rahmen des Rechenschaftsberichtes dargestellt, ein unterjähriges Controlling erfolgt nicht.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Schwelm ein zentrales Controlling einzurichten. Hier sollten die Erkenntnisse aus den Fachbereichen gebündelt und dann an den Verwaltungsvorstand und die politischen Gremien weitergeleitet werden.

Aufgabe dieser zentralen Einheit sollte auch die Kontrolle des Zielerreichungsgrades der im Rahmen der Haushaltssicherungskonzepte festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen sein.

Haushaltswirtschaftliche Situation

Die Stadt Schwelm ist als mittlere kreisangehörige Kommune von uns im Jahr 2004 zum ersten Mal überörtlich geprüft worden. Sie ist Kreisstadt des Ennepe-Ruhr-Kreises mit 29.543 Einwohnern (31.12.2007). Aufgrund ihrer reizvollen Lage ist sie als Wohnort beliebt und verfügt über sämtliche Schulformen, zahlreiche Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie Geschäfte des täglichen Bedarfs. Darüber hinaus sind die kreisfreien Städte Köln, Wuppertal und Remscheid sowie das Ruhrgebiet, das Rheinland und das Sauerland gut erreichbar.

Der Stadt Schwelm ist es in den Jahren 2000 bis 2008 nicht gelungen, ihren Haushalt strukturell auszugleichen.

Diese Entwicklung wird sich im NKF voraussichtlich fortsetzen. Laut Haushaltsplan für das Jahr 2008 rechnet die Stadt Schwelm auch weiterhin mit Fehlbeträgen, die eine Entnahme von Mitteln aus der Ausgleichsrücklage erforderlich machen.

Haushaltsinformationen

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			
2004	55.918	53.295	12.341	12.341
2005	54.210	58.369	10.044	10.044
2006	44.114	50.497	6.005	6.005
2007	50.329	52.365	4.903	4.903

- Die bereinigten Einnahmen des Verwaltungshaushaltes 2004 liegen - wegen einer Rückzuführung in Höhe von 6,65 Mio. Euro - über den bereinigten Ausgaben.
- Durch die regelmäßige Aufnahme von Krediten konnte der Vermögenshaushalt durchgängig ausgeglichen werden
- Für die Durchführung des Vermögenshaushaltes wird eine nach Dringlichkeit gewichtete Prioritätenliste erstellt. Der Umfang der Abwicklung ist davon abhängig, inwieweit durch den Landrat des Ennepe-Ruhr-Kreises – als untere städtische Verwaltungsbehörde - den Kreditrahmen genehmigt.

Um vorab einen Überblick über die allgemeine haushaltswirtschaftliche Situation in Schwelm geben zu können, stellen wir die Eckpunkte der haushaltswirtschaftlichen Situation dar:

Haushaltswirtschaftliche Situation auf Grundlage der Jahresrechnung 2007		
Merkmal	Tausend Euro	Erläuterungen
Haushaltsvolumen		
Verwaltungshaushalt Ausgaben	52.365	
Verwaltungshaushalt Einnahmen	50.329	
Vermögenshaushalt	4.903	ausgeglichen
Strukturelles Defizit	1.901	
Fehlbetrag laut Jahresrechnung	18.542	
Veranschlagter Fehlbetrag	16.507	
Nicht abgedeckte Fehlbeträge	14.884	
Rückzuführungen	0	
Pflichtzuführung/Sollzuführung	1.068	erbracht
Haushaltssicherungskonzept	ja	
NKF-Einführung zum	01.01.2008	
Einwohnerzahl (31.12.2007)	29.534	

Die Stadt Schwelm hat zum 01.01.2008 ihr Rechnungswesen auf NKF umgestellt. Der Haushaltsplanentwurf für das Jahr 2009 und die Eröffnungsbilanz werden gegenwärtig erstellt.

Haushaltssicherungskonzept der Stadt Schwelm

Grundsätzliches zur Haushaltssicherung

Der gesetzlichen Verpflichtung, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen und abzuschließen, können viele Kommunen wegen den in den vergangenen Jahren schlechter gewordenen finanziellen Rahmenbedingungen nicht mehr nachkommen. Folge ist nach § 75 Abs. 4 GO die Verpflichtung zur Vorlage eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK), in dem Festlegungen zur baldigen Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs zu treffen sind.

Die im Haushaltssicherungskonzept der Stadt Schwelm festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen müssen sich an dem vom Innenministerium erlassenen Handlungsrahmen für die Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten¹ orientieren.

¹ Erlass des Innenministeriums vom 06.10.1999 - III B 1 - 44.10 -6253/99

- Optimierung der Personalausgaben

Ziel muss eine Senkung der Personalausgaben sein. Hierzu ist ein nachvollziehbares Konzept vorzulegen, das eine Optimierung der Verwaltungsorganisation einschließt.

- Optimierung der sächlichen Verwaltungs- und Betriebsausgaben

Bei den Pflichtaufgaben sind alle Möglichkeiten der Kostenreduzierung auszuschöpfen. Die Aufgabenwahrnehmung ist mit dem Ziel zu überprüfen, sie auf kostengünstigere Weise zu erfüllen. Dazu gehört auch die Möglichkeit, Aufgaben in Kooperation mit anderen Kommunen wahrzunehmen.

- Einschränkung freiwilliger Leistungen und Förderung bürgerschaftlichen Engagements

Bei Kommunen in der vorläufigen Haushaltswirtschaft kommen neue freiwillige Leistungen nicht in Betracht. Der Umfang der bisherigen freiwilligen Leistungen muss schrittweise reduziert werden; ggf. unter Kündigung bestehender Verträge. Vorhandene freiwillige Leistungen, die nicht aufgegeben/privatisiert werden sollen, sind auf Kostenreduzierung durch verstärktes bürgerschaftliches Engagement zu prüfen

- Verbesserung der Steuereinnahmen

Die Hebesätze für Gewerbe- und Grundsteuern müssen sich – bezogen auf die Gemeindegrößenklasse – am Landesdurchschnitt orientieren.

- Einbeziehung der Sondervermögen und Beteiligungen

Die Konsolidierung muss auch die Sondervermögen und die Beteiligungen der Kommune einbeziehen. Die Möglichkeiten zur Zuschussreduzierung bzw. zur Erzielung angemessener Gewinne für den kommunalen Haushalt sind auszuschöpfen.

- Reduzierung der Investitionstätigkeit / Haushaltsausgabereste

Der Beginn neuer Investitionsmaßnahmen unterliegt im „Nothaushaltsrecht“ der Zustimmung der Kommunalaufsicht. Die Zustimmung kann auf der Grundlage einer zusammenfassenden Prioritätenliste erfolgen. Anfinanzierte Projekte, für die Ausgabereste gebildet wurden, sind erneut auf den Prüfstand zu stellen.

Ggf. ist auf eine Realisierung zu verzichten. Noch nicht begonnene Maßnahmen sind zurückzustellen und ersparte Ausgaberechte abzusetzen.

- Veräußerung von Grundvermögen

Das vorhandene Vermögen der Gemeinde ist daraufhin zu überprüfen, inwieweit es für den öffentlichen Zweck noch benötigt wird.

- Reduzierung der Verschuldung und des Kapitaldienstes

Eine Nettoneuverschuldung ist zu vermeiden, die Zinsbelastung ist so gering wie möglich zu halten.

Ausführungen zu den einzelnen Handlungsfeldern machen wir in den nachfolgenden Abschnitten sowie in den übrigen Teilberichten dieses Prüfungsberichtes.

Aktuelle Situation

Die Stadt Schwelm befindet sich seit dem Haushaltsjahr 1994 in der Haushaltssicherung. Die Haushaltssicherungskonzepte bis 2006 wurden durch den Landrat des Ennepe-Ruhr-Kreises genehmigt. Für das Haushaltssicherungskonzept 2006 wurde die Genehmigung erstmalig versagt, da mit der vorgelegten mittelfristigen Finanzplanung der maximal zulässige Zeitraum für den Haushaltsausgleich überschritten wurde. Seit diesem Zeitpunkt befindet sich die Stadt Schwelm im Nothaushaltsrecht.

Durch die Asbestbeseitigungs- und Sanierungsmaßnahmen der Dietrich-Bonhoeffer-Realschule hat sich die Haushaltssituation der Stadt Schwelm weiter verschärft.

Das Haushaltssicherungskonzept des Jahres 2008 beinhaltet die folgenden Schritte:

- Neues Bäderkonzept
- Verringerung der Aufwendungen in den Bereichen Flächennutzungsplan, Bodennutzung und Forstwirtschaft
- Umsetzung eines Energiesparkkonzeptes
- Personalwirtschaftskonzept 2008-2013 mit Stellenabbau

- Erträge aus Grundstücksverkäufen
- Reduzierung des Kassenkreditvolumens durch die Umsetzung von HSK Maßnahmen
- Erhöhung der Gewinnausschüttung der Sparkasse (+250.000 Euro)
- Verringerung der Kosten der Unterkunft durch eine erhöhte Vermittlungstätigkeit.

Dies soll zu folgenden Verbesserungen führen:

Gepplante Verbesserungen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung				
2009	2010	2011	2012	2013
431.450	982.450	2.448.750	2.753.400	3.057.050

Analyse des Haushaltsausgleichs

Im Rahmen unserer Untersuchung der strukturellen Haushaltssituation der Stadt Schwelm haben wir insbesondere folgende Sachverhalte in die Analyse einbezogen, die jedoch auf Grund der zum 01.01.2008 durchgeführten Umstellung auf das NKF in reduzierter Form erfolgt.

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

Zuführung an den Verwaltungshaushalt (Rückzuführung)

Der gesetzliche Regelfall sieht Überschüsse des Verwaltungshaushalts vor, die dem Vermögenshaushalt zuzuführen sind. Unter bestimmten Voraussetzungen ist auch der umgekehrte Weg, nämlich eine Entnahme von Rücklagemitteln und deren Zuführung an den Verwaltungshaushalt, zulässig, wenn damit dessen Ausgleich oder zumindest eine Reduzierung des dort vorhandenen Defizits erreicht werden kann.

Eine Zuführung vom Vermögens- an den Verwaltungshaushalt ist jedoch 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 Schwelm hat das Instrument der Rückzuführung, wie die nachfolgende Tabelle veranschaulicht, genutzt.

Zuführungen zum Verwaltungshaushalt				
	Haushaltsjahr			
	2004	2005	2006	2007
	Angaben in Tausend Euro			
Zuführung gesamt	6.708	3.925	103	27
Entnahmen aus Sonderrücklagen	0	0	0	0
Zuführungen aus Mitteln der Schul-/Sportpauschale	58	8	0	27
Rückzuführungen	6.650	3.917	103	0
Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage	0	0	0	27
Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens	6.671	3.927	118	68
Einnahmen aus Krediten (Rechnungsergebnis)	1.896	1.997	2.284	680

- Von der Möglichkeit der Rückzuführung machte die Stadt Schwelm bis zum Haushaltsjahr 2006 Gebrauch.
- In den Jahren 2004 und 2005 wurden - zum Defizitabbau gemäß Haushaltssicherungskonzept - insgesamt rund 10,6 Mio. Euro dem Verwaltungshaushalt zugeführt.
- Zur Erhaltung und Optimierung gemeindlichen Vermögens erfolgte zum 31.12.2004 die Umwandlung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Technische Betriebe Schwelm“ in eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. In diesem Zusammenhang konnten Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens dem Verwaltungshaushalt zugeführt werden.

Zuführungen an den Vermögenshaushalt

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

Zusammensetzung der Zuführung zum Vermögenshaushalt			
Jahr	Sollzuführung	Pflichtzuführung	Tatsächliche Zuführung
	Angaben in Tausend Euro		
2004	76	969	1.010
2005	78	940	940
2006	182	1.001	1.006
2007	187	1.069	1.203

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.

Sollzuführung

Unabhängig von der Höhe der Pflichtzuführung ist die Sollzuführung zu betrachten. Gemäß § 22 Abs. 1 Satz 3 GemHVO soll die Zuführung zum Vermögenshaushalt insgesamt mindestens so hoch sein, dass sie die aus speziellen Entgelten gedeckten Abschreibungsbeträge finanziert. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Kommune den Werteverzehr des eingesetzten Vermögens aus dem Verwaltungshaushalt erwirtschaftet und dem Vermögenshaushalt zuführt.

Ein Vergleich zwischen den durch die Stadt Schwelm tatsächlich geleisteten Zuführungsbeträgen an den Vermögenshaushalt und den gebuchten Abschreibungen, die nach § 22 Abs. 1 Satz 3 GemHVO die Grundlage für die Ermittlung der Sollzuführung darstellen, zeigt, dass über die dem Vermögenshaushalt tatsächlich zugeführten Mittel die Sollzuführung in allen von uns geprüften Haushaltsjahren erbracht werden konnte.

Feststellung

In allen von uns geprüften Haushaltsjahren hat die Stadt Schwelm die Pflicht- und Sollzuführung erbracht.

Bestand der allgemeinen Rücklage

Nach § 88 GO ist die Stadt Schwelm 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 Schwelm (jeweils Stand 31.12. des Jahres) im Zeitverlauf dar.

Bestand der allgemeinen Rücklage				
	Haushaltsjahr			
	2004	2005	2006	2007
Angaben in Tausend Euro				
Bestand der allgemeinen Rücklage	217	225	491	473
Mindestbestand	1.562	1.717	1.824	1.854

- Der Bestand der allgemeinen Rücklage liegt durchgängig unter dem Mindestbestand.
- Die Liquidität musste die Stadt Schwelm durch die Aufnahme von Kassenkrediten sicherstellen, in diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Ausführungen zum Thema Gesamtverschuldung.
- Mit der Einführung des NKF gibt es keine Rücklagen im kameraleen Sinne mehr. Die vorhandenen Mittel der allgemeinen Rücklage gehen vollständig in der Bilanzposition „liquide Mittel“ (Aktiva) auf.

Einnahmesituation

Einnahmestruktur

Um die Finanzströme der Stadt Schwelm darstellen und analysieren zu können, stellen wir die Einnahmeanteile der verschiedenen Einnahmearten bezogen auf die sachlich bereinigten Einnahmen² dar:

Anteil der Einnahmearten an den sachlich bereinigten Einnahmen				
Merkmal	Haushaltsjahr			
	2004	2005	2006	2007
Angaben in Tausend Euro				
sachlich bereinigte Einnahmen	55.918	54.210	44.114	50.329
Realsteuern	14.357	15.379	16.582	18.010
<i>davon Grundsteuer</i>	<i>2.955</i>	<i>3.262</i>	<i>3.336</i>	<i>3.322</i>
<i>davon Gewerbesteuer</i>	<i>11.402</i>	<i>12.117</i>	<i>13.246</i>	<i>14.688</i>
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	10.066	9.934	10.380	11.739
Schlüsselzuweisungen inkl. Nachzahlung(en)	4.134	1.602	3.128	4.649
Einnahmen aus Gebühren und Entgelten	11.135	10.796	1.771	1.974
Hauptgruppe 2 (ohne kalkulatorische Einnahmen)	9.628	6.625	2.991	3.400
sonstige Einnahmen	6.598	9.873	9.262	10.558

- Ab 2005 konnte die Stadt Schwelm von der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung profitieren. Die Gewerbesteuereinnahmen stiegen gegenüber dem Jahr 2004 um rund 6,3 Prozent.
- Im Jahr 2007 steigen die Gewerbesteuereinnahmen weiter auf dann rund 14,7 Mio. Euro.
- Seit dem 01.07.2005 ist der Ennepe-Ruhr-Kreis Träger des Rettungsdienstes. Seitdem erfolgt die Abrechnung und Vereinnahmung der Rettungsdienst- und Krankentransportgebühren zentral durch die Kreisverwaltung.
- Die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten reduzieren sich weiter ab 2006. Seit diesem Zeitraum werden die Gebühreneinnahmen

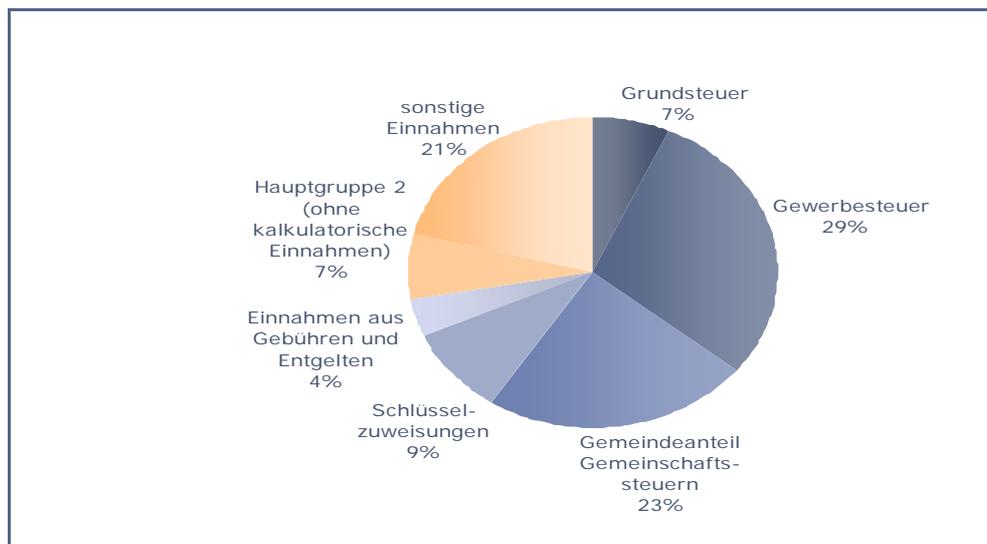
² vgl. Ausführungen unter dem Punkt Haushaltsergebnisse

men direkt durch die Technischen Betriebe der Stadt Schwelm (Anstalt öffentlichen Rechts) realisiert.

- Zuführungen an den Verwaltungshaushalt führen in den Jahren 2004 und 2005 zu erhöhten Einnahmen bei der Hauptgruppe zwei.

Grafisch stellt sich diese Struktur wie folgt dar:

Einnahmeanteile der Stadt Schwelm im Jahr 2007



- Wesentliche Einnahmefaktoren der Stadt Schwelm sind die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern, welche in Summe rund 52 Prozent der Gesamteinnahmen ausmachen.
- Unter Berücksichtigung der Grundsteuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen erzielt die Stadt in diesen vier Bereichen Anteile in Höhe von 68 Prozent, was einen hohen Wert im interkommunalen Vergleich darstellt.
- Auf die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten entfällt im Jahr 2007 ein prozentualer Anteil in Höhe von vier Prozent, dies liegt interkommunal im unteren Bereich. Bei der Betrachtung muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Gebühreneinnahmen direkt von den Technischen Betrieben der Stadt Schwelm vereinnahmt werden

Allgemeine Deckungsmittel

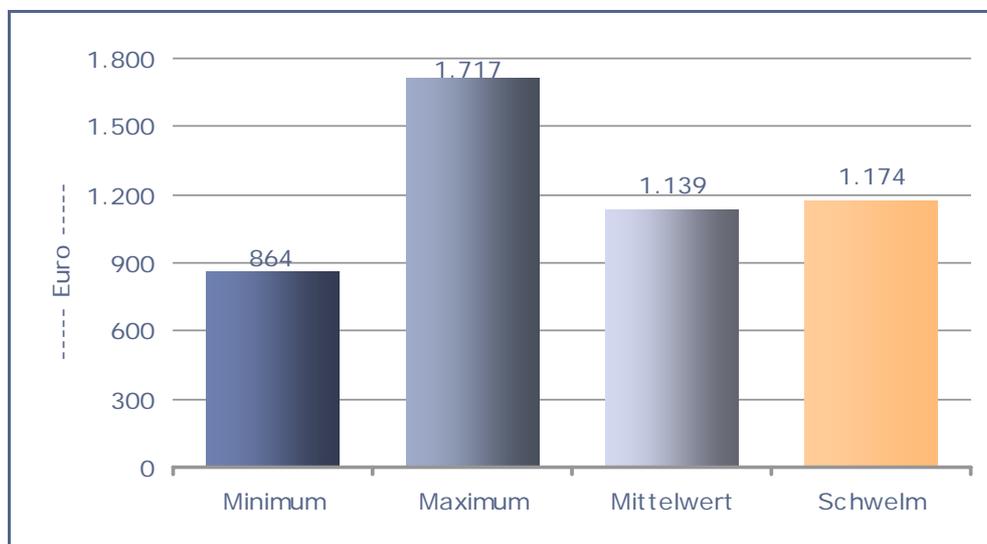
Unter dem Begriff allgemeine Deckungsmittel haben wir für unsere Prüfung die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern sowie die Schlüsselzuweisungen zusammengefasst. Dieser Wert dient uns, unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs, als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Einnahmekraft der von uns geprüften Kommunen.

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Schwelm haben sich wie folgt entwickelt:

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner			
2004	2005	2006	2007
960	912	1.020	1.174

Der Vergleich mit den anderen durch uns geprüften Städten führt für das Haushaltsjahr 2007 zu folgendem Ergebnis:

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2007



- Die Stadt Schwelm positioniert sich leicht über dem von uns errechneten Mittelwert.
- Im Eckwertevergleich 2004/2007 sind die allgemeinen Deckungsmittel um rund 22,3 Prozent gestiegen.

Einnahmen aus Gebühren und Entgelten

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 Stadt Schwelm 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 Einwohner auch durch diese finanziert werden.

Eine detaillierte Prüfung der einzelnen Gebührenkalkulationen ist im Rahmen unserer Prüfung nicht möglich, da die Gebührenkalkulation durch die Technischen Betriebe (Anstalt öffentlichen Rechts) der Stadt Schwelm erfolgt. Wir haben folgende Gebührenhaushalte genauer betrachtet:

- Abwasserbeseitigung
- Straßenreinigung
- Abfallentsorgung
- Bestattungswesen

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 („Kostendeckungsgebot“). Bei Einrichtungen, die in der Regel aus Entgelten finanziert werden, sind in die Kosten auch nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelte Abschreibungen und Verzinsungen des Anlagekapitals einzubeziehen (§ 12 GemHVO).

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

Die Zulässigkeit der Berechnung von Abschreibungen auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes und die Kalkulation einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung ergibt sich direkt aus § 6 KAG. Aber auch weitere Vorschriften der GO (§ 109 Abs. 2) und der Eigenbetriebsverordnung (§ 10 Abs. 5) verweisen auf die Zulässigkeit dieser Kosten bei wirtschaftlicher Betätigung der Kommune.

Kalkulatorische Abschreibungen

Der Wiederbeschaffungszeitwert dient der Ansammlung von Beträgen für Ersatzbeschaffungen am Ende der Nutzungsdauer. Er entspricht dem um die Altersminderung reduzierten Wiederbeschaffungswert eines Gutes. Im Gegensatz hierzu ist die Berechnung von Abschreibungen gemäß handelsrechtlicher Vorschriften, wie sie für die Rechnungslegung des Sondervermögens anzuwenden sind, nur von den Anschaffungs- und Herstellkosten ausgehend zulässig (bilanzielle Abschreibungen). Hier wird der Unterschied zwischen einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung und dem externen Rechnungswesen deutlich.

Feststellung

Die Technischen Betriebe (AöR) berechnen die Abschreibungen in den Gebührenhaushalten auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.

Eigenkapitalverzinsung

Die Eigenkapitalverzinsung ist eine kalkulatorische Verzinsung, die auf der Grundlage des betriebsnotwendigen Vermögens berechnet wird. Dabei bleibt das so genannte Abzugskapital außen vor. Abzugskapital ist zinslos zur Verfügung stehendes Kapital, das vom Anlagevermögen abgezogen wird, um das betriebsnotwendige (zinspflichtige) Kapital zur Berechnung der kalkulatorischen Zinsen zu erhalten. Da sich das Abzugskapital im Zeitablauf ebenfalls in der gleichen Weise wie der Wert des Anlagegutes verringert, wird in der Folge ein höherer Kapitalwert der kalkulatorischen Verzinsung unterworfen. Die Rechtsprechung hat diese Vorgehensweise bestätigt. Es entspricht auch der anzustrebenden intergenerativen Gerechtigkeit, dass die Generation, die den Nutzen hat, diesen auch finanziert.

Die Höhe des kalkulatorischen Zinssatzes sollte durch einen angemessenen Mischzinssatz ermittelt werden, der sich zum einen an den Fremd-

kapitalzinsen orientiert und zum anderen langfristige Anlagestrategien berücksichtigt.

Feststellung

In der Stadt Schwelm wird bei der Kalkulation der Abwassergebühren 2008 ein kalkulatorischer Zinssatz in Höhe von 5,75 Prozent (ab 2009: 5,5 Prozent) angewendet, der sich an dem durchschnittlichen Zinssatz der aufgenommen Darlehen orientiert.

Die Rechtsprechung hat lange Zeit einen kalkulatorischen Zinssatz von bis zu acht Prozent³ 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 Prozent akzeptiert. In der kommunalen Praxis haben sich in der Folge Zinssätze zwischen sechs und sieben Prozent durchgesetzt. Hier geht es um die Zinsbindungen für langfristige Anlagegüter, so dass ein Zinssatz gewählt werden sollte, der höher als die gezahlten Zinsen der Stadt liegen sollte.

Abwasserbeseitigung

Die Technischen Betriebe Schwelm (AöR) erheben entsprechend der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts NRW vom 18. Dezember 2007 eine getrennte Abwassergebühr. Als zulässiger Gebührenmaßstab für den Teilanschluss Schmutzwasser wird nach der tatsächlich zugeführten Wassermenge auf Basis der Frischwasserentnahme abgerechnet. Die Benutzungsgebühr für die Ableitung von Niederschlagswasser bemisst sich nach der Größe der bebauten und versiegelten Grundstücksfläche.

Es wird ein Anteil für die Entwässerung von Bundes- und Landesstraßen in Höhe von rund 150.000 Euro erhoben.

Straßenreinigung

Die Technischen Betriebe Schwelm (AöR) führen jedes Jahr eine Gebührenbedarfsberechnung im Bereich der Straßenreinigung durch. Gebührenmaßstab ist dabei der Frontmeter.

³ So noch das OVG Münster im Urteil vom 14.12.2004, 9 A 4187/01.

Bedingt durch die Änderung des Straßenreinigungsgesetzes zum 1. Januar 1998 ist der bisher gesetzlich festgelegte Gemeindeanteil von 25 Prozent ersatzlos weggefallen. Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes ist es jedoch weiterhin zwingend erforderlich, den auf die Interessen der Allgemeinheit entfallenden Anteil an den Kosten der Straßenreinigung zu ermitteln und bei der Gebührenerhebung außer Ansatz zu lassen. In der Fachliteratur⁴ wird davon ausgegangen, dass der Allgemeininteressenanteil wenigstens 10 Prozent betragen muss.

In der Gebührenkalkulation wurde der Allgemeininteressenanteil auf 10 Prozent festgelegt.

Abfallentsorgung

Die Abfallbeseitigungsgebühren werden jährlich kostendeckend kalkuliert. In diesem Zusammenhang werden die Betriebsergebnisse der Vorjahre berücksichtigt.

Bestattungswesen

Der Gebührenhaushalt Friedhöfe konnte im Prüfzeitraum nicht ausgeglichen werden. Als Ursachen sind dabei zu nennen:

- Rückläufige Bestattungszahlen und insbesondere geringere Nutzungen von Trauerhallen und Leichenzellen.
- Gebührenanpassungen können aufgrund der bestehenden Gebührenunterschiede zu Gunsten des Evangelischen Friedhofes nicht übernommen werden.

Ein Anteil für die Teilfunktion der Friedhöfe als öffentliche Grünfläche wird im Rahmen der Gebührenkalkulation in Höhe von 45.000 Euro berücksichtigt.

Steuereinnahmen

Realsteuereinnahmen

Da das Realsteueraufkommen im Wesentlichen nur über die Höhe der Hebesätze beeinflusst werden kann, stellen wir die Realsteuerhebesätze der Stadt Schwelm dar:

⁴ Siehe dazu die einschlägigen Ausführungen des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen.

Realsteuerhebesätze der Stadt Schwelm				
Steuerart	Aktueller Hebesatz	Zeitpunkt der letzten Anpassung	Fiktivhebesatz des GFG	Gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	192	2005	192	217
Grundsteuer B	385	2005	381	393
Gewerbsteuer	435	2005	403	415

- Die vorstehende Tabelle zeigt auf, dass die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbsteuer in Schwelm über den fiktiven Hebesätzen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) liegen.
- Im Jahr 2008 hat die Stadt Schwelm die Hebesätze für die Grundsteuer B auf 395 Prozentpunkte und für die Gewerbsteuer auf 450 Prozentpunkte festgelegt.

Im regionalen Vergleich positioniert sich die Stadt Schwelm wie folgt:

Realsteuerhebesätze 2007 im Vergleich			
Merkmal	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
	Angaben in v. H.		
Ennepe-Ruhr-Kreis	219	435	431
Kreisangehörige Gemeinden 25.000 bis 60.000 Einwohner im Regierungsbezirk Arnsberg	243	412	427
Schwelm	192	385	435

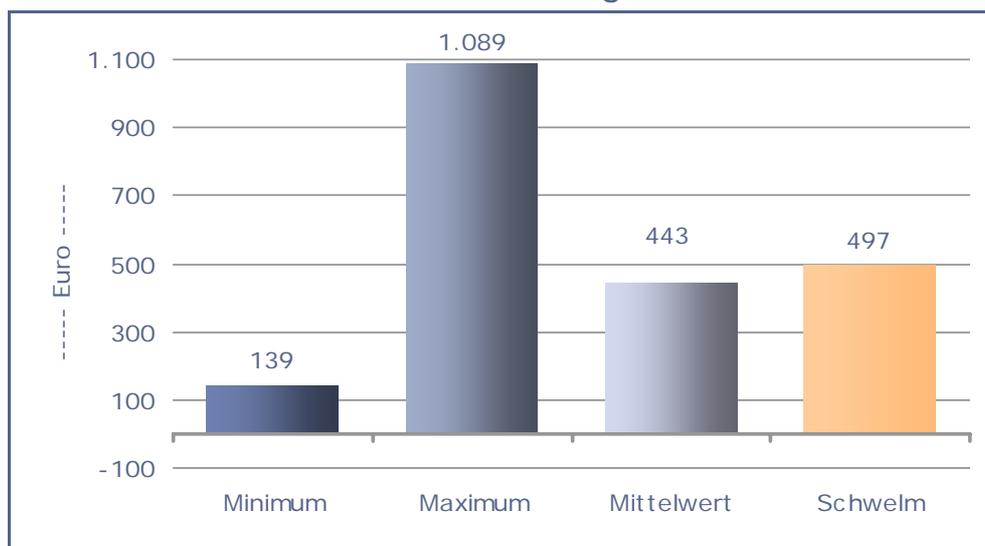
- Im Vergleich zu den durchschnittlichen Hebesätzen im Regierungsbezirk Arnsberg, zu Kommunen vergleichbarer Größe aber auch im Vergleich zu den Städten im Ennepe-Ruhr-Kreis ist bei der Grundsteuer B ein niedriges Hebesatzniveau in Schwelm festzustellen. Der Abstand zu den dargestellten Ergebnissen ist teilweise erheblich und dokumentiert das vergleichsweise niedrige Hebesatzniveau.
- Bei der Grundsteuer B liegt der Hebesatz 50 Hebesatzpunkte unter dem Mittelwert der kreisangehörigen Kommunen des Ennepe-Ruhr-Kreises.

Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte eine Anhebung ihres Hebesatzes für die Grundsteuer B auf 435 Prozent prüfen. Auf Basis des Rechnungsergebnisses für das Jahr 2007 könnten mit dieser Maßnahme Mehreinnahmen in Höhe von rund 430.000 Euro realisiert werden.

Die Realsteuereinnahmen werden im Wesentlichen durch die Gewerbesteuern bestimmt und haben im Eckjahreszeitraum 2004/2007 von rund 11,4 Mio. Euro auf 14,6 Mio. Euro zugenommen. In Schwelm wird ein bedeutender Anteil der Gewerbesteuereinnahmen von wenigen Gewerbesteuerzahlern erzielt, was zwar eine hohe aber (interkommunal) nicht ungewöhnliche Abhängigkeit darstellt. Bei der einwohnerbezogenen Betrachtung positioniert sich die Stadt bei den Gewerbesteuern wie folgt:

**Gewerbesteuereinnahmen je Einwohner
im interkommunalen Vergleich 2007**



Danach positioniert sich die Stadt Schwelm mit 497 Euro je Einwohner knapp über dem Mittelwert im interkommunalen Vergleich.

KIWI-Kennzahl „Laufende Einnahmen je Einwohner“

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

dervermögen und Anstalten des öffentlichen Rechts (Zufluss von außen) zugrunde gelegt.

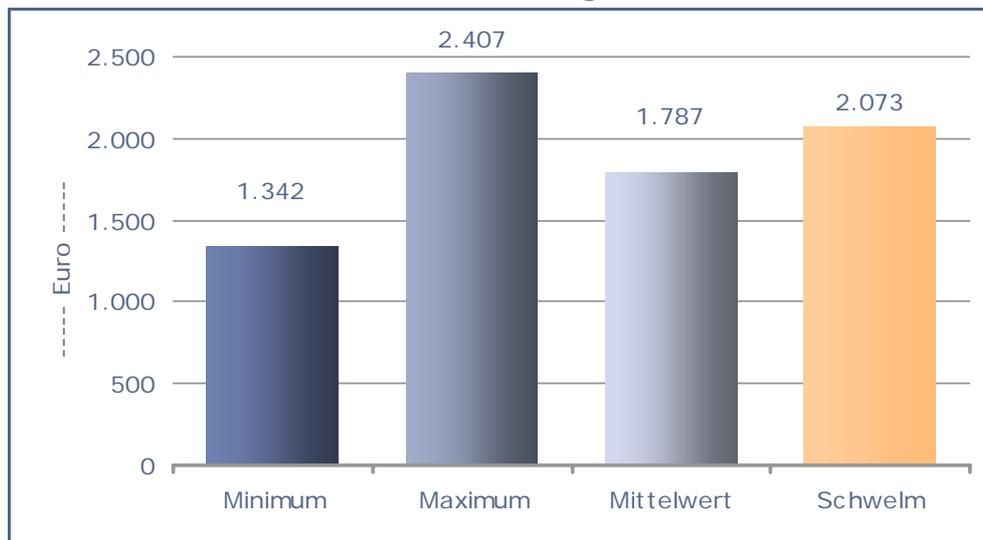
Ermittlung der laufenden Einnahmen				
Merkmal	2004	2005	2006	2007
	Angaben in Tausend Euro			
GPA-bereinigte Einnahmen	55.918	54.210	44.114	50.329
./. Rückzuführungen	6.650	3.917	103	0
= laufende Einnahmen des Verwaltungshaushalts	49.268	50.293	44.011	50.329
+ Erträge der Anstalt öffentlichen Rechts*			10.878	10.881
Summe Einnahmen	49.268	50.293	54.889	61.210
Gesamtbetrag der laufenden Einnahmen je Einwohner	1.636,66	1.684,41	1.848,85	2.072,54

* Berücksichtigung finden die Umsatzerlöse aus dem Gebührenbereichen Stadtentwässerung, Friedhofswesen, Straßenreinigung und Abfallwirtschaft

- Seit dem Haushaltsjahr 2006 werden die Gebühren direkt von den Technischen Betrieben der Stadt Schwelm vereinnahmt.

Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2007 stellt sich die Einnahmesituation in Schwelm wie folgt dar:

**Laufende Einnahmen in Euro je Einwohner
- interkommunaler Vergleich 2007-**



Ist-Situation

- Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Schwelm oberhalb des von uns ermittelten Mittelwertes.

- Die laufenden Einnahmen je Einwohner liegen in allen betrachteten Jahren oberhalb des Mittelwertes.
- Im Eckjahresvergleich 2004/2007 ist eine Zunahme von 1.636 Euro auf 2.073 Euro je Einwohner festzustellen.
- Die Gewerbesteuereinnahmen stellen 2007 die größte Einnahmeposition (29 Prozent) in Schwelm dar.
- Ab 2006 werden die Gebühreneinnahmen direkt von den Technischen Betrieben der Stadt Schwelm vereinnahmt. Eine vertiefte Prüfung der Gebührenhaushalte war nicht möglich, da uns keine vollständige Gebührenkalkulation vorgelegt wurde.
- Kalkulatorische Abschreibungen werden in den Gebührenhaushalten auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte vorgenommen.
- Es erfolgt eine jährliche Kalkulation der Gebühren in den Bereichen Abwasser, Straßenreinigung/Winterdienst, Abfallbeseitigung und Bestattungswesen.
- Die Realsteuerhebesätze bewegen sich im interkommunalen und regionalen Vergleich auf einem durchschnittlichen Niveau, das gilt nicht für die Grundsteuer B; hier positioniert sich die Stadt Schwelm unter dem Durchschnittswert der Städte des Ennepe-Ruhr-Kreises (minus 50 Hebesatzpunkte).
- Im Jahr 2008 hat die Stadt Schwelm die Realsteuerhebesätze (Gewerbesteuer, Grundsteuer B) angepasst; bei der Grundsteuer B liegt die Stadt aber immer noch um 40 Prozentpunkte unter dem Durchschnittswert der Städte des Ennepe-Ruhr-Kreises.

Handlungsmöglichkeiten

- Anpassung des Realsteuerhebesatzes der Grundsteuer B auf 435 Prozent.

Im Bereich der Einnahmen ergeben sich insgesamt folgende Potenziale:

Quantifizierung Potenziale Einnahmen	
Bereich	Potenzial in Euro
Grundsteuer B	430.000
Potenzial insgesamt	430.000

KIWI Bewertung

Unter Berücksichtigung des oben beschriebenen Ist-Zustandes und der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Laufende Einnahmen je Einwohner“ mit dem Index 3.

Ausgabesituation

Um zu verdeutlichen, wie sich die laufenden Ausgaben des Verwaltungshaushaltes zusammensetzen, zeigen wir in der tabellarischen Übersicht die Anteile der wesentlichen Ausgabearten an den sachlich bereinigten Gesamtausgaben auf. Da wir um innere Verrechnungen und kalkulatorische Kosten bereinigen, werden davon die Sachausgaben berührt.

Anteil der Ausgabearten an den sachlich bereinigten Ausgaben				
Merkmal	2004	2005	2006	2007
	Angaben in Tausend Euro			
sachlich bereinigte Ausgaben	53.295	58.369	50.497	52.365
Personalausgaben	13.605	14.354	14.403	14.418
bereinigte Sachausgaben ⁵	17.000	18.897	10.630	10.999
Leistungen der Sozialhilfe	2.849	2.977	2.800	3.392
weitere Zuweisungen und Zuschüsse	4.781	3.751	3.932	3.737
Kreisumlage	9.909	11.769	12.088	11.860
Zinsausgaben	2.493	3.339	3.288	3.834
weitere sonstige Finanzausgaben	2.658	3.282	3.356	4.125

Im Zeitreihenvergleich gehen die sachlich bereinigten Ausgaben des Kernhaushaltes – nach einem deutlichen Anstieg im Jahr 2005 - in der Summe zurück. Insgesamt sinken die bereinigten Ausgaben im Eckjahresvergleich 2004/2007 um rund 0,9 Mio. Euro. Hierzu ist festzustellen:

- Die Personalausgaben steigen im Eckjahreszeitraum 2004/2007 um rund 813.000 Euro, was einem prozentualen Wert von rund sechs Prozent entspricht. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen im Berichtsteil Personal und Organisation.
- Die Abfall- und Abwasserversorgung, die Reinigung der Straßen nebst Winterdienst, der Gebührenhaushalt Friedhöfe sowie die wirtschaftliche Erfüllung sonstiger technischer Dienste im Rah-

⁵ Sachausgaben (Gr. 5 / 6) abzüglich kalkulatorische Kosten und innere Verrechnungen.

men der Aufgabenerfüllung der Stadt Schwelm wurde auf die Technischen Betriebe (Anstalt öffentlichen Rechts) übertragen.

- Dies führt zu einer Verlagerung der anteiligen Sachausgaben in die Technischen Betriebe.
- Eine deutliche Mehrbelastung für den städtischen Haushalt ergibt sich aus der Kreisumlage, die um rund 1,9 Mio. Euro gestiegen ist. Hier wirken sich die gestiegenen Gewerbesteuereinnahmen aus.
- Die Zinsausgaben steigen im Zeitverlauf an. Infolge der steigenden Verschuldung und der durchgängig benötigten Kassenkredite muss die Stadt Schwelm im Eckwertevergleich rund 1,3 Mio. Euro mehr finanzieren.
- Die sonstigen Finanzausgaben beinhalten die Zuführung an den Vermögenshaushalt.

Schulden

Schuldensituation der Stadt Schwelm

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. Der Schuldenstand (jeweils zum 31.12 des Jahres) der Stadt Schwelm hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Langfristige Bankverbindlichkeiten				
	Haushaltsjahr			
	2004	2005	2006	2007
	Angaben in Tausend Euro			
Schulden des Kernhaushalts*	42.281	42.847	47.001	55.467
Bankverbindlichkeiten der AÖR	32.585	13.554	11.849	12.087
Gesamtverschuldung	74.866	56.401	58.850	67.554

*incl. der Altfehlbeträge

- Die Weiterleitung von Krediten an die TBS sind seit dem Haushaltsjahr 2005 nicht mehr vorgesehen, da diese aufgrund der neuen Rechtsform „Anstalt des öffentlichen Rechts“ die Aufgaben der Kreditaufnahmen und Bewirtschaftung selbständig abwickeln.
- Lediglich der so genannte „Altschuldenblock“ (Kreditaufnahme vor Umwandlung der TBS in eine Anstalt des öffentlichen Rechts) wird über den städtischen Haushalt abgewickelt, die entsprechenden Zins- und Tilgungsleistungen werden durch die TBS erstattet.
- Im Prüfzeitraum ist ein deutlicher Anstieg der Verschuldung im Kernhaushalt zu beobachten. Im Vergleich der Jahre 2004 und 2007 ergibt sich eine Erhöhung von rund 13,2 Mio. Euro (31,2 Prozent).
- Die Finanzplanung der Stadt Schwelm sieht auch weiterhin Kreditaufnahmen vor.

Aufnahme von Darlehen*				
	2008	2009	2010	2011
Angaben in Tausend Euro				
	1.972	2.999	3.740	5.698
davon Umschuldungen	0	0	1.190	3.176
Davon TBS-Erstattung	1.204	1.243	1.285	1.34

*laut Haushaltsplan 2008

Kapitaldienst im Kernhaushalt

In Abhängigkeit von der Verschuldung steigt auch der Kapitaldienst im Kernhaushalt der Stadt Schwelm:

Kapitaldienst im Kernhaushalt				
Merkmal	2004	2005	2006	2007
	Angaben in Tausend Euro			
Zinsen Kernhaushalt	2.493	3.339	3.288	3.834
Ordentliche Tilgung Kernhaushalt	2.074	2.095	2.241	2.413
Kapitaldienst Kernhaushalt	4.567	5.435	5.529	6.247
Abzüglich Erstattung TBS Zinsen	887	1.754	1.553	1.451
Abzüglich Erstattung TBS Tilgung	1.101	1.152	1.236	1.343

- Die ansteigende Verschuldung führt zu einer wachsenden Haushaltsbelastung (unter Berücksichtigung der Erstattungen durch die TBS + 0,9 Mio. Euro im Prüfzeitraum).

Feststellung

Die wachsenden Belastungen aus dem Kapitaldienst erschweren den zukünftigen Haushaltsausgleich der Stadt Schwelm.

Kassen-/ Liquiditätskredite

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. Aus diesem Grund haben wir im Rahmen der Prüfung die Entwicklung der Kassenkredite 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 bereinigt wurden.

Entwicklung der Kassenkredite				
Merkmal	2004	2005	2006	2007
	Angaben in Tausend Euro			
Kassenkredite	24.802	28.533	28.442	33.714

- Im Eckjahresvergleich 2004/2007 sind die Kassenkredite um rund 8,9 Mio. Euro gestiegen (36 Prozent).
- Wesentliche Ursache hierfür sind die strukturellen Probleme des städtischen Haushalts.
- Im Jahr 2007 muss die Stadt Schwelm bereits rund 1,33 Mio. Euro für Kassenkreditzinsen aufbringen, eine Erhöhung der Zinssätze für kurzfristige Verbindlichkeiten führt darüber hinaus zu steigenden Haushaltsbelastungen.

- In diesem Kontext sind die durch die Stadt Schwelm erbrachten Leistungen im Zusammenhang mit der Finanzierung der deutschen Einheit zu nennen. Im Rahmen dieser gesamtstaatlichen Aufgabe werden die Kommunen seit 1990 auf der Grundlage bundeseinheitlicher Vorschriften an den einheitsbedingten Lasten der Länder beteiligt.

Zins- und Schuldenmanagement

Benötigte Kredite werden direkt von der Kämmerei der Stadt Schwelm aufgenommen. Es werden verschiedene Angebote eingeholt und schriftlich dokumentiert. Durch diese Dokumentation lassen sich auch zu einem späteren Zeitpunkt die Vergabekriterien, zum Beispiel durch die örtliche Rechnungsprüfung, nachvollziehen. Eine Aufnahme erfolgt grundsätzlich beim günstigsten Anbieter.

Ausblick auf die Regelungen im NKF

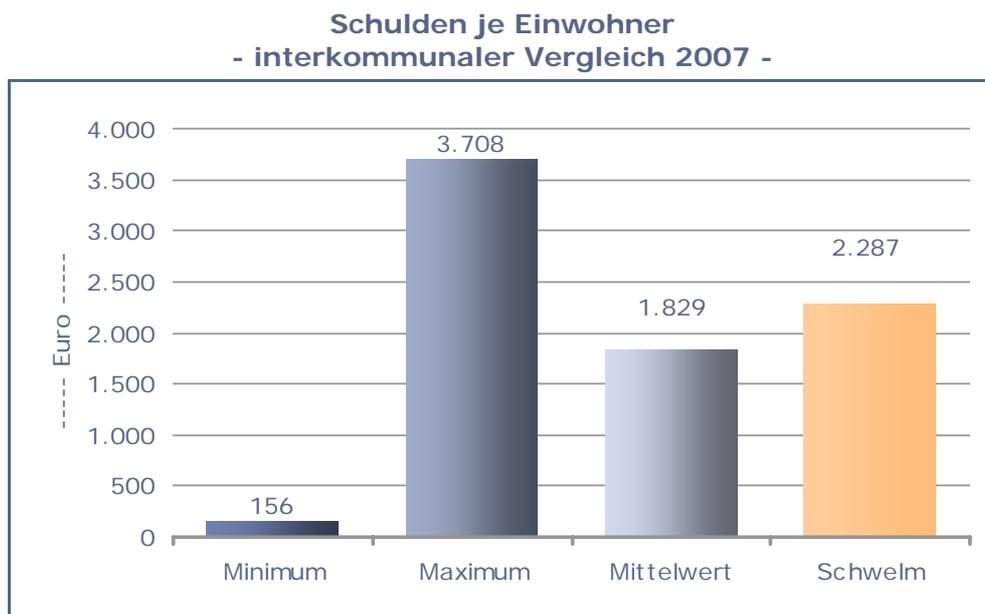
In der kameralistischen Buchführung belasten die aus der Kreditaufnahme resultierenden Zins- und Tilgungsleistungen langfristig den Verwaltungshaushalt und somit die Handlungsfähigkeit der Kommunen.

Im NKF stellen lediglich die Zinsen Aufwendungen dar, die in der Ergebnisrechnung den Haushaltsausgleich beeinflussen. Die Tilgungsleistungen betreffen als reine Zahlungsgröße nur die Finanzrechnung und damit die Liquidität der Gebietskörperschaft. Gleichwohl werden die Schulden erstmals in der Bilanz dem vorhandenen Vermögen gegenübergestellt. Ein hoher Schuldenstand – und somit ein hoher Fremdkapitalanteil – führt zu einer geringeren Eigenkapitalausstattung. Mit der Einführung des NKF und der Erstellung der Eröffnungs- und Folgebilanzen werden sich die Kommunen auch an betriebswirtschaftlichen Bilanzkennzahlen messen lassen müssen.

Unabhängig vom Rechnungswesen ist es demnach entscheidend, die Wirtschaftlichkeit einer Kreditaufnahme und ihre Angemessenheit in Relation zu der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Stadt Schwelm genau in den Blick zu nehmen.

KIWI-Kennzahl „Schulden je Einwohner“

Mit der Kennzahl „Schulden 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 und Mehrheitsbeteiligungen mit ein. In Schwelm haben wir die Technischen Betriebe der Stadt (AÖR) berücksichtigt:



Aktuelle Situation

- Der einwohnerbezogene Schuldenstand befindet sich im oberen Bereich des interkommunalen Vergleichs.
- Im Eckjahresvergleich 2005/2007 ist ein Zuwachs von 399 Euro je Einwohner (etwa 11,5 Mio. Euro) festzustellen. Die Entwicklung wird hauptsächlich durch die wachsenden Fehlbeträge verursacht.
- Im Kernhaushalt ist seit 2003 ein Anstieg der Verschuldung in Höhe von 2,6 Mio. Euro zu beobachten.
- Der Kapitaldienst nimmt im Betrachtungszeitraum zu.

- Die mittelfristige Finanzplanung von 2008 bis 2012 sieht Kreditneuaufnahmen in Höhe von ca. fünf Mio. Euro vor.
- Die Kassenkredite nehmen aufgrund der strukturell nicht ausgeglichenen Haushaltssituation im Betrachtungszeitraum zu.
- Die Stadt verfügt neben Verwaltungsgebäuden und Grund- und weiterführenden Schulen über zahlreiche weitere Gebäude, Spiel- und Sportplätze, für deren bauliche Instandsetzung und Unterhaltung erhebliche finanzielle Mittel benötigt werden.

Handlungsmöglichkeiten

- Verzicht auf weitere Nettoneuverschuldungen und Beschränkung von Investitionen auf ein notwendiges Maß.
- Die aus laufender Verwaltungstätigkeit, Zuwendungen und Beiträgen erzielte Liquidität sollte grundsätzlich den Finanzierungsrahmen der Investitionstätigkeit bilden, um den Bedarf nach weiteren Darlehensaufnahmen weitestgehend zu beschränken.
- Strategische Prioritätensetzung hinsichtlich Qualität und Umfang der städtischen Infrastruktur.

KIWI Bewertung

Unter Berücksichtigung des oben beschriebenen Ist-Zustandes und der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Schulden je Einwohner“ mit dem Index 2.

Gesamtauswertung der Haushaltssituation

Strukturelles Defizit – freie Spitze

Als Spitzenkennzahl im Finanzbereich dient uns die hoch aggregierte Kennzahl des strukturellen Defizits / der freien Spitze in Euro je Einwohner. In dieser Kennzahl spiegeln sich alle Handlungen der Stadt Schwelm 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.

Strukturelle Haushaltssituation				
Merkmal	2004	2005	2006	2007
	Angabe in Tausend Euro			
GPA-bereinigte Gesamteinnahmen des VwH	55.918	54.210	44.114	50.329
./.. GPA bereinigte Gesamtausgaben des VwH	53.295	58.369	50.497	52.365
= bereinigtes originäres Defizit (-) / Überschuss	2.623	-4.159	-6.383	-2.036
./.. Rückzuführung (§ 22 Abs. 3 GemHVO)	6.650	3.917	103	0
+ Soll-/Pflichtzuführung übersteigender Betrag	0	0	5	135
./.. Soll-/Pflichtzuführung unterschreitender Betrag	-4.027	-8.076	-6.482	-1.901
= strukturelle Haushaltssituation	55.918	54.210	44.114	50.329
	Freie Spitze / Strukturelles Defizit in Euro			
Einwohnerzahl	30.103	29.858	29.688	29.534
strukturelles Defizit (-) je Einwohner⁶	-133,76	-270,49	-218,32	-64,37

Die strukturelle Situation der Stadt Schwelm hat sich in den von uns geprüften Jahren wie folgt entwickelt:

strukturelle Haushaltssituation je Einwohner seit 2000	
Jahre	Angaben in Euro
2001	-154
2002	-147,61
2003	-160
2004	-133,76
2005	-270,49
2006	-218,32
2007	-64,37

⁶ Ggfs. Rundungsdifferenzen.

- Die Haushalte der Stadt Schwelm weisen durchgängig hohe strukturelle Defizite aus.
- Bis 2012 rechnet die Stadt infolge der Umstellung auf das NKF zum 1. Januar 2008 mit wachsenden Belastungen durch die erstmals zu berücksichtigenden bilanziellen Abschreibungen und Zuführungen an die Pensionsrückstellungen.

Entwicklung der Jahresergebnisse und der Ausgleichsrücklage von 2008 bis 2013		
Ausgleichsrücklage		11,64 Mio. Euro*
Haushaltsjahr	Jahresfehlbedarf	Bestand der Ausgleichsrücklage nach Abzug des jeweiligen Jahresfehlbetrages/-bedarfes
	Angaben in Mio. Euro	
2008	-7,357	4,283
2009	-7,504	verbraucht
2010	-5,720	
2011	-2,781	
2012	-1,037	
2013	+0,783	

* Wert laut Haushaltsplan 2008

Die Ausgleichsrücklage der Stadt Schwelm wird im Jahr 2009 aufgebraucht sein. Die danach auszuweisenden Fehlbeträge werden das Eigenkapital der Stadt weiter reduzieren.

Finanzströme

Zur weiteren Analyse haben wir die wesentlichen Finanzströme der Stadt Schwelm untersucht, insbesondere in welchem Umfang die strukturelle Haushaltssituation der Stadt durch Einwirkungen von Außen beeinflusst wird.

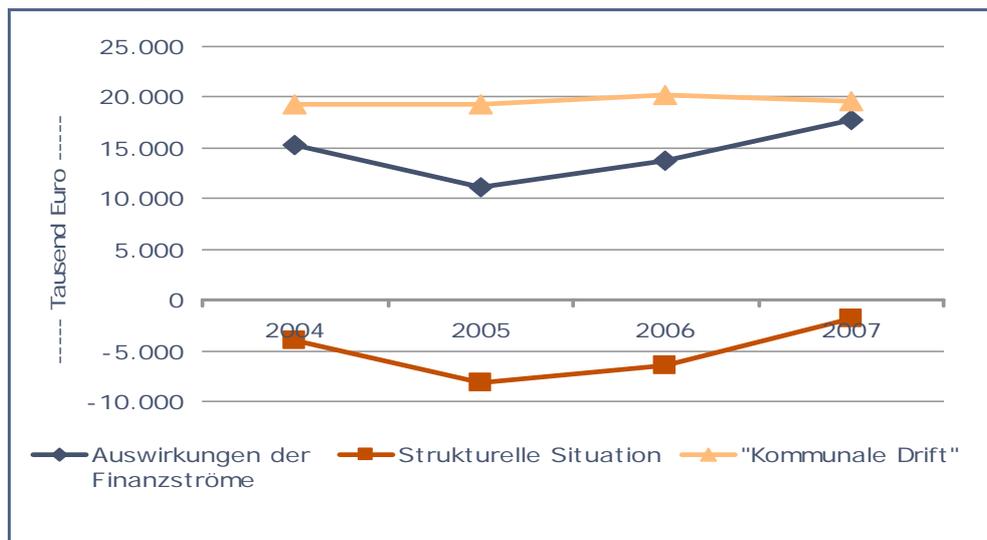
- Auf der Einnahmenseite die Realsteuern, die Gemeinschaftssteuern, die Kompensationszahlungen „Familienleistungsausgleich“, die Erstattungen nach dem Solidarbeitragsgesetz sowie die Schlüsselzuweisungen.
- Auf der Ausgabenseite die Kreisumlage, die Gewerbesteuerumlage, eine eventuelle Nachzahlung aus der Abrechnung GFG, die Finanzierungsbeteiligung am Fonds deutsche Einheit 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 Schwelm Einfluss auf ihre Haushaltsentwicklung genommen hat.

Gegenüberstellung der Finanzströme in Einnahme und Ausgabe und des strukturellen Defizits				
Merkmal	Haushaltsjahr			
	2004	2005	2006	2007
	Angaben in Tausend Euro			
Finanzströme Einnahmen	29.589	28.183	30.917	35.400
Finanzströme Ausgaben	14.353	17.033	17.181	17.722
Saldo der Finanzströme (I)	15.235	11.150	13.735	17.678
Strukturelle Situation (II)	-4.027	-8.076	-6.482	-1.901
Kommunale Drift (I – II)	19.262	19.226	20.217	19.579

Grafisch stellt sich die Situation wie folgt dar:

Darstellung der Finanzströme, strukturelle Situation und „Kommunale Drift“ in den Jahren 2004 bis 2007



- Die Einnahmesituation bei den nicht oder nur schwer beeinflussbaren Positionen steigt von 2004 bis 2007 von rund 29,6 Mio. Euro auf rund 35,4 Mio. Euro an. Die oben definierten Ausgaben steigen in den Jahren 2004 bis 2007 ebenfalls um ca. 3,4 Mio. Euro.
- Der Saldo aus diesen Finanzströmen steigt auch an. Im Jahr 2007 liegt er etwa 2,4 Mio. Euro über dem Wert des Jahres 2004. Der finanzielle Spielraum für die Stadt ist somit größer geworden.

- Entscheidend für die Analyse ist jedoch die Entwicklung der Differenz zwischen diesem Saldo der Finanzströme und der strukturellen Situation der Stadt Schwelm. 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 Schwelm steigt die betrachtete Differenz (nach einer Reduzierung im Jahr 2005) um rund 317.000 Euro. Der erhöhte Finanzbedarf ist u. a. durch Preissteigerungen, Tarifabschlüsse, Höhergruppierungen und steigende Zinsbelastungen begründbar.

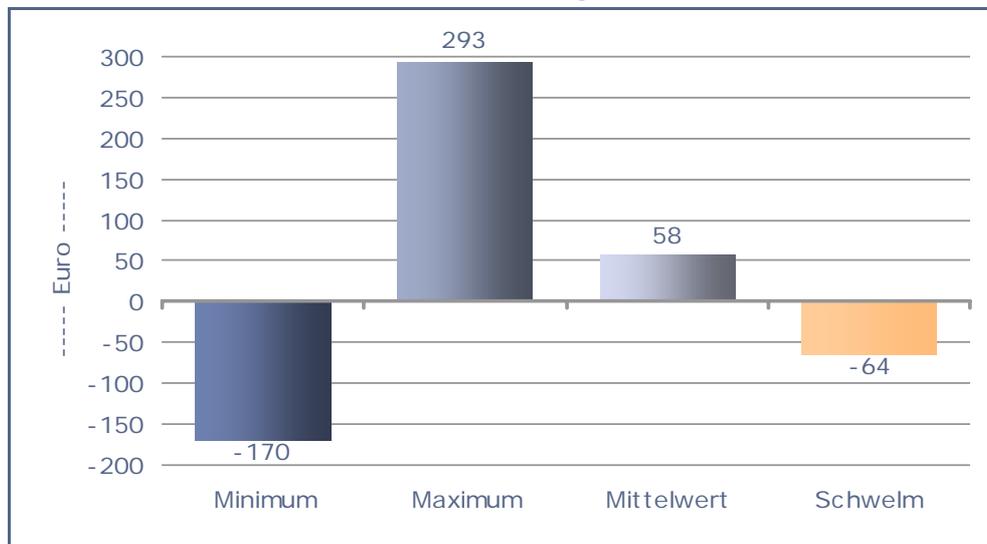
KIWI-Kennzahl „Strukturelles Defizit / freie Spitze je Einwohner“

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 als auch die Position der Stadt Schwelm 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.

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

Freie Spitze/strukturelles Defizit je Einwohner - interkommunaler Vergleich 2007 -



Ist-Situation

- Das strukturelle Defizit im Haushaltsjahr 2007 beläuft sich auf 64 Euro je Einwohner und positioniert sich interkommunal unterhalb der Mehrheit der bisher von uns geprüften Kommunen.
- Der Haushalt der Stadt Schwelm weist im gesamten Prüfzeitraum hohe strukturelle Defizite aus.
- Die Stadt befindet sich im Nothauhaltsrecht.
- Seit dem 1. Januar 2008 hat die Stadt auf NKF umgestellt. Die mittelfristige Finanzplanung sieht negative Jahresergebnisse vor (Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage bzw. aus der allgemeinen Rücklage).
- Bei den einwohnerbezogenen Einnahmen positioniert sich die Stadt oberhalb des interkommunalen Mittelwertes 2007.

Handlungsempfehlungen

- Die in diesem Berichtsteil und den anderen Teilberichten festgestellten Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Stadt sollten aufgegriffen und umgesetzt werden.

- die Weiterentwicklung der zielorientierten Verwaltungssteuerung sollte sowohl Aspekte des operativen, aber auch des strategischen Controllings berücksichtigen.
- Künftige Investitionen sollten sich am vorhandenen Finanzrahmen orientieren, dabei sollte die Stadt Schwelm auf Nettoneuverschuldungen verzichten.
- Durch die aufgezeigten Potenziale ist eine Verbesserung der strukturellen Situation um rund 4,3 Mio. Euro (147 Euro je Einwohner) möglich.

KIWI Bewertung

Unter Berücksichtigung des oben beschriebenen Ist-Zustandes und der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Strukturelles Defizit/freie Spitze je Einwohner“ mit dem Index 2

Kultur und Erwachsenenbildung

Im Finanzteil richten wir unseren Fokus im (freiwilligen) Ausgabenbereich auf die Kultur- und Erwachsenenbildung mit den Instituten Musikschule, Volkshochschule und Stadtbücherei. Sie stellen die hauptsächlichen Ausgabepositionen im Bereich der so genannten freiwilligen Ausgaben dar (2007 insgesamt rund 850.000 Euro).

Eine städtische Volkshochschule gibt es in Schwelm nicht. Diese Aufgabe wird durch den Zweckverband „VHS Ennepe-Ruhr-Süd“ wahrgenommen, der sich über die fünf angeschlossenen Städte und Gemeinden umlagefinanziert.

Die Musikschule und Stadtbücherei erfüllen jeweils in ihren Funktionen eine wichtige kommunale Aufgabe. Da die Städte diese weitestgehend freiwilligen Aufgaben sehr unterschiedlich gestalten, legen wir unseren Schwerpunkt auf die Untersuchung der direkt mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Personal- und Sachausgaben. Es werden folgende Einnahmen und Ausgaben generell bereinigt, um das operative Ergebnis des Institutes darzustellen:

- Gruppierung (Gr.) 16: Innere Verrechnungen,
- Gr. 50, 54: Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsausgaben,
- Gr. 53: Mieten für Gebäude und Diensträume;
- Untergruppe (UGr.) 679: Innere Verrechnungen;
- UGr. 680, 685: Kalkulatorische Kosten.

Auf dieser Grundlage ermitteln wir den Zuschussbedarf und setzen ihn sowohl in Bezug zu den Einwohnerzahlen als auch zu verschiedenen Leistungsdaten. So können wir den bereinigten Zuschussbedarf je Einwohner als Finanzkennzahl interkommunal vergleichen und gleichzeitig für eine individuelle Standortbestimmung der Stadt Schwelm verschiedene Leistungskennzahlen einbeziehen.

Musikschule Stadt Schwelm

Die Musikschule der Stadt Schwelm ist im Jahr 1971 gegründet worden und gehört dem Verband deutscher Musikschulen an. Der überwiegende Teil des Unterrichts findet im städtischen Gebäude an der Kaiserstraße statt. Auch die VHS Ennepe-Ruhr-Süd nutzt die Räumlichkeiten für ihr Kurs- und Unterrichtsangebot.

Aktuelle Situation

- Das Musikschulangebot ist laut Musikschulsatzung für jedermann zugänglich. Einen Schwerpunkt bildet die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, die frühzeitig ab 24 Monate in der „Musikalischen Krabbelstube“ unterrichtet werden. Daneben gibt es ein weit gefächertes Angebot in den Bereichen Instrumental- und Vokalunterricht.
- Insgesamt verfolgt die Musikschule das Ziel einer breiten musikalischen Bildung verbunden mit einer Begabtenförderung. Verstärkt werden soll das Angebot für die Zielgruppe der älteren Generation (Senioren 55+).
- Der Instrumentalunterricht wird in Form von Einzel- und Gruppenunterricht angeboten und durch zahlreiche Ensembles und Orchester zusammengeführt / ergänzt. Die Musikschule nimmt an vielen (auch öffentlichen) Veranstaltungen und Wettbewerben teil und kann zahlreiche musikalische Erfolge aufweisen.

- In Schwelm nehmen alle Grundschulen an dem Stiftungsprogramm „Jedem Kind ein Instrument“ teil. Durch die Realisierung von Spenden gelingt es der Musikschule dabei, diese Aufgabe ohne Zuschusserhöhung durch die Stadt Schwelm zu verwirklichen.
- Das musikalische Leben der Stadt Schwelm wird von der Musikschule bestimmt (60 Konzerte); daneben werden Ausstellungseröffnungen, Märkte, Feiern von Feiern und Verbänden und Einbürgerungsveranstaltungen der Kreise kostenlos bespielt.
- Organisatorisch ist die städtische Musikschule dem Fachbereich Bildung, Kultur und Sport zugeordnet. Sie gehört als Produkt „04.01.03 Musikschule“ zum Produktbereichsbudget 04 (Kultur und Wissenschaft). Insgesamt sind bei der Musikschule 2008 rd. 6,1 Vollzeit (Vz.) verrechnete Stellen (Musikschulleitung, Verwaltungsbereich, Lehrkräfte) eingerichtet.
- Die Anpassung der Musikschulgebühren erfolgt in langen zeitlichen Abständen. Die letzte Gebührenerhöhung erfolgte im Jahr 2000.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Schwelm, die Musikschulgebühren regelmäßig anzupassen. Dies führt auch zu einer höheren Akzeptanz bei den Nutzern, da extreme Gebührensprünge dadurch vermieden werden können.

Nachfolgend stellen wir die Leistungs- und Finanzkennzahlen der Musikschule im Prüfungszeitraum dar:

Leistungs- und Finanzkennzahlen der Musikschule Schwelm				
Kennzahl	2004	2005	2006	2007
Anteil Ausgaben für Honorarkräfte an den Personalausgaben in Prozent	1,25	1,98	7,77	10,96
Anteil für Einzelunterricht bezogen auf Instrumentalschüler in Prozent	38,65	34,60	36,17	32,04
Bereinigter Deckungsgrad	48,48	47,86	51,45	50,35
Zuschussbedarf gesamt je Einwohner in Euro	7	7	6	6
Zuschussbedarf gesamt je Musikschüler in Euro	390	387	340	353

- Der Anteil der Ausgaben für Honorarkräfte an den Personalausgaben nimmt im Betrachtungszeitraum zu.
- Der überwiegende Teil des Musikschulangebotes wird in Schwelm im Gruppenunterricht angeboten.
- Die Finanzkennzahlen dokumentieren einen abnehmenden Zuschussbedarf, sowohl in Bezug auf die Einwohner als auch Musikschüler. Der bereinigte Deckungsgrad nimmt folglich zu.

Feststellung

Im Prüfzeitraum konnte die Musikschule der Stadt Schwelm den Zuschussbedarf um rund 40.000 Euro reduzieren.

Sie hat somit einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet.

Allgemein hängt die Höhe des Zuschussbedarfs bei den Musikschulen im Wesentlichen von folgenden Faktoren ab:

- Der Umfang des Leistungsangebotes (z. B. Vollmusikschule) bzw. die Anzahl der Musikschüler.
- Die Höhe der Entgelte und der Umfang von Ermäßigungstatbeständen (inkl. Aufnahmegebühr).
- Das Verhältnis von Einzel- zu Gruppenunterricht.
- Die Art der Beschäftigungsverhältnisse (fest angestellte Lehrkräfte nach dem TVÖD bzw. freie Mitarbeiter auf Honorarbasis).

Um die dargestellten Ergebnisse besser einordnen zu können, stellen wir die Daten nachfolgend in den interkommunalen Vergleich:

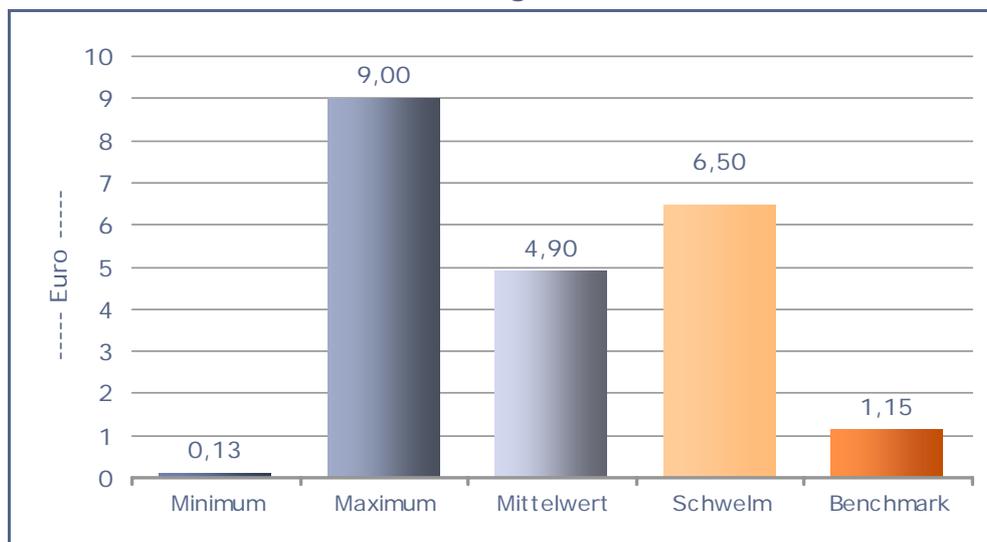
Interkommunaler Vergleich der Musikschulen 2007				
Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
Anteil Ausgaben für Honorarkräfte an den Personalausgaben in Prozent	0	33,27	31,16	10,96
Bereinigter Deckungsgrad*	44,26	79,61	58,29	50,35
Zuschussbedarf gesamt je Einwohner in Euro	0,13	8,89	4,31	6,5
Zuschussbedarf gesamt je Musikschüler in Euro	76	441	306	353

*nur Musikschulen in eigener Trägerschaft

- Der Anteil der Honorarkräfte bewegt sich im interkommunalen Bereich deutlich unter dem Mittelwert. Der vergleichsweise geringe Mittelwert dokumentiert, dass die meisten der bisher von uns geprüften Musikschulen nur im bescheidenen Umfang freiberufliche Musikschullehrer beschäftigen.

Abschließend stellen wir den einwohnerbezogenen Zuschussbedarf für das Jahr 2007 nochmals grafisch dar:

**Zuschussbedarf je Einwohner 2007
im interkommunalen Vergleich der Musikschulen**



Potenzialberechnung Musikschule	
Kennzahl	Wert in Euro
Zuschussbedarf je Einwohner – Stadt Schwelm	6,50
Zuschussbedarf je Einwohner – Benchmark	1,15
Differenz zum Benchmark	5,35
Einwohner Schwelm	29.534
Potenzial gesamt (gerundet)	158.000

Die Höhe des Zuschusses für die Musikschule der Stadt Schwelm positioniert sich deutlich über dem Mittelwert unserer Vergleichskommunen und überschreitet den von uns gebildeten Benchmark.

Stadtbücherei

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 Bildungseinrichtung einer Stadt. Angesichts der allgemeinen Finanzlage besteht jedoch häufig die Notwendigkeit, diesen Bereich in Konsolidierungsmaßnahmen einzubeziehen.

Aktuelle Situation

- Die Stadtbücherei Schwelm verfügt über einen zentralen Standort. Als Zielgruppe ist die Gesamtbevölkerung der Stadt Schwelm und die umliegender Städte definiert, wobei ein klarer Aufgabenschwerpunkt bei der Leseförderung von Kindern und Jugendlichen liegt.
- Im Jahr 2005 erfolgte eine Steigerung der Öffnungszeiten von 26 Stunden auf gegenwärtig 28 Stunden je Woche.
- Der Medienbestand ist in den vergangenen Jahren konstant ausgebaut worden, sowohl im Bereich der Literatur als auch bei den Non-Book-Medien. Insgesamt stehen den Bürgern in Schwelm im Jahr 2007 36.227 Medien zur Verfügung (2004: 35.400).
- Der Medienbestand konnte auch durch den Einsatz von Fremdmitteln (Grünwaldstiftung) erweitert werden.
- Aus Zeitgründen wurden Altbestände nicht kontinuierlich aussortiert.

Leistungs- und Finanzkennzahlen der Stadtbücherei Schwelm				
Kennzahl	2004	2005	2006	2007
Ausleihen je Öffnungsstunde	35,37	44,90	44,35	48,42
Medienschlag	1,39	2,00	1,79	1,95
Bestand je Einwohner	1,15	1,10	1,22	1,23
Zuschussbedarf je Ausleihe	2,54	1,79	1,69	1,53
Zuschussbedarf bereinigt	125.128	115.918	108.921	107.818
Zuschussbedarf bereinigt je Einwohner (gerundet)	4	4	4	4

- Aus der vorstehenden Tabelle ist zu erkennen, dass sich die Ausleihen bei konstanten Öffnungszeiten jährlich erhöhen. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass die Medienkisten für Schulen lediglich als eine Ausleihe gebucht werden.
- Der Medienbestand steigt ab 2005 stärker als die Ausleihen an, aus diesem Grund sinken die Umschlagszahlen.
- Der Zuschussbedarf je Ausleihe im Betrachtungszeitraum reduziert sich deutlich um rund einen Euro.
- Insgesamt nimmt der Zuschussbedarf im Eckjahresvergleich 2004/2007 um rd. 17.000 Euro ab.

Feststellung

Im Prüfzeitraum konnte die Stadtbücherei der Stadt Schwelm den Zuschussbedarf um rund 17.000 Euro reduzieren.

Sie hat somit einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet.

Um die dargestellten Ergebnisse besser einordnen zu können, stellen wir die Daten nachfolgend in den interkommunalen Vergleich:

Interkommunaler Vergleich der öffentlichen Büchereien 2007				
Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
Ausleihen je Öffnungstd.	37,04	192,54	89,12	48,42
Medienumschlag	1,54	7,88	3,29	1,95
Bestand je Einwohner	0,39	1,53	1,02	1,23
Zuschuss je Ausleihe	0,78	3,28	1,69	1,53
Zuschuss bereinigt je Einwohner	1,93	9,69	5,16	3,65

- Bei den Ausleihen je Öffnungsstunde positioniert sich die Stadtbücherei Schwelm im unteren Bereich unseres Vergleichs. Die von einigen Stadtbüchereien erreichten Werte von über 100 Ausleihen je Stunde werden nicht erreicht.
- Bei einem vergleichsweise hohen Medienbestand von 1,23 je Einwohner (Mittelwert 1,02 Medien) erreicht die Stadtbücherei dagegen mit 1,95 einen Medienumschlag, der nur leicht über dem Minimalwert unseres interkommunalen Vergleiches liegt.

Dieses Ergebnis kann Indiz für ein Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage sein.

Empfehlung

Bei ihrem Medienangebot sollte sich die Stadtbücherei der Stadt Schwelm an der Nachfrage orientieren.

- Der bereinigte Zuschussbedarf der Stadtbücherei nimmt interkommunal bezogen auf die Ausleihen und Einwohner jeweils Positionen unterhalb der Mittelwerte ein.
- Die Stadtbücherei erhebt eine Jahresgebühr in Höhe von 12,00 Euro (ohne Ermäßigungen).
- Die Entgelteinnahmen weisen im Eckjahresvergleich 2005/2007 einen sinkenden Trend auf und nehmen um knapp 900 Euro ab.
- Darüber hinaus ist es in Schwelm möglich, einzelne Medien auszuleihen, ohne die vorstehende Jahresgebühr zu entrichten. Je Medieneinheit wird eine Gebühr in Höhe von einem Euro erhoben.

Zu der Gebührenregelung in Schwelm geben wir Folgendes zu bedenken:

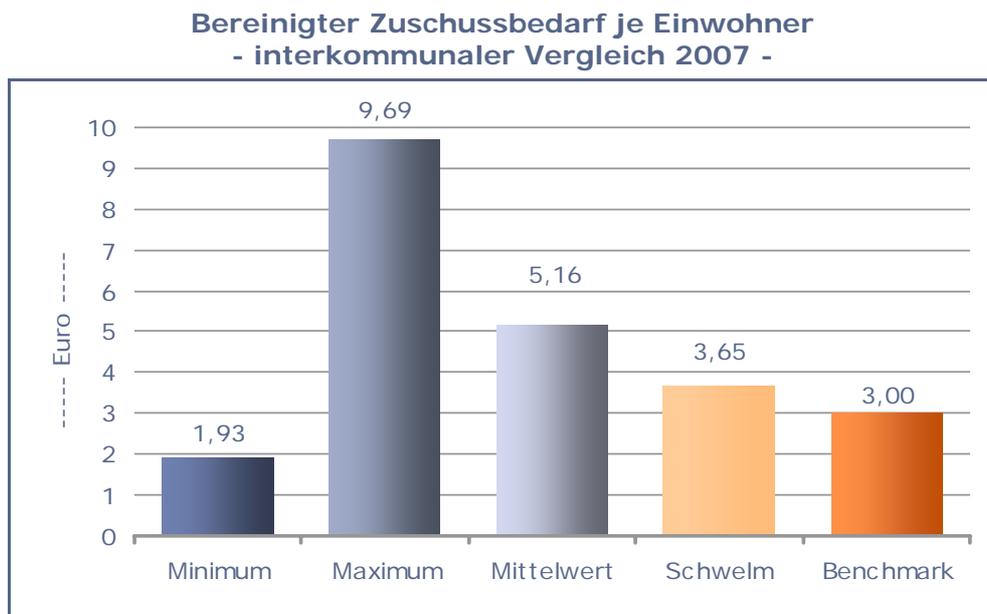
- Es ist von einem Verwaltungsmehraufwand bei einer Gebühr pro Entleihe in der Stadtbücherei und Verwaltung (u. a. Kassen-, Buchungs- und Mahnbereich) auszugehen.
- Eine Jahresmitgliedschaft, die sich ohne Kündigung des Mitglieds automatisch um ein weiteres Jahr verlängert, würde den Vorteil bieten, Kunden längerfristig an die Stadtbücherei zu binden, die Einnahmen zu stabilisieren und gleichzeitig den administrativen Aufwand zu reduzieren.

Empfehlung

Vor dem Hintergrund steigender Zuschussbedarfe sollte die Stadt Schwelm die Benutzungs- und Entgeltregelungen hinsichtlich ihrer Vorteilhaftigkeit überprüfen.

Benchmark und Potenzial

Vor dem Hintergrund der Finanz- und Leistungskennzahlen haben wir einen Benchmark gebildet, den die Stadtbücherei mit dem niedrigsten einwohnerbezogenen Zuschussbedarf darstellt. Grafisch stellt sich die Positionierung wie folgt dar:



- Mit 3,65 Euro je Einwohner positioniert sich die Stadt Schwelm deutlich unter dem Mittelwert unserer Vergleichskommunen.
- Das vorstehende Ergebnis dokumentiert, dass die Stadtbücherei Schwelm sich beim einwohnerbezogenen Zuschussbedarf (sinkender Trend) nur leicht oberhalb des Benchmarks positioniert.

Potenzialberechnung Stadtbücherei	
Kennzahl	Wert in Euro
Zuschussbedarf je Einwohner – Stadt Schwelm	3,65
Zuschussbedarf je Einwohner – Benchmark	3,00
Differenz zum Benchmark	0,65
Einwohner Schwelm	29.534
Potenzial gesamt (gerundet)	20.000

Handlungsmöglichkeiten

- Wir sehen insbesondere in den Bereichen Entgeltregelungen, Leistungsumfang und Personal die wesentlichen Stellgrößen, um das Ergebnis aus wirtschaftlicher Sicht zu optimieren.

Volkshochschule

Der besonderen Stellung der VHS hat der Gesetzgeber durch das Weiterbildungsgesetz NRW Rechnung getragen, in dem er die Weiterbildung zur kommunalen Pflichtaufgabe erklärt hat. Damit bilden die Volkshochschulen einen wichtigen Bestandteil der gesellschaftlichen Anforderungen an lebenslanges Lernen. Finanziert werden Volkshochschulen zum einen über den (rückläufigen) Landeszuschuss, über Teilnehmergebühren und den kommunalen Zuschuss.

In Schwelm wird der Bereich Erwachsenenbildung durch den Volkshochschulzweckverband Ennepe-Ruhr-Süd abgedeckt. Dem Verband gehören die Städte Ennepetal, Gevelsberg, Hattingen, Schwelm und Breckerfeld an. Im Rahmen der im Jahr 2004 von uns durchgeführten überörtlichen Prüfung des Zweckverbandes hat eine umfassende Betrachtung aller betrieblichen Abläufe im Zweckverband statt gefunden. Eine erneute Prüfung des Zweckverbandes Ennepe-Ruhr-Süd durch die GPA NRW ist in Kürze geplant, so dass wir uns in diesem Berichtsteil auf eine Darstellung der Haushalts- und Leistungszahlen beschränken und diese in den interkommunalen Vergleich stellen.

Leistungs- und Finanzkennzahlen der VHS

Für den Prüfungszeitraum der Jahre 2004 bis 2007 ergibt sich in Schwelm für das Produkt 04.01.04 „Volkshochschule“ (bis 2007 UA 350) folgender Zuschussbedarf:

Zuschussbedarf für die Mitgliedschaft im Zweckverband VHS			
Jahr	Zuschussbedarf gesamt	Einwohner	Zuschussbedarf* für Erwachsenenbildung je Einwohner
2004	118.554	30.103	4
2005	127.541	29.858	5
2006	111.974	29.688	5
2007	112.122	29.534	4

*gerundet

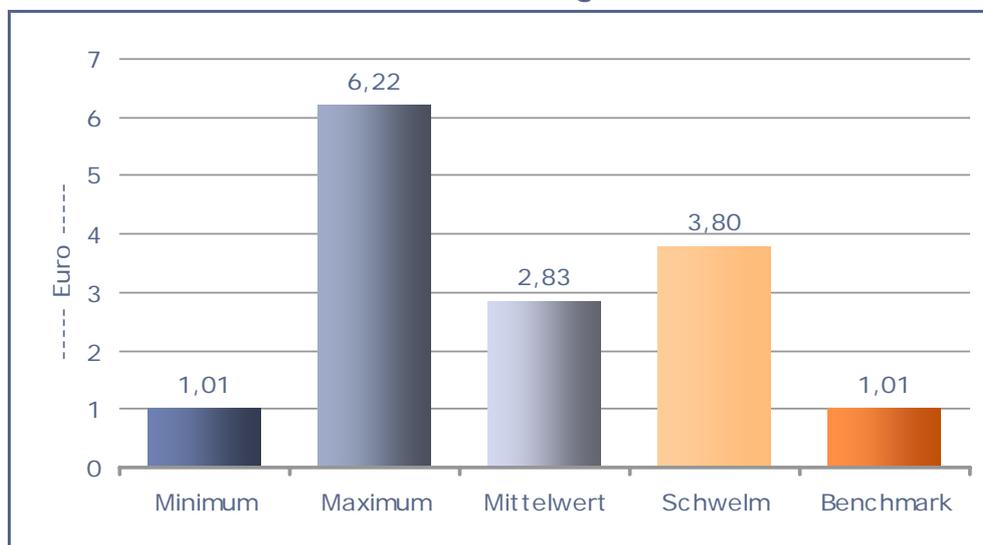
- Der Zuschussbedarf wird in erster Linie auf der Ausgabenseite durch die Zweckverbandsumlage beeinflusst, die im Betrachtungszeitraum vergleichsweise stabil mit Beträgen zwischen 112.000 Euro und 119.000 Euro verläuft.

- Eine Darstellung der Leistungskennzahlen ist uns nicht möglich, da uns bis zum Zeitpunkt der Berichterstellung keine Leistungsdaten geliefert werden konnten.

Benchmark und Potenzialberechnung

Als Benchmark wurde der Zuschussbedarf je Einwohner der Kommune mit dem niedrigsten Kennzahlenwert festgesetzt. Diese erzielte auch bei den Leistungskennzahlen durchweg positive Ergebnisse, bei weiterhin bestehenden Potenzialen. Bezogen auf Schwelm ist folgendes Ergebnis darzustellen:

**Bereinigter Zuschussbedarf je Einwohner
- interkommunaler Vergleich 2007 -**



Potenzialberechnung Volkshochschule	
Kennzahl	Wert in Euro
Zuschussbedarf je Einwohner – Stadt Schwelm	3,80
Zuschussbedarf je Einwohner – Benchmark	1,01
Differenz zum Benchmark	2,79
Potenzial gesamt (Differenz x 29.534 Einwohner)	82.400

Wie alle öffentlichen Verwaltungen sollten auch die Volkshochschulen bzw. die sie tragenden Gebietskörperschaften in einem permanenten Prozess hinterfragen,

- welche Kurse eine VHS auf Dauer anbieten soll (Frage der Leistungstiefe des Angebotes öffentlicher Leistungen) unter Beachtung des Nachfrageverhaltens der Teilnehmenden und

- zu welchen Preisen, ebenfalls orientiert am Nachfrageverhalten, sie ihre Leistung abgibt (Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns).

Weitere Potenziale zur Verbesserung des Zuschussbedarfs sehen wir generell

- durch einen Ausbau des VHS Angebotes in rentablen Programmbereichen mit hohen Deckungsgraden,
- durch Schulungen und Fortbildungsveranstaltungen für städtische Mitarbeiter,
- und einer Optimierung der Durchführungsquote.

Quantifizierung Potenziale Kultur und Erwachsenenbildung	
Bereich	Potenzial in Euro
Musikschule	158.000
Stadtbücherei	20.000
Volkshochschule	82.400
Potenzial insgesamt	260.400

Feuerschutz

In dem Runderlass des Innenministeriums vom 09.02.2001 zur Brandschutzbedarfsplanung (V D 4-4.310-4) war geregelt, dass die Kommunen im Regelfall bedarfsgerecht im Sinne des FSHG handeln, wenn sie im Rahmen der Brandschutzbedarfsplanung gemäß § 22 FSHG bei einem planerischen Erreichungsgrad von 100 Prozent entsprechend den Empfehlungen der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren (AGBF) über „Qualitätskriterien für die Bedarfsplanung der Feuerwehren in Städten“ vom 16.09.1998 die Qualitätskriterien „Funktionsstärke“ und „Hilfsfrist“ erfüllten. Die AGBF geht von einer Hilfsfrist von 8 Minuten nach Alarmierung bei einer Funktionsstärke von zehn und nach weiteren 5 Minuten von weiteren sechs Feuerwehrleuten aus.

Die in dem Erlass zugrunde gelegten Qualitätskriterien wurden von den Kommunen und den kommunalen Spitzenverbänden als nicht erfüllbar und nicht finanzierbar angesehen. Der Innenminister hob den Erlass daraufhin mit Schreiben vom 21.12.2001 auf. Mit Schreiben vom 18.11.2004 hat das Innenministerium nochmals klargestellt, dass es

keine gesetzlichen Vorgaben im Sinne eines Mindestsicherheitsniveaus gibt. Insofern hat der Rat als letztentscheidendes Gremium innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung auf der Grundlage des örtlichen Gefahrenpotenzials das politisch gewollte und verantwortete Sicherheitsniveau festzulegen. Dies ist in der Stadt Schwelm mit der Erstellung und dem Beschluss des Brandschutzbedarfsplans im Jahr 2002 geschehen; eine Fortschreibung erfolgte in den Jahren 2007/2008. Der Brandschutzbedarfsplan der Stadt Schwelm enthält die nach den Erläuterungen zu § 22 FSHG Nr. 3.2 genannten Kriterien:

- Beschreibung von allgemeinen und besonderen Gefahren und Risiken im jeweiligen Zuständigkeitsbereich (Risikoanalyse);
- Festlegung der gewünschten Qualität der von der Feuerwehr zu erbringenden Leistungen (Schutzziel);
- Ermittlung des zur Erfüllung dieser Qualität erforderlichen Personals und der Mittel (Ressourcen);

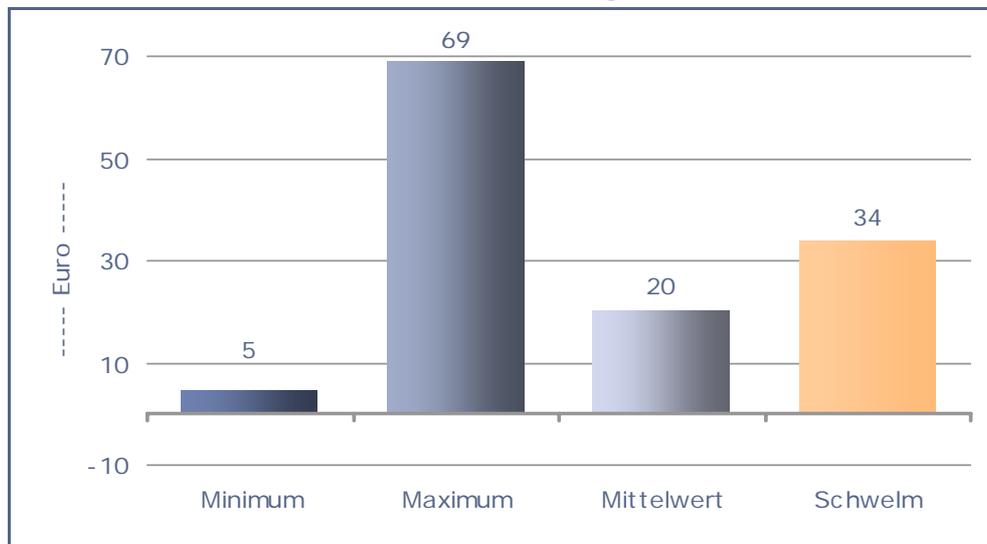
Feststellung

Der Rat der Stadt Schwelm hat 2008 den aktuellen Brandschutzbedarfsplan beschlossen, der alle wesentlichen gesetzlichen Vorgaben enthält.

Laufender Zuschuss für den kommunalen Brandschutz

Laufender Zuschuss für den kommunalen Brandschutz				
Merkmal	2004	2005	2006	2007
	Angaben in Euro			
Verwaltungshaushalt				
Einnahmen	125.685	65.282	66.121	44.575
Ausgaben	1.033.831	1.109.300	996.702	1.041.288
Zuschuss				
Zuschuss/Einwohner in Euro	-30	-35	-31	-34
Vermögenshaushalt				
Einnahmen	40.615	43.911	23.022	61.239
Ausgaben	142.246	27.108	65.722	-7.444

Zuschussbedarf für den Brandschutz je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2007



Aus der vorstehenden Grafik sind erhebliche Schwankungsbreiten beim einwohnerbezogenen laufenden Zuschuss für den Brandschutz sichtbar. Zu beachten ist, dass in einigen Städten aufgrund von Ausnahme genehmigungen der Bezirksregierungen keine ständig mit hauptamtlichen Kräften besetzte Feuerwache unterhalten werden muss. Dies führt dazu, dass der Haushalt der jeweiligen Stadt im Vergleich zu anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen, die unter die Regelung des § 13 Abs. 1 FSHG fallen, verhältnismäßig wenig belastet wird. Zudem sind in diesem Zusammenhang die dem jeweiligen Brandschutzbedarfsplan zu Grunde liegenden Analysen (Risikoanalyse, Schutzzieldefinition und Ressourcen) zu berücksichtigen.

Trotz der eingeschränkten Aussagekraft des interkommunalen Vergleichs, bietet die Grafik eine Übersicht über die Brandbreite des jeweiligen kommunalen laufenden Zuschussbedarfs. Schwelm positioniert sich deutlich oberhalb der Mehrheit der von uns bisher geprüften Städte.

Feststellung

Der laufende Zuschussbedarf des Feuerschutzes steigt in Schwelm im Prüfzeitraum kontinuierlich an und positioniert sich interkommunal im oberen Bereich.

Organisation und Personalausstattung

Die Sicherung des Brandschutzes wird in Schwelm sowohl durch hauptamtliche als auch (als Ausfallreserve) durch ehrenamtliche Kräfte gewährleistet. Gegenwärtig verfügt die Feuerwehr über etwa 120 freiwillige Feuerwehrleute sowie über 34 hauptamtliche Kräfte, die sich auf drei Wachabteilungen aufteilen, um entsprechend der Schutzzieldefinition einen 24-h-Dienst gewährleisten zu können. Die hauptamtlichen Kräfte sind der zentralen Feuer- und Rettungswache zugeordnet

Die Feuerwehr unterhält drei Feuerwehrgerätehäuser als Löschgruppenstandorte, die sich über das Stadtgebiet verteilen (Stadtmitte, Linderhausen, Winterberg).

Die Fortschreibung des Brandschutzbedarfsplanes weist insbesondere auf einen kritischen Zeitbereich hin. Hauptsächlich werktags tagsüber sind aufgrund der vielen Auspendler bei den Angehörigen der freiwilligen Feuerwehr Maßnahmen im personellen Bereich erforderlich. Angeregt wird eine verstärkte Jugendfeuerwehrarbeit und ein Marketing für die ehrenamtliche Tätigkeit „Freiwillige Feuerwehr“.

Es werden gegenwärtig 16 Fahrzeuge unterhalten (darunter sieben Löschfahrzeuge). Das Soll-Konzept des Brandschutzbedarfsplans sieht lediglich zwei Änderungen von Fahrzeugtypen vor, die jedoch bezüglich der Größe und des Einsatzwertes vergleichbar sind. Bis zur nächsten Fortschreibung des Brandschutzbedarfsplanes ist zudem mit drei Fahrzeugneubeschaffungen zu rechnen. Die Anzahl der Fahrzeuge bleibt jedoch insgesamt unverändert.

Empfehlung

Mit Blick auf die von der Stadt Schwelm zu tragenden Folgeaufwendungen sollten sich Ersatzbeschaffungen konsequent an den im Brandschutzbedarfsplan definierten Erfordernissen ausrichten.

Potenziale und Fazit

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

Potenziale aus den Fachprüfungen bzw. Teilberichten		
Fachgebiete/Teilberichte	Potenzial in Euro	Potenzial in Euro je Einwohner
Teilbericht Personal und Organisation	1.349.000	46
Teilbericht Jugend	561.000	19
Teilbericht Infrastruktur	199.000*	7
Teilbericht Gebäudewirtschaft	1.426.000	48
Teilbericht Finanzen	690.000	23
Gesamtpotenzial:	4.225.000	143

*Potenzial aufgrund plausibler fiktiver Berechnungen ermittelt

Fazit

Die Verwaltungshaushalte der Stadt Schwelm sind im Prüfzeitraum durchgehend defizitär. Trotz wachsender Gewerbesteuererlöse und stabiler Schlüsselzuweisungen ist es der Stadt auch im Jahr 2007 nicht gelungen, eine freie Spitze zu erwirtschaften. Es haben bis zum 31. Dezember 2007 erhebliche nicht gedeckte Fehlbeträge aus Vorjahren bestanden.

Mit Umstellung auf das NKF zum 1. Januar 2008 werden im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung u. a. aufgrund zu erwirtschaftender bilanzieller Abschreibungen und Rückstellungen negative Jahresergebnisse erwartet. Das Haushaltssicherungskonzept des Jahres 2008 sieht einen ausgeglichenen Haushalt erst im Jahr 2013 vor.

Bei den Einnahmen je Einwohner positioniert sich die Stadt Schwelm oberhalb der Mehrzahl der von uns bisher geprüften Städte. Durch eine weitere Anpassung des Hebesatzes der Grundsteuer B ist eine Einkommenssteigerung möglich.

Die Schulden im Kernhaushalt sind angestiegen; negativ wirken sich in diesem Zusammenhang auch die durch nicht gedeckte Fehlbeträge entstandenen Kassenkredite aus. Im interkommunalen Vergleich der Schulden je Einwohner positioniert sich die Stadt

Fazit

spürbar oberhalb anderer Kommunen gleicher Größenklasse.

Im Rahmen unserer Prüfung sind zahlreiche Einsparmöglichkeiten, sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabeseite aufgezeigt worden. Durch die genannten Maßnahmen ist eine Verbesserung der strukturellen Situation um rund 143 Euro je Einwohner möglich.

Personal und Organisation

Vorbemerkung

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 und
- Ist-Stellen je 1.000 Einwohner (Personalquote)

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 „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner - alternative Betrachtung“. Die Untersuchung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bleibt dabei immanenter Bestandteil unserer Prüfung.

Damit wir den zusätzlichen Aufgabenstellungen und Zuständigkeiten der mittleren und großen kreisangehörigen Städte Rechnung tragen können, führen wir im Rahmen des interkommunalen Vergleichs wiederum differenzierte Auswertungen nach Größenklassen durch. Wir stellen deshalb die Kennzahlen der Stadt Schwelm nur den Werten der bisher von uns geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen gegenüber.

Um Indikatoren für ggf. vorhandene Potenziale auf Ebene des Stellenvolumens aufzeigen zu können, führen wir für weite Teile der Gesamtverwaltung einen Vergleich des Stellenvolumens für einheitlich von uns definierte Aufgaben in den Bereichen Innere Verwaltung, Allgemeine Fi-

nanzwirtschaft, Sicherheit und Ordnung, Schulträgeraufgaben und Bau- en durch. Über diese Aufgabenbereiche hinaus werden auch in anderen Prüfgebieten personalwirtschaftliche Potenziale ermittelt und dargestellt. Wir verweisen an dieser Stelle insbesondere auf die Prüfgebiete „Jugend und Soziales“ sowie „Gebäudewirtschaft“.

Systematik für die Erhebung und Bereinigung der personalwirtschaftlichen 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 2004 bis 2007; soweit Daten auch für das Jahr 2008 vorhanden sind, beziehen wir dieses Jahr in unsere Analyse mit ein. Der interkommunale Vergleich erfolgt für das Jahr 2007.
- 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.).

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.

Konkret stellt sich die Bereinigung für den interkommunalen Vergleich bei der Stadt Schwelm wie folgt dar:

Bereinigung der Personalausgaben bzw. Stellen für den interkommunalen Vergleich 2007			
UA	Aufgabe	Ausgaben in €	Ist-Stellen
TBS	Straßenreinigung/Winterdienst	239.196	5,33
TBS	Abwasserbeseitigung	428.839	7,40
TBS	Abfallbeseitigung	493.682	12,33
431	Soziale Einrichtungen für Ältere	25.000	0,45
TBS	Bestattungswesen	187.110	5,50
	Insgesamt	1.373.827	31,01

Insgesamt haben wir somit in einem ersten Schritt in Abstimmung mit der Stadt Schwelm 31,01 vollzeitverrechnete Stellenanteile und die damit verbundenen Personalausgaben in Höhe von 1.373.827 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 Tageseinrichtungen für Kinder, Feuerwehr, Rettungsdienst, Gebäudereinigung, Arbeitslosengeld II und Jugendhilfe. Letztere umfasst die Abschnitte bzw. Unterabschnitte 407 (Verwaltung der Jugendhilfe), 450 (Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch) und 481 (Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes). Enthalten sind somit diejenigen Aufgaben, die typischerweise dann wahrgenommen werden, wenn eine Kommune über ein eigenes Jugendamt verfügt. Personelle Ressourcen, die für Jugendtreffs bzw. die Jugendarbeit etc. vorgehalten werden, bereinigen wir nicht, da diese unabhängig vom Vorhandensein eines Jugendamtes vorhanden sein können.

Die dargestellte Bereinigungssystematik (alternative Betrachtung), die wir nunmehr auf alle hoch aggregierten Kennzahlen übertragen, kam bei der Stadt Schwelm für die Darstellung der Personalquote in der ers-

ten Prüfrunde noch nicht zur Anwendung. Insofern ist die „alternative Betrachtung“ der Kennzahlen für die Stadt Schwelm neu.

Für die beschriebene Ermittlung der „alternativen“ Kennzahlen ergeben sich für die Stadt Schwelm folgende zusätzlich zu bereinigenden Werte:

Weitere Bereinigung der Personalausgaben und Stellen für den alternativen Vergleich 2007			
UA	Aufgabe	Ausgaben in €	Ist-Stellen
130	Feuerwehr	804.350	16,47
160	Rettungsdienst	764.450	15,61
405	Verwaltung des ALG II	1.159.800	22,55
407	Verwaltung der Jugendhilfe	874.000	16,09
464	Kindertageseinrichtungen	924.500	24,55
diverse	Eigenreinigungskräfte	948.450	30,64
	Insgesamt	5.475.550	125,91

Mit diesem zweiten Schritt bleiben bei der Bildung der „alternativen“ Kennzahlen nochmals 125,91 vollzeitverrechnete Stellenanteile bzw. die damit verbundenen Personalausgaben von 5.475.550 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.

Bildung von Sondervermögen bzw. Anstalten öffentlichen Rechts

Wie bereits beschrieben, soll das Aufgabenspektrum der Kommune möglichst umfassend dargestellt werden. Daher beziehen wir die Aufgabengebiete, die von den Kommunen in Form von Sondervermögen bzw. einer Anstalt öffentlichen Rechts wahrgenommen werden, in die personalwirtschaftliche Betrachtung mit ein.

Die Stadt Schwelm hat zum 01.01.2005 die bis dahin als Eigenbetrieb geführten „Technischen Betriebe Schwelm (TBS)“ in eine Anstalt öffent-

lichen Rechts (AöR) überführt. Der Kommunalbetrieb nimmt neben Aufgaben, die wir kommunaleinheitlich bei der Kennzahlenbildung bereinigen, weitere Aufgaben wahr, die bei der weit überwiegenden Mehrheit der Kommunen im Kommunalhaushalt abgebildet werden. Die auf diese Aufgaben entfallenden Personalausgaben und Stellenanteile fließen zur Wahrung der Betrachtung eines einheitlichen Aufgabenspektrums in unsere hoch aggregierten Kennzahlen („Personalausgaben je Einwohner“ und „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“) daher mit ein. Eine inhaltliche Prüfung der Aufgabenerfüllung der AöR ist damit hingegen nicht verbunden.

Personalausgaben

Personalausgaben je Einwohner

Die Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner“ bildet das Verhältnis zwischen Einwohnerzahl und Personalausgaben ab.

Interner Zeitreihenvergleich

Wir werden zunächst die Entwicklung des Gesamtpersonalausgabevolumens im Referenzzeitraum – ohne Bereinigung von Aufgabengebieten, aber bereinigt um Ausgaben für ehrenamtliche Tätigkeit und Beschäftigungsentgelte - 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 Schwelm ergibt sich aus der Entwicklung der Personalausgaben der Verwaltung folgender Zeitreihenvergleich, bei dem die Personalausgaben für das Jahr 2007 ergänzend zusätzlich unter Berücksichtigung des TBS saldiert dargestellt werden:

Personalausgaben je Einwohner in Euro				
Jahr	Personal- ausgaben	Änderungs- quote in Prozent	Einwohner laut LDS	Personal- ausgaben je Einwohner
2004	13.190.320	-	30.103	438
2005	13.991.851	6,08	29.858	469
2006	14.073.372	0,58	29.688	474
2007	14.068.814	-0,03	29.534	476
2007 (inklusive TBS)	17.625.572	-	29.534	597

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

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

Die Personalausgaben der Stadt Schwelm steigen im Referenzzeitraum 2004 - 2007 um 878.494 Euro; dies entspricht einem prozentualen Anstieg in Höhe von 6,6 Prozent. Der starke Anstieg der Personalausgaben im Jahr 2005 ist überwiegend auf einen Personalzuwachs für die Aufgabe ALG II (Job-Agentur) zurückzuführen. Insgesamt war ein Anstieg bei den Ausgaben für die Dienstbezüge der Beamten und tariflich Beschäftigten von rund 510.000 Euro zu verzeichnen. Zusätzlich ergaben sich in diesem Jahr gegenüber dem Vorjahr deutliche Anstiege der Sozialversicherungsbeiträge um rund 200.000 Euro, sowie der Beiträge zu den Versorgungskassen um rund 85.000 Euro.

Der erneute, wenn auch moderate Anstieg der Gesamtausgaben im Jahr 2006 um 0,58 Prozent ergab sich ausschließlich durch höhere Beihilfenaufwendungen (+93.000 Euro) und höhere Beiträge für die Versorgungskassen (+48.000 Euro). Diesen Steigerungen stand ein Rückgang der Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung um rund 67.000 Euro gegenüber. Die Ausgaben für die Dienstbezüge lagen hingegen trotz tariflicher Zuwächse unverändert auf dem Niveau des Vorjahres. Dies spricht dafür, dass im Jahr 2006 ein leichter effektiver Stellenabbau erfolgt ist.

Im Jahr 2007 ergab sich ein Rückgang der Personalausgaben um 0,03 Prozent. Ursächlich dafür waren rückläufige Ausgaben für die Beihilfe (-30.000 Euro) und bei den Beiträgen zur gesetzlichen Sozialversicherung (-52.000 Euro). Damit konnten die höheren Ausgaben für die Dienstbezüge (+56.000 Euro) und Versorgungskassenbeiträge (+21.000) per Saldo mehr als kompensiert werden. Die nur geringe Stei-

gerung bei den Ausgaben für die Dienstbezüge zeigt zudem ein gegenüber dem Vorjahr konstantes bis marginal rückläufiges Stellenniveau.

Die Entwicklung der Einwohnerzahlen im Referenzzeitraum 2004 – 2007 verlief kontinuierlich rückläufig, so dass der Kennzahlenwert der Personalausgaben je Einwohner dadurch leicht ungünstig beeinflusst wird. Dementsprechend steigt der Kennzahlenwert um 8,68 Prozent von 438 auf 476 Euro und damit etwas stärker als die Gesamtpersonalausgaben im gleichen Zeitraum.

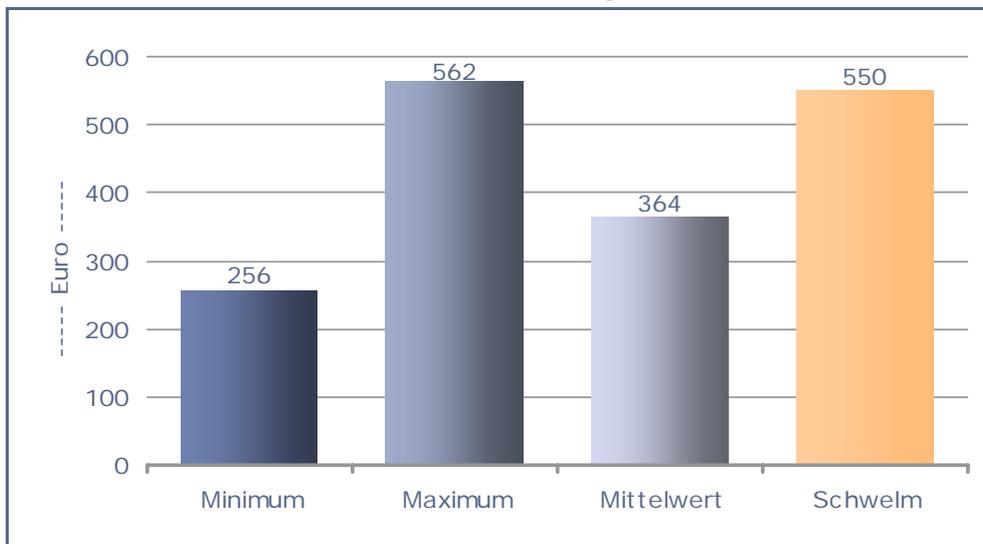
Aufgrund der dargestellten Entwicklung und deren Ursachen lag die Steigerungsquote der Personalausgaben der Stadt Schwelm im Jahr 2005 noch deutlich über dem Orientierungswert des Landes NRW, während in 2006 und insbesondere in 2007 durch den leichten Ausgabenrückgang eine Quote unter den Orientierungsdaten des Landes NRW erreicht wurde. Insofern ergibt sich aus der aktuellen Entwicklung des Personalausgabevolumens seit 2006 eine leicht positive Tendenz.

Das Innenministerium geht bei der Festsetzung der prozentualen Steigerungen von einem sukzessiven Stellenabbau im Rahmen einer restriktiven Personalpolitik aus. Gleichwohl handelt es sich bei den Orientierungsdaten um Durchschnittswerte für alle Kommunen des Landes NRW; sie sollen daher vorrangig Anhaltspunkte für die individuelle gemeindliche Finanzplanung geben. Es bleibt Aufgabe jeder einzelnen Kommune, anhand dieser Empfehlungen unter Berücksichtigung der örtlichen und strukturellen Besonderheiten die für ihre Finanzplanung zutreffenden Einzelwerte zu ermitteln und zu bestimmen.

Interkommunaler Vergleich

Die Personalausgaben je Einwohner können sich unter Berücksichtigung der eingangs beschriebenen Bereinigungssystematik (1. Bereinigungsschritt) im interkommunalen Vergleich wie nachfolgend beschreiben positionieren. Dabei fließen von der Verwaltung Personalausgaben in Höhe von 14.043.814 Euro in den Vergleich ein. Von den Personalausgaben der TBS wurden nach der Bereinigung noch 2.207.931 berücksichtigt:

**Personalausgaben je Einwohner
im interkommunalen Vergleich 2007**



Die Stadt Schwelm positioniert sich mit ihrem Kennzahlenwert von 550 Euro deutlich über dem mit 364 Euro bezifferten Mittelwert der Vergleichskommunen. Der Kennzahlenwert liegt damit nahe am derzeitigen Maximalwert von 562 Euro.

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 2007				
Messergebnisse in Klassen				
Bis 299 Euro	300 – 349 Euro	350 – 399 Euro	400 – 449 Euro	Mehr als 450 Euro
5	5	3	5	2

Die Stadt Schwelm platziert sich in der letzten Klasse der insgesamt 20 Vergleichskommunen, wobei nach Auswertung der Einzelergebnisse achtzehn Kommunen mit einigem Abstand unter dem von Schwelm erzielten Wert liegen.

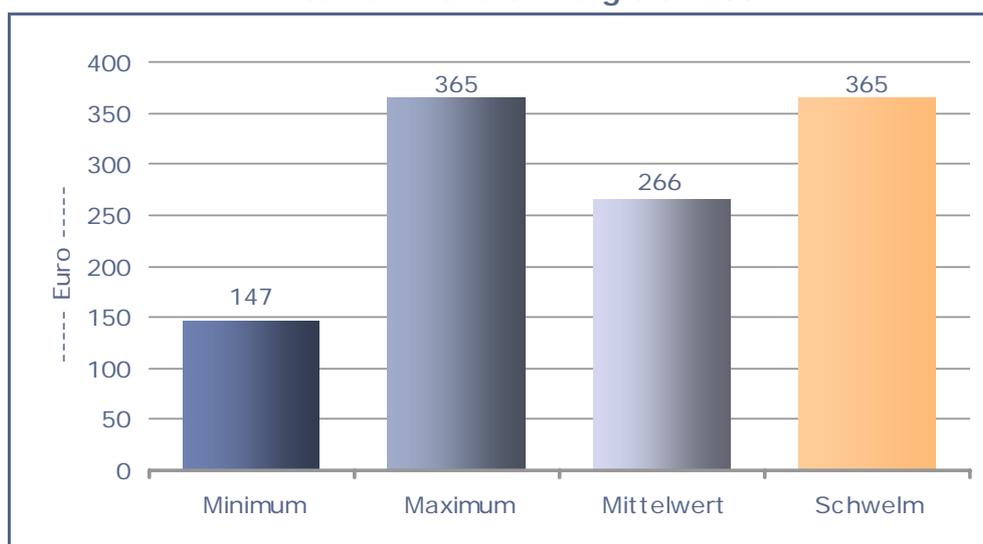
Beim Kennzahlenvergleich der Ausgabenquote des Jahres 2002 lag der Wert Schwelms mit 502 Euro (als Maximalwert) im Übrigen etwas näher an dem damaligen Durchschnittswert von 353 Euro. Somit ist der Kennzahlenwert der Stadt deutlich stärker gestiegen als der interkommunale Mittelwert. Eine exakte Gegenüberstellung der Kennzahlenwerte der Jahre 2002 und 2007 ist hingegen nur leicht eingeschränkt möglich, da

wir für den Vergleich 2002 eine gegenüber der aktuellen Prüfung geringfügig abweichende Bereinigung vorgenommen hatten. Gleichwohl wird deutlich, dass sich die relative Positionierung der Stadt Schwelm im interkommunalen Vergleich gegenüber der ersten Prüfrunde nochmals spürbar verschlechtert hat.

Personalausgaben je Einwohner – alternative Betrachtung

Bei der Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner – alternativ“ (2. Bereinigungsschritt) positioniert sich die Stadt Schwelm im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Personalausgaben je Einwohner – alternativ – im interkommunalen Vergleich 2007



Die Ausgabenquote der Stadt Schwelm liegt bei dieser alternativen Betrachtung erneut nicht nur deutlich über dem Mittelwert, sondern stellt den Maximalwert dar. Die gleichwohl deutlich niedriger ausfallende Differenz des Kennzahlenwerts der Stadt Schwelm gegenüber dem Mittelwert zeigt, dass Schwelm bei den nunmehr im 2. Schritt bereinigten Aufgabenfeldern einen überproportional hohen Personalbestand aufweist. Dies gilt zum Beispiel für die Aufgabe „Gebäudereinigung“, die mit eigenem Personal wahrgenommen wird. Auch zusätzliche Belastung bei der Aufgabe „Rettungsdienst“, bei dem die Stadt den ärztlichen Notdienst für andere kreisangehörige Kommunen übernommen hat, machte sich beim vorherigen Kennzahlenvergleich deutlich bemerkbar.

Nach diesem Vergleichsergebnis, dass gleichzeitig eine stärkere Fokussierung der Betrachtung auf die Kerngeschäfte einer Verwaltung beinhaltet, liegen die Personalausgaben um 99 Euro je Einwohner über dem Mittelwert. Dies bedeutet, dass die Personalausgaben in Schwelm bezogen auf das noch verbleibende Aufgabenspektrum um rund 2.924.000 Euro jährlich höher als bei einer den Mittelwert abbildenden Kommune ausfallen. Gegenüber dem Minimalwert beträgt die Differenz rund 6.438.000 Euro.

Vor dem Hintergrund der angespannten gesamtfinanzwirtschaftlichen Haushaltssituation der Stadt Schwelm wollen wir im Folgenden die wesentlichsten Faktoren, die das Personalausgabevolumen einer Kommunalverwaltung beeinflussen, mit dem Ziel, weitere Rationalisierungspotenziale zu erschließen, näher untersuchen.

Um die vorgenannte Positionierung der Stadt Schwelm in der Gesamtbeurteilung bewerten zu können, betrachten wir im Folgenden mit der Darstellung und Entwicklung des quantitativen Stellenvolumens den für die Ausgabenhöhe entscheidenden Einflussfaktor. Wesentliches Planungs- und Steuerungsinstrumentarium in Bezug auf das Stellenvolumen ist der Stellenplan der Kommune. Wir beginnen daher unsere Ausführungen mit Feststellungen zur Rechtskonformität des Stellenplans der Stadt Schwelm.

Stellenbewirtschaftung

Stellenplan

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

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

betrachtet.

Die Stellenpläne der Stadt Schwelm entsprechen auch im Referenzzeitraum von 2004 bis 2007 den formalen Anforderungen der GemHVO. Die

von uns empfohlene vollzeitverrechnete Stellenausweisung ist hingegen nur in Bezug auf die Planstellen umgesetzt worden. Die tatsächlich besetzten Stellen (Ist-Stellen zum 30.06. des Jahres) werden nach wie vor auf Basis nicht vollzeitverrechneter Stellenwerte (Kopffzahlen) dargestellt.

Andererseits verfügt die Verwaltung über detaillierte Personallisten, aus denen auch die tatsächlich besetzten Stellen des Jahres ersichtlich sind. Damit hat die Verwaltung auch die Grundlage geschaffen, um vor dem Hintergrund der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF), welches eine exakte leistungs- bzw. produktorientierte Stellenausweisung erfordert, den Personaleinsatz mit den für ein Produkt benötigten Stellenanteilen sauber abbilden zu können.

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner (Personalquote)

Die Personalquote einer Verwaltung gibt Aufschluss darüber, in welchem Umfang die Kommune Personal in Relation zur Einwohnerzahl vorhält. Die Quote wird von uns durch die Kennzahl "Ist-Stellen je 1.000 Einwohner" dargestellt. Die Kennzahl kann keine Aussage zur Qualität und dem Umfang der Aufgabenerledigung in einer Kommune treffen, die Personalquote kann daher nur ein mittelbares Indiz für Effizienz und Effektivität der Kommunalverwaltung sein.

Interner Zeitreihenvergleich

Die Darstellung des internen Zeitreihenvergleichs für die Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ erfolgt nicht auf Basis der Stellenplanzahlen für die einzelnen Jahre, da diese nicht vollzeitverrechnet ausgewiesen werden. Es wurden vielmehr vorhandene Vollzeitverrechnete Wert der Personalverwaltung bzw. der vorgelegten Personalliste für das Jahr 2007 (hinsichtlich der TBS) zugrunde gelegt. Darüber hinaus lässt sich auf Basis des ersten Prüfberichtes und der aktuell ermittelten Werte ein Vergleich vollzeitverrechneter Stellenzahlen für die Jahre 2002 und 2007 ziehen:

Vergleich Ist-Stellen (vollzeitverrechnet) 2002 und 2007 jeweils zum 30.06. eines Jahres			
Jahr	Verwaltung	TBS	Insgesamt
2002	267,42	71,16	338,58
2007	267,21	83,73	350,94

Laut Feststellung des Berichtes der ersten Prüfrunde betrug die Anzahl der Ist-Stellen zum 30.06.2002 insgesamt 338,58 Stellen. In 2007 haben wir vollzeitverrechnet 350,94 Stellen ermittelt. Die Stellenzahl der Verwaltung entspricht dem Niveau des Jahres 2002, die Steigerung der Gesamtstellen ist auf einen Stellenzuwachs im Bereich der TBS zurückzuführen. Beim Eckwertevergleich des Jahres 2002 gegenüber 2007 ergibt sich bei den Gesamtstellen damit ein Stellenanstieg um 3,65 Prozent.

Im internen Zeitreihenvergleich der tatsächlich besetzten Stellen ergibt sich für den Prüfungszeitraum 2004 bis 2007 nachstehende Entwicklung, wobei wir uns nur auf Stellen der Verwaltung konzentrieren.

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner			
Jahr	Ist-Stellen 30.06. Verwaltung	Einwohner lt. LDS zum 31.12.	Ist-Stellen je 1.000 Einwohner
2004	266,44	30.103	8,85
2005	272,29	29.858	9,12
2006	273,02	29.688	9,20
2007	267,21	29.534	9,05

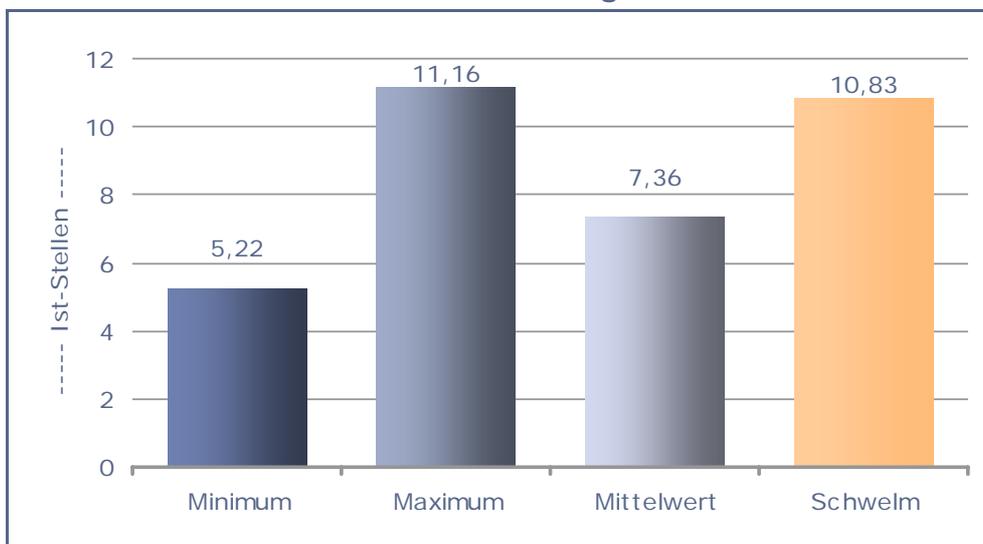
Die Entwicklung weist einen Stellenanstieg bis zum Jahr 2006 aus. Im Jahr 2007 ergibt sich hingegen ein Stellenrückgang. Gleichwohl führt diese Entwicklung im Vergleich der Eckjahre 2004 und 2007 insgesamt zu einem leichten Stellenanstieg. Die Entwicklung der Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ wird durch die rückläufigen Einwohnerzahlen leicht negativ beeinflusst.

Die Entwicklung der Stellenwerte spiegelt damit insgesamt die Entwicklung der Personalausgaben für die Verwaltung wider.

Interkommunaler Vergleich

Im interkommunalen Vergleich kann sich die Stadt Schwelm mit ihrer Personalquote unter Berücksichtigung der Eingangs näher beschriebenen Bereinigung (1. Bereinigungsschritt) wie nachfolgend beschrieben positionieren. Dabei sind nach der Bereinigung von der Verwaltung 266,76 vollzeitverrechnete Ist-Stellen in den Vergleich eingeflossen. Von dem Stellenvolumen der TBS wurden nach der Bereinigung (30,56 Stellen) noch 53,17 berücksichtigt:

**Ist-Stellen je 1.000 Einwohner
im interkommunalen Vergleich 2007**



Die Stadt Schwelm positioniert sich mit 10,83 Stellen je 1.000 Einwohner erheblich über dem Mittelwert der bisher von uns geprüften Kommunen in der Größenklasse "mittlere kreisangehörige Städte". Der Wert liegt im Bereich des derzeitigen Maximalwerts. Dieses Ergebnis wird durch Einteilung der Messergebnisse in Klassen bestätigt:

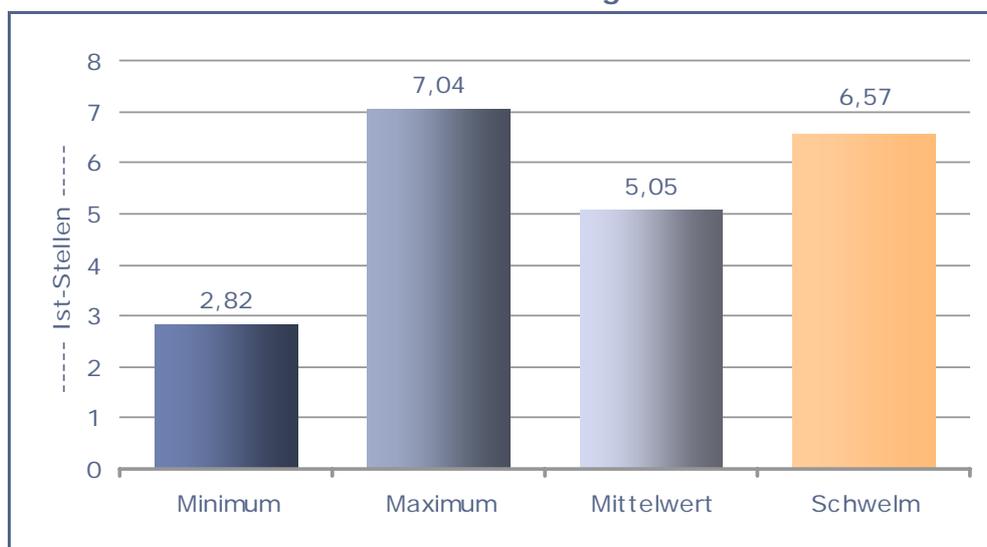
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2007				
Messergebnisse in Klassen				
Bis 5,99 Stellen	6,00 bis 6,99 Stellen	7,00 bis 7,99 Stellen	8,00 bis 8,99 Stellen	mehr als 9,00 Stellen
4	5	5	4	2

In der ersten Prüfrunde haben wir für die Stadt Schwelm einen Wert in Höhe von 10,29 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner für den Kennzahlvergleich des Jahres 2002 ermittelt. Damit lag der Wert ebenfalls deutlich über dem seinerzeitigen Mittelwert von 7,71. Seitdem ist der interkommunale Mittelwert auf 7,36 gesunken, während der Wert Schwelms weiter auf 10,83 angestiegen ist. Somit ergibt sich auch hier wiederum eine Verschlechterung der Positionierung der Stadt Schwelm beim interkommunalen Vergleich gegenüber der ersten Prüfrunde.

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

Wie bereits erläutert, bereinigen wir in einem zweiten Schritt die vorgehaltenen Stellen für die Aufgabenbereiche Kindertageseinrichtungen, Feuerschutz, Rettungsdienst, Gebäudereinigung, ALG II und Jugendhilfe bei allen Vergleichskommunen. Der interkommunale Vergleich dieser alternativen Betrachtung zeigt folgendes Ergebnis:

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner – alternativ – im interkommunalen Vergleich 2007



Durch die Bereinigung sind alle Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs stark gesunken. Der Mittelwert sinkt um 2,31 Stellen je 1.000 Einwohner auf 5,05 ab. Die Kennzahl der Stadt Schwelm sinkt um 4,26 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Hier macht sich wiederum die vergleichsweise hohe Stellenausstattung in den oben zusätzlich bereinigten Aufgabenbereichen bemerkbar. Im Ergebnis positioniert sich die Stadt Schwelm mit 6,57 Stellen je 1.000 Einwohner deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen und nahe am Maximalwert.

Der Mittelwert wird um 1,52 Stellen je 1.000 Einwohner überschritten. In absoluten Zahlen entspricht dies einer höheren Ist-Stellenzahl bei dem verbliebenen eingeschränkten Aufgabenspektrum von rund 45 Ist-Stellen. Auch die alternative Betrachtung der Personalquote verdeutlicht damit nachdrücklich den hohen Personalbestand der Stadt Schwelm.

Die Klassierung zeigt hier folgendes Ergebnis:

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner – alternativ – im interkommunalen Vergleich 2007				
Messergebnisse in Klassen				
Bis 3,99 Stellen	4,00 bis 4,99 Stellen	5,00 bis 5,99 Stellen	6,00 bis 6,99 Stellen	mehr als 7,00 Stellen
2	9	5	3	1

Das bereits gewonnene Bild bestätigt sich: Achtzehn Kommunen erzielen bei Auswertung der Einzelergebnisse ein deutlich günstigeres Ergebnis als Schwelm, nur eine Kommunen ein leicht ungünstigeres.

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 des Stellenvergleichs für weitere Verwaltungsbereiche auf Basis einheitlich definierter Aufgabenfelder sicher.

Vergleich des quantitativen Stellenvolumens auf Ebene der Gesamtverwaltung für einheitlich definierte Aufgabenbereiche

Der folgende Stellenvergleich soll weitere Anhaltspunkte für mögliche Potenziale liefern. Hierzu betrachten wir verschiedene Aufgabenfelder in den Aufgabengruppen

- Allgemeine Verwaltung,
- Finanzverwaltung,
- Ordnungsverwaltung und
- Bauverwaltung.

Der Vergleich des Stellenvolumens erfolgt auf Ebene der Aufgabengruppe. Hierzu legen wir einen so genannten Quartilswert als Orientierungsgröße zugrunde. Maßgeblicher Vergleichsparameter ist die Kennzahl „Ist-Stellen je 10.000 Einwohner“. Abweichend zur oben beschriebenen Personalquote legen wir für den Vergleich des Stellenvolumens hier die Bezugsgröße „je **10.000** Einwohner“ zugrunde, da die Kennzahlenwerte damit lesbarer werden und den Vergleich erleichtern.

Bezogen auf die quantitative Stellenausstattung je Aufgabengruppe ist der Quartilswert 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.

Beispiel:

Beträgt der Quartilswert in einer von uns betrachteten Aufgabengruppe 1,80 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner, bedeutet dies, dass 25 Prozent der von uns geprüften Kommunen einen noch niedrigeren Wert als 1,80 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner und 75 Prozent einen höheren Wert erreichen.

Durch die Tatsache, dass ein Viertel der von uns geprüften Kommunen den Quartilswert unterschreitet, werden Besonderheiten innerhalb der Kommune im Wesentlichen ausgeglichen.

Gleichwohl kann die Potenzialausweisung bei der nahezu verwaltungsweiten Betrachtung des Aufgabenportfolios anhand des Quartilswerts nicht so exakt sein wie beispielsweise die benchmarkorientierte personalwirtschaftliche Untersuchung der Produktbereiche „Jugend“ und „Soziale Leistungen“ im Prüfgebiet „Jugend und Soziales“.

Insofern kann diese Betrachtung kein konkretes Stellenbemessungsverfahren in den einzelnen Aufgabenfeldern ersetzen, es kann also kein exakter Stellenbedarf daraus abgeleitet werden. Sie soll vorrangig konkrete Hinweise dafür liefern, in welchen einzelnen Aufgabenbereichen eine aufgabenkritische und stellenbedarfsorientierte Organisationsuntersuchung sinnvoll und lohnenswert im Sinne von Einsparmöglichkeiten sein könnte.

Soweit wir Überschreitungen des Quartilswerts feststellen, gehen wir im Folgenden auch auf das Stellenvolumen in einzelnen Aufgabenfeldern der Aufgabengruppe ein, um ggf. bestehende Potenziale näher erläutern zu können. Hierzu greifen wir auch auf andere Vergleichsparameter wie z. B. Personalausgabendeckungsgrade zurück. Aufgabengruppen, in denen wir keine Potenziale erkennen, werden nicht näher dargestellt.

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 Schwelm erhoben und diese auf die entsprechenden durchschnittlichen Personalausgaben je Entgelt- bzw. Be-

soldungsgruppe der KGSt-Durchschnittswerte übertragen. Es ergeben sich danach auf Basis dieser KGSt-Durchschnittswerte für die Stadt Schwelm Personalausgaben je Ist-Stelle in Höhe von 46.783 Euro.

Allgemeine Verwaltung

Im Rahmen des interkommunalen Vergleichs berücksichtigen wir in der Aufgabengruppe „Allgemeine Verwaltung“ grundsätzlich folgende Aufgabenfelder:

- Personalmanagement,
- Organisation,
- Zentrale schülerbezogene Leistungen und
- Schülerbeförderung.

Aus folgender Tabelle lässt sich die Positionierung der Stadt Schwelm im Vergleich zum Quartilswert ablesen:

Stellenvergleich auf Ebene der Aufgabengruppe „Allgemeine Verwaltung“ auf Basis der Kennzahl „Ist-Stellen je 10.000 Einwohner“				
Stellen absolut Stadt Schwelm	Stellen je 10.000 Ew Stadt Schwelm	Stellen je 10.000 Ew Quartilswert	Differenz je 10.000 Ew zum Quartilswert	Differenz Stellen absolut zum Quartilswert
8,96	3,03	1,77	1,26	3,73

Aus dieser Positionierung lässt sich folgendes Potenzial ableiten:

Monetäres Potenzial Aufgabengruppe „Allgemeine Verwaltung“			
Stellendifferenz (absolut) auf Basis des Vergleichs aller Einzelaufgaben der Aufgabengruppe	durchschnittliche KGSt-Ausgaben je Stelle Gesamtverwaltung	Potenzial in Euro	Potenzial je Einwohner in Euro
3,73	46.783	174.645	5,91

Nach unserer Feststellung ergaben sich dabei bei allen Aufgabenfeldern Überschreitungen der Quartilswerte:

Personalmanagement

Die Aufgabe wird von der Stadt Schwelm mit 4,56 Vollzeitstellen wahrgenommen. Dies führt zu folgendem Vergleichsergebnis:

Stellenvergleich Personalmanagement 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	1,54
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	1,06
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,48
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	1,43

Die Stadt Schwelm erledigt alle typischen Aufgaben im Rahmen des Personalmanagements und ist daher vergleichbar mit der Mehrzahl der durch uns geprüften Kommunen. Wie bei der überwiegenden Zahl der Kommunen nimmt sie die Personalabrechnung selbst wahr. Allerdings gehört sie zu der etwas geringeren Anzahl der Kommunen, die die Beihilfesachbearbeitung noch selbst wahrnimmt. Hieraus dürfte sich gegenüber dem Durchschnitt der Vergleichskommunen eine gewisse Mehrbelastung ergeben.

Auf Basis der Kennzahl „Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Personalmanagement“ ergibt sich eine Positionierung über dem Quartilswert in Höhe von 0,48. Absolut liegt die Überschreitung damit bei 1,43 vollzeitverrechneten Stellen. Da das Stellenvolumen im Bereich des Personalmanagements aber natürlich auch maßgeblich von der Zahl der zu betreuenden Personalfälle je Vollzeitstelle abhängt, haben wir diese Zahl unterstützend in die Analyse einbezogen.

Hier zeigt sich, dass der Wert der zu betreuenden Personalfälle in Schwelm dem interkommunalen Mittelwert entspricht. Dies zeigt, dass die Stellenausstattung im Bereich Personalmanagement an die hohe Personalausstattung der Stadtverwaltung mit der damit einhergehenden größeren Anzahl an Personalfällen geknüpft ist. Unter Berücksichtigung dieser Wechselwirkung dürfte eine Realisierungsmöglichkeit des Potenzi als im Bereich Personalmanagement maßgeblich von einer Reduzierung des Aufgabenvolumens, also einer deutlichen Verringerung des Personalbestands der Gesamtverwaltung abhängen.

Organisation

Bei dem Personaleinsatz von 1,04 Vollzeitstellen ergibt sich folgende Berechnung:

Stellenvergleich Organisation 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	0,35
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	0,17
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,18
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,53

Der Kennzahlenwert liegt um 0,18 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner über dem Quartilswert. Daraus resultiert ein rechnerisches Potenzial von 0,53 Stellen. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass ein zahlenmäßiger Vergleich der Personalausstattung für die Aufgabe „Organisation“ differenziert zu bewerten ist.

Es gibt Verwaltungen, die über eine personell gut ausgestattete Organisationsabteilung verfügen und damit Rationalisierungspotenziale in anderen Bereichen der Verwaltung generieren. Andere kaufen sich Organisationsberatungen ein und verfügen demnach über eine geringe Personalausstattung. Eine geringe Personalausstattung ist daher nicht automatisch besser. Letztendlich kommt es immer auf den Output und die Wirtschaftlichkeit an.

Der Fachbereich „Organisation“ führt in Schwelm regelmäßig Organisationsuntersuchungen durch, was nach eigener Einschätzung letztlich zu einer wirtschaftlichen Amortisierung führt. Die Ergebnisse im Prüfgebiet „Personal und Organisation“ sowie in den anderen Prüfgebieten lassen jedoch insgesamt einen erheblichen Bedarf an weiteren Organisationsuntersuchungen erkennen, so dass diese Aufgabe intensiviert werden sollte. Dabei gilt es abzuwägen, ob dies mit eigenem Personal oder durch Einkauf von Fremdleistungen erfolgen sollte.

„Zentrale schülerbezogene Leistungen“ (Allg. Schulverwaltung)

Für die Aufgabe hält Schwelm 2,90 Vollzeitstellen vor. Daraus ergibt sich folgendes:

Stellenvergleich „Zentrale schülerbezogene Leistungen“ (Allg. Schulverwaltung) 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	0,98
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	0,47
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,51
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	1,51

Zur Unterstützung der Betrachtung haben wir die Schülerzahlen der Stadt Schwelm berücksichtigt und die Kennzahl „Schüler je Vollzeit-Stelle Zentrale schülerbezogene Leistungen“ gebildet. Der interkommunale Vergleich zeigt folgendes Ergebnis:

Zahl der Schüler je Vollzeit-Stelle „Zentrale schülerbezogene Leistungen“ (Allg. Schulverwaltung) im interkommunalen Vergleich 2007			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
864	4.092	1.914	1.070

Der Wert der Stadt Schwelm liegt nicht nur deutlich unter dem interkommunalen Durchschnitt, er tendiert in Richtung Minimalwert. Das Stellenvolumen der Stadt Schwelm weist im Aufgabenfeld „Zentrale schülerbezogene Leistungen“ vor dem Hintergrund der schulischen Infrastruktur bzw. der Schülerzahl damit ein deutlich überdurchschnittliches Niveau auf. Wir gehen unter Berücksichtigung unserer Vergleichszahlen davon aus, dass hier ein Potenzial in Höhe von 1,51 Stellenanteilen im Hinblick auf die Erreichung des Quartilswerts nicht unrealistisch ist.

„Schülerbeförderung“

Für die Aufgabe belief sich der Personaleinsatz der Stadt Schwelm zum Stichtag 30.06.2007 auf 0,46 Vollzeitstellen.

Stellenvergleich „Schülerbeförderung“ 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	0,16
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	0,07
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,09
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,27

Auch hier haben wir zur unterstützenden Analyse eine schülerbezogene Kennzahl und zwar „Zahl der Schüler je Vollzeit-Stelle Schülerbeförderung“ gebildet und interkommunal verglichen:

Zahl der Schüler je Vollzeit-Stelle „Schülerbeförderung“ im interkommunalen Vergleich 2007			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
3.138	42.889	16.291	6.743

Auch hier liegt der Kennzahlenwert Schwelms deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert und bestätigt einen überdurchschnittlichen Personaleinsatz. Gemessen an dem Quartilswert ergibt sich ein rechnerisches Potenzial in Höhe von 0,27 Stellenanteilen. Bestätigend dafür ist ferner zu berücksichtigen, dass Schwelm als kompakteste Stadt in NRW einen deutlich niedrigeren Bedarf zur Beförderung von Schülern haben dürfte. Hieraus ergibt sich ein klarer Vorteil im interkommunalen Vergleich gegenüber den Flächenkommunen.

Feststellung

Im Bereich der Allgemeinen Verwaltung halten wir ein Potenzial in Höhe von 3,73 Stellen – gemessen am Quartilswert – grundsätzlich für durchaus realistisch. Monetär entspricht dies einem Potenzial in Höhe von 174.645 Euro.

Im Bereich der Aufgaben „Personalmanagement“ und „Organisation“ dürfte es sich aber eher um ein langfristig und damit perspektivisches Potenzial handeln, da hier die aktuellen Rahmenbedingungen (höhere Fallzahlen durch hohen Personalbestand der Gesamtverwaltung, erkennbarer Organisationsbedarf, insbesondere im Hinblick auf Stellenbemessungen) einer Realisierungsmöglichkeit derzeit entgegenstehen dürften.

Finanzverwaltung

Unsere Betrachtung umfasst hier folgende Einzelaufgaben

- Typische Aufgaben der Kämmerei (Zentrales Finanzmanagement),
- Festsetzung und Erhebung kommunaler Steuern,

- Stadtkasse (einschließlich Vollstreckung) und
- örtliche Rechnungsprüfung.

Aus folgender Tabelle lässt sich die Positionierung der Stadt im Vergleich zum Quartilswert ablesen:

Stellenvergleich auf Ebene der Aufgabengruppe „Finanzverwaltung“ auf Basis der Kennzahl „Ist-Stellen je 10.000 Einwohner“				
Stellen absolut Stadt Schwelm	Stellen je 10.000 Ew Stadt Schwelm	Stellen je 10.000 Ew Quartilswert	Differenz je 10.000 Ew zum Quartilswert	Differenz Stellen absolut zum Quartilswert
21,53	7,29	4,02	3,27	9,64

Aus dieser Positionierung lässt sich folgendes Potenzial ableiten:

Monetäres Potenzial Aufgabengruppe „Finanzverwaltung“			
Stellendifferenz (absolut) auf Basis des Vergleichs der Einzelaufgaben der Aufgabengruppe	durchschnittliche KGSt-Ausgaben je Stelle Gesamtverwaltung	Potenzial in Euro	Potenzial je Einwohner in Euro
9,64	46.783	450.863	15,27

Nach unserer Feststellung ergeben sich folgende Überschreitungen der Quartilswerte in den einzelnen Aufgabenfeldern:

Typische Aufgaben der Kämmerei (Zentrales Finanzmanagement)

Für die Aufgabenwahrnehmung hält Schwelm 5,2 Vollzeitstellen vor. Aus folgender Tabelle lässt sich die Positionierung der Stadt Schwelm im Vergleich zum Quartilswert ablesen:

Stellenvergleich Typische Aufgaben der Kämmerei (Zentrales Finanzmanagement)	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	1,76
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	1,16
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,60
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	1,77

In den Vergleich sind im Übrigen auch Stellen für die Einführung des NKF eingeflossen. Dies gilt aber auch für alle anderen Vergleichskommunen, so dass der potenzielle Stellenbedarf für diese Aufgabe grundsätzlich gleich ist. Grundsätzlich wurden die Arbeiten zur Einführung und Umsetzung des NKF auch organisatorisch regelmäßig der Kämmerei zugeordnet. Insofern sind die Ergebnisse grundsätzlich vergleichbar. Dennoch ist zu beobachten, dass die Vorbereitung der Einführung des NKF in unterschiedlicher Form (z.B. im Hinblick auf das Volumen von Pilotbereichen) bzw. in unterschiedlichem Zeitaufkommen erfolgt ist.

Somit können etwaige höhere Stellenzahlen beim Produktvergleich 2007 natürlich auch auf einen etwaigen höheren temporären Personaleinsatz für die Aufgabe NKF-Einführung zurückzuführen sein. Da wir hier keine differenzierte Datenerhebung nach jeder einzelnen Aufgabe der Kämmerei vorgenommen haben, kann dies aber nicht abschließend beurteilt werden. Aufgrund unserer Vergleichszahlen halten wir, gemessen am Quartilswert, ein Potenzial in Höhe von 1,77 Stellen aber für nicht unrealistisch.

Festsetzung und Erhebung kommunaler Steuern

Zum Stichtag 30.06.2007 war eine Stelle wegen Eintritts in den Ruhestand vorübergehend nicht besetzt. Inzwischen ist eine Nachbesetzung erfolgt. Der aktuelle Personaleinsatz der Stadt liegt bei 2,49 Stellen. Daraus ergibt sich folgende Potenzialberechnung:

Stellenvergleich Festsetzung und Erhebung kommunaler Steuern	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	0,84
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	0,59
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,25
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,75

Die Überschreitung des Quartilswerts um 0,25 ergibt eine absolute Überschreitung von 0,75 Stellen.

Stadtkasse

Der Vergleich der in der Stadtkasse zur Aufgabenerfüllung vorgehaltenen 9,93 Vollzeitstellen mit dem Quartilswert weist folgendes Potenzial auf:

Stellenvergleich Stadtkasse 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	3,36
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	1,70
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	1,66
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	4,90

Die Überschreitung des Quartilswerts um 1,70 Stellen entspricht einer absoluten Stellendifferenz von 4,90 Stellen. Der Ist-Stellenwert der Stadt Schwelm von 3,36 Stellen je 10.000 Einwohner ergibt hier im Übrigen mit deutlichem Abstand den Maximalwert. Der nächst niedrigere Wert lag bei 2,47 Ist –Stellen je 10.000 Einwohner. Dies zeigt die auffallend hohe Stellenausstattung der Stadt für die Aufgabe.

Rechnungsprüfung

Für die Aufgabe werden 3,91 Vollzeitstellen eingesetzt. Daraus ergibt sich folgende Potenzialberechnung:

Stellenvergleich Rechnungsprüfung 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	1,32
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	0,57
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,75
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	2,22

Aus der Überschreitung des Quartilswerts um 0,75 ergibt sich rechnerisch eine absolute Stellendifferenz von 2,22 Stellen. Der Ist-Stellenwert je 10.000 Einwohner der Stadt Schwelm von 1,32 lag dabei nicht nur deutlich über dem Quartilswert sondern stellte wiederum den interkommunalen Maximalwert dar. Der Abstand zum nächst niedrigeren Wert von 0,93 ist deutlich. Dies spricht für die auffallend hohe Stellenausstattung des Rechnungsprüfungsamtes.

Feststellung

Im Bereich der Aufgabengruppe „Finanzverwaltung“ halten wir – gemessen am Quartilswert – ein Potenzial in Höhe von insgesamt 9,64 Stellen für durchaus realistisch. Monetär ergibt sich daraus ein Potenzial in Höhe von 451.065 Euro.

Ordnungsverwaltung

Im Rahmen des interkommunalen Vergleichs berücksichtigen wir in der Aufgabengruppe „Sicherheit und Ordnung“ grundsätzlich folgende Aufgabenfelder:

- Allgemeine Gefahrenabwehr,
- Personenstandswesen,
- Verkehrsangelegenheiten,
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten und
- Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne.

Aus folgender Tabelle lässt sich die Positionierung der Stadt Schwelm im Vergleich zum Quartilswert ablesen:

Stellenvergleich auf Ebene der Aufgabengruppe „Ordnungsverwaltung“ auf Basis der Kennzahl „Ist-Stellen je 10.000 Einwohner“				
Stellen absolut Stadt Schwelm	Stellen je 10.000 Ew Stadt Schwelm	Stellen je 10.000 Ew Quartilswert	Differenz je 10.000 Ew zum Quartilswert	Differenz Stellen absolut zum Quartilswert
16,85	5,70	3,02	2,68	7,92

Aus dieser Positionierung lässt sich folgendes Potenzial ableiten:

Monetäres Potenzial Aufgabengruppe „Ordnungsverwaltung“			
Stellendifferenz (absolut) auf Basis des Vergleichs aller Einzelaufgaben der Aufgabengruppe	durchschnittliche KGSt-Ausgaben je Stelle Gesamtverwaltung	Potenzial in Euro	Potenzial je Einwohner in Euro
7,92	46.783	370.296	12,54

Auch in dieser Aufgabengruppe lagen alle Werte der einzelnen Aufgabenfelder wiederum jeweils über den Quartilswerten:

Allgemeine Gefahrenabwehr

Der Vergleich der vorgehaltenen vollzeitverrechneten Stellenanteile von 2,08 für das Aufgabenfeld Gefahrenabwehr ergibt folgendes Bild:

Stellenvergleich Allgemeine Gefahrenabwehr 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	0,70
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	0,56
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,14
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,41

Die absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm im Vergleich zum Quartilswert beträgt demnach 0,41 Stellen.

Personenstandswesen

Der Personaleinsatz beläuft sich auf 3,10 Vollzeitstellen. Es ergibt sich folgende Potenzialberechnung:

Stellenvergleich Personenstandswesen 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	1,05
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	0,48
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,57
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	1,68

Die absolute Überschreitung des Stellenvolumens in Relation zum Quartilswert beläuft sich auf 1,68 Stellen. Auch hier ist der Kennzahlenwert der Stadt Schwelm von 1,05 der höchste des interkommunalen Vergleichs. Zur Unterstützung unserer Analyse haben wir für die Aufgabe den Personalausgabendeckungsgrad ermittelt. Dieser stellt die Einnahmen im Bereich des Personenstandwesens ins Verhältnis zu den Personalausgaben. In diesem Zusammenhang berücksichtigen wir folgende Einnahmepositionen:

- Allgemeine Verwaltungsgebühren,
- Verwaltungsgebühren Namensänderungen,
- Verkaufserlöse (z. B. Verkauf von Familienbüchern).

Es wurden hier Einnahmen in Höhe von 55.528 Euro gemäß der Jahresrechnung 2007 berücksichtigt. Daraus ergibt sich ein Personalausgabendeckungsgrad von 36 Prozent.

Die Tabelle verdeutlicht das Ergebnis der Stadt Schwelm im interkommunalen Vergleich:

Personalausgabendeckungsgrad Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2007 in Prozent			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
16	40	26	36

Im Ergebnis ergibt sich hier ein Personalausgabendeckungsgrad, der über dem interkommunalen Mittelwert liegt.

Insofern ist im Verhältnis zu den anderen Kommunen zwar ein prozentual höherer Teil der anfallenden Personalausgaben durch entsprechende Einnahmen gedeckt, durch den hohen Personaleinsatz ist der nicht gedeckte Teil der Ausgaben als Summe aber immer noch relativ groß. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass die Stadt Schwelm durch vorhandene Krankenhäuser ein höheres Aufkommen an Personenstandsfällen (Geburten und Sterbefälle) als viele der anderen Vergleichskommunen aufweist.

Diese Situation könnte somit eine mögliche Erklärung für den überproportionalen Personaleinsatz sein. Eine endgültige Klärung, ob dieser damit vollumfänglich erforderlich ist und deshalb eine Erreichung oder Annäherung an den Quartilswert ausgeschlossen ist, kann aber abschließend nur im Rahmen einer Organisationsuntersuchung mit der Ermittlung des erforderlichen Stellenbedarfs erfolgen.

Verkehrsangelegenheiten

Der Personaleinsatz für die Aufgabe beträgt 5,26 Vollzeitstellen. Wie die nachfolgende Aufstellung zeigt, ergeben sich daraus folgende rechnerische Potenziale:

Stellenvergleich Verkehrsangelegenheiten 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	1,78
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	0,73
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	1,05
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	3,10

Die absolute Überschreitung des Stellenvolumens im Vergleich zum Quartilswert beträgt 3,10 Stellen. Zur Unterstützung der Analyse haben wir auch hier einen interkommunalen Vergleich des Personalausgabendeckungsgrades vorgenommen, für den wir folgende Einnahmen den Personalausgaben gegenübergestellt haben:

- Verwaltungsgebühren für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen,
- Verwarngelder,
- Bußgelder und
- Einnahmen aus Kostenbescheiden.

Insgesamt wurden nach diesen Kriterien gemäß der Jahresrechnung 2007 Einnahmen in Höhe von 362.039 Euro berücksichtigt.

Personalausgabendeckungsgrad Verkehrsangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2007 in Prozent			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
68	199	110	166

Die Stadt Schwelm erzielt hier einen überdurchschnittlichen Personalausgabendeckungsgrad. Demzufolge ist der relativ hohe Personaleinsatz der Stadt durch entsprechende Einnahmen mehr als gedeckt. Insofern relativiert sich der Personaleinsatz der Stadt unter rein wirtschaftlichen Aspekten deutlich.

Insgesamt ist die volle Personalausgabendeckung in diesem Aufgabenfeld aber insbesondere durch die Einnahmen aus der Überwachung des ruhenden Verkehrs auch der Regelfall bei den Kommunen. Dies zeigt sich durch den interkommunalen Mittelwert bei dem Personalausgabendeckungsgrad von 110 Prozent. Es gibt einige Kommunen, die dabei ein noch günstigeres Verhältnis als Schwelm bei der Gegenüberstellung der Personalausgaben zu den Einnahmen aufweisen.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten:

Im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten positioniert sich die Stadt Schwelm bei einer Stellenausstattung von 2,06 Vollzeitstellen wie folgt:

Stellenvergleich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	0,70
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	0,32
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,38
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	1,12

Die absolute Überschreitung des Stellenvolumens der Stadt Schwelm im Vergleich zum Quartilswert ist mit 1,12 Stellen vergleichsweise deutlich. Der Kennzahlenwert von 0,70 der Stadt für die Ist-Stellen je 10.000 Einwohner ist dabei der derzeit höchste Wert im interkommunalen Vergleich. Zur Unterstützung unserer Analyse beziehen wir auch für diese Aufgabe den Personalausgabendeckungsgrad in die Betrachtung mit ein. Dieser stellt die Einnahmen im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ins Verhältnis zu den Personalausgaben. In diesem Zusammenhang berücksichtigen wir folgende Einnahmepositionen:

- Verwaltungsgebühren für Genehmigungen, Gestattungen, Erlaubnisse im Gewerbewesen, Gaststättengebühren,
- Gebühren für die Überlassung von Veranstaltungsplätzen (z. B. Kirmesplätze),
- Verwarngelder, Bußgelder, Zwangsgelder usw.

Insgesamt wurden nach diesen Kriterien gemäß der Jahresrechnung 2007 Einnahmen in Höhe von 65.857 Euro berücksichtigt.

Personalausgabendeckungsgrad „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ im interkommunalen Vergleich 2007 in Prozent			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
37	156	73	67

Der Personalausgabendeckungsgrad von 67 Prozent liegt leicht unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen.

Einwohnermeldeangelegenheiten im engeren Sinne

Für die Aufgabe werden in Schwelm 4,35 Vollzeitstellen eingesetzt.

Stellenvergleich Einwohnermeldeangelegenheiten im engeren Sinne 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	1,47
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	0,93
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,54
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	1,59

Die absolute Überschreitung des Stellenvolumens im Vergleich zum Quartilswert beträgt 1,59 Stellen. Auch für diese Aufgabe beziehen wir wiederum den Personalausgabendeckungsgrad in die Betrachtung mit ein.

Für die Ermittlung der Einnahmen der Stadt wurden folgende Positionen zu berücksichtigen:

- Verwaltungsgebühren,
- Anteilige Gebühren nach § 68 des Gesetzes über das Zentralregister und des Erziehungsregister –BZRG-,
- Gebühren für Reisepässe, Personalausweise, weitere Ausweisdokumente,
- Gebühren für Einbürgerungen und
- Verwarngeld, Bußgeld, Zwangsgeld nach Melderecht

Die entsprechenden Einnahmen beliefen sich gemäß der Jahresrechnung 2007 auf 124.984 Euro.

Personalausgabendeckungsgrad Einwohnermeldeangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2007 in Prozent			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
32	110	86	64

Der Personalausgabendeckungsgrad der Stadt liegt mit 64 Prozent unter dem Mittelwert von 86 Prozent. Dies ist eine Bestätigung für die höhere Personalausstattung in dem Aufgabenbereich.

Feststellung

Im Bereich der Aufgabengruppe „Ordnungsverwaltung“ ergibt sich – gemessen am Quartilswert – rechnerisch ein Potenzial in Höhe von 7,92 Stellen. Monetär ergibt sich daraus ein Potenzial in Höhe von 370.296 Euro.

Bauverwaltung

Unsere Betrachtung umfasst hier folgende Einzelaufgaben

- Räumliche Planung und Stadtentwicklung,
- Bauordnung,
- Denkmalschutz,
- Wohnungsbauförderung und –versorgung, Wohnraumsicherung sowie
- Umwelt-, Landschafts- und Gewässerschutz.

Bei der Aufgabe „Umwelt-, Landschafts- und Gewässerschutz“ bewegt sich die Stellenausstattung der Stadt Schwelm, hier ausgedrückt durch die Kennzahl „Ist-Stellen je 10.000 Einwohner“, mit 0,16 unter dem Quartilswert von 0,22. Somit ergaben sich hier keine Hinweise auf Potenziale, so dass diese Aufgabe bei der nachstehenden Darstellung ausgeblendet wird.

Stellenvergleich auf Ebene der Aufgabengruppe „Bauverwaltung“ auf Basis der Kennzahl „Ist-Stellen je 10.000 Einwohner“				
Stellen absolut Stadt Schwelm	Stellen je 10.000 Ew Stadt Schwelm	Stellen je 10.000 Ew Quartilswert	Differenz je 10.000 Ew zum Quartils- wert	Differenz Stellen absolut zum Quartils- wert
14,69	4,97	2,42	2,55	7,54

Aus dieser Positionierung lässt sich folgendes Potenzial ableiten:

Monetäres Potenzial Aufabengruppe „Bauverwaltung“			
Stellendifferenz (absolut) auf Basis des Vergleichs aller Einzelaufgaben der Aufabengruppe	durchschnittliche KGSt-Ausgaben je Stelle Gesamtver- waltung.	Potenzial in Euro	Potenzial je Ein- wohner in Euro
7,54	46.783	352.877	11,95

Nachfolgend werden die Überschreitungen der jeweiligen Quartilswerte in den einzelnen Aufgabenfeldern dargestellt.

Räumliche Planung und Stadtentwicklung

Die Aufgabe wird in Schwelm mit 6,73 Vollzeitstellen wahrgenommen.

Stellenvergleich Räumliche Planung und Stadtentwicklung 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	2,28
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	0,92
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	1,36
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	4,02

Die Überschreitung des Quartilswerts um 1,36 ergibt rechnerisch eine absolute Stellendifferenz von 4,02 Stellen. Der Personaleinsatz der Stadt Schwelm mit 2,28 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner bildete dabei im Übrigen auch hier den höchsten Wert der Vergleichskommunen ab. Dies verdeutlicht die vergleichsweise hohe Stellenausstattung für die Aufgabe.

Bauordnung

Der Personaleinsatz für die Aufgabe beläuft sich auf 6,61 Vollzeitstellen.

Stellenvergleich Bauordnung 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	2,24
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	1,27
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,97
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	2,86

Die absolute Überschreitung des Stellenvolumens der Stadt Schwelm im Vergleich zum Quartilswert beträgt 2,86 Stellen. Der Kennzahlenwert der Stadt von 2,24 ist dabei der höchste des Vergleichs. Auch für die Aufgabe Bauordnung haben wir den Personalausgabendeckungsgrad ermittelt. Dieser stellt die Einnahmen im Bereich der Bauordnung ins Verhältnis zu den Personalausgaben. In diesem Zusammenhang berücksichtigen wir folgende Einnahmepositionen:

- Verwaltungsgebühren,
- Bauaufsichtsgebühren,
- Gebühren für Grundstücksteilungen,
- Erstattungen für Ersatzvornahmen und
- Verwarngelder, Bußgelder, Zwangsgelder.

Für die Stadt Schwelm haben wir aus der Jahresrechnung 2007 nach diesen Kriterien 164.628 Euro ermittelt. Das ergibt einen Personalausgabendeckungsgrad von 38 Prozent, mit dem sich die Stadt Schwelm im interkommunalen Vergleich wie folgt positioniert:

Personalausgabendeckungsgrad „Bauordnung“ im interkommunalen Vergleich 2007 in Prozent			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Schwelm
38	94	70	38

Der Personalausgabendeckungsgrad von 38 Prozent liegt deutlich unter dem Mittelwert der Kommunen und stellt den aktuellen Minimalwert dar. Insgesamt spiegelt dies die hohe Personalausstattung in dem Aufgabenfeld wieder.

Denkmalschutz

Die folgende Berechnung weist bei einem Personaleinsatz der Stadt Schwelm von 0,30 Stellen nur ein geringfügiges rechnerisches Potenzial aus:

Stellenvergleich Denkmalschutz 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	0,10
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	0,06
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,04
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,12

Wohnungsbauförderung und –versorgung, Wohnraumsicherung

Für die Aufgabe ergibt sich bei einem Personaleinsatz von 1,05 Stellen folgende Potenzialberechnung:

Stellenvergleich Wohnungsbauförderung und –versorgung, Wohnraumsicherung 2007	
Bezeichnung	Wert
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Stadt Schwelm	0,36
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner Quartilswert	0,17
Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,19
Absolute Stellendifferenz der Stadt Schwelm zum Quartilswert	0,55

Die Überschreitung des Quartilswerts um 0,19 ergibt rechnerisch eine absolute Stellendifferenz von 0,55 Stellen.

Feststellung

In der Aufgabengruppe Bauverwaltung ergibt sich – gemessen am Quartilswert – insgesamt ein Potenzial in Höhe von 7,54 Stellen. Monetär entspricht dies einem Potenzial in Höhe von 352.877 Euro.

Zusammengefasst ergeben sich damit in den von uns betrachteten vier Aufgabengruppen folgende monetären Potenziale:

Monetäres Potenzial Stellenvergleich für einheitlich definierte Aufgabenbereiche				
Aufgabengruppe	Differenz Stellen absolut zum Quartilswert	durch- schnittliche KGSt- Ausgaben je Stelle Ge- samtverwal- tung.	Potenzial in Euro	Potenzial je Einwohner in Euro
Allg. Verwaltung	3,73	46.783	174.645	5,91
Finanzverwaltung	9,64	46.783	451.065	15,27
Ordnungsverwaltung	7,92	46.783	370.296	12,54
Bauverwaltung	7,54	46.783	352.877	11,95
Gesamtpotenzial	28,83	46.783	1.348.883	45,67

Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die sich ergebenden Potenzialausweisungen zum Anlass nehmen, die davon betroffenen Aufgaben bzw. Aufgabengruppen organisatorisch näher zu untersuchen bzw. untersuchen zu lassen. Dabei sollte das jeweilige Leistungsangebot und der erforderliche Stellenbedarf eingehend geprüft werden.

Verwaltungsorganisation

Der Organisationsaufbau der Stadtverwaltung Schwelm zeigt eine 2-zügige Dezernatsstruktur mit sechs nachgeordneten Fachbereichen. Im Hinblick auf Anzahl von Fachbereichen bzw. Ämtern und Hierarchieebenen ist dieser interkommunal unauffällig im Sinne von durchschnittlich.

Einen deutlichen Optimierungsbedarf sehen wir in Bezug auf die Durchführung organisatorischer Untersuchungen in einzelnen Verwaltungsbereichen. Zwar einige Organisationsuntersuchungen in den letzten Jahren durchgeführt, der insgesamt hohe Personalbestand der Verwaltung sowie die Ergebnisse aus dem Vergleich des Stellenvolumens diverser Bereiche zeigen, dass diese Aufgabe über das bisherige Maß hinaus intensiviert werden sollte.

Bewertung „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ – alternative Betrachtung und Fazit

Ist-Situation

- Die quantitative Personalausstattung der Stadt Schwelm hat sich innerhalb des Betrachtungszeitraums insgesamt erhöht. Ursächlich waren dafür Aufgabenzuwächse im Jahr 2005 (u.a. Job-Center). Seit 2006 zeigt sich die Stellenausstattung konstant bis leicht rückläufig. Insofern ist hier zuletzt eine leicht positive Entwicklung zu verzeichnen.
- Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2007 erzielt die Stadt Schwelm bei der Personalquote (Ist-Stellen je 1.000 Einwohner) einen Wert, der mit 10,83 nicht nur deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 7,36 sondern nahe am Maximalwert von 11,16 liegt.
- Gegenüber der ersten Prüfrunde (Vergleichsjahr 2002) hat sich die relative Positionierung der Stadt Schwelm beim interkommunalen Vergleich weiter verschlechtert. In der ersten Prüfrunde lag der Wert der Stadt Schwelm mit 10,29 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner bereits deutlich über dem seinerzeitigen Mittelwert von 7,71 und stellte den Maximalwert dar. Während der interkommunale Mittelwert seither auf 7,36 gesunken ist, stieg der Wert Schwelms durch einen Zuwachs von rund 12 Stellen weiter an.
- Bei der alternativen Betrachtung der Personalquote, bei der wir die Einflussfaktoren (Kindertageseinrichtungen, Gebäudereinigung, ALG II, Rettungsdienst/Feuerwehr und Jugendhilfe) bei der Kennzahlenbildung einheitlich ausblenden, erreicht Schwelm den Wert von 6,57 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Er liegt damit erneut deutlich über dem Mittelwert von 5,05 und relativ nah am Maximalwert von 7,04. Das Ergebnis des Vergleichs der alternativen Personalquote zeigt die insgesamt hohe Personalausstattung der Stadt.
- Die Stadt Schwelm muss seit Jahren ein Haushaltssicherungskonzept führen. Es besteht also ein dringender Konsolidierungsbedarf, so dass vor diesem Hintergrund die hohe Personalausstattung negativ zu bewerten ist. Gerade im Personalbereich, als einem der wesentlichsten Ausgabenblöcke des Haushalts, ist eine sparsame Bewirtschaftung der Mittel geboten. Es sollte deshalb

eine Personalquote angestrebt werden, die deutlich unter dem interkommunalen Durchschnitt liegt. Die Konsolidierungsbestrebungen der jüngsten Vergangenheit reichen nicht aus, um hier eine nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Situation im Personalhaushalt herbeizuführen.

- Die Datentransparenz im Bereich des Personalmanagements ist insgesamt zufrieden stellend. Zwar fehlt bislang eine durchgängige Ausweisung vollzeitverrechneter Stellen in den Stellenplänen, andererseits verfügt die Verwaltung über umfängliche und detaillierte Personallisten, die eine hinreichend genaue Zuordnung auf Produkte ermöglichen.
- Die Ergebnisse der Kennzahlenvergleiche und unsere Betrachtung des Stellenvergleichs in ausgewählten Aufgabenbereichen der Gesamtverwaltung zeigen, dass umfängliche Potenziale zur Stellenreduzierung und damit wirtschaftlichen Verbesserung vorhanden sind. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Notwendigkeit von Optimierungen durch die Intensivierung organisatorischer Untersuchungen der Verwaltungsbereiche.

Handlungsmöglichkeiten:

- Die Stadt Schwelm sollte die sich aus dem Stellenvergleich ergebenden Hinweise auf Potenziale nutzen und diese Aufgabenbereiche eingehend organisatorisch untersuchen bzw. untersuchen lassen.
- Auf der Grundlage dieser einheitlich definierten Aufgabenbereiche der Verwaltung ergibt sich in Relation zu den jeweiligen Quartilswerten ein rechnerisches Gesamtpotenzial von 28,83 Stellen. Dies entspricht einem monetären Volumen von rund 1.348.883 Euro. Um festzustellen, inwieweit sich dieses Potenzial realisieren lässt, sollte die Stadt Schwelm die Personalbemessung im Rahmen der Organisationsuntersuchungen überprüfen.
- Abgesehen davon sollte eine intensive Prüfung des Leistungsumfanges und der Standards in weiteren Verwaltungsbereichen erfolgen, mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit im Personalhaushalt durch Stellenreduzierungen nachhaltig zu verbessern.

KIWI Bewertung

Unter Berücksichtigung der beschriebenen Ist-Situation sowie den noch vorhandenen umfangreichen Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner –alternative Betrachtung“ in Schwelm mit dem Index 1.

Fazit

Die Personalausstattung der Stadt Schwelm hat sich im Betrachtungszeitraum nach einem vorübergehenden Anstieg im Jahr 2005 (u.a. bedingt durch Stellenzuwächse im Bereich ALG II) seit 2006 leicht verringert. Insgesamt bewegt sie sich damit aktuell aber relativ deutlich über dem quantitativen Niveau der ersten Prüfrunde (Basisjahr 2002).

Die relative Positionierung im interkommunalen Vergleich der Personalquote sowie der Personalausgaben hat sich seit der ersten überörtlichen Prüfung weiter verschlechtert. Der aktuelle Kennzahlenwert für die Personalausgaben je Einwohner liegt mit 550 noch deutlicher über dem interkommunalen Mittel von 364 als im Vergleichsjahr 2002. Der damalige Mittelwert lag bei 353 Euro, der Wert der Stadt Schwelm bei 502 Euro. Somit ist der Kennzahlenwert der Stadt deutlich stärker gestiegen als der interkommunale Mittelwert.

Bei Betrachtung der so genannten „alternativen“ Ausgabenquote, bei der wir die unterschiedlichen Belastungen der Kommunen in verschiedenen, personalintensiven Aufgabenbereichen (u.a. Gebäudereinigung, Feuerwehr/Rettungsdienst, ALG II) auszublenken, liegt der Wert der Stadt Schwelm mit 365 Euro wiederum deutlich über dem Mittelwert von 266 Euro und stellt zudem den Maximalwert dar.

Analog zur Ausgabensituation stellt sich die Personalquote der Stadt im interkommunalen Vergleich dar. Der Wert bei der Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ liegt mit 10,83 im Bereich des Maximalwerts (Mittelwert: 7,36). Er liegt damit ferner über dem Niveau des Jahres 2002 von 10,29. Während der interkommunale Mittelwert seit dem Jahr 2002 (7,71) gesunken ist, ist der Wert der Stadt weiter gestiegen.

Fazit

Auch beim Vergleich der alternativen Personalquote, bei der einige Aufgabengebiete zusätzlich bereinigt werden, liegt der Wert der Stadt Schwelm von 6,57 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner deutlich über dem Mittelwert von 5,05. Der Wert Schwelms liegt relativ nahe am Maximalwert von 7,04. Dies zeigt, dass die quantitative Stellenausstattung der Stadt Schwelm - gemessen am Aufgabenspektrum - insgesamt auf hohem Niveau liegt.

Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage der Stadt besteht die zwingende Notwendigkeit, die Konsolidierungsbestrebungen zu intensivieren. Die leicht positive Tendenz der Personalausgabenentwicklung seit 2006 ist dazu nur ein erster Schritt. Die bisherigen Maßnahmen reichen nicht aus, um eine wirkungsvolle Konsolidierung im Personalhaushalt zu erzielen.

Dass hierzu noch umfängliche Potenziale vorhanden sind, ergibt sich auch aus dem interkommunalen Vergleich des Personaleinsatzes in diversen, einheitlich definierten Aufgabenbereichen der Verwaltung. Bei dieser Betrachtung ergeben sich Hinweise auf Potenziale mit einem Gesamtvolumen in Höhe von rund 1.348.883 Euro (28,83 Ist-Stellen).

Die Stadt Schwelm sollte die betroffenen Aufgabenfelder eingehend organisatorisch untersuchen und prüfen, inwieweit die genannten Potenziale realisierbar sind. Darüber hinausgehend sollten auch die übrigen Aufgabenbereiche in eine kritische Analyse des Leistungsumfangs und der Standards einbezogen werden.

Jugend

Vorbemerkung

Gegenstand der Prüfung im Bereich Jugend sind das Jugendamt insgesamt, die erzieherischen Hilfen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz und der Schutzauftrag des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung (SGB VIII).

Inhalte, Ziel und Methodik

Bei der Prüfung der Leistungen des Jugendamtes und der Hilfe zur Erziehung werden auf der Grundlage von Kennzahlen die Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung analysiert und bewertet. Ziel ist es, festzustellen, ob die Aufgaben sachgerecht und wirtschaftlich wahrgenommen werden und Potenziale aufzuzeigen, die zu Verbesserungen führen können.

Die Leistungen zur Erfüllung des Schutzauftrages bei Kindeswohlgefährdung sind Gegenstand einer Rechtmäßigkeitsprüfung. Überprüft wird, ob die Leistungserbringung den gesetzlichen und fachpolitischen Anforderungen entspricht.

Um eine landesweit einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten, werden die Erhebungen mittels standardisierter Interview- und Datenerhebungsbögen durchgeführt. An Unterlagen werden neben den Haushaltsplänen und Jahresrechnungen weitere interne Daten, wie z. B. Rats- und Ausschussvorlagen, Geschäfts-, Finanz- und Leistungsstatistiken, Projektberichte, Dienst- und Arbeitsanweisungen und Leistungsdokumentationen genutzt.

Kennzahlen

Im landesweiten Vergleich der kreisangehörigen Städte werden die gebildeten Kennzahlen verglichen. Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit werden die Spitzenkennzahlen

- „Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner“ und
- „Ausgaben der Hilfen zur Erziehung je Hilfefall“

abschließend bewertet.

Benchmarks und Potenziale

Die 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. erreichten Anteile und Quoten, bei den Wirtschaftlichkeitskennzahlen sind dies die Werte, die die wirtschaftlichste Relation von Mitteleinsatz und erzieltm 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 Entwicklung der Aufwendungen wird in den UA 455 und 456 bzw. der Produktgruppe Hilfen in und außerhalb der Familien abgebildet (Hilfe zur Erziehung nach den §§ 27 bis 35 SGB VIII, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfe für junge Volljährige, Inobhutnahme nach den §§ 35a, 41, 42 und 43 SGB VIII).

Für die folgenden Darstellungen wurden die Ergebnisse der Jahresrechnungen 2004 bis 2007 herangezogen. Bereinigt beim Ergebnis wurden ausschließlich innere Verrechnungen aus internen Leistungsbeziehungen (ordentliches Ergebnis).

Organisation und Steuerung

Das Jugendamt der Stadt Schwelm erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen der Hilfen zur Erziehung folgende Bewertungen auf einer Skala von 0 bis 4¹:

Anforderungen an die Steuerung der Hilfen zur Erziehung Analyse und Bewertung	
Anforderung	Bewer- tung
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.)	2
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.	2
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.	2
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).	3
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:

- Die Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familien ist gesetzlicher Auftrag der Jugendämter. Das Schwelmer Jugendamt nimmt diese Aufgabe durch eine Kooperation mit der Erziehungsberatungsstelle des Kirchenkreises Schwelm sowie weiteren 4 Kommunen des südlichen Ennepe-Ruhr Kreises wahr. Im vorliegenden Wirkungsbericht der Erziehungsberatungsstelle ist ein hoher Bedarf an präventiven Qualifizierungen für Eltern erkannt und in

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

Ansätzen bereits realisiert worden. Einiger Schwerpunkt der aktuellen Jugendhilfeplanung des Jugendamtes der Stadt Schwelm sind vielfältige präventive Angebote in den Bereichen politische und soziale Bildung sowie kulturelle Jugendarbeit als Prozess der Persönlichkeitsentwicklung, die schulbezogene Sozialarbeit als zusätzliches Förderinstrument und zur Freizeitgestaltung, der Erwerb von Medienkompetenz sowie Erholungsmaßnahmen und der erzieherische Kinder- und Jugendschutz als Prophylaxe vor gefährlichen Einflüssen. Zielgruppe sind hier jedoch im Schwerpunkt nur Kinder und Jugendliche. Frühe Hilfen für Eltern werden vergleichsweise noch in geringem Umfang angeboten. Städte wie Monheim am Rhein (Projekt MoKi) und Hamm (Familienprojekte)² erreichen durch eine konsequente Ausprägung präventiver und ambulanter flexibler Hilfen in sozialräumlich gestalteten Netzwerken hohe Anteile und gelten hier als Vorreiter und gute kommunale Praxis.

- Der vorliegende Wirkungsbericht der Erziehungsberatungsstelle dokumentiert die sich immer weiter intensivierende Zusammenarbeit der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) der kooperierenden Jugendämter im südlichen Ennepe-Ruhr-Kreis und der Erziehungsberatungsstelle. Eine formell-konkrete Beteiligung ist jedoch im Hilfeplanverfahren nicht verbindlich vorgesehen. Sie liegt im Ermessen des jeweiligen ASD-Mitarbeiters. Die Inanspruchnahme von Leistungen der Erziehungsberatungsstelle ist in den vergangenen 4 Jahren kontinuierlich gestiegen und spricht für eine hohe Versorgungsquote. Die Finanzierung erfolgt pauschal über die Kooperationskommunen mit Eigenbeteiligung des Kirchenkreises Schwelm als Träger der Einrichtung.
- Die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII konnte im Jugendamt Schwelm im Rahmen der Aktenprüfung Kinderschutz gut nachvollzogen werden. Insgesamt waren Zielsetzungen, Maßnahmen und Vereinbarungen transparent und verständlich. Art und Weise der Dokumentation lagen jedoch im Ermessen des jeweiligen Mitarbeiters und waren unterschiedlich in der Ausprägung. Eine Dienstanweisung, die dahingehend konkrete Verfahrenstandards festlegt, war im Fachbereich nicht vorhanden. Die Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung wird spätestens nach 6 Monaten zum Ende des Bewilligungszeitraumes betrachtet.

² Gute kommunale Praxis: MoKi - Monheim für Kinder, Familienprojekte der Stadt Hamm

- Das Jugendamt der Stadt Schwelm befindet sich seit Oktober 2008 in einer verstärkten Anwerbungsphase, um Familien für die Bereitschafts- und Vollzeitpflege gewinnen zu können. Die bestehenden Unterbringungsmöglichkeiten werden derzeit voll ausgeschöpft. Die Unterbringung von Kindern mit multiplen Problemlagen wird durch externe Träger im südlichen Ennepe-Ruhr-Kreis sichergestellt.
- Reintegrationskonzepte werden im Rahmen der Heimunterbringung im Jugendamt Schwelm nicht gezielt eingesetzt. Reintegrationskonzepte sind ein weiteres, erprobtes und wirksames Instrument zur Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familien. Stationäre Fremdunterbringungen sollten, soweit wie möglich, auf die Rückführung in die Familie hin ausgerichtet werden. Das sind die wesentlichen Inhalte des Reintegrationskonzeptes des Kreises Steinfurt. Die auf die Familie gerichteten Leistungen werden gesondert vergütet. Das erprobte Konzept zeigt Wirkung und wird mit Priorität für ausgewählte Kinder und Jugendliche eingesetzt. Gezielt ausgewählt werden kontinuierlich bis zu 20 Kinder mit Reintegrationsaussichten.³ Die Heimunterbringungsfälle werden halbjährlich im Rahmen von Teamsitzungen auf Ihren Verlauf hin überprüft.

Feststellung

Das recht gute Angebot an präventiven Maßnahmen erfasst nicht alle dem Familiensystem zugehörigen Personengruppen. Die Einflussnahme auf Angebote und Leistungen der Erziehungsberatungsstelle sind nur eingeschränkt möglich.

Die regelmäßige Betrachtung der Wirksamkeit der gewählten Hilfe im Hilfeplanverfahren basiert nicht auf konkrete Verfahrensstandards.

Die Vollzeitpflege hat eine durchschnittliche Ausprägung bei stagnierenden Unterbringungsmöglichkeiten.

Es erfolgt kein gezielter Einsatz von Reintegrationskonzepten bei Heimunterbringungen.

³ Kreis Steinfurt: Reintegrationskonzept, gutes Beispiel in: www.gpa-nrw.de

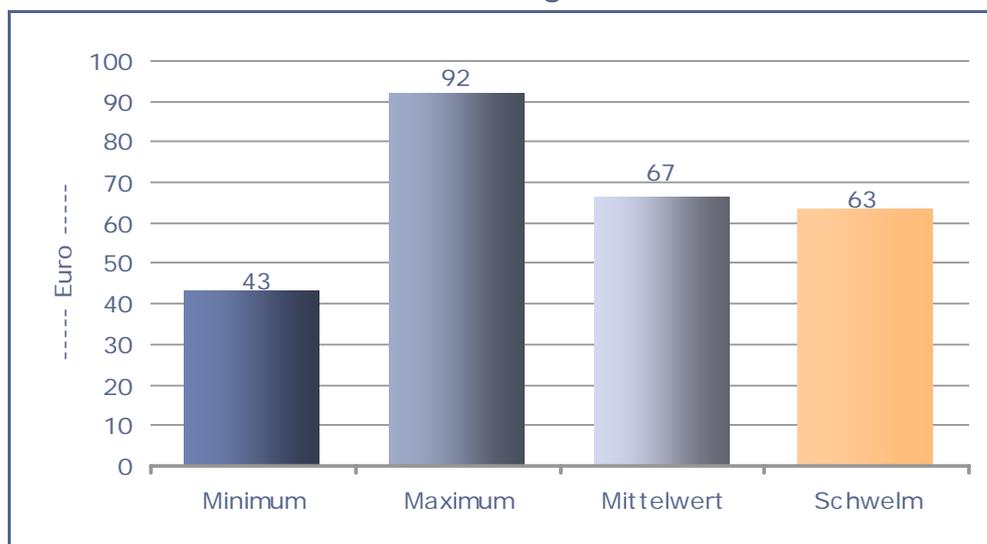
Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung

Der Zuschussbedarf oder das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung (ohne Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII zur Sicherstellung der interkommunalen Vergleichbarkeit) je Einwohner verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Die Ausgaben oder Aufwendungen 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 oder das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung liegt in der Stadt Schwelm in 2007 bei insgesamt 1.869.207 Euro und 63,29 Euro je Einwohner (ohne § 35a SGB VIII). Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Schwelm wie folgt:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2007



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

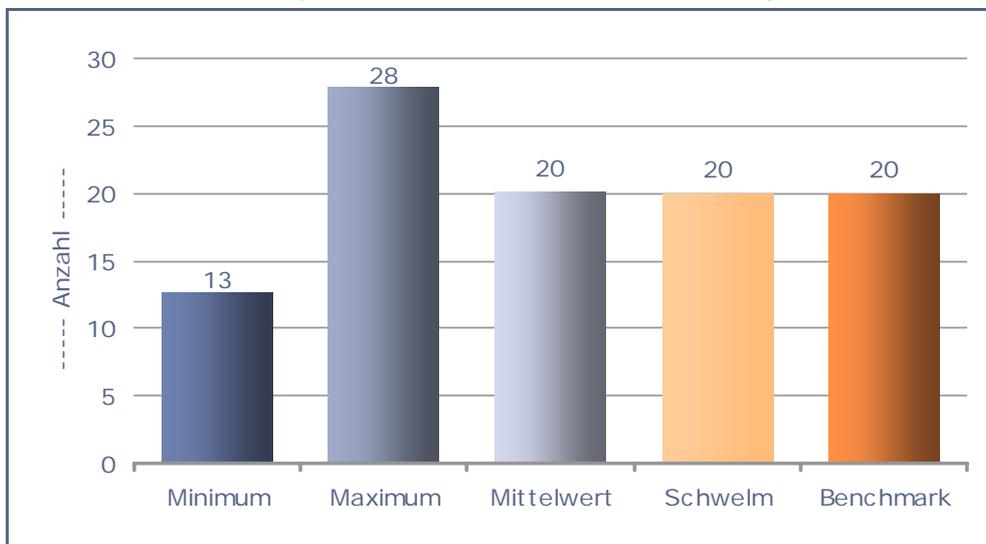
Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung in Euro je Einwohner und in Klassen			
40 bis 54	55 bis 69	70 bis 84	85 bis 99
4	3	4	2

Beeinflusst wird der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung durch

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

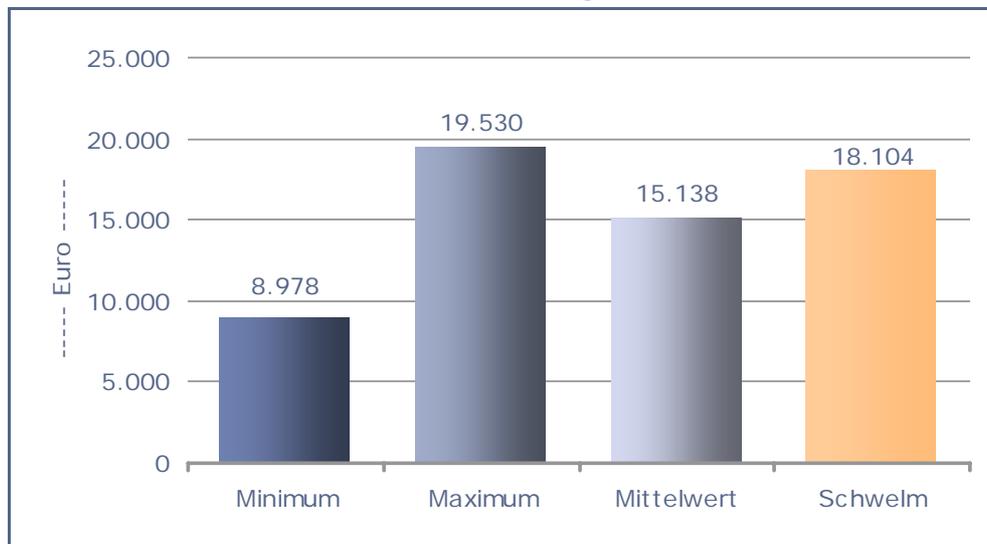
Bei diesen Kennzahlen positioniert sich die Stadt Schwelm im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Falldichte (Anzahl der Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner bis zum 21. Lebensjahr) im interkommunalen Vergleich 2007



Die Stadt Schwelm erreicht bei der Leistungsdichte den Benchmark. Je Hilfefall (Hilfepflichtfälle nach § 36 SGB VIII) erreicht die Stadt Schwelm folgendes Ergebnis:

Ausgaben/Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall im interkommunalen Vergleich 2007



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

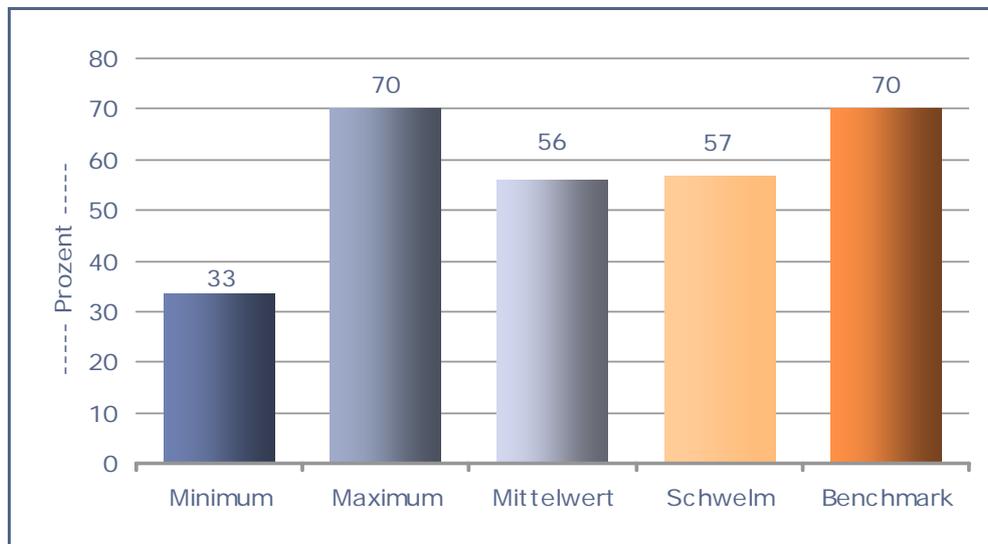
Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in 2007 in Klassen und Euro			
8.000 bis 11.000	11.001 bis 14.000	14.001 bis 17.000	17.001 bis 20.000
1	6	4	6

Beeinflusst werden die Ausgaben oder Aufwendungen 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.

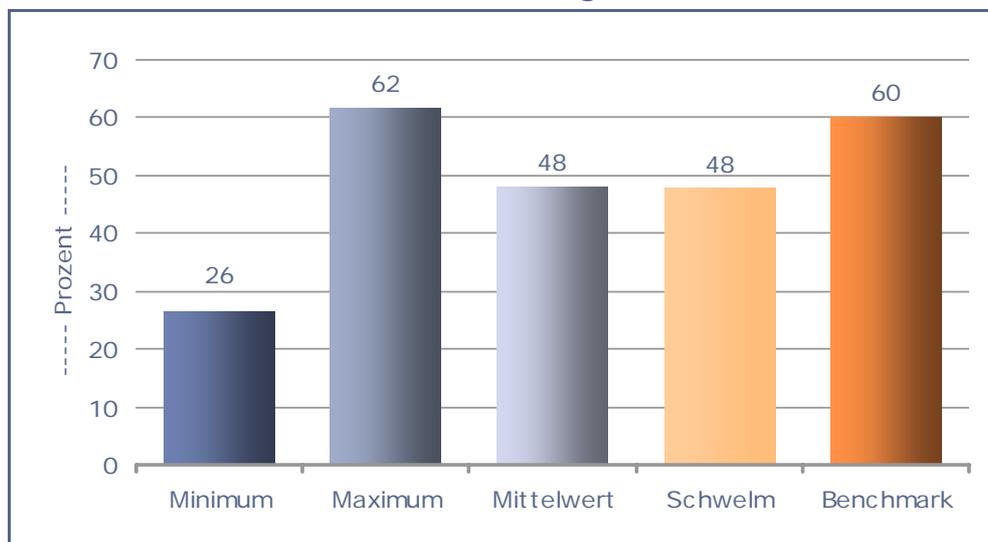
Hier positioniert sich die Stadt Schwelm wie folgt:

Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 36 SGB VIII in Prozent (ohne § 35a)



Der Benchmark liegt bei 70 Prozent. Die Stadt Schwelm erreicht 57 Prozent.

Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen im interkommunalen Vergleich 2007



Beim Anteil der Vollzeitpflege liegt der Benchmark bei 60 Prozent. Hier erreicht die Stadt Schwelm 48 Prozent.

Feststellung

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung liegt in der Stadt Schwelm in 2007 bei insgesamt 1.869.207 Euro (ohne § 35a SGB VIII) und bei 63,29 Euro je Einwohner.

Mit 18.104 Euro je Hilfefall liegt die Stadt Schwelm landesweit deutlich über dem Mittelwert. Beeinflusst wird das Ergebnis durch die leicht überdurchschnittliche Ausprägung ambulanter Hilfen bei einer Falldichte, die den Benchmark erreicht und einem vergleichsweise durchschnittlichen Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen.

Analyse

Im Mittelpunkt der Analyse stehen Möglichkeiten der fachlichen und finanzwirtschaftlichen Ergebnisverbesserung der Leistungserbringung.

Beeinflusst werden kann das Ergebnis durch die stärkere Ausprägung der Anteile ambulanter Hilfen und der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen sowie durch die Steuerung der Leistungsdichte.

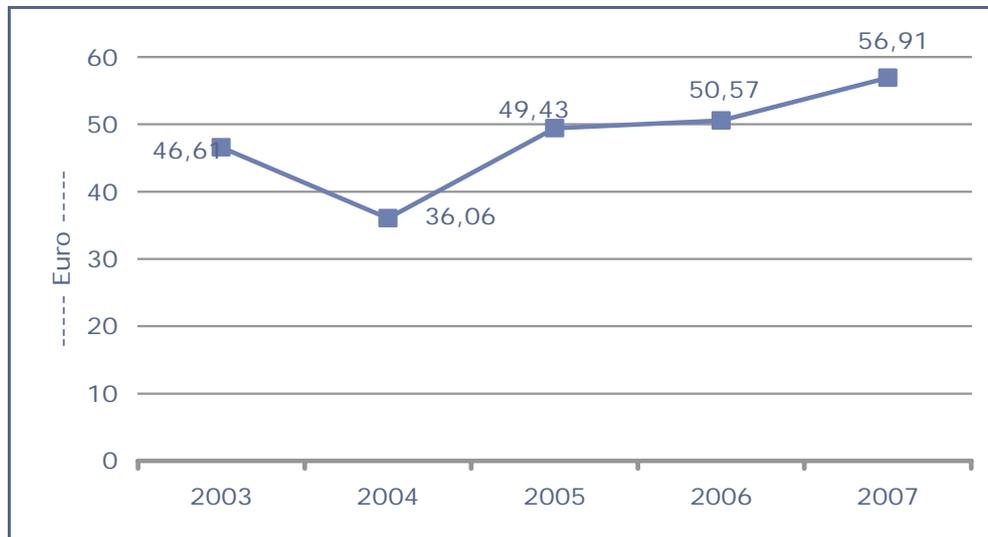
Quantifizierung Grobpotenzial Hilfe zur Erziehung – Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII (ohne Eingliederungshilfe) in 2007		
Bezeichnung	Anteil in %, Anzahl absolut oder Summe in Tsd. Euro	Indikator
Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfeplanfällen insgesamt (Ist)	(aufgerundet) 57 % bei insgesamt 118 Fällen	R1; F1
Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanfällen (Benchmark)	70 %	R2
Ausgaben erzieherischer Hilfen insgesamt (Ist)	2.013.438 €	A1
Ausgaben ambulanter Hilfen je Hilfefall (Ist)	5.411 € bei 67 Fällen	A2; F2
Ausgaben stationärer Hilfen je Hilfefall (Ist)	33.455 Euro bei 51 Fällen	A3; F3
Fallzahlen bei veränderter Relation (Benchmark=) 70 % ambulanter Hilfefälle	83 Fälle ambulant, 35 Fälle stationär	F4; F5

Quantifizierung Grobpotenzial Hilfe zur Erziehung – Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII (ohne Eingliederungshilfe) in 2007		
Bezeichnung	Anteil in %, Anzahl absolut oder Summe in Tsd. Euro	Indikator
Ausgaben erzieherischer Hilfen bei 70 % Anteil ambulanter Hilfefälle	$(83 \text{ Fälle} \times 5.411 \text{ Euro}^4) + (35 \text{ Fälle} \times 33.455 \text{ Euro}) = 449.113 \text{ Euro} + 1.170.925 \text{ Euro} = 1.620.038 \text{ Euro}$	Formel $F4 \times A2 + F5 \times A3 = A4$
Potenzial	393.400 Euro	Formel: $A1 - A4 - A5$

Die Leistungssteigerung erfordert unterschiedliche Maßnahmen, die vom Jugendamt geplant, finanziert und umgesetzt werden müssen. Das Potenzial ist immer ein im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum erzielbarer Wert.

- Das Jugendamt der Stadt Schwelm baut laut der aktuellen Jugendhilfeplanung den Anteil der ambulanten Hilfen kontinuierlich weiter aus, so dass - auch im Hinblick auf das vergleichsweise geringe Potential - dieser Weg von uns unterstützt wird.

Entwicklung des Anteils ambulanter Hilfefälle (ohne §35a) an den Hilfeplanfällen insgesamt



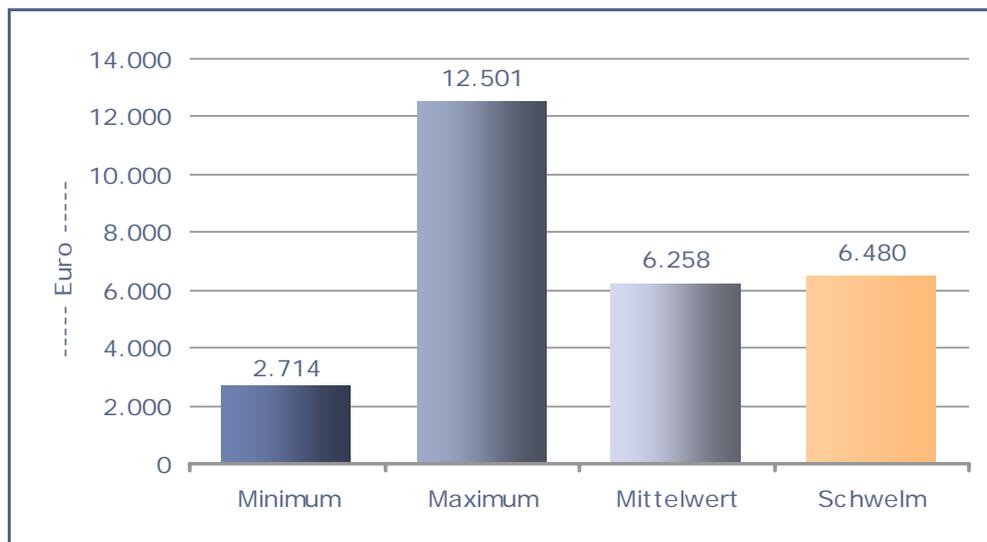
- Zusätzlich empfehlen wir vermehrt familientherapeutische Leistungen regional als wirksame präventive Leistungen, zugehend zu organisieren. Die Erziehungsberatungsstelle hat in Ihrem Bericht eine entsprechende verstärkte Nachfrage nach diesen Leis-

⁴ bei den Ausgaben je ambulanten Hilfe orientieren wir uns am landesweiten Mittelwert von 6.000 Euro je Hilfefall, die Ausgaben sinken bei steigender Anzahl früher und niederschwellig organisierter ambulanter Hilfen

tungen dokumentiert. Zur Erprobung der Inanspruchnahme von einzelfallvergüteten Leistungen der Erziehungsberatungsangebote freier Träger der Jugendhilfe⁵ empfehlen wir darüber hinaus, zusätzliche Mittel bereitzustellen.⁶ Im Rahmen dessen können Zugänge zu diesen Angeboten im Rahmen aufsuchender unterstützender Leistungen in Krisensituationen erprobt und evaluiert werden. Stundenweise Vergütungen liegen bei durchschnittlich 50 Euro für qualifizierte Fachkräfte, ein Kontingent von 500 Stunden kann zum effektiven Einsatz dieser Leistung in bis zu 15 Familien mit therapeutischen Unterstützungsbedarf (bei durchschnittlich 33 Stunden) führen (25.000 Euro).

Bei der Betrachtung der Ausgaben je ambulanten Hilfefall zeigt sich folgende Situation:

Ausgaben für ambulante Hilfen je ambulanten Hilfefall ohne § 35 a SGB VIII in Euro



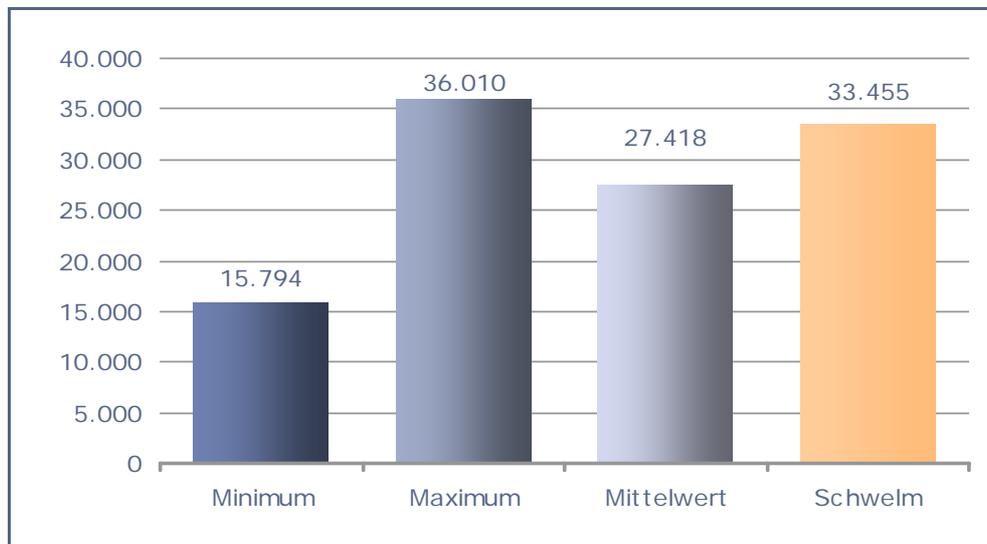
Die Ausgaben für ambulante Hilfen je Hilfefall liegen nur wenig über dem Mittelwert und werden daher nicht weiter betrachtet.

Bei der Betrachtung der Ausgaben für stationäre Hilfen je Hilfefall zeigt sich für die Stadt Schwelm folgendes Bild:

⁵ gute kommunale Praxis: Vereinbarungen mit den Erziehungsberatungsstellen Kreis Coesfeld und Kreis Borken

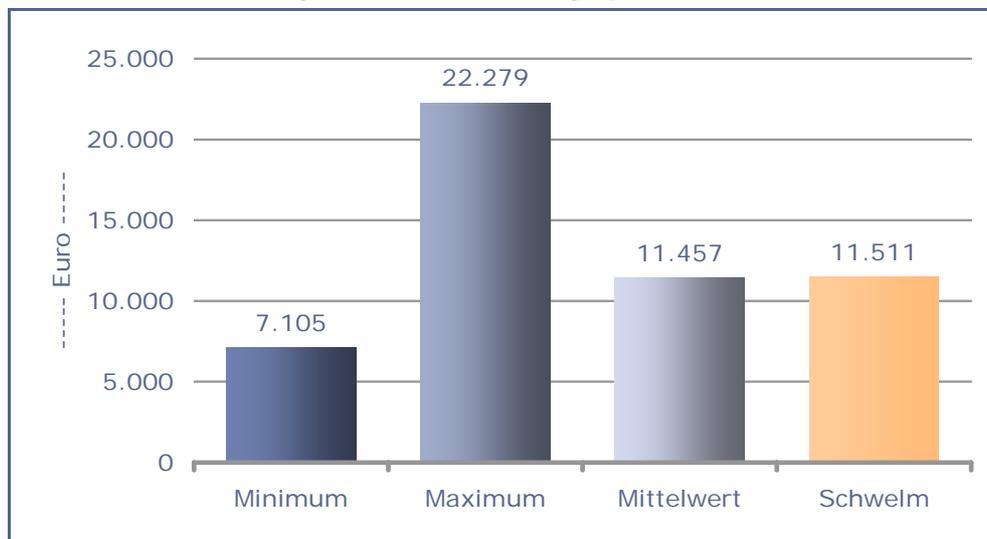
⁶ gute kommunale Praxis: Erziehungsberatung nutzen, Kreise Coesfeld und Borken

Ausgaben für stationäre Hilfen je stationärem Hilfefall ohne § 35 a SGB VIII in Euro



Die Ausgaben für die stationären Hilfen je Hilfefall liegen deutlich über dem Durchschnitt. Eine differenzierte Analyse der stationären Ausgaben ist daher notwendig:

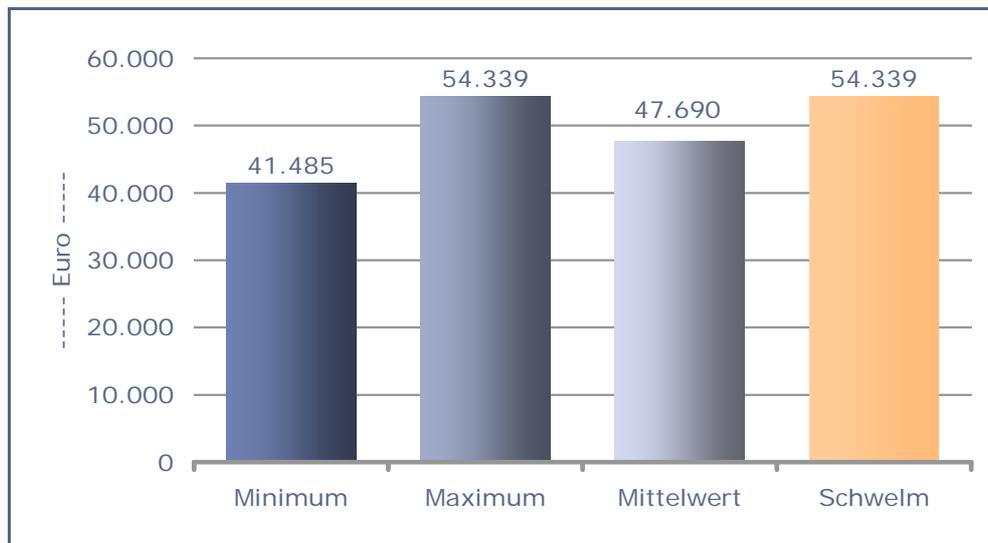
Ausgaben Vollzeitpflege je Hilfefall



Die Ausgaben für die Vollzeitpflege je Hilfefall liegen sehr dicht am Mittelwert und entsprechen den durchschnittlichen Fallausgaben der Kommunen mit den Benchmarks von rund 12.000 Euro.

Bei der Betrachtung der Ausgaben für die Heimerziehung stellt sich folgende Situation dar:

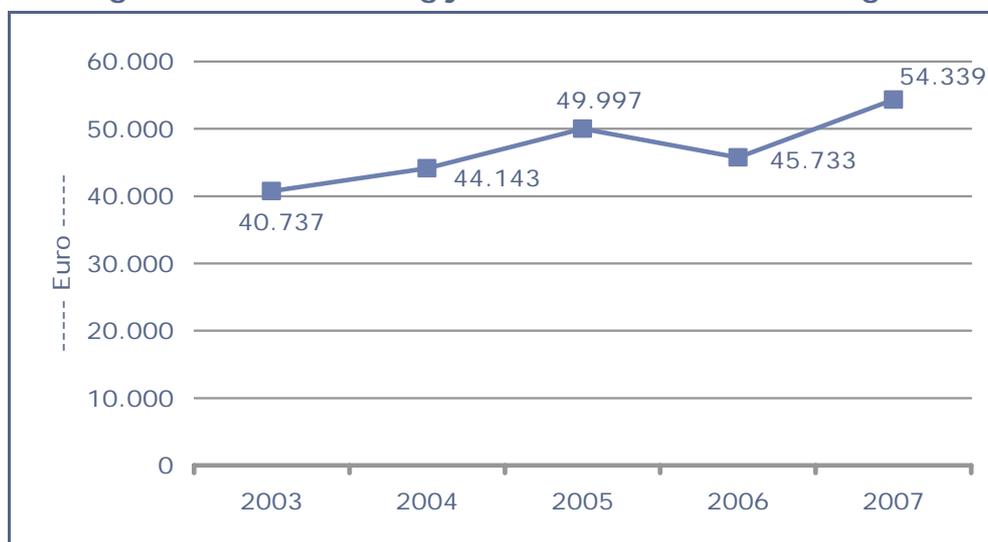
Ausgaben Heimerziehung je Hilfefall



Die Stadt Schwelm stellt bei den Ausgaben für die Heimerziehung je Hilfefall im interkommunalen Vergleich den Maximalwert und übertrifft damit noch die Ausgaben aus der letzten überörtlichen Prüfung in 2004.

Im Zeitreihenvergleich wird die Ausgabenentwicklung seit 2004 bei den Heimunterbringungsfällen dargestellt:

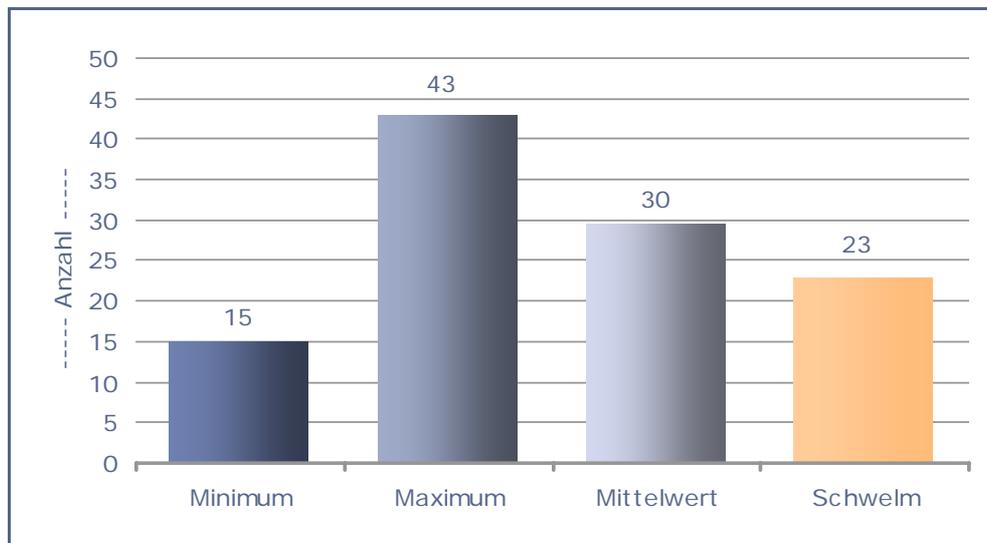
Ausgaben Heimerziehung je Hilfefall im Zeitreihenvergleich



Die Ausgaben für die Heimunterbringung steigen seit 2003 recht deutlich an.

Maßgeblichen Einfluss auf die Ausgaben hat die Anzahl der durchschnittlichen Heimerziehungsfälle:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform - § 34 SGB VIII



Diese sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich ausgeprägt.

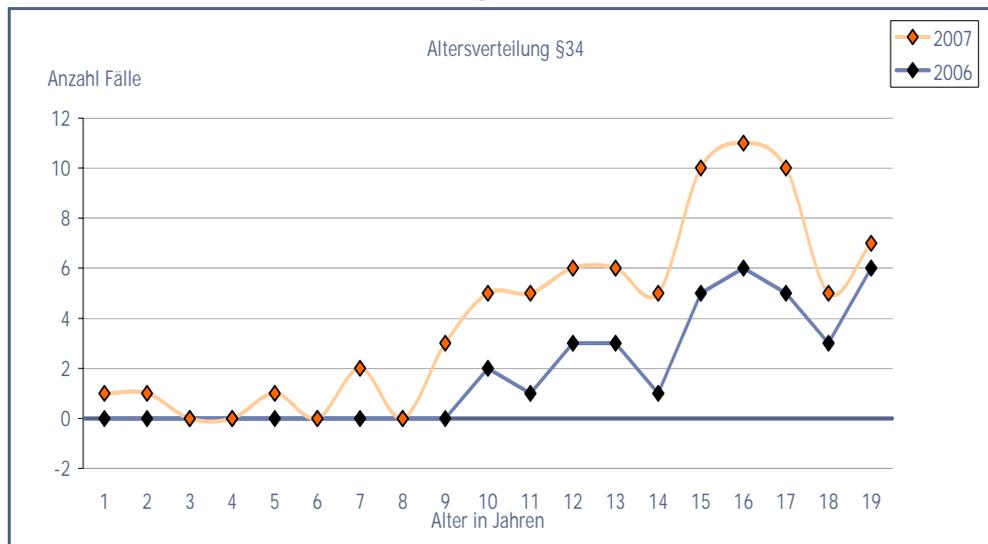
Feststellung

Die Stadt Schwelm stellt bei den Ausgaben nach § 34 SGB VIII im interkommunalen Vergleich den Maximalwert.

Schon in unserem Prüfbericht aus 2004 wurde auf die überdurchschnittliche Ausgangensituation hingewiesen und eine entsprechende Analyse des damaligen Ausgabenbestandes empfohlen.

Vergleicht man die Alterstruktur der Heimunterbringungsfälle, so ergibt sich folgende Darstellung:

Anzahl der stationären Hilfefälle (Ist) in 2006 und 2007 nach Alter getrennt:



Insgesamt ist in Schwelm der Anteil der Heimunterbringungsfälle gerade bei älteren Kindern sehr hoch, so dass hier die Vermutung der Existenz von entsprechenden Mehraufwendungen zur Bekämpfung schwerwiegender Erziehungsdefizite auszugehen ist.

Handlungsmöglichkeiten:

- Die hohe Anzahl der über 16 Jährigen bei den Heimunterbringungsfällen in Schwelm sollte das Jugendamt zu einer Überprüfung des Einsatzes von geeigneter Hilfen für junge Volljährige/ Nachbetreuung nach § 41 SGB VIII mit dem Ziel der Verselbstständigung veranlassen, da diese Ausgaben mit rund 30.000 Euro je Fall sehr deutlich unter denen für die Heimunterbringung liegen.
- Fallrevision und Reintegration sind Möglichkeiten, den Bestand an Heimerziehungsfällen (Verselbständigung, Rückführung von Kindern mit Reintegrationsaussichten) zurück zu führen Heimunterbringungsfälle nach § 34 SGB VIII bedürfen gezielter Reintegration bei realistischen Reintegrationsaussichten. Reintegrationskonzepte sind ein erprobtes und wirksames Instrument zur Zielerreichung, der Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familien und der Beendigung stationärer Hilfe. Die Leistungen des Jugendhilfe-trägers werden auf die Familie und die Förderung der Erziehungsfähigkeit dieser ausgerichtet. Realistisch ist dieses vor allem bei Heimbewohner die jünger als 14 Jahre sind (die Hälfte der Heimfälle in 2007).

- Kosten entstehen für Reintegrationsvergütungen an den Träger der freien Jugendhilfe (zusätzliche Leistungen, die auf die Herkunftsfamilie ausgerichtet sind). Je Hilfefall werden, entsprechend ersten evaluierten Erfahrungen 5.000 Euro/Jahr angesetzt. Die Steuerung der Reintegration ist Aufgabe des öffentlichen Jugendhilfeträgers. Beispiel: Der stationäre Fallbestand stagniert auf vergleichbar hohem Niveau. Insgesamt wurden in 2007 43 Kinder und Jugendliche stationär betreut. In einem Reintegrationskonzept können bis zu 4 Kinder und Jugendliche mit Reintegrationsaussichten (10 Prozent) gezielt zurückgeführt werden. Bei Ausgaben für Reintegrationsvergütungen von 5.000 Euro/Jahr entstehen zusätzliche Ausgaben von 20.000 Euro/Jahr.

Ausgaben für erforderliche Leistungen zur Zielerreichung	
Leistung	Kosten in Euro
Familietherapeutische Leistungen	25.000
Reintegrationsvergütungen	20.000
Summe	45.000

Die Potenzialberechnung am Benchmark Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfefällen insgesamt wird wie folgt ergänzt:

Quantifizierung Grobpotenzial Hilfe zur Erziehung – Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII (ohne Eingliederungshilfe) in 2007		
Bezeichnung	Anteil in %, Anzahl absolut oder Summe in Tsd. Euro	Indikator
Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfeplanfällen insgesamt (Ist)	(aufgerundet) 57 % bei insgesamt 118 Fällen	R1; F1
Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanfällen (Benchmark)	70 %	R2
Ausgaben erzieherischer Hilfen insgesamt (Ist)	2.013.438 €	A1
Ausgaben ambulanter Hilfen je Hilfefall (Ist)	5.411 € bei 67 Fällen	A2; F2
Ausgaben stationärer Hilfen je Hilfefall (Ist)	33.455 Euro bei 51 Fällen	A3; F3
Fallzahlen bei veränderter Relation (Benchmark=) 70 % ambulanter Hilfefälle	83 Fälle ambulant, 35 Fälle stationär	F4; F5
Ausgaben erzieherischer Hilfen bei 70 % Anteil ambulanter Hilfefälle	$(83 \text{ Fälle} \times 5.411 \text{ Euro}^7) + (35 \text{ Fälle} \times 33.455 \text{ Euro}) = 449.113 \text{ Euro} + 1.170.925 \text{ Euro} = 1.620.038 \text{ Euro}$	Formel $F4 \times A2 + F5 \times A3 = A4$

⁷ bei den Ausgaben je ambulanten Hilfe orientieren wir uns am landesweiten Mittelwert von 6.000 Euro je Hilfefall, die Ausgaben sinken bei steigender Anzahl früher und niederschwellig organisierter ambulanter Hilfen

Quantifizierung Grobpotenzial Hilfe zur Erziehung – Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII (ohne Eingliederungshilfe) in 2007		
Bezeichnung	Anteil in %, Anzahl absolut oder Summe in Tsd. Euro	Indikator
Potenzial	393.400 Euro	Formel: A1 – A4 - A5
Kosten für erforderliche Leistungen zur Zielerreichung	45.000 Euro	A5
Potenzial/ je Einwohner	348.400 Euro/ 11,79 Euro	Formel: A1 – A4 - A5

Feststellung

Das Potenzial der Stadt Schwelm gemessen am Benchmark Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfeplanfällen insgesamt liegt bei 348.400 Euro.

Empfehlung

Der Stadt Schwelm wird zur Erreichung des ausgewiesenen Potential empfohlen vermehrt zugehende familientherapeutische Leistungen zu organisieren.

In Anbetracht der sehr hohen und weiter steigenden Heimunterbringungskosten sollte dringlichst eine tiefergehende Analyse der Unterbringungssituation und der Ausgaben für diesen Bereich vorgenommen werden.

Überprüfung des Einsatzes von geeigneter Hilfen für junge Volljährige/ Nachbetreuung nach § 41 SGB VIII mit dem Ziel der Selbstständigkeit.

Reintegration muss ein konzeptioneller Bestandteile in der Hilfeplanung bei den jüngeren Kindern werden und konzeptionell erprobt werden.

Fallrevision kann als Aufgabe von Fachcontrolling und Qualitätssicherung ausgeprägt werden, hier liegen Einsparmöglichkeiten

durch Überprüfung des Umfangs der Leistungen der Heimerziehung und der vereinbarten Entgelte insbesondere für Zusatzleistungen.

Potenzialberechnung Hilfe zur Erziehung – Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen insgesamt

Die Ausgaben je stationären Hilfefall werden beeinflusst durch den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen, der durch differenzierte Vollzeitpflegeangebote steuerbar ist. Die Ausgaben für Vollzeitpflegefälle (landesweit zwischen 9 bis 15 Tausend Euro) liegen deutlich unter den Ausgaben der Heimerziehung (landesweit zwischen 41 – 54 Tausend Euro).

Beim Anteil der Vollzeitpflegefälle liegt der Benchmark in 2006 bei 60 Prozent. Gemessen am Benchmark hat die Stadt Schwelm folgendes Potenzial:

Quantifizierung Grobpotenzial Hilfe zur Erziehung – Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen insgesamt in 2007 ⁸		
Bezeichnung	Anteil in %, Anzahl absolut oder Summe in Euro	Indikator
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen (Wert Schwelm)	48 %	R1; F1
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen (Benchmark)	60 %	R2
Anzahl und Ausgaben für stationäre Hilfen insgesamt	51 Fälle mit Ausgaben von 33.123 Euro = 1.719.772 Euro	F1; A1
Fallzahlen bei veränderter Relation (Benchmark=) 60 % Anteil Vollzeitpflege	31 Fälle Vollzeitpflege, 20 Fälle Heimerziehung	F4; F5
Ausgaben Vollzeitpflege und Heimpflege je Hilfefall; Werte Schwelm	11.511 Euro; 54.339 Euro	A4, A5
Ausgaben erzieherischer Hilfen bei Benchmark	31 Fälle * 11.511 Tsd. Euro + 20 Fälle * 54.339 Euro = 356.841 Euro + 1.086.780 Euro = 1.443.621 Euro	Formel F4 x A4 + F5 x A5 = A6
Potenzial	276.151 Euro	Formel: A1 – A4 + A5

⁸ einschl. der Fälle nach § 35 SGB VIII

Der Benchmark kann nur erreicht werden, wenn Heimunterbringungen von Kindern und Jugendlichen bis zum 14. Lebensjahr weitestgehend vermieden werden können. Hierzu bedarf es eines differenzierten Angebotes von Vollzeitpflegeangeboten (Pflegekonzept) einschließlich pädagogisch qualifizierter Pflegefamilien. Angebote und Alternativen sind landesweit entwickelt und erprobt.⁹

Zur Zielerreichung wird es erforderlich, das Pflegestellenangebot verstärkt im qualifizierten Bereich auszubauen und den Pflegekinderdienst entsprechend zu personalisieren. Wir empfehlen daher folgende Maßnahmen:

- Weiterentwicklung und Erweiterung der Angebote der Vollzeitpflege einschl. der Schaffung von mehr Möglichkeiten der Inanspruchnahme sozialpädagogischer Pflegefamilien und von Bereitschaftspflegen zur Vermeidung von Heimaufnahmen.
- Anpassung des Personalbedarfes im Pflegekinderdienst. Der Personalbedarf für den Pflegekinderdienst liegt bei einer vollzeitverrechneten Stelle je 35 Pflegekindern in Pflegefamilien, die über keine pädagogischen Qualifikationen (Ausbildung, Studium, Beruf) verfügen. In Schwelm liegt der Personalbedarf bei 23 Pflegestellen bei 0,65 Stellen (0,3 Ist). Der Personalbedarf für sozialpädagogische Pflegefamilien liegt in Anlehnung an Betreuungskonzepte für hochqualifizierte Pflegestellen¹⁰ bei 1 zu 25 Plätze und der Personalbedarf für Bereitschaftspflegefamilien liegt bei 1 zu 15 Plätzen¹¹. Die Leistungen werden vergütet nach Entgeltgruppe 9 TVÖD (54.000 Euro/Jahr). Bei 7 zusätzlich erforderlichen Pflegestellen (davon 5 in qualifizierten Pflegefamilien und 2 in Bereitschaftspflege) liegt der Personalmehrbedarf bei rund 0,68 Fachkraftstelle und 36.720 Euro (16.200 Euro Ist). Diese 0,98 Stelle 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 In-

⁹ Pflegestellenkonzept der Stadt Bielefeld, sozialpädagogische Pflegefamilien im Kreis Steinfurt

¹⁰ gute kommunale Praxis: sozialpädagogische Pflegestellen im Kreis Steinfurt

¹¹ Der Betreuungsbedarf steigt in Abhängigkeit von Alter, Problemlage und Integrationsfähigkeit des Kindes in familiäre Betreuungsformen, der Betreuungsbedarf für die Pflegefamilien ist folglich höher, in professionellen Pflegefamilien leben ältere und sozial auffällige Kinder

tervention in Krisensituationen und die Beteiligung an der Hilfeplanung nach §36 SGB VIII.

Für Ausgaben/Aufwendungen für erforderliche Leistungen zur Zielerreichung kann wie folgt kalkuliert werden:

Ausgaben für erforderliche Leistungen zur Zielerreichung	
Leistung	Ausgaben/Aufwand in Euro
Vergütung Pflegepersonen	80.000
Fachkraft im Pflegekinderdienst	36.720
Summe	116.720 Euro

Die Potenzialberechnung am Benchmark Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen stellt sich nun wie folgt da:

Quantifizierung Grobpotenzial Hilfe zur Erziehung – Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen insgesamt in 2007¹²		
Bezeichnung	Anteil in %, Anzahl absolut oder Summe in Euro	Indikator
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen (Wert Schwelm)	48 %	R1; F1
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen (Benchmark)	60 %	R2
Anzahl und Ausgaben für stationäre Hilfen insgesamt	51 Fälle mit Ausgaben von 33.123 Euro = 1.719.772 Euro	F1; A1
Fallzahlen bei veränderter Relation (Benchmark=) 60 % Anteil Vollzeitpflege	31 Fälle Vollzeitpflege, 20 Fälle Heimerziehung	F4; F5
Ausgaben Vollzeitpflege und Heimpflege je Hilfefall; Werte der Kommune	11.511 Euro; 54.339 Tsd. Euro	A4, A5
Ausgaben erzieherischer Hilfen bei Benchmark	31 Fälle * 11.511 Tsd. Euro + 20 Fälle * 54.339 Euro = 356.841 Euro + 1.086.780 Euro = 1.443.621 Euro	Formel F4 x A4 + F5 x A5 = A6
Ausgaben für erforderliche Leistungen zur Zielerreichung ¹³	116.720	A5
Potenzial/ je Einwohner	159.431 Euro/ 5,40 Euro	Formel: A1 – A4 + A5

¹² einschl. der Fälle nach § 35 SGB VIII

¹³ Begründung und Berechnung folgt

Feststellung

Das Potenzial der Stadt Schwelm gemessen am Benchmark Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen insgesamt liegt bei 159.431 Euro.

Empfehlung

Weiterentwicklung und Erweiterung der Angebote der Vollzeitpflege mit dem Schwerpunkt im qualifizierten Bereich.

Erweiterung des Stellenanteiles des Pflegekinderdiensts um 0,68 Stellen.

Potenzialberechnung Hilfe zur Erziehung – Anzahl der Hilfefälle in der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII

Potenzial Eingliederungshilfe

Die Fallzahlen nach § 35a SGB VIII liegen in der Stadt Schwelm in 2007 bei 32, in 2006 bei 36 Fällen. Der Zuschussbedarf liegt in 2007 bei 99 Tausend Euro für ambulante Maßnahmen, je Hilfefall bei durchschnittlich 3.094 Euro.

Bis zu 75 Prozent der Rechnungsergebnisse (86.000 Euro) können pauschal für Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 35 a als Potential angesetzt werden, wenn die Anzahl der Fälle 10 Prozent der Fälle der Hilfe zur Erziehung einschließlich der Eingliederungshilfe insgesamt übersteigt. Insgesamt liegt der Anteil der Eingliederungshilfe an den Hilfefällen in Schwelm bei 21 Prozent und erreicht damit einen vergleichsweise hohen Wert trotz seit 2005 sinkender Fallzahlen.

Begründet wird das Potenzial damit, dass vorrangig Leistungsverpflichtete nicht, wie in anderen Städten üblich, in erforderlichem Umfang in Anspruch genommen werden. Zu den vorrangig Leistungsverpflichteten zählen die Eltern und die Schulen.

Empfehlung:

Die Stadt Schwelm sollte Ihre Zuständigkeit im Einzelfall und im Verfahren der Begutachtung und Gewährung der Hilfe nach folgenden Maßgaben grundsätzlich reflektieren¹⁴:

Jugendhilfeleistungen sind im Verhältnis zum schulischen Förderunterricht zunächst immer als nachrangig anzusehen. Erst wenn bei einer diagnostizierten Legasthenie oder Dyskalkulie eine erhebliche, zusätzliche und längere schulische Förderung entspr. des einschl. Runderlasses des Schulministeriums (II A 3.70-20/0-1222/91 vom 19.07.1991 "mindestens ein halbes Schuljahr mit bis zu drei Wochenstunden") keinen Erfolg zeigt und als Folge der Teilleistungsstörung eine seelische Behinderung droht (sog. sekundäre Neurotisierung), in dem sich z.B. eine Schulaversion oder eine depressive Symptomatik ausprägt, können Jugendhilfeleistungen angezeigt sein.

Wenn diese Folgestörungen allerdings Krankheitswert erreichen, ist zunächst die Krankenversicherung für die Erbringung der Therapieleistungen zuständig. Je nach Lage des einzelnen Falles können Kombinationen von Leistungen von mehreren Leistungsträgern zur Milderung der Problematik erbracht werden.

Sofern Jugendhilfe überhaupt als nachrangige Leistung infrage kommt, kann die Art der Leistung erst in einem qualifizierten Hilfeplangespräch unter Federführung des Jugendamtes bestimmt werden. Die Zuordnung zum Personenkreis des § 35a SGB VIII ist eine verwaltungsrechtliche Aufgabe des örtlichen Trägers der Jugendhilfe.

Die ärztliche Diagnostik der Teilleistungsstörung (Legastenie, Dyskalkulie sowie Hyperkinetischen Störungen) ist als Leistung der kooperierenden Psychologischen Beratungsstelle (PB) des Ennepe-Ruhr-Kreises bereits etabliert. Auch im therapeutischen Leistungsspektrum bietet die PB Teilleistungen (Behandlung der Leistungsstörung).

Handlungsbedarf im Bearbeitungsverlauf besteht

- bei der Behandlung von Teilleistungsstörungen in Schulen. Empfohlen wird, an zwei ausgewählten Schulen (OGS) ein Angebot (Lernförderangebot bei Teilleistungsstörungen) als gemeinsames Angebot von pädagogischen Fachkräften im Ganztagsbetrieb, Fachlehrern der Schulen und der Psychologischen Beratungsstelle

¹⁴ gute kommunale Praxis: Stadt Bielefeld: Fachstellenkonzept zur Leistungssteuerung von Eingliederungshilfeleistungen bei Dyskalkulie und Legastenie

des Ennepe-Ruhr-Kreises zu etablieren. Der Finanzbedarf liegt bei angenommen zwei Lernförderangeboten/Woche je Schule mit jeweils 3 Stunden (einschl. Vor- und Nachbereitung, Curriculum, Fallreflektion bzw. mit 15 laufende Einzelförderungen von bis zu 1 Jahr) bei bis zu 0,5 Fachkraftstelle Logopädie und/oder Sonderpädagogik und bei rd. 32 Tausend Euro/Jahr. Das Lernförderangebot kann für 18 Monate zur Überprüfung der erwarteten Effekte erprobt werden und im Rahmen der beabsichtigten Einführung von Qualitätsstandards in den offenen Ganztagschulen begleitet werden.

- bei der sozialpädagogischen Diagnostik nach einem geeigneten standardisierten Verfahren zur Testierung der sog. „Teilhabebeeinträchtigung“. Das ist Aufgabe des öffentlichen Jugendhilfeträgers und durch geeignete Fachkräfte zu erledigen. Empfohlen wird, die Aufgabe zu spezialisieren und auf Personengruppen zu beschränken, die nicht zur genannten Zielgruppe Dyskalkulie, Legastenie zählen. Bei Teilleistungsstörungen wird unmittelbar an die schulischen Förderangebote vermittelt, Hilfeplanverfahren werden nicht eröffnet.

Die Modifizierung des Verfahrens führt zu folgenden Effekten:

- Durch das Lernförderangebot wird ein niederschwelliger und im Bearbeitungsverlauf des Jugendamtes schnell zugänglicher Zugang zu wirksamer Hilfe geschaffen. Die Schule wird als vorrangig Leistungsverpflichtete tätig und greift den Förderbedarf im erweiterten Lernspektrum der OGS unter Leitung der Erziehungsberatungsstelle auf;
- Die Inanspruchnahme der Leistung nach § 35a SGB VIII wird durch schulische Lernförderangebote kompensiert, dem Finanzierungsbedarf von 32 Tsd. Euro steht ein erwarteter Einspareffekt von bis zu 86.000 Euro (30 Prozent des Ergebnisses im Haushalt) in Folge der vergleichbar geringen Kosten der Lernförderung in Schulen und der Beschränkung des Angebotes auf jeweils ein Schuljahr gegenüber. Erfahrungswerte belegen, dass die Ausgaben um bis zu 30 Prozent sinken. Im Personalbestand wird durch die spezialisierte Bearbeitung mit einem empfohlenen Fallschlüssel von 1 zu 70 Fällen und vereinfachten (Hilfeplan-) verfahren ein neuer Standard gesetzt und Personalressourcen werden freigesetzt.

Übersicht der Potenziale – Prüfgebiet Jugend		
Prüfungsschwerpunkt	Potenziale in Euro	
	Absolut	Je Einwohner
Hilfe zur Erziehung – Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanfällen insgesamt	348.400 Euro	-
Hilfe zur Erziehung – Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen	159.431 Euro	-
Eingliederungshilfe – Legastenie und Dyskalkulie - Lernförderkonzept	54.000 Euro	-
Potenzial insgesamt:	561.831 Euro	19,02 Euro

KIWI-Kennzahl „Ausgaben oder Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall“

Zusammenfassend stellt sich das Ergebnis wie folgt dar:

- Der Zuschussbedarf oder das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung liegt in der Stadt Schwelm in 2007 bei insgesamt 1.869.207 Euro und 63,29 Euro je Einwohner (ohne § 35a SGB VIII).
- Mit 18.104 Euro je Hilfefall liegt die Stadt Schwelm landesweit deutlich über dem Mittelwert. Beeinflusst wird das Ergebnis durch die unterhalb des Benchmark liegende Ausprägung ambulanter Hilfen sowie einer am Benchmark liegenden Leistungsdichte und einem sich unterhalb des Benchmark orientierenden Anteils der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen sowie dem Maximalwert bei den Heimunterbringungskosten je Hilfefall.
- Es erfolgt kein gezielter Einsatz von Reintegrationskonzepten bei Heimunterbringungen.
- Das recht gute Angebot an präventiven Maßnahmen erfasst nicht alle dem Familiensystem zugehörigen Personengruppen. Die Einflussnahme auf Angebote und Leistungen der Erziehungsberatungsstelle sind nur eingeschränkt möglich.
- Die regelmäßige Betrachtung der Wirksamkeit der gewählten Hilfe im Hilfeplanverfahren basiert nicht auf konkrete Verfahrensstandards.
- Ergebnisverbesserungen sind durch den weiteren Ausbau des Anteils ambulanter Hilfen, der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen sowie durch eine Modifizierung der Bearbeitung von Teil-

leistungsstörungen noch möglich. Das Potenzial liegt bei insgesamt 561.831 Euro.

KIWI -Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Ausgaben oder Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall“ mit dem Index 3.

Kinderschutz

Im Mittelpunkt der Prüfung steht die Rechtmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung des Jugendamtes nach § 8a SGB VIII.

Gegenstand der Prüfung sind die verfahrensbezogenen Festlegungen des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe in Form von Dienstanweisungen und die Umsetzung der Anforderungen in der Praxis durch Einsichtnahme in Akten. Nicht Gegenstand der Prüfung sind die Interventionsmöglichkeiten des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung.

Anforderungen in der Dienstanweisung

Die Festlegungen der Stadt Schwelm beruhen aktuell auf einem standardisierten Meldevordruck. Welcher die rechtlichen und fachpolitischen Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung wie folgt erfüllt:

Erfüllung von Mindestanforderungen an den Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII In der Dienstanweisung der Stadt Schwelm	
Anforderung	Erfüllt/nicht erfüllt
Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig, sie bieten keine Handlungsalternativen	nicht erfüllt
In jedem Fall erfolgt unmittelbar ein Hausbesuch und eine Inaugenscheinnahme des Kinder nach differenzierten Einschätzungsmerkmalen zum Gefährdungsrisiko	nicht erfüllt
Beim Hausbesuch werden immer zwei Fachkräfte tätig, von denen mindestens eine Fachkraft als Kinderschutzfachkraft qualifiziert und zertifiziert ist	nicht erfüllt
Bei Risiko- bzw. Verdachtsmomenten gesundheitlicher Risiken erfolgt unmittelbar die Beteiligung eines Facharztes für Kinderheilkunde	nicht erfüllt
Die Zusammenarbeit mit Fachkräften freier Träger der Jugendhilfe ist Gegenstand verbindlicher Handlungsanweisungen, durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgesichert und verdeutlicht, dass die Verantwortung unabhängig des Tätigwerdens Dritter beim öffentlichen Träger verbleibt	erfüllt
Zur wirksamen Abwendung von Gefährdungsrisiken sind Vereinbarungen mit Dritten, wie der Polizei, den Kliniken, dem sozialpsychiatrischen Dienst, Fachärzten für Kinderheilkunde und Psychiatrie, Psychologen und der Polizei zum gemeinsamen Tätigwerden vereinbart und schriftlich niedergelegt.	nicht erfüllt
Die Gefährdungseinschätzung ist immer dokumentiert von zwei Fachkräften unterzeichnet. Die Vereinbarung bei notwendigen Leistungen durch die Erziehungsberechtigten zur Abwendung von Risiken ist immer von den Erziehungsberechtigten Personen und der verantwortlichen Kinderschutzfachkraft unterzeichnet.	nicht erfüllt
Die Kinderschutzfälle werden dokumentiert/erfasst, systematisch ausgewertet und als Grundlage für die Weiterentwicklung der Verfahrensstandards genutzt (Evaluation).	nicht erfüllt

- Die Stadt Schwelm hat zum aktuellen Zeitpunkt keine verbindliche Dienstanweisung zur Regelung von Fällen bei Kindeswohlgefährdung. Die Entwicklung einer entsprechenden Verfahrens-anweisung steht jedoch kurz vor dem Abschluss und entspricht in den bereits im Auszug vorliegenden Verfahrenstandards unseren Empfehlungen. Bei Meldungen im Zusammenhang mit einer möglichen Kindeswohlgefährdung sind die Mitarbeiter des Jugendamtes verpflichtet worden einen standardisierten Meldevordruck zu benutzen, der konkrete Handlungsalternativen, Entscheidungshilfen und Dokumentationsverpflichtungen vorgibt. Prozessabläufe wie Einschätzung und Bewertung von Gefährdungsrisiken und allgemeingültige Rahmenbedingungen der Beteiligten sowie die Evaluation der getroffenen Maßnahmen befinden sich in der Entwicklung.
- Bei geringer bis mittlerer Gefährdung sollte per Dienstanweisung konkret geregelt werden, dass eine zweite Fachkraft tätig wird

und dass in jedem Fall eine Inaugenscheinnahme des Kindes und ein Hausbesuch erfolgen. Diese Qualitätsstandards sind aus unserer Sicht erforderlich und werden zur Absicherung der Einschätzung der Gefährdungsrisiken (fachpolitischer GPA Standard) von uns empfohlen.

- Bei Gefährdungsrisiko körperlicher Misshandlung wird im Meldevordruck bei den Eilmaßnahmen auf die Einschaltung anderer Dienststellen und Instanzen verwiesen. Die konkrete Einbindung eines Facharztes obliegt dem Ermessen des Meldenden und hat aktuell keinen verbindlichen Charakter. Wir empfehlen daher eine konkrete Regelung in der Dienstanweisung, dass eine Facharztbeteiligung (Information, Konsultation) in diesen Fällen erfolgt. Diese Beteiligung wird zur Objektivierung von Misshandlungsmerkmalen erforderlich (fachpolitischer GPA Standard);
- Mit den Trägern der Jugendhilfe sind entsprechende Vereinbarungen zur Sicherstellung des Schutzauftrages geschlossen worden.
- Vereinbarungen mit Dritten, wie der Polizei, den Kliniken, dem sozialpsychiatrischen Dienst, Fachärzten für Kinderheilkunde und Psychiatrie, Psychologen und der Polizei zum gemeinsamen Tätigwerden sind nicht getroffen worden. Wir empfehlen dahingehend den Adressatenkreis für weitere Vereinbarungen zur Sicherstellung des Schutzauftrages auszuweiten.

Feststellung

Die Stadt Schwelm hat zu gewährleisten, dass zukünftig die gesetzlichen und dargelegten Qualitätsstandards im Sinne eines effektiven Kinderschutzes erfüllt werden.

Anforderungen an die Ausgestaltung von Dienstanweisung und Dokumentation

Der Gesetzgeber hat in § 8a SGB VIII klare Verfahrensstandards für die Praxis formuliert. Denn durch die Regelung soll laut Gesetzesbegründung kargestellt werden, dass „das Jugendamt Hinweisen über eine drohende Kindeswohlgefährdung nachgehen, sich weitere Informationen

zur Klärung verschaffen und sodann eine Risikoabwägung dahingehend vornehmen muss, ob das Kind besser durch Hilfe für die Familie (z.B. das Angebot von Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII) oder die Einschaltung des Familiengerichts im Hinblick auf Maßnahmen nach §§ 1666, 1666 a BGB geschützt werden kann oder ob schließlich andere Institutionen wie Polizei oder Psychiatrie informiert werden müssen, weil sie im Hinblick auf die Kindeswohlgefährdung die geeigneten Institutionen zur Abwehr einer Gefährdung sind¹⁵.

Die einzelnen Anforderungen sind wie folgt begründet:

1. Die Handlungsanweisungen zum Tätigwerden sind eindeutig, sie bieten keine Handlungsalternativen.

In der Dienstanweisung bedarf es klarer und eindeutiger Handlungsanweisungen, die Handlungsalternativen nur dann eröffnen, wenn diese hinreichend begründet sind. Die gesetzliche Anforderung, bei Kindeswohlgefährdung selbst und unmittelbar tätig zu werden, bietet keine Handlungsalternativen.

In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe darzulegen, die das Jugendamt zu seiner Entscheidung bewogen haben. Die Begründung von Ermessensentscheidungen muss auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen das Jugendamt bei der Ausübung seines Ermessens, hier im Rahmen der Risikoeinschätzung ausgegangen ist.¹⁶

2. Die Leistungen werden schriftlich dokumentiert, systematisch ausgewertet und als Grundlage für die Weiterentwicklung der Verfahrensstandards genutzt (Evaluation).

Die Planung, Entscheidung und Dokumentation der Leistungen (Einschätzung und Bewertung von Gefährdungsrisiken, Vereinbarungen zur Abwendung von Risiken) unterliegen den formaljuristischen Anforderungen nach §§ 31 ff. SGB X (Schriftformerfordernis, rechtsverbindliche Unterschrift). Die Dokumentation der Leistungen muss eine hinreichende Bestimmung erkennen lassen, ist schriftlich zu bestätigen und zu unterzeichnen.

In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe darzulegen, die das Jugendamt zu seiner Entscheidung bewogen haben. Die Begründung von Ermessensentscheidungen muss auch die

¹⁵ BT-Drucks. 15/3676

¹⁶ Begründung zum VA nach §§ 31 ff. SGB X

Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen das Jugendamt bei der Ausübung seines Ermessens, hier im Rahmen der Risikoeinschätzung ausgegangen ist.¹⁷

Eine Evaluation der Kinderschutzarbeit erfordert eine systematische Dokumentation und Auswertung der Fallarbeit. Auf dieser Grundlage können die verfahrensbezogenen Festlegungen des Tätigwerdens und deren Umsetzung in der Praxis reflektiert und weiterentwickelt werden.

3. Die Leistungsprozesse/Prozessschritte sind beschrieben, Verantwortlichkeiten sind zugeordnet, erwartete Ergebnisse vorgegeben, Dokumentationsstandards sind festgelegt.

Der Schutzauftrag fordert, bei Kindeswohlgefährdung im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte systematisch vorzugehen (§ 8a Abs. 1 Satz 2 SGB VIII). Ein systematisches Vorgehen bedarf festgelegter Handlungsschritte und Handlungsweisen (Methoden). Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit wird fachpolitisch zunehmend eingefordert, um durch Qualitätsstandards abgesicherte Leistungsprozesse steuern zu können.

Die Fragestellung lautet: Sind Struktur-, Ergebnis- und Prozessqualitäten für die Leistungserbringung nach § 8a SGB VIII entwickelt und in der Praxis als verbindlicher Handlungsrahmen umgesetzt. Qualitative Standards der Dienstleistung sind im Qualitätsnetzwerk NRW des Landesjugendamtes WL entwickelt worden.¹⁸ Die mittlerweile in verschiedenen Jugendämtern hierauf aufbauenden Qualitätsmanagementsysteme (Lünen, Münster, Hattingen, Kreis Olpe) mit folgenden Inhalten gelten hier als Vorbilder¹⁹:

- Definition der Strukturqualität durch Qualitätsanforderungen an die Aufgabenerledigung (Fachplan) und Personalisierung der Anforderungen in Stellenbeschreibungen;
- Ausprägung der Prozessqualität durch Standardisierung von Verfahren (Prozesskarten, Beschreibung von Prozessschritten, Prozessmerkmalsbeschreibungen) und Ressourcenplanung und
- Beschreibung der erzielten Ergebnisqualität durch Definition von Output, Ziel- und Kennzahlen-gestütztes Controlling.

¹⁷ §§ 31 ff. SGB X und Bundesverband für Erziehungshilfe 2007

¹⁸ Landesjugendamt NRW: Qualitätsnetzwerk NRW - Qualitätsmanagement in der Kinder- und Jugendhilfe

¹⁹ Anlage 5: Fachplan Kreis Olpe

4. Die Vorgaben in den Dienststellen zur Erkennung gewichtiger Anhaltspunkte für Kindeswohlgefährdung sollten folgende Punkte enthalten²⁰:

Anhaltspunkte beim Kind oder Jugendlichen:

- nicht plausibel erklärbare sichtbare Verletzungen (auch Selbstverletzungen),
- körperliche oder seelische Krankheitssymptome (Einnässen, Ängste, Zwänge, etc.),
- unzureichende Flüssigkeits- und/oder Nahrungszufuhr,
- fehlende, aber notwendige ärztliche Vorsorge und Behandlung,
- Zuführung gesundheitsgefährdender Substanzen,
- für das Lebensalter mangelnde Aufsicht,
- Hygienemängel (Körperpflege, Kleidung etc.),
- unbekannter Aufenthalt (Weglaufen, Streunen etc.),
- fortgesetzte unentschuldigte Schulversäumnisse,
- Gesetzesverstöße.

Anhaltspunkte in Familie und Lebensumfeld:

- Gewalttätigkeiten in der Familie,
- sexuelle oder kriminelle Ausbeutung des Kindes oder Jugendlichen,
- Eltern psychisch krank oder suchtkrank, körperlich oder geistig beeinträchtigt,
- Familie in finanzieller bzw. materieller Notlage,
- desolante Wohnsituation (Vermüllung, Wohnfläche, Obdachlosigkeit),
- traumatisierende Lebensereignisse (Verlust eines Angehörigen, Unglück etc.),

²⁰ vgl. hierzu Empfehlungen des Deutschen Vereins zu § 8a SGB VIII

- schädigendes Erziehungsverhalten und mangelnde Entwicklungsförderung durch Eltern,
- soziale Isolierung der Familie,
- desorientierendes soziales Milieu bzw. desorientierende soziale Abhängigkeiten.

Anhaltspunkte zur mangelnden Mitwirkungsbereitschaft und -fähigkeit:

- Kindeswohlgefährdung durch Erziehungs- oder Personensorgeberechtigte nicht abwendbar,
- fehlende Problemeinsicht,
- unzureichende Kooperationsbereitschaft,
- mangelnde Bereitschaft, Hilfe anzunehmen,
- bisherige Unterstützungsversuche unzureichend,
- frühere Sorgerechtsvorfälle.

5. Zur Gefahrenabwehr bedarf es zusätzliche verbindliche Vereinbarungen zum Tätigwerden zwischen Polizei, ärztlichen Notdiensten (Kliniken, Psychiatrie) und dem Jugendamt.

Empfehlung

Wir empfehlen im Zuge des aktuellen Entwicklungsprozesses zum Kinderschutz nach § 8a SGB VIII in der Stadt Schwelm einen Abgleich mit den oben genannten Anforderungen durchzuführen und bei Bedarf eine entsprechende Anpassung vorzunehmen.

Überprüfung der Anforderungen durch Akteneinsicht

Das Ergebnis der Überprüfung der Anforderungen anhand anonymisierter Aktenbeispiele wurde wie folgt dokumentiert. Gesichtet wurden insgesamt 10 Fälle (laufender Fallbestand). Folgende Anforderungen wurden in der Praxis der Fallbearbeitung überprüft:

- Im Aktenvorblatt sind wesentliche Informationen (und Ereignisse) dokumentiert;
- Meldung und Ersteinschätzung sind vollständig dokumentiert und von der fallführenden Fachkraft unterzeichnet;
- Die Vorgehensweise folgt den vorgegebenen Prozessschritten und Dokumentationsstandards;
- Der Hausbesuch und die Inaugenscheinnahme des Kindes sind von zwei Fachkräften erfolgt und dokumentiert;
- Der Risikoeinschätzungsbogen ist vollständig ausgefüllt, ausgewertet (*und von der fallführenden Fachkraft unterzeichnet*);
- Diagnose und ggf. Behandlungsverlauf ärztlicher Leistungen sind dokumentiert (*schriftliche Auskunft des behandelnden Arztes*);
- Vereinbarungen mit den Erziehungsberechtigten bei notwendigen Leistungen zur Gefahrenabwehr sind von allen Beteiligten erörtert und schriftlich bestätigt.

Überprüfung der Erfüllung der Anforderungen an den Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII durch Akteneinsicht										
lfd. Fallnummer	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dokumentation Aktenvorblatt	ja	nein	nein	nein	ja	nein	ja	Nein	ja	Ja
Meldung und Ersteinschätzung	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Ja	ja	ja	ja
Vorgehensweise nach Prozessschritten	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
2. Fachkraft bei Hausbesuch und Gefährdungseinschätzung	nein	ja	nein	ja	ja	ja	ja	ja		ja

Überprüfung der Erfüllung der Anforderungen an den Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII durch Akteneinsicht										
lfd. Fallnummer	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Vollständigkeit Risikoeinschätzungsbogen	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Dokumentation ärztliche Diagnostik		ja								
Vereinbarungen Erziehungsrechte	ja					ja				
Anforderung gesamt erfüllt ja, nein	nein	nein	nein	nein	ja	nein	ja	nein	ja	ja

Leerfelder bedeuten, dass diese Prozessschritte nicht bzw. noch nicht erfolgt sind, es handelt sich um laufende Fälle.

Zusammenfassend kommt die Überprüfung durch Akteneinsicht zu folgendem Ergebnis:

- Die Anforderungen an die Vorgehensweise und die Dokumentationsstandards sind in der Falldokumentation zum großen Teil umgesetzt. Sie basieren jedoch nicht auf einheitliche Vorgaben im Fachbereich. Insgesamt erreichen Art und Umfang der Dokumentationen in den Fallakten einen hohen Informationswert.
- Im Aktenvorblatt sind wesentliche Informationen (Personalien, Erziehungsberechtigte, Institutionen, behandelnde Ärzte etc.) nur zum Teil niedergelegt. Die Meldung und Ersteinschätzung sind vollständig dokumentiert und von der fallführenden Fachkraft unterzeichnet.
- Die Vorgehensweise folgt weitgehend den vorgegebenen Prozessschritten und Dokumentationsstandards des Meldebogens.
- Hausbesuch und Risikoeinschätzungen sind von der fallführenden Fachkraft unterzeichnet. Die Unterschrift der 2. Fachkraft ist dabei weitestgehend erfolgt.
- Der Risikoeinschätzungsbogen (Meldebogen) ist in fast allen Fällen vollständig ausgefüllt und ausgewertet worden. Die Unterschrift der fallführenden Fachkraft lag bei den entsprechenden Fällen in vollem Umfang vor.

- In einem Fall sind die Diagnose und der Behandlungsverlauf ärztlicher Leistungen ausführlich dokumentiert worden.
- In zwei Fällen sind Vereinbarungen mit den Erziehungsberechtigten bei notwendigen Leistungen zur Gefahrenabwehr erörtert und schriftlich bestätigt worden. Bei den anderen Fällen handelt es sich überwiegend um laufende Fälle mit dem entsprechenden Hilfeplanverfahren.

Feststellung

Die gesetzlichen und fachpolitischen Anforderungen an den Schutzauftrag für Kinder sind in der Dienstanweisung zum Meldeverfahren nicht voll umgesetzt. Notwendige Inhalte in den Leistungsdokumentationen werden daher in den Fallakten nur zum Teil vollständig erbracht.

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 Schwelm erreicht bei der Analyse der Steuerungsleistungen folgende Bewertungen auf einer Skala von 0 bis 4²¹:

Anforderungen an die Gesamtsteuerung des Jugendamtes Analyse und Bewertung	
Anforderung	Bewer- tung
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.	4
Der Leitung des Jugendamtes sind die Leistungen des Fach- und Finanzcontrolling zur Steuerungsunterstützung (dezentrales Controlling wird zentral in der Kämmerei gebündelt) direkt zugeordnet und personalisiert, in Projektgruppen werden mit den zuständigen Fachabteilungen Fachplanungen erarbeitet.	1
Pädagogische Leistungen in Schulen (Schulsozialarbeit, offene Ganztagschule) 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).	2
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.	1
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.	0
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.	0

²¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; teilweise erfüllt = 2; überwiegend erfüllt = 3; vollständig erfüllt = 4

Die Bewertungen werden wie folgt begründet:

Planung und Steuerung

Der Leitung des Jugendamtes sind die Aufgaben des Fach- und Finanzcontrolling direkt zugeordnet. Eine gezielte Steuerungsunterstützung durch Leistungen eines Fach- und Finanzcontrollings wird im Fachbereich mangels geeigneter Datenerfassungs- und Auswertesysteme in nur geringem Umfang durchgeführt.

Für die interne Leistungssteuerung bleibt die differenzierte Dokumentation bestimmter Teilprodukte oder Leistungen, wie der einzelnen Hilfformen der Hilfe zur Erziehung, unerlässlich. Diese Leistungsdokumentation lässt sich mit Hilfe von Anwendungsverfahren über standardisierte Auswertungen realisieren. Hierdurch können Prozessoptimierung durch Anwendungsverfahren der Jugendhilfe (20 Prozent der Arbeitszeit), Optimierung interner Schnittstellen (z.B. Zahlbarmachung) und Budgetbewirtschaftung (selbständige Mittelbewirtschaftung in Einrichtungen) erreicht werden.

Die Planungen zur Umorganisation der Geschäftsbereiche der Stadt Schwelm zeigen schon jetzt deutlich die Absicht der Zusammenführung der Aufgaben im Jugend- und Bildungsbereich bis zum Jahr 2012. Eine entsprechende Beschlussvorlage liegt dem Rat der Stadt bereits vor. Aktuell definiert sich die Zusammenarbeit mit den Schulen in der Trägerschaft über drei offene Ganztagschulen im Stadtgebiet sowie über Projekte im Rahmen der Schulsozialarbeit.

Ziel- und Kennzahlengestützte Steuerung

Kennzahlen stehen zu Steuerungszwecken im Fachbereich nicht zur Verfügung. Erste Entwicklungsansätze dahingehend sind jedoch mit der bevorstehenden Umstellung des städtischen Haushaltes auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) erkennbar. Eine selbständige Budgetbewirtschaftung findet in den Abteilungen nicht statt. Steuerungsleistungen beschränken sich auf Analyse der Plan- und Istentwicklungen konkreter Fälle und manuell erfasster Fallzahlen.

Am Beispiel der Produkte der Hilfe zur Erziehung sei dies beispielhaft dokumentiert. Für die Produktgruppe werden die Ziele der Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familie, des Ausbaus ambulanter Hilfen bei sta-

biler Falldichte und die Reduzierung von stationären Fallausgaben definiert.

Operationalisierte Produktziele, wie die konsequente Weiterentwicklung und Flexibilisierung ambulanter Hilfen und die Reduzierung Fall bezogener Ausgaben können über Kennzahlen gesteuert und dokumentiert werden.

Nach § 12 GemHVO NRW sollen Ziele und Kennzahlen bestimmt und als Grundlage der Gestaltung der Planung und Steuerung dienen. Am Beispiel der Produktgruppe Hilfen in und außerhalb der Familie empfehlen wir folgende Ziel- und Kennzahlenbildungen:

Produktgruppe Hilfen in und außerhalb der Familie		
Ziele: Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familie, Ausbau ambulanter Hilfen und Reduzierung stationärer Fallkosten		
Produkt	Ziel	Kennzahl
Hilfen zur Erziehung	Weiterentwicklung und Flexibilisierung der Angebote	Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfeplanfällen nach § 36 SHB VIII
Hilfen zur Erziehung	Ausbau, Werbung und Qualifizierung von Pflegefamilien	Anteil der Vollzeitpflegen an den stationären Fällen insgesamt
Hilfen zur Erziehung	Reduzierung der stationären Fallkosten	Ausgaben für die stationären Hilfen je Hilfefall in €
Hilfen zur Erziehung	Vermeidung steigender Fallzahlen durch kontinuierliche Zielreflektion bis zur Beendigung des Hilfefalls	Falldichte (Anzahl der Hilfeempfänger je 1000 Einwohner bis zum 21. Lebensjahr)

Empfehlung

Wir empfehlen, operationalisierbare Ziele und Kennzahlen zur Zielerreichung zu bilden. Die Transparenz der Steuerungsleistung in den Produktgruppen und -bereichen kann hierdurch verbessert werden.

Optimierter Workflow durch Anwendungsverfahren

Anforderung

Das Jugendamt der Stadt Schwelm berät sich mit vier weiteren Städten des Ennepe-Ruhr-Kreises über die Einführung eines elektronischen Anwendungsverfahrens. Dazu empfehlen wir die Beachtung folgender Faktoren:

- Erhöhung der Produktivität der Arbeit des Anwenders
- Integration verschiedener Arbeitsbereiche der Jugendhilfe in einer Lösung auf der Basis gemeinsamer Stammdaten
- Datenintegrität und Vermeidung von Redundanzen (Mehrfachfassung und Vergeudung von Speicherkapazität)
- Operative Steuerung (Administration, Disposition, Information und Planung) auf einer Datenbasis im standardisierten Anwendung
- Vermeidung doppelter Aktenführung durch ausschließliche Nutzung des elektronischen Datenbestandes (elektronische Akte)

Begründung

Auf der Arbeitsebene werden verschiedene Arbeitsbereiche in der Jugendhilfe miteinander verbunden, sodass die Daten der Klienten nur einmal erfasst werden müssen. Eine Bearbeitung erfolgt aus dem jeweiligen Arbeitsbereich heraus.

Hierbei gewährleistet ein abgestuftes Benutzerkonzept die Einhaltung datenschutzrechtlicher Regelungen und die Zuordnung der Fachdaten zum/zur entsprechend berechtigten Anwender. Im Mittelpunkt steht der Workflow-Gedanke, d.h. Mitarbeiter/innen in ihren täglichen Arbeitsvollzügen optimal zu unterstützen. Dabei werden alle relevanten Arbeiten aus einem System heraus möglich.

Auf der Steuerungsebene werden die Leistungs- und Finanzdaten zu steuerungsrelevanten Kennzahlen zusammen geführt und bilden fortlaufend Entwicklungen ab. Leistungen, Leistungsprozesse, Einnahme- und Ausgabeentwicklungen werden transparent und können zur Bewertung

der Zielerreichung in der Jugendhilfe zu Steuerungszwecken genutzt werden.

Das Leistungsspektrum der Jugendhilfe, das in der Anwendung bearbeitet werden soll, umfasst:

- Verwaltung (Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, Wirtschaftliche Jugendhilfe, Haushalt);
- Soziale Dienste (ASD, Beistandschaften, Vormundschaften, Pflegschaften, Jugendgerichtshilfe);
- Tagesbetreuung für Kinder (Stammdatenverwaltung, Rechnungswesen eigener Einrichtungen);
- Fach- und Finanzsteuerung (Statistik).

Folgende Geschäftsprozesse sollten Gegenstand der Anwendung sein:

- Stammdatenverwaltung
- Hilfeplanung und Fortschreibung
- Gewährung wirtschaftlicher Hilfen, Berechnung, Bescheiderteilung, Auszahlung
- Heranziehung und Kostenerstattung, Berechnung, Bescheiderteilung und Mahnungswesen, Vereinnahmung, Kontenplan
- Adressverwaltung, Leistungen, Qualitäten und Kostensätze (Entgelte, Honorare) der Einrichtungen und Leistungsanbieter
- Bürofunktionen, Dokumentenverwaltung, Wiedervorlagewesen nach definierten Status
- Standardisierte Auswertungen für die Bundes- und Landesjugendhilfestatistik
- Auswertungen für das fachliche und finanzwirtschaftliche Controlling

Mobile Technikunterstützung

Die Aufgabenwahrnehmung der Jugendämter ist durch Außendiensttätigkeiten (ASD) geprägt. Notwendige Dokumentationen von Hilfeplangesprächen, Terminierungen etc. erfolgen dann anschließend im Innendienst. Durch den Einsatz mobiler Technologie (Notebooks für Außendienst) nach Einführung eines Anwendungsverfahrens kann der Aufwand für die Dokumentation gesenkt werden. Die nach Erfassung erforderliche Übertragung der Informationen in die Akte erfolgt elektronisch.

Feststellung

Kennzahlen stehen zu Steuerungszwecken im Fachbereich nicht zur Verfügung. Eine selbstständige Budgetbewirtschaftung findet in den Abteilungen nicht statt.

Wir unterstützen die beabsichtigte Einführung einer elektronischen Anwendungssoftware.

Personal

Zur Überprüfung, inwieweit die einzelnen Aufgaben im Jugendamt ausreichend personalisiert sind, dient die an Richtwerten der GPA orientierte vergleichende Personalbemessung.

Die Richtwerte wurden aus den bisherigen Prüfungen und Personal- und Organisationsuntersuchungen in verschiedenen Jugendämtern in NRW gewonnen. Die Richtwerte orientieren sich an der Fragestellung, wie viele Fälle bei voller Ausprägung der gesetzlichen und fachpolitisch geforderten Anforderungen an die Aufgabenerledigung bearbeitet werden können. Differenziert werden Aufgaben nach Richtwerten.

Die Richtwerte können nur erreicht werden, wenn

- die Aufgaben ganzheitlich wahrgenommen werden (Einheitssachbearbeitung),
- in der Aufbauorganisation die Aufgaben zusammen geführt sind und keine Schnittstellen zwischen Organisationseinheiten oder in Entscheidungsabläufen bestehen und

- der Workflow der Aufgabenwahrnehmung durch elektronische Verfahren optimal unterstützt wird.

Personal- und Leistungskennzahlen für die vergleichende Personalbemessung					
Aufgaben	Fallzahl (22)	Indikator	GPA Richtwert	Personalbedarf	Personalbestand
Wirtschaftliche Jugendhilfe	150	HP Fälle	166	0,9	0,9
Jugendgerichtshilfe	127	Anklagen und Diversionen	252	0,5	0,6 (0,1) z.v.
Leitung und Qualitätssicherung	150	HP Fälle	250	0,6	0,35 (0,25) z.w
Allgemeiner sozialer Dienst	104 ²³	HP Fälle	35	2,97	3 (0,03) z.v
Pflegekinderdienst	23	HP Fälle Vollzeitpflege	35	0,68	0,3 (0,38) z.w.
Beistandschaften, Pflegerschaften und Vormundschaften	320 und 40	Fallzahl Beistandschaften, Fallzahl Vormundschaften und Pflegerschaften	350 und 75	1,43	1,6 (0,17) z.v.

Feststellung

Die Richtwerte werden lediglich bei den fallzahlbezogenen Bemessungen der Leitungs- und Qualitätssicherung sowie beim Pflegekinderdienst unterschritten.

Unter Berücksichtigung der Ausführung zur Optimierung des Qualitätsmanagement in den Kapiteln Steuerungsleistungen und Kinderschutz können die Aufgaben der Leitung und Qualitätssicherung nur effizient bei entsprechender Berücksichtigung der notwendigen Personalressourcen erledigt werden. Der Personalmehrbedarf beim Pflegekinderdienst und dessen Finanzierung ist bereits bei der in der Potentialberechnung für die Hilfe zur Erziehung – Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen detailliert dargestellt worden.

²² Fallzahlen 2008 sind wie folgt definiert: Hilfeplanung: Durchschnittliche Anzahl der laufenden Hilfeplanfälle (Jahresdurchschnitt); Jugendgerichtshilfe: Anzahl der Anklagen und Diversionen im Jahr (Summe);

²³ Fallzahl ohne Vollzeitpflege

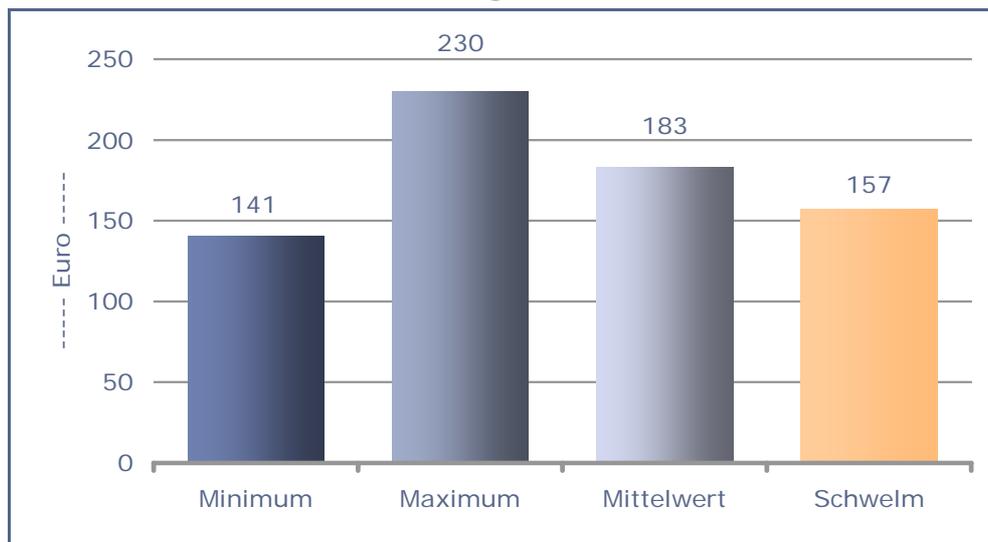
Zuschussbedarf des Jugendamtes

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“.

Darstellung der Ist-Situation

Im Jahr 2007 liegt der Zuschussbedarf des Jugendamtes bei insgesamt 4.636.838 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Schwelm wie folgt:

Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2007



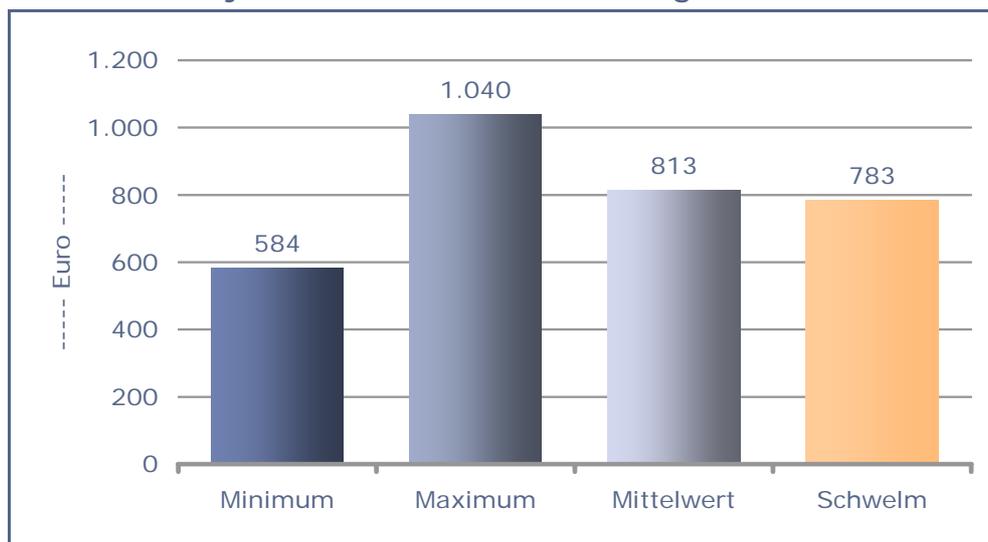
Hier positioniert sich die Stadt Schwelm deutlich unter dem Mittelwert.

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

Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner in 2007 in Klassen und Euro			
unter 150	150 bis unter 180	180 bis unter 210	ab 210
3	5	3	6

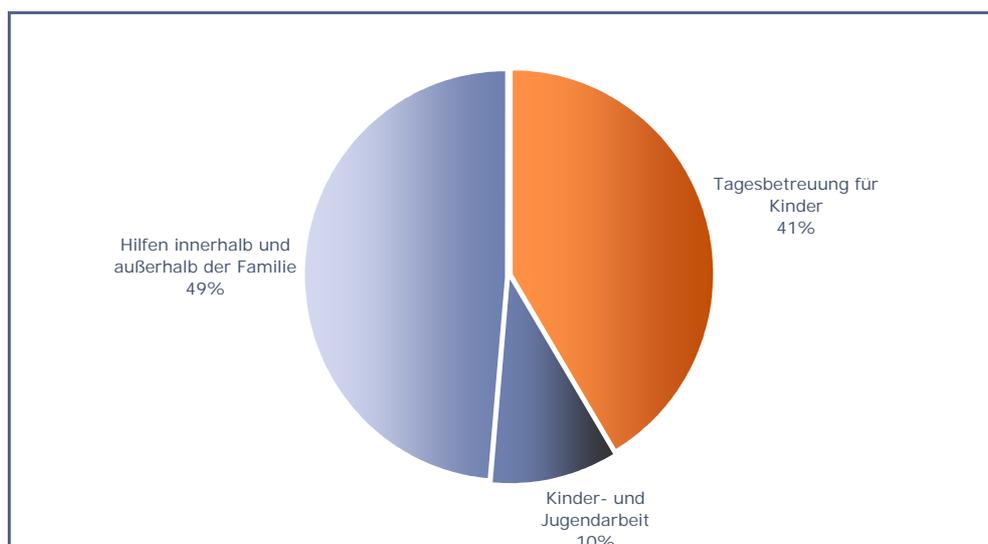
Bezogen auf die Altersgruppe der Einwohner bis zum 21. Lebensjahr stellt sich das Ergebnis wie folgt dar:

Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner bis zum 21. Lebensjahr im interkommunalen Vergleich 2007



Auch hier liegt die Stadt Schwelm unterhalb des Mittelwertes.

Aufgaben- und produktgruppenbezogen verteilt sich das Finanzvolumen wie folgt:



KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des Jugendamtes je EW“

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.

Zusammenfassend kann das Ergebnis wie folgt dargelegt werden:

- Im Jahr 2007 liegt der Zuschussbedarf des Jugendamtes bei insgesamt 4.636.838 Euro und bei unterdurchschnittlichen 157 Euro je Einwohner;
- Es besteht die Möglichkeit der Verbesserung der Steuerungsleistung in den Produktgruppen und auf der Leitungsebene durch den Aufbau eines ziel- und kennzahlengestützten Qualitätsmanagementsystems unter Berücksichtigung des notwendigen Personalbedarfes.
- Die gesetzlichen und fachpolitischen Anforderungen an den Schutzauftrag für Kinder sind in der Dienstanweisung zum Meldeverfahren nicht voll umgesetzt. Notwendige Inhalte in den Leistungsdokumentation werden daher in den Fallakten nur zum Teil erbracht.
- Mit 18.104 Euro je Hilfefall liegt die Stadt Schwelm landesweit deutlich über dem Mittelwert. Beeinflusst wird das Ergebnis durch die geringfügig über dem Durchschnitt liegende Ausprägung ambulanter Hilfen bei einer am Benchmark liegenden Leistungsdichte und einem sich am Mittelwert orientierenden Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen sowie dem Maximalwert bei den Heimunterbringungskosten je Hilfefall.
- Ergebnisverbesserungen sind durch den weiteren Ausbau des Anteils ambulanter Hilfen, der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen sowie durch eine Modifizierung der Bearbeitung von Teilleistungsstörungen noch möglich. Das Potenzial liegt bei insgesamt 561.831 Euro.

KIWI -Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf oder Ergebnis des Jugendamtes“ mit dem Index 3.

Potenziale und Fazit

Die Potenziale im Prüfgebiet Jugend stellen sich wie folgt dar:

Übersicht der Potenziale – Prüfgebiet Jugend		
Prüfungsschwerpunkt	Potenziale in Euro	
	Absolut (gerundet auf 1.000 Euro)	Je Einwohner
Hilfe zur Erziehung – Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanfällen insgesamt	348	11,78
Hilfe zur Erziehung – Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen	159	5,38
Eingliederungshilfe – Legastenie und Dyskalkulie - Lernförderkonzept	54	1,83
Potenzial insgesamt:	561	18,99

Fazit

Es besteht die Möglichkeit der Verbesserung der Steuerungsleistung in den Produktgruppen und auf der Leitungsebene durch den Aufbau eines ziel- und kennzahlengestützten Qualitätsmanagementsystems unter Berücksichtigung des notwendigen Personalbedarfes.

Die gesetzlichen und fachpolitischen Anforderungen an den Schutzauftrag für Kinder sind in der Dienstanweisung zum Meldeverfahren nicht voll umgesetzt. Notwendige Inhalte in den Leistungsdokumentationen werden daher in den Fallakten nur zum Teil erbracht.

Mit 18.104 Euro je Hilfefall liegt die Stadt Schwelm landesweit deutlich über dem Mittelwert. Beeinflusst wird das Ergebnis durch die unterhalb des Benchmark liegende Ausprägung ambulanter Hilfen sowie einer am Benchmark liegenden Leistungsdichte und einem sich unterhalb des Benchmark orientierenden Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen sowie dem Maximalwert bei den Heimunterbringungskosten je Hilfefall.

Es erfolgt kein gezielter Einsatz von Reintegrationskonzepten bei Heimunterbringungen.

Fazit

Das recht gute Angebot an präventiven Maßnahmen erfasst nicht alle dem Familiensystem zugehörigen Personen. Die Einflussnahme auf Angebote und Leistungen der Erziehungsberatungsstelle sind nur eingeschränkt möglich.

Die regelmäßige Betrachtung der Wirksamkeit der gewählten Hilfe im Hilfeplanverfahren basiert nicht auf konkreten Verfahrensstandards.

Ergebnisverbesserungen sind durch den weiteren Ausbau des Anteils ambulanter Hilfen, der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen sowie durch eine Modifizierung der Bearbeitung von Teilleistungsstörungen noch möglich. Das Potenzial liegt bei insgesamt 561.831 Euro.

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 drei Verwaltungsgebäude, sechs Grundschulen, zwei Hauptschulen, einer Realschule und einem Gymnasium mit insgesamt rund 66.633 Quadratmetern Bruttogrundfläche (m² BGF) Grunddaten und Kennzahlen ermittelt.

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

Daten

In Absprache mit dem Fachbereich Gebäudemanagement in Schwelm wurden Daten in den Bereichen Bauunterhaltung, Reinigung und Hausmeisterdienste sowie Versorgungsmedien für die Jahre 2004 – 2007 erhoben und analysiert.

Flächen

Die Flächenangaben bezüglich BGF basieren nach Angaben des Gebäudemanagements auf aktuellen und in der Örtlichkeit aufgemessenen Werten im Rahmen der NKF-Erhebungen. Die vom Fachbereich für die einzelnen Objekte angegebenen Reinigungsflächen (RF) waren nicht in jedem Fall belastbar, sodass wir zum Teil diese auf der Grundlage der BGF ermittelt haben. Die Umrechnungsmodalitäten stellen wir unter den Reinigungsausgaben dar.

Bauunterhaltung

Die Betrachtung der Bauunterhaltung erfolgt grundsätzlich 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).

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.

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 mithilfe der Kennzahl „Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft“ analysiert. Die Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation bei der Stadt Schwelm 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	9	3	3
Gibt es strategische Ziel-/Rahmenvorgaben durch die Verwaltungsführung, z.B. Wert- und Substanzerhaltung des Immobilienvermögens, Kostensenkung, Kundenzufriedenheit, Standards...?	j	3	1	3
Wurden hieraus operative Ziele abgeleitet und festgelegt?	n	0	0	3
Werden Kennzahlen zu einzelnen immobilienwirtschaftlichen Kostenblöcken und Leistungsarten erhoben und ausgewertet?	j	2	1	2
Bestehen Kontrakte/Zielvereinbarungen mit den Nutzern?	n	0	0	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	1	1	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	n	0	0	3
Gibt es zur Identifizierung und Realisierung von Nutzungspotenzialen eine systematische Vorgehensweise (Flächenmanagement, Portfolioanalysen o.ä.)?	n	0	0	3
Zwischensumme				17 %
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?	n	0	0	3

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft				
	j / n	Punkt-wert	Skalie-rung	Ge-wich-tung
Inwieweit werden zur Büroflächenoptimierung auch moderne Arbeitsformen und Arbeitsmittel ziel gerichtet eingesetzt (Desk-sharing, Telearbeit, Job-sharing)?	n	0	0	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?	j	6	2	3
Werden die Nebennutzungen der Schulgebäude (VHS, Vereine) räumlich konzentriert?	J	3	3	1
Zwischensumme				28 %
Technisches Gebäudemanagement				
Wird die Instandhaltung (Bau/TGA) systematisch vorausschauend geplant, durchgeführt und dokumentiert?	j	9	3	3
Sind für den technischen Bereich Standards festgelegt?	n	0	0	2
Wird ein objekt- und gewerkebezogenes EDV-gestütztes Baukostencontrolling betrieben?	j	8	4	2
Wird ein zentrales und effektives Energiemanagement betrieben?	j	6	3	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?	n	0	0	2
Wenn Eigenreinigung vorhanden ist, werden regelmäßig Kostenvergleiche zur Fremdreinigung hergestellt? Ist die Eigenreinigung wettbewerbsfähig? Wird ihre Wettbewerbsfähigkeit regelmäßig geprüft und dokumentiert?	j	9	3	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 Dienstweisung, Verfügung...), hat eine Poolbildung stattgefunden, wurden etwaige Abenddienste optimiert? Gibt es Checklisten?	j	4	2	2
Zwischensumme				53 %
Kaufmännisches Gebäudemanagement				
Sind die Gebäudewerte bekannt (Anschaffungs- / Wiederbeschaffungszeitwerte)?	j	8	4	2
Sind gebäudewirtschaftliche Produkte gebildet worden? Gibt es einen Produktplan?	j	4	4	1

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft				
	j / n	Punkt-wert	Skalie-rung	Ge-wich-tung
Gibt es eine immobilienbezogene Kosten- und Leistungsrechnung?	j	3	1	3
Gibt es ein zentrales immobilienpezifisches outputorientiertes Controlling?	n	0	0	3
Werden Leistungen zwischen GM und Nutzer unter Berücksichtigung der Vollkosten verursachungsgerecht verrechnet?	n	0	0	2
Gibt es ein zentrales Vertragsmanagement? (Überwachung, Anpassung, Optimierung)	j	8	4	2
Wird die Wirtschaftlichkeit von Investitionsentscheidungen unter Berücksichtigung der gesamten Lebenszykluskosten nachgewiesen und dokumentiert?	j	3	1	3
Zwischensumme				41 %
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				95
Optimalwert				260
Erfüllungsgrad				35 %

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 Spannweite sich die Kommunen bewegen.

Klassierungen

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft			
Ergebnisse in Klassen			
bis 25	26 - 50	51 - 75	über 75,00
3	20	18	0

Die Stadt Schwelm bewegt sich derzeit noch im unteren Drittel der von uns geprüften Kommunen.

Organisationsoptimierungen – Handlungsfelder

Der Rat der Stadt Schwelm hat mit Beschluss von 14.2.2008 die Verwaltung beauftragt, ein Konzept für die Neuordnung des städtischen Gebäudemangements zu erstellen. Ziel ist es, alle gebäudebewirtschaftenden Aufgaben in einer Organisationseinheit zusammenzufassen. Eine optimale Kostentransparenz und die Einbindung der Nutzer soll über die Einführung eines Mieter-/Vermietermodells erreicht werden.

In seiner Sitzung vom 11.12.2008 hat der Rat dem Konzept der Verwaltung zugestimmt. Der Aufbau des zentralen Immobilienmanagements soll ab 1.1.2009 begonnen werden.

Feststellung

Wir begrüßen es, dass die Stadt Schwelm alle gebäudebewirtschaftenden Aufgaben zum 1.1.2009 in eine Organisationseinheit zusammenfasst.

Unsere Organisationsbetrachtung spiegelt die zum Prüfungszeitpunkt vorgefundene Situation wider. Im Hinblick auf die beschlossene Neuordnung verzichten wir an dieser Stelle auf eine detaillierte Darstellung einer „Stärken-Schwächen-Analyse“. Nachfolgende Handlungsempfehlungen sollte die Stadt Schwelm mit einer hohen Priorität umsetzen.

Handlungsempfehlungen

- Es sollte ein Gebäudekataster erstellt werden, welches die relevanten Steuerungsgrößen des Gebäudebestandes (Flächen, Nutzungen, Kosten) an einer Stelle zusammenfasst und die Grundlage für die Bildung von Kennzahlen und Kennzahlenanalysen bilden kann. Die umfassende Gebäudeerfassung für die NKF-Eröffnungsbilanz sollte genutzt werden, solange diese Daten noch aktuell sind.
- Da eine optimale Bewirtschaftung des Gebäudevermögens nur unter Beachtung des langfristig benötigten Gebäudeportfolios erfolgen kann, ist auf eine optimale Abstimmung der Planungen zwischen den Fachbereichen zu achten. Die Aussagen im Schulentwicklungsplan sollten um monetäre Aspekte erweitert werden.
- Diesbezüglich sollte ein Portfolio- und Flächenmanagement installiert werden, welches die Nutzungsintensität jedes Gebäudes erfasst (Haupt- und Nebennutzungen), die Gesamtkostenbetrachtung eines jeden Gebäudes umgerechnet auf eine Flächeneinheit ermöglicht und weitere Komponenten wie Substanz, Lage und „weiche Faktoren“ berücksichtigt, um hieraus federführend Entwicklungsmöglichkeiten von Flächen (Nutzung, Verkauf, kostendeckende Vermietung) zu analysieren und strategische Entscheidungen vorzubereiten.

- Die Erarbeitung von strategischen Steuerungsvorgaben von Politik und Verwaltungsführung an das Gebäudemanagement zur Ableitung operativer Umsetzungsmaßnahmen erhöht die Professionalität von Entscheidungsfindungen.
- Der Ausbau kaufmännischer Komponenten, wie die Einführung eines immobilienpezifischen Controllings trägt zur Kostentransparenz bei und ermöglicht erst die Umsetzung einiger der zuvor angesprochenen Punkte.

Das technische und infrastrukturelle Gebäudemanagement sowie das Flächenmanagement von Verwaltungsgebäuden und Schulen wird von uns in den nachfolgenden Kapiteln näher gehend betrachtet und bewertet.

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.

Diese Kennzahl konnte in Schwelm nicht ermittelt werden, weil gebäudewirtschaftende Aufgaben von Sachbearbeitern in unterschiedlichen Fachbereichen wahrgenommen werden und aufgrund noch unzureichender Arbeitsplatzbeschreibungen die Zeitanteile für die Gebäudebewirtschaftung nicht dokumentiert sind. Dieses trifft insbesondere für den technischen Bereich der Gebäudebewirtschaftung zu, weil diese Aufgabe bis zum 31.12.2008 von den Technischen Betrieben Schwelm (TBS) wahrgenommen wird. Für unsere weitere Analyse haben wir daher einen Durchschnittswert der von uns bisher geprüften Kommunen eingesetzt.

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, das heißt, soweit notwendig und möglich auch „investiv“ gebuchte Ausgaben der Bauunterhaltung berücksichtigt. Die einzelnen Positionen wurden von der Stadt Schwelm in Zusammenarbeit mit den Technischen Betrieben Schwelm (TBS) benannt. Durch die Zuordnung soll die notwendige Transparenz sowie eine einheitliche Vergleichsbasis sichergestellt werden.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit fließen ebenfalls die Ausgaben für die Leistungen des Bauhofs in die Betrachtung ein.

Bauunterhaltungsausgaben Hochbau in Euro				
Rathaus und Schulen				
	2004	2005	2006	2007
Verwaltungshaushalt	312.061	310.469	410.313	355.178
Vermögenshaushalt	1.717.076	1.591.086	347.950	223.000
Interne Verrechnungen	-	-	-	-
Gesamtsumme	2.029.137	1.901.555	758.263	578.178

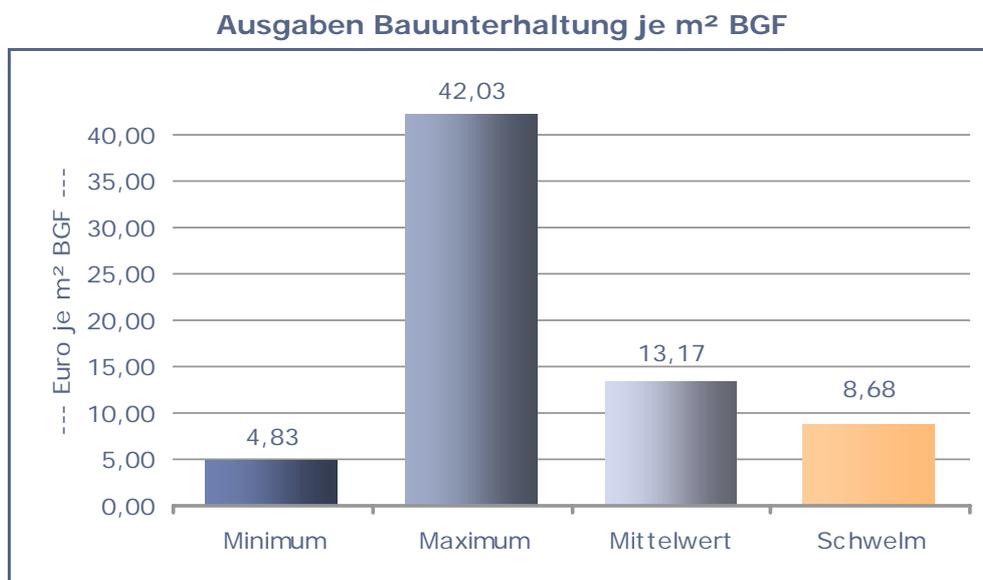
Bauunterhaltungsausgaben in Euro je Einwohner und je m² BGF					
Jahr	Ausgaben Hochbau in Euro	Einwohner lt. LDS	BGF in m ²	Ausgaben Hochbau je Ew. in Euro	Ausgaben Hochbau je m ² BGF in Euro
2004	2.029.137	30.103	66.633	67,41	30,45
2005	1.901.555	29.858	66.633	63,69	28,54
2006	758.263	29.688	66.633	25,54	11,38
2007	578.178	29.534	66.633	19,58	8,68

Intrakommunale Entwicklung

Die Ausgaben der Bauunterhaltung für das Verwaltungsgebäude (Rathaus) und die Schulen sind in der Jahresreihenbetrachtung rückläufig. Jedoch ist dabei zu berücksichtigen, dass in den zurückliegenden Jahren erhebliche Aufwendungen für die Schadstoffbeseitigung und den Brandschutz notwendig waren. Insofern kamen nicht alle Aufwendungen der Substanzerhaltung zu Gute. Der rückläufige Energieverbrauch lässt erkennen, dass die Stadt hier einen Schwerpunkt gesetzt hat. Jedoch sind aufgrund des immer noch deutlich über dem Mittelwert liegenden Energiebedarfs in den nächsten Jahren erhebliche Aufwendungen zu tätigen.

Die Planung der Bauunterhaltung erfolgt anhand von Haushaltsplanmeldungen und mittelfristiger Finanzplanung. Bisher wurden die notwendigen Maßnahmen jährlich mit den TBS abgestimmt und fortgeschrieben.

Interkommunaler Vergleich



Erst die Reflektion der eingesetzten Mittel am zu unterhaltenden immobilien Wert zeigt, ob eine nachhaltige zur Vermeidung von Substanzverlust geeignete Bauunterhaltung seitens der Stadt Schwelm betrieben wird.

Ausgaben der Bauunterhaltung für Verwaltungsgebäude und Schulen			
Ausgaben in 2007 gesamt	Immobilier Vermögenswert	Prozent Bauunterhaltung vom Vermögenswert	Ausgaben je m ² BGF
578.178 Euro	82.278.054	0,70	8,68

Ausgaben der Bauunterhaltung prozentual vom Vermögenswert			
Ergebnisse in Klassen			
bis 0,79	0,8 – 1,39	1,40 – 1,99	über 2,00
8	18	3	6

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 Schwelm bewegt sich mit ihren Ausgaben für die Bauunterhaltung (prozentual vom Vermögenswert) im Betrachtungszeitraum im unteren Bereich dieser Spannweite.

Damit bewegt sich die Stadt Schwelm in dem von der KGST vorgeschlagenen Rahmen. Dieser gilt allerdings nur für die normale Instandhaltung und berücksichtigt keine Sondermaßnahmen, beispielsweise zum Brandschutz, zur Schadstoffbeseitigung oder der Aufholung von Instandhaltungsstau aus vergangenen Perioden. Der Bauschadenerhebung im Rahmen der NKF-Bewertung ist zu entnehmen, dass bei den meisten Liegenschaften ein erheblicher Renovierungs-/Instandsetzungsbedarf besteht.

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 Schwelm 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	9	3	3
Bestehen strategische Zielvorgaben seitens der Verwaltungsführung und Politik für das Energiemanagement/die Energiebewirtschaftung?	j	9	3	3
Bestehen für das Energiemanagement konkrete messbare/quantifizierbare Ziele?	n	0	0	2
Sind der energiebewirtschaftenden Stelle alle wichtigen verbrauchsbeeinflussenden Faktoren bekannt?	j	6	3	2
Sind die Stammdaten der bewirtschafteten Gebäude zentral erfasst und werden sie zeitnah fortgeschrieben?	n	0	0	1
Werden die Energieverbräuche und –kosten periodengerecht und unterjährig systematisch erfasst, überwacht und ausgewertet?	j	12	4	3
Werden flächen- und objektbezogene Energiekennwerte als Basis zur Grobeinordnung von Gebäuden gebildet?	j	3	1	3
Werden zur Bildung von Energiekennwerten einheitliche Bezugsflächen verwendet und fortgeschrieben (insbesondere Flächenzu- und -abgänge)?	j	4	2	2
Werden die ermittelten Wärmeverbräuche auf der Basis der einschlägigen DIN-Vorschriften witterungsbereinigt?	j	8	4	2
Wird das Energiecontrolling EDV-gestützt durchgeführt?	j	2	1	2
Finden in regelmäßigen Abständen Erfahrungsaustausche auf interkommunaler Ebene statt?	j	2	2	1

Erfüllungsgrad Energiemanagement				
	j / n	Punkt- wert	Skalie- rung	Gewich- tung
Bestehen konkrete Überlegungen zur gemeinsamen interkommunalen Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Energiemanagements?	n	0	0	1
Zwischensumme				51 %
Optimierung der Betriebstechnik				
Wird die Regelungstechnik hinsichtlich Nutzungszeiten und Temperaturen in den einzelnen Gebäuden optimal ausgenutzt?	j	6	3	2
Erfolgen Belegungs- und Nutzungsoptimierungen unter dem Aspekt der Energieeffizienz und ist dies als dauerhafter Prozess angelegt?	j	6	3	2
Werden die Wartungs- und Inspektionsintervalle gebäudetechnischer Anlagen regelmäßig überprüft und ggf. angepasst?	j	4	4	1
Sind die Möglichkeiten und die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Gebäudeleittechnik grundsätzlich geprüft und bewertet worden?	j	2	2	1
Zwischensumme				75 %
Modernisierung/Sanierung/Neubau				
Gibt es dokumentierte Energiestandards für Neubau-, Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen?	j	2	1	2
Werden in regelmäßigen Abständen und auf der Basis des Energiecontrollings Gebäudeanalysen und –begehungen durchgeführt?	j	2	1	2
Wird eine mehrjährige Prioritätenliste auf der Basis der Grob- und Feinanalysen der Gebäude geführt und jährlich fortgeschrieben?	j	2	1	2
Werden zur Entscheidungsfindung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Einbeziehung von Folgekosten vorgenommen?	j	1	1	1
Zwischensumme				25 %
Vertragsmanagement/Tarifsystem				
Werden Energielieferverträge und –tarife in regelmäßigen Abständen überprüft und ggf. angepasst?	j	8	4	2
Besteht eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Energiebeschaffung?	j	4	4	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				100 %
Öffentlichkeitsarbeit				
Erfolgt eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit?	j	3	3	1
Gibt es einen jährlichen Energiebericht und entspricht er einem zeitgemäßen Standard?	j	2	1	2
Zwischensumme				42 %

Erfüllungsgrad Energiemanagement				
	j / n	Punkt- wert	Skalie- rung	Gewich- tung
Nutzer/Motivation				
Werden die Nutzer durch zielgerichtete und laufende Informationen für das Thema Energie sensibilisiert und/oder durch Anreizmodelle in die Verantwortung genommen?	n	0	0	2
Sind die Hausmeister in die betriebstechnischen Anlagen umfassend eingewiesen und erfolgen in regelmäßigen Abständen fachliche Unterweisungen?	j	6	3	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?	n	0	0	1
Zwischensumme				30 %
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				115
Optimalwert				208
Erfüllungsgrad				55 %

Einen Überblick im interkommunalen Vergleich liefert die Klassierung der Ergebnisse.

Klassierungen

Erfüllungsgrad Energiemanagement			
Ergebnisse in Klassen			
bis 25	26 – 50	51 – 75	76 - 100
6	11	12	8

Die Stadt Schwelm befindet sich im oberen Bereich des Ergebnissegments.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Betrachtung)

- Die Energiebewirtschaftung der städtischen Immobilien erfolgt zentral im Fachbereich Gebäudemanagement.
- Alle Verbräuche werden gebäudescharf auch unterjährig erfasst. Kennzahlen werden bezogen auf die Bruttogrundflächen abgebildet.

- Der letzte Energiebericht wurde 2004 erstellt. Zielkennwerte für die einzelnen Objekte wurden noch nicht definiert.
- Die Raumtemperaturen der Gebäude sind noch nicht raumscharf festgelegt. Mit dem Aufbau einer zentralen Gebäudeleittechnik wurde begonnen.
- Für die Nutzer bestehen noch keine Anreize, Energieeinsparungen zu unterstützen.
- Im Rahmen der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes hat sich die Stadt zum Ziel gesetzt, die Energiekosten bis 2013 im Vergleich zu 2008 um 10 Prozent zu senken. Erreicht werden soll dieses Ziel durch verschiedene bauenergetische Maßnahmen.

Handlungsempfehlungen

Grundsätzlich ist festzustellen, dass das derzeitige Energiemanagement im Fachbereich Gebäudemanagement wesentliche Erfolgsfaktoren für ein effizientes und zukunftsgerichtetes Energiemanagement bei der Stadt Schwelm noch nicht erfüllen kann.

Im Rahmen der von uns angestellten, mehr übergreifenden Betrachtung verbleiben insoweit nur die Anregungen, dass

- Die Nutzer der Objekte (insbes. Schulen) unmittelbare Informationen über ihre Verbräuche mit Angabe ggf. möglicher Zielwerte erhalten und durch Anreizsystem in die Verantwortung genommen werden.
- Die Steuerung der Heizungsanlagen und somit die Raumtemperaturen sollten zentral für alle Gebäude erfolgen. Somit ist eine direkte Einflussnahme der Nutzer weitgehend ausgeschlossen. Die in etlichen Räumen an den Heizkörpern noch vorhandenen Thermostatventilen sollten zugunsten einer zentralen Steuerung ausgebaut werden.
- Raumtemperaturen sollten einheitlich und verbindlich für alle Raumgruppen festgelegt werden. Hierfür eignet sich eine Dienstweisung zur Energiebewirtschaftung in städtischen Gebäuden. Konkret empfehlen wir folgende Raumtemperaturen während der

Nutzungszeit bei Heizbetrieb. Beim täglichen Nutzungsbeginn sind die Raumtemperaturen deutlich niedriger anzusetzen:

- Büroräume 20° C
- Flure und Treppenhäuser 12 - 15° C
- Toiletten 15° C
- Schulen – Unterrichtsräume 20° C
- Turnhallen 17° C
- Nebenräume allgemein max. 15° C

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 3107 berücksichtigt.

Wärmeenergie - Verbrauch in kWh und Ausgaben in Euro je m ² BGF				
	2004	2005	2006	2007
Verbrauch in kWh je m ² witterungsbereinigt	167,35	167,25	181,36	155,50
Ausgaben je m ² BGF	5,71	6,22	9,45	7,47

Die Stadt Schwelm hat in den vergangenen Jahren eine Reihe von Heizungsanlagen im Rahmen über Contracting modernisiert, bzw. erneuert. Wir vergleichen daher den Rückgang des Wärmeverbrauchs und den Anstieg der Ausgaben je m² BGF.

Wärmeenergie – Ausgaben je m ² BGF im interkommunalen Vergleich in Euro				
	2004	2005	2006	2007
Minimum	2,24	2,77	3,50	2,47
Maximum	8,05	8,73	9,45	9,91
Mittelwert	4,61	5,21	6,20	5,81
Schwelm, Stadt	5,71	6,22	9,45	7,47

Wärmeenergie – Verbrauch je m ² BGF im interkommunalen Vergleich in KWh				
	2004	2005	2006	2007
Minimum	72,34	70,81	68,44	74,86
Maximum	182,68	167,25	181,36	172,44
Mittelwert	121,03	119,83	118,54	118,84
Schwelm, Stadt	167,35	167,25	181,36	155,50

In der Einzelbetrachtung, die wir dem Fachbereich zur Verfügung gestellt haben, fiel einige Gebäude mit einem deutlich hohen Verbrauchswert auf.

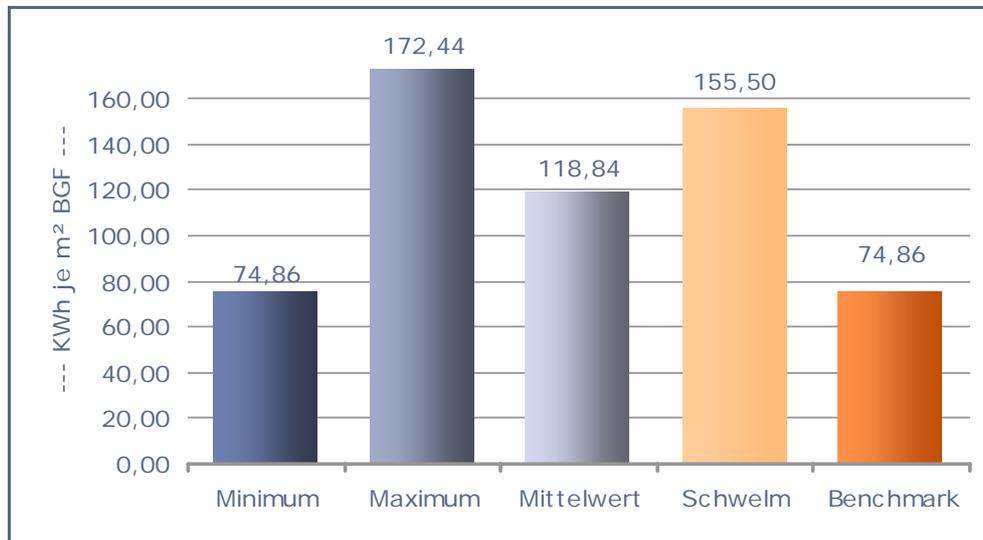
Empfehlung

Wir empfehlen, zunächst in Objekten mit einem sehr hohen Verbrauchswert im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel Energie einsparende Maßnahmen durchzuführen.

Im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage ist es notwendig, die Refinanzierungszeiträume für Energie einsparende Maßnahmen darzustellen.

Interkommunaler Vergleich

Wärmeenergie – Verbrauch in KWh je m² BGF 2007



Klassierungen

Wärmeenergie-Verbrauch in KWh			
Ergebnisse in Klassen			
bis 89,99	90,00 - 109,99	110,00 - 129,99	ab 130,00
4	12	8	14

Die Stadt Schwelm befindet sich mit ihrem Wärmeverbrauch im oberen Klassierungssegment und damit nahe am Maximumwert und weitab vom Benchmark.

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				
	2004	2005	2006	2007
Verbrauch in kWh je m ² BGF	17,16	19,19	19,36	20,32
Ausgaben je m ² BGF	2,72	2,97	3,01	3,37

Der Stromverbrauch und somit auch die Ausgaben zeigen im Zeitablauf eine deutlich steigende Tendenz. Während der interkommunale Mittelwert im Zeitraum 2004 – 2007 um 5,9 Prozent anstieg, ist für Schwelm ein Anstieg von 18,4 Prozent zu verzeichnen.

Auffallend hoch sind die unterschiedlichen Stromverbräuche in den einzelnen Objekten bezogen auf das Jahr 2007:

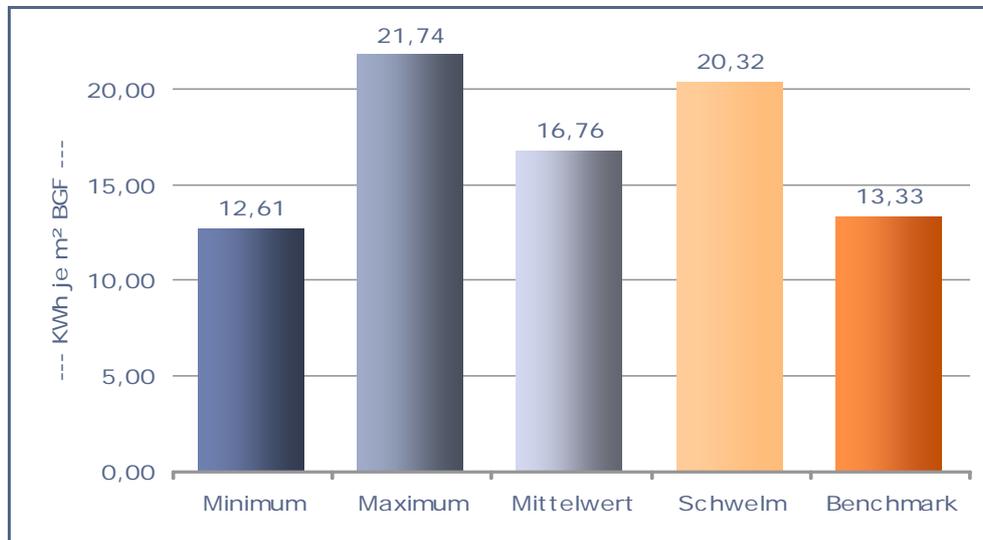
GS Nordstadt	13,55 KWh
GS Engelbertstr.	18,78 KWh
GS Mollenkotten	13,94 KWh
GS Südstr.	8,88 KWh
Gymnasium	10,65 KWh

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Schwelm, die unterschiedlichen Stromverbräuche näher zu analysieren.

Interkommunaler Vergleich

Stromenergie – Verbrauch in KWh je m² BGF 2007



Klassierungen

Stromenergie-Verbrauch in KWh			
Ergebnisse in Klassen			
bis 12,99	13,00 - 15,99	16,00 - 18,99	ab 19,00
2	15	13	7

Die Stadt Schwelm platziert sich im oberen Klassierungssegment.

Wasser/Abwasser

Kennzahlen

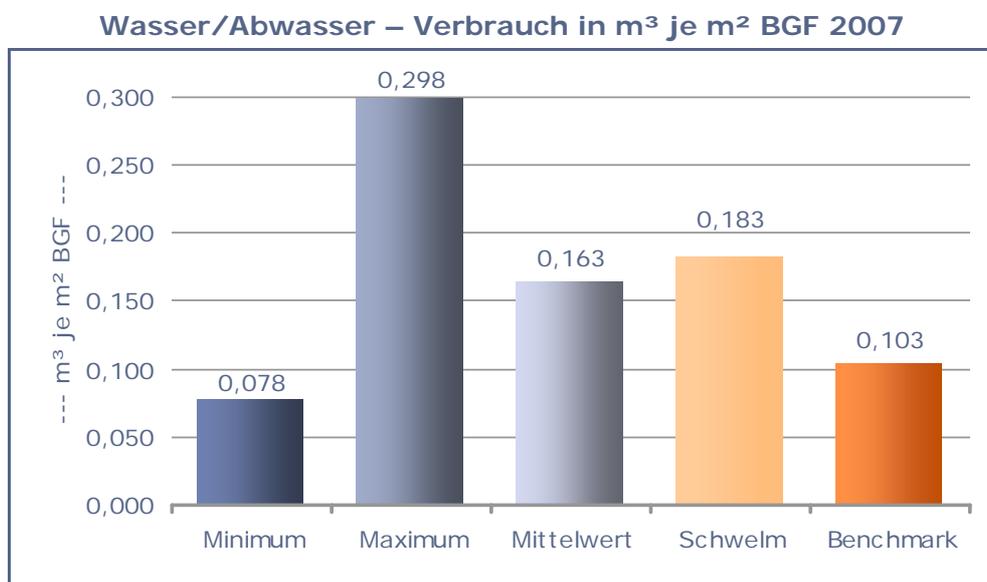
- Verbrauch Wasser/Abwasser in m³ je m² BGF
- Ausgaben Wasser/Abwasser je m² BGF

Die Kennzahlen zeigen an, welcher Verbrauch und welche Ausgaben bezogen auf die BGF jährlich für das Versorgungsmedium Wasser/Abwasser anfallen.

Wasser - Verbrauch in m ³ und Ausgaben in Euro je m ² BGF				
	2004	2005	2006	2007
Verbrauch in m ³ je m ²	0,196	0,164	0,160	0,183
Ausgaben je m ² BGF	1,04	1,68	1,16	0,88

Sowohl der Wasserverbrauch als auch die zugehörigen Ausgaben sinken im Zeitablauf.

Interkommunaler Vergleich



Klassierungen

Wasser - Verbrauch in m ³			
Ergebnisse in Klassen			
bis 0,129	0,130 - 0,169	0,170 - 0,209	über 0,210
10	16	6	7

Die Stadt Schwelm hat im interkommunalen Vergleich derzeit einen über dem Mittelwert liegenden Wasserverbrauch.

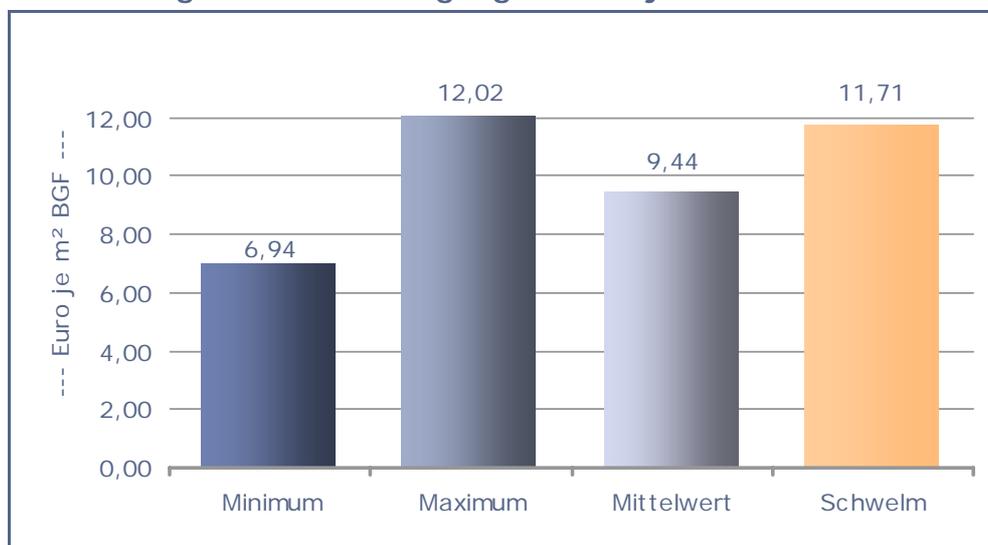
KIWI-Kennzahl „Ausgaben der Versorgungsmedien je m² BGF“

Die Kennzahl gibt an, welche Ausgaben bezogen auf die Bruttogrundfläche jährlich für die 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 2007



Klassierungen

Ausgaben der Versorgungsmedien je m ² BGF			
Ergebnisse in Klassen			
bis 7,99	8,00 - 9,99	10,00 - 11,99	über 12,00
8	19	15	3

Das Niveau der Ausgaben der Versorgungsmedien in Schwelm bewegt sich erkennbar nahe dem interkommunalen Maximumwert.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Betrachtung)

Die Stadt Schwelm erreicht im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen insbesondere bei dem Versorgungsmedium Wärme einen überdurchschnittlich hohen Wert. Seit 2004 ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Die Bündelung der Aufgaben im Fachbereich Gebäudemanagement und die weitere Umsetzung verschiedener Energie einsparender Maßnahmen lassen für alle Versorgungsmedien einen weiteren Rückgang erwarten.

Ein bedeutender Rückgang ist zu erreichen, wenn durch Anreizsysteme auch auf das Nutzerverhalten Einfluss genommen wird. Bislang kennen die Nutzer das von ihnen beeinflussbare Potenzial nicht.

Interkommunaler Vergleich – Gesamtüberblick

Versorgungsmedien – Verbrauch im interkommunalen Vergleich					
	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	Schwelm	Bench mark
Verbrauch Wärme in KWh je m ² BGF (bereinigt)	74,86	172,44	118,84	155,50	74,86
Verbrauch Strom in KWh je m ² BGF	12,611	21,740	16,760	20,324	13,330
Verbrauch Wasser in m ³ je m ² BGF	0,078	0,346	0,164	0,346	0,103

Potenzialberechnung

Die Ausweisung des Potenzials erfolgt an dieser Stelle mit Bezug auf den ermittelten Verbrauch und die zugehörigen Ausgaben je m² BGF.

Potenzial Versorgungsmedien		
Versorgungsmedium Wärme		
Verbrauch in kWh je m ² BGF – Schwelm	155,50	V
Benchmark	74,86	B
Potenzial in Prozent	51,86	$PV = (V-B) * 100 / V$
Ausgabe je m ² BGF in Euro – Schwelm	7,47	A
Ausgabepotenzial je m ² BGF in Euro	3,87	$PA = A * PV / 100$
Betrachtete m ² BGF – Schwelm	66.633	F1
Potenzial in Euro (gerundet)	258.000	M*PA
Versorgungsmedium Strom		
Verbrauch in kWh je m ² BGF - Schwelm	20,32	V
Benchmark	13,33	B
Potenzial in Prozent	34,41	$PV = (V-B) * 100 / V$
Ausgabe je m ² BGF in Euro – Schwelm	3,37	A
Ausgabepotenzial je m ² BGF in Euro	1,16	$PA = A * PV / 100$
Betrachtete m ² BGF – Schwelm	59.006	F2
Potenzial in Euro (gerundet)	68.000	M*PA
Versorgungsmedium Wasser		
Verbrauch in m ³ je m ² BGF - Schwelm	0,346	V
Benchmark	0,103	B
Potenzial in Prozent	70,26	$PV = (V-B) * 100 / V$
Ausgabe je m ² BGF in Euro – Schwelm	0,87	A
Ausgabepotenzial je m ² BGF in Euro	0,61	$PA = A * PV / 100$
Betrachtete m ² BGF – Schwelm	66.633	F3
Potenzial (gerundet)	41.000	M*PA
Zusammenstellung: Versorgungsmedien		
- Wärme	258.000	A
- Strom	68.000	A
- Wasser/Abwasser	41.000	A
Gesamt	367.000	G
Bruttogrundfläche	64.090	$F = (F1+F2+F3)/3$
Gesamtpotenzial je BGF	5,73	G/F
Einwohner	29.534	EW
Gesamtpotenzial je Einwohner	12,43	G/EW

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Der Verbrauch und die Ausgaben für Wärmeenergie liegen deutlich über dem interkommunalen Mittelwert.
- Ein Kennzahlen gestütztes Energiecontrolling findet noch nicht. Gegenwärtig werden noch die Monats-/Jahresverbräuche betrachtet. Kennzahlen im Sinne von Zielwerten sind noch nicht beschrieben.
- Untersuchungen der Gebäudesubstanz im Hinblick auf die Energieeffizienz wurden ansatzweise durchgeführt. Maßnahmen werden kontinuierlich durchgeführt.
- Anreizwirkungen für die Nutzer für einen sparsamen Umgang mit der Ressource Energie sind nicht implementiert.

Handlungsmöglichkeiten

- Ein kennzahlengestütztes Energiecontrolling sollte eingeführt und in das noch zu beschaffende Gebäudeinformationssystem integriert werden.
- Für Nutzer sollten Anreize für einen sparsamen und bewussten Umgang mit der Ressource Energie geschaffen werden.
- Eine ausschließlich zentrale Steuerung der Heizungsanlagen führte bei anderen Kommunen zu einem weiteren Verbrauchsrückgang.

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der noch verbesserungsbedürftigen Ist-Situation und der bestehenden Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Ausgaben der Versorgungsmedien in Euro je m² BGF“ mit dem Index 2.

Reinigung

Die Stadt Schwelm reinigt ihre städtischen Immobilien zu 100 Prozent mit eigenen Reinigungskräften.

Bereits 2005 hat sich die Stadt Schwelm mit der Optimierung der Eigenreinigung und dem Ziel einer Ausgabenreduzierung auseinandergesetzt. In seiner Sitzung am 27.4.2006 hat der Rat der Stadt Schwelm den Beschluss gefasst, die Gebäudereinigung bis zum 20. 10. 2009 in Eigenregie zu belassen. Gleichzeitig wurden die Reinigungsleistungen je m²/Stunde um 10 Prozent erhöht. Mithilfe weiterer vergütungsrechtlicher Maßnahmen ging die Verwaltung von einer jährlichen Personaleinsparung von rd. 140.000 Euro aus.

Die Personalkostenaufwendungen für die Eigenreinigung entwickelten sich bezogen auf alle Objekte der Stadt wie folgt:

2004	1.154.000,00 Euro
2005	1.160.000,00 Euro
2006	1.084.000,00 Euro
2007	977.000,00 Euro

Die Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen reduzierten sich von 35 in 2005 auf 31 in 2007.

Im Nachfolgenden betrachten wir nur die Reinigungsaufwendungen für die Verwaltungsgebäude und die Schulen.

Grundsätzliche Ausführungen zu den Reinigungsflächen

Vor der Darstellung der monetären Ergebnisse müssen wir einige grundsätzliche Ausführungen zur Datenerhebung im Allgemeinen und der Erhebung der Reinigungsflächen im Speziellen machen.

Zur organisatorischen Unterstützung des städtischen Reinigungsdienstes wird die spezielle Software „RSP Soft, Vers. 6.3“ eingesetzt.

Empfehlung

Eine Integration der Gebäudereinigungssoftware in die Finanzsoftware und einem noch zu beschaffenden Gebäudeinformationssystem sollte angestrebt werden, um zu verhindern, dass Daten an verschiedenen Arbeitsplätzen in unterschiedliche Systeme gepflegt werden.

Bei der weiteren Analyse der uns angegebenen Reinigungsflächen ist bei einigen Objekten ein Missverhältnis zwischen den Bruttogrundflächen (BGF) und den Reinigungsflächen (RF) aufgefallen. Wir unterstellen, dass aufgrund der neueren NKF-Erfassung die Bruttogrundflächen unstrittig sind. In einigen Objekten erschienen die Reinigungsflächen im Verhältnis zu den Bruttogrundflächen zu hoch oder die Reinigungsflächen übersteigen gar die Bruttogrundflächen. Die Reinigungsflächen wurden in der Vergangenheit von verschiedenen Personen teils vor Ort und in einigen Fällen auch anhand von Planunterlagen ermittelt. Es besteht nach intensiven Gesprächen mit den Verantwortlichen bei der Stadt Schwelm die Vermutung, dass die Vorgaben für die Ermittlung von Reinigungsaufmaßen (z.B. dauerhaft zugestellte Bodenflächen) nicht beachtet wurden. Daher ist seitens der Stadt in naher Zukunft eine systematische Erhebung aller Reinigungsflächen notwendig.

Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte in naher Zukunft sämtliche Reinigungsfläche systematisch erheben und den Datenbestand jährlich aktualisieren.

Um für die Stadt Schwelm ein nutzbares Analyseergebnis mit einer zutreffenden Standortbeschreibung zu erstellen, haben wir die Reinigungsflächen unter Berücksichtigung nachfolgender Quellen wirklichkeitsnah errechnet:

- In analoger Betrachtung der Ausführungen in der DIN 277 und 3807 müssten Reinigungsflächen etwa 1/3 geringer als Bruttogrundflächen sein.
- Die KGST hat sich mit dieser Problematik u.a. auch im Bericht Nr. 6/2003 Seite 46 auseinandergesetzt und den Umrechnungsfaktor 1,33 (BGF > RF) genannt.

- Wir haben bisher für über 2.600 verschiedene städtische Gebäude (hauptsächlich Schulen und Verwaltungsgebäude), bei denen uns belastbare Daten vorgelegt werden konnten, einen BGF / RF – Vergleich durchgeführt. Dabei wurde ein belastbarer Umrechnungsfaktor von 1,28 festgeschrieben.

Für unsere weiteren Darstellungen und Vergleiche haben wir die Bruttogrundflächen der Stadt Schwelm mit dem Umrechnungsfaktor 1,28 reduziert. Die sich daraus ergebenden Werte stehen für die Reinigungsflächen.

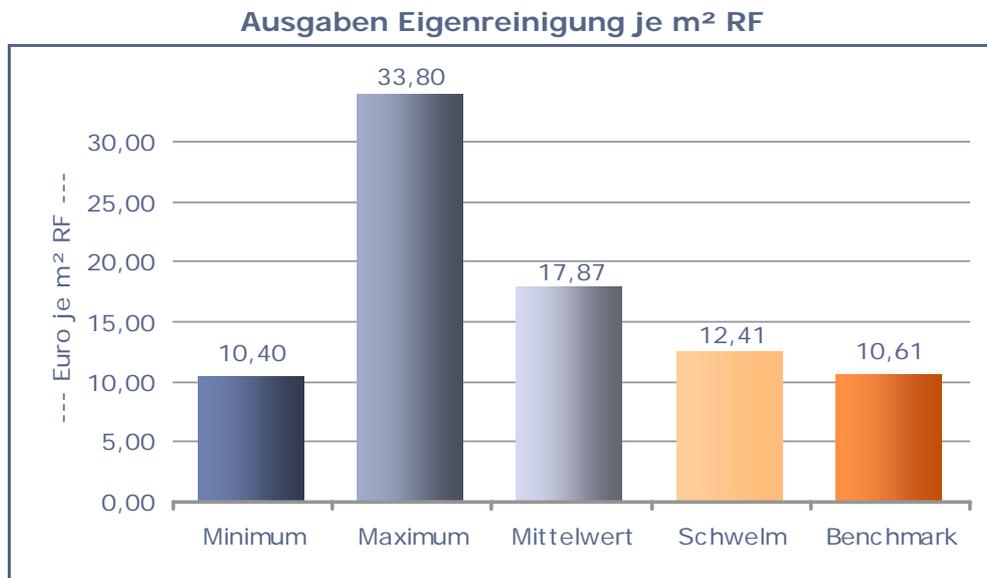
Eigenreinigung

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 m ² RF		
	2006	2007
Ausgaben Eigenreinigung gesamt (Personalausgaben und Ausgaben Reinigungsmittel)	709.841	653.596
Reinigungsfläche in m ²	52.688	52.688
Ausgaben/m² RF	13,47	12,41

Interkommunaler Vergleich



Klassierungen

Ausgaben Eigenreinigung je m ² RF			
Ergebnisse in Klassen			
bis 12,99	13,99 - 15,99	16,00 - 19,99	über 20,00
5	9	9	10

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Stadt Schwelm positioniert sich mit ihren Eigenreinigungskosten im unteren Ausgabesegment.
- Die bisherigen Bemühungen der Stadt den Reinigungsdienst zu optimieren, spiegelt sich in den rückläufigen Ausgaben je m² wider.
- Einen Ausstieg aus der Eigenreinigung hat die Stadt Schwelm bereits in Erwägung gezogen. Eine Entscheidung hierüber wird der Rat aber erst Ende 2009 treffen.
- Die Reinigungshäufigkeit bewegt sich in den von uns betrachteten Objektarten Verwaltungsgebäude und Schulen im Bereich von 2,5 Reinigungsdurchgängen je Woche (für die Hauptraumarten).

- Die Leistungswerte für die maßgeblichen Raumarten (= Anteil an Gesamtfläche) Büroraum um 240 m² je Std., Klassenraum um 250 m² je Std. und Flure um 250 m² je Std. sind bei vordergründiger Betrachtung nicht auffällig niedrig festgesetzt. Berücksichtigt man aber die in einigen Objekten festgelegten Reinigungsflächen, ergeben sich zu niedrige Leistungswerte je Stunde.
- Die Leistungskennwerte in einigen Sporthallen sind mit 800 m²/Stunde zu niedrig. Mithilfe der vorhandenen Reinigungsautomaten wären 1.000 – 1.500 m²/Stunde möglich.
- Die Stadt Schwelm lässt in den eigen gereinigten Schulgebäuden standardmäßig eine Grundreinigung in den Sommerferien durchführen.
- Jahresarbeitszeitkonten sind für die Eigenreinigungskräfte in Schwelm nicht eingeführt.
- Die elektronische Sammlung, Aufbereitung und Analyse der Daten wird über das Programm WIN-R-SP realisiert und verfügt grundsätzlich insoweit über vollständige Datenbestände. Eine Anbindung an ein zu beschaffendes FM-Programm muss sichergestellt werden, um nicht alle die Reinigung betreffenden Änderungen manuell vorzunehmen.

Potenzialberechnung

Quantifizierung Potenzial Eigenreinigung		
Ausgaben je m ² RF in Euro - Schwelm	12,41	A
Benchmark	10,61	B
Potenzial je m ² RF in Euro	1,80	P = A-B
Betrachtete m ² RF – Schwelm	52.688	F
Potenzial in Euro (gerundet)	95.000	P*F

Durch Stellenvakanzen konnte in 2007 ein Potenzial von etwa 50.000 Euro realisiert werden.

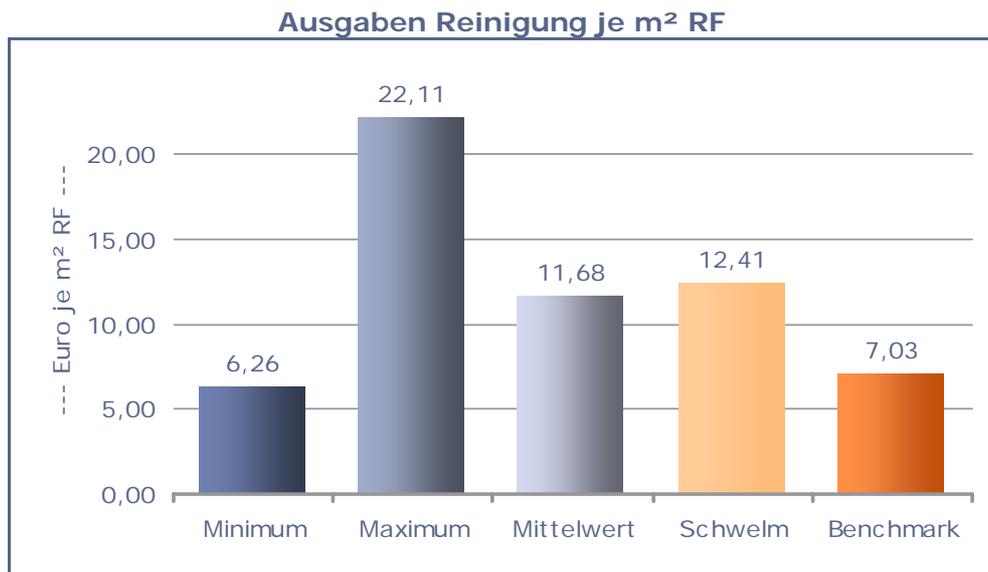
Das zuvor ausgewiesene Potenzial zeigt das Optimierungsvolumen der Eigenreinigung auf. Wir verstehen die Generierung dieses Potenzials jedoch nur als Zwischenschritt, da mittel- bis langfristig die Eigenreinigung durch die (wirtschaftlichere) Fremdreinigung ersetzt werden sollte.

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 m ² RF			
Ergebnisse in Klassen			
5,00 – 7,99	8,00 - 10,99	11,00 - 13,99	über 14,00
4	18	9	12

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.

Entschließt sich die Stadt Schwelm zu einem Ausstieg aus der Eigenreinigung, ergäbe sich folgende Potenzialberechnung:

Quantifizierung Potenzial bei Umstellung auf Fremdreinigung		
Ausgaben je m ² RF in Euro - Schwelm in 2007	12,41	A
Benchmark Fremdreinigung	7,03	B
Potenzial je m ² RF in Euro	5,38	P = A-B
Betrachtete m ² RF – Schwelm	52.688	F
Potenzial in Euro (gerundet)	283.000	P*F

Der heutige Overhead für die Einsatzplanung und Organisation der Eigenreinigung könnte im Falle einer Fremdvergabe deutlich reduziert werden. Dementsprechend erhöht sich das Potenzial.

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Die aktuelle Situation lässt Potenziale erkennen, die eine Grundsatzentscheidung darüber erfordert, ob die Stadt Schwelm weiter an der Eigenreinigung festhalten möchte oder einen zügigen Ausstieg mit flankierenden Maßnahmen einleitet.
- Die Optimierung der Eigenreinigung erfordert zusätzlichen Aufwand. Der Umstieg in die Fremdreinigung hätte die größere Chance das Ziel einer wirtschaftlichen Gebäudereinigung zu erreichen.

Handlungsempfehlungen

Aus unserer Sicht gehört die Gebäudereinigung nicht zum unmittelbaren Kerngeschäft einer Kommune. Auch unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich eingetretenen tariflichen Änderungen im öffentlichen Dienst (insbesondere die Einführung einer speziellen Niedriglohngruppe) stellen wir die Konkurrenzfähigkeit der Eigenreinigung weiterhin in Frage und möchten an dieser Stelle einige Aspekte exemplarisch zur Diskussion ausweisen:

- Bei der Eigenreinigung liegt das Krankheits- und Ausfallrisiko aufseiten der Kommune.
- Altersbedingte Leistungsminderungen reduzieren oftmals die real erreichbaren Leistungswerte in der Eigenreinigung und werden ggf.

durch steigende Ausfallzeiten oder Dauererkrankungen noch weiter verringert.

- Regelmäßig werden eigene Reinigungskräfte in den Objekten vor Ort auch mit reinigungsfremden Tätigkeiten betraut.
- Die Flexibilität in Bezug auf das eigene Personal ist dann deutlich geringer, wenn betriebsbedingte Kündigungen aufgrund örtlicher Vereinbarungen zwischen Verwaltungsvorstand und Personalrat abgeschlossen sind. Hier werden die Anforderungen an die Flexibilität weiter steigen, sollte die Stadt Schwelm unseren Empfehlungen im Weiteren (siehe entsprechendes Kapitel) folgen und ihr Flächenmanagement künftig konsequent mit dem Ziel vorantreiben, eine gesamtstädtische Flächenreduzierung zu erreichen.
- Die tarifliche Wettbewerbsfähigkeit der Eigenreinigung verbessert sich zunächst nur dann spürbar, wenn neu eingestellte Reinigungskräfte mit der Entgeltgruppe 1 vergütet werden. Hier besteht jedoch nach wie vor eine große tarifrechtliche Unsicherheit. So wird aufseiten der Gewerkschaften grundsätzlich die Auffassung vertreten, dass für die Tätigkeit der Gebäudeinnenreinigung eine Einstufung in Entgeltgruppe 2 erfolgen muss. Selbst bei der Einstufung in Entgeltgruppe 1 ist die tarifliche Konkurrenzfähigkeit lediglich in den ersten Erfahrungsstufen gegeben. In den höheren Stufen liegt der Tariflohn des TVÖD bereits über dem des privaten Reinigungsgewerbes. Daneben führt die aktuell aus den Tarifverhandlungen sich ergebende Steigerung des Tariflohnes des TVÖD zu einer weiteren Belastung – trotz des zwischenzeitlich gleichfalls gestiegenen Tariflohns im Gebäudereinigerhandwerk (ab 2008).
- Die oftmals zitierten Nachteile der Fremdreinigung gegenüber der Eigenreinigung, die auf den ersten Blick in der Mehrwertsteuerpflicht sowie der Kalkulation von Wagnis und Gewinn begründet liegen, werden durch die im öffentlichen Dienst gewährte Zusatzversorgung und den damit zusammenhängenden Nebenabgaben sowie dem tariflich festgelegten Weihnachtsgeld zum großen Teil kompensiert. Unter weiterer Berücksichtigung der regelmäßig deutlich höheren Vertretungskosten in Krankheitsfällen im öffentlichen Dienst liegt der Stundenverrechnungssatz der Eigenreinigung auch auf der Basis der niedrigen Entgeltgruppe 1 im Ergebnis in der Regel höher als in der Fremdreinigung.

Insoweit empfehlen wir konkret in einem ersten Schritt Optimierung der Eigenreinigung durch:

- Aktualisierung des vorhandenen Reinigungskatasters und Aufnahme sämtlicher Reinigungsflächen. Hierzu wurde den Verantwortlichen umfangreiches Material übergeben und erläutert.
- Anbindung des Reinigungsprogramms RSP an ein zu beschaffendes FM-Programm und an die bestehende Finanzsoftware.
- Reduzierung der Reinigungsstandards: im Grundsatz auf zweimal wöchentlich in Klassenräumen (Orientierung sollte an der DIN 77400 erfolgen, die speziell auf den Reinigungsbedarf in Schulen abgestimmt ist) sowie bis zu einmal wöchentlich in Büroräumen. In beiden Fällen kann eine Staffelung der Reinigungsintensität nach Nutzungsfrequenz vorgenommen werden,
- Erhöhung der Leistungswerte raumgruppenbezogen auf vergleichbare Werte der Unternehmerreinigung, wobei diese zuvor einer ebensolchen Überprüfung bedürfen,
- Einführung von Jahresarbeitszeitkonten bei den Reinigungskräften; Verzicht auf regelmäßige Grundreinigungen an Schulen zugunsten punktueller Ergänzungsreinigungen,
- Parallel hierzu die Planung zum Ausstieg aus der Eigenreinigung und den Ausbau von Fremdreinigungsanteilen, wobei Folgendes zu bedenken ist:
 - Bei der ausschließlichen Eigenreinigung und dem vorhandenen Optimierungspotenzial führt eine entsprechende Realisierung der Verbesserungsmaßnahmen zu enormen Personalüberhängen, die nur sukzessive über die natürliche Fluktuation abgebaut werden können. Sollte sich somit die Stadt Schwelm heute für eine radikale Reform der Eigenreinigung entscheiden, wäre wohl noch einige Jahre keine Fremdreinigung möglich, da die eigenen Personalüberhänge erst einmal abgebaut bzw. „flächenmäßig versorgt“ werden müssten. Es sei denn, man könnte die Fluktuation anderweitig deutlich beschleunigen (z.B. Zahlung von Abfindungen).

- Insoweit gilt jedoch auch, dass ein zeitnaher und konsequenter Einstieg in die Veränderung früher die gewünschten Effekte erzielt.
- Weitere Optimierung über aktives Flächenmanagement (vgl. hierzu Ausführungen im entsprechenden Kapitel).
- Reinigungsaufwendungen können reduziert werden, wenn – wie heute durchaus üblich - Lehrer und Schüler angehalten werden, nach Unterrichtsende die Klassenräume schultäglich zumindest besenrein zu verlassen. Hierzu sind die Klassenräume aller Schulen mit Besen, Kehrblech und Handfeger auszustatten.
- Erarbeitung von Anreiz- und Sanktionierungssystemen in Zusammenarbeit mit den Nutzern (z.B. Prämien für die sauberste Klasse, Verpflichtung zur Selbstreinigung bei vorsätzlich herbeigeführter Verschmutzung).

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.

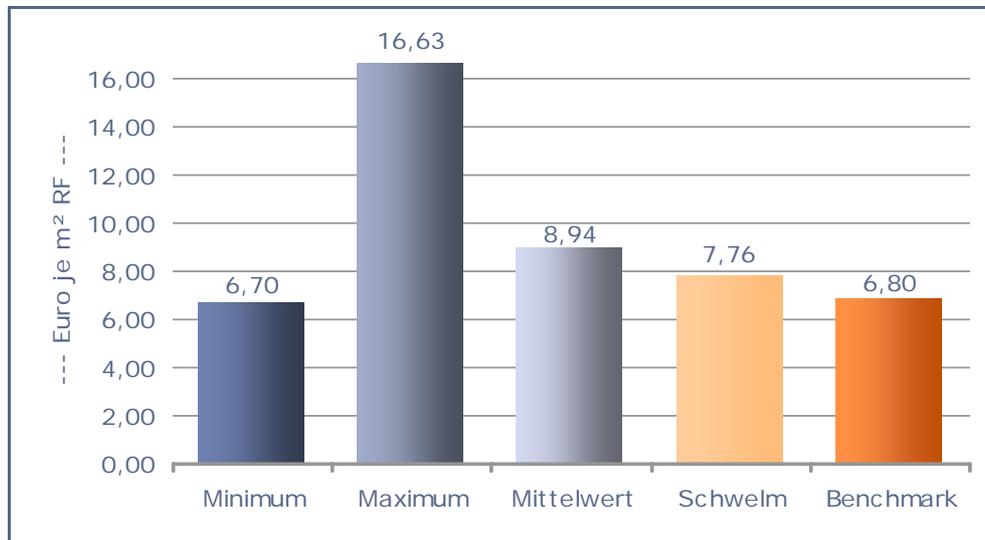
Grundlage dieses Vergleichs sind die Bruttopersonalausgaben der Hausmeister an den untersuchten Gebäuden. Arbeitsmittel der Hausmeister werden im Rahmen der Prüfung nicht einbezogen. Die ermittelten Bruttopersonalausgaben wurden mit den Reinigungsflächen ins Verhältnis gesetzt.

Die zwei Hausmeister für die Verwaltungsstellen nehmen neben den klassischen Hausmeisteraufgaben weitere Aufgaben für den allgemeinen Verwaltungsdienst wahr. Wegen fehlender Arbeitsplatzbeschreibungen war eine anteilmäßige Darstellung des reinen Hausmeisterdienstes nicht möglich. Aus diesem Grunde haben wir unsere Betrachtung auf die Schulen beschränkt.

Ausgaben Hausmeisterdienste in Euro je m ² RF			
	2005	2006	2007
Ausgaben Hausmeisterdienste	400.000	356.975	396.750
Reinigungsfläche in m ²	51.135	51.135	51.135
Ausgaben/m² RF	7,82	6,98	7,76

Die Ausgaben für die Hausmeisterdienste in Schwelm sind in der Jahresreihenbetrachtung konstant.

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben Hausmeisterdienste je m² RF 2007

Klassierungen

Ausgaben Hausmeisterdienste je m ² RF			
Ergebnisse in Klassen			
bis 6,99	7,00 - 8,99	9,00 - 10,99	über 11,00
4	18	11	3

Die Ausgaben für die Hausmeisterdienste der Stadt Schwelm liegen unter dem Mittelwert und positionieren sich im zweiten Ausgabesegment.

Wir haben festgestellt, dass die Größe der Betreuungsflächen der einzelnen städtischen Hausmeister zum Teil erhebliche Unterschiede aufweist. Nachfolgend stellen wir die uns genannten Daten dar:

Vom Hausmeisterdienst betreute Flächen			
Betreuungsobjekte	Anzahl der Hausmeister	m ² Reinigungsfläche gesamt	m ² Reinigungsfläche je Hausmeister
Märkisches Gymnasium einschl. Th	1	14.454	14.454
Realschule und Hauptschulen einschl. TH	2	21.643	10.822
GS Engelbertstr. einschl. TH	1	3.874	3.874
GS Möllenkotten u. GS Südstr. einschl. TH	1	5.101	5.101
GS Nordstadt u. Lindenbergstr.	1	5.018	5.018
GS Westfalendamm u. Pestalozzischule einschl. TH	1	4.293	4.293

Empfehlung

Durch die Zusammenlegung von Betreuungsobjekten können Potenziale genutzt werden.

Die KGSt hat in ihrem Gutachten „Wirtschaftlicher Hausmeisterdienst in Schulen“ für die quantitative Personalbedarfsbemessung Empfehlungen ausgesprochen. Danach können unter Zugrundelegung der normalen Aufgaben eines Hausmeisters rund 10.000 bis 12.000 m² Reinigungsfläche von einer Ganztagskraft unter optimalen Voraussetzungen betreut werden. Abschläge werden z.B. bei räumlich getrennten Objekten, bei alter Bausubstanz, problematischen Nutzern, erheblicher Drittnutzung etc. vorgenommen. Erfahrungsgemäß wird dieser Wert von den Kommunen als Grundlage für die Personal- und Vergütungsbemessung im Schulhausmeisterdienst angewandt. In Schwelm werden rd. 53.000 Quadratmeter RF (Verwaltungsstellen, Schulen, Sporthallen) von elf Hausmeistern (einschl. Hauswarten) betreut. Da die KGSt in ihrem Gutachten von optimalen Voraussetzungen ausgeht, sehen wir zunächst die Notwendigkeit, vor einer sachgerechten Personalbemessung den Hausmeisterdienst in der vorbeschriebenen Weise zu optimieren.

Die Schulhausmeister sind dem FB Gebäudemanagement unterstellt. Ihre Aufgaben sind in der Dienstanweisung vom 28. November 1972 beschrieben.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Schwelm, die Aufgaben des Hausmeisterdienstes in einer zeitgemäßen Dienstanweisung zu beschreiben.

Zeitgemäße Dienstanweisungen regeln heute insbesondere:

- Führung eines Betriebsbuches mit der der konkreten Aufgabenbeschreibung
- Nachweis der Erledigung beschriebener Aufgaben (z.B. Sicherheitsprüfungen, Sichtkontrollen, Winterdienst, etc.)

Ein nennenswertes Potenzial kann regelmäßig erschlossen werden, wenn der Hausmeisterdienst von hausmeisterfremden Aufgaben vollständig entbunden wird und ausschließlich gebäudebewirtschaftende Aufgaben wahrnimmt. Die Aufgaben der Schulhausmeister in Schwelm sollten daher kritisch hinterfragt werden.

Den Hausmeistern obliegt es, täglich die anfallenden Botendienste zwischen der Schule und den einzelnen Dienststellen der Stadtverwaltung zu erledigen. Wir beziffern aufgrund unserer Recherchen den täglichen Zeitaufwand hierfür auf mind. 1 Std./Tag x 6 Hausmeister = 6 Stunden. Es ist also festzustellen, dass Stellenanteile mit insgesamt fast einer vollzeitverrechneten Stelle für den Botendienst aufgewandt werden.

Feststellung

Wir vertreten die Auffassung, dass die Durchführung von Botengängen heute nicht mehr zum Berufsbild eines Hausmeisters / Immobilienbetreuers gehören kann. Für diese Aufgabe gibt es kostengünstigere Organisationsformen.

Im Hinblick auf die durch das NKF mögliche Zuordnung der Kosten auf Kostenstellen sollten schon heute Überlegungen angestellt werden, die

Arbeit der Schulhausmeister zu dokumentieren. Die Zeiten, in denen ein Hausmeister mit gebäudefremden Aufgaben (wie vor) beschäftigt wird, müssen dann zukünftig aus dem Budget des Nutzers (hier: Schule) getragen werden.

Die heute günstigen Hausmeisterausgaben resultieren daraus, dass die Stadt mehrere Schulen zu sog. Betreuungsstandorte zusammenfassen konnte und im Ergebnis mit einer geringen Anzahl von Hausmeistern betreuen kann.

Rechnerisch lässt sich heute ein geringes Potenzial berechnen. Es bestehen, wie zuvor beschrieben, Optimierungsmöglichkeiten.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Steuerung der Hausmeisterdienste erfolgt zentral durch den FB Gebäudemanagement.
- Die Schulhausmeister sind fest einem oder zwei Schulgebäuden zugeordnet. Eine Mehrfachbetreuung findet zumindest teilweise statt.
- Flächenvorgaben für Hausmeister (Soll-Wert 7.000 m² RF bis 8.000 m² RF) wurden noch nicht erstellt.
- Eine zeitgemäße Dienstvereinbarung für die Hausmeister liegt noch nicht vor.
- Der Schließdienst ist auf überwiegend auf Vereine übertragen worden.

Potenzialberechnung

Quantifizierung Potenzial Hausmeisterdienste		
Ausgaben je m ² RF in Euro	7,76	A
Benchmark	6,80	B
Potenzial je m ² RF in Euro	0,96	P = A-B
Betrachtete m ² RF	51.135	F
Potenzial in Euro (gerundet)	49.000	P*F

Kiwi-Bewertung

Ist-Situation

- Die Ausgaben für den Hausmeisterdienst liegt im interkommunalen Vergleich noch über dem Benchmark.
- Die Schulhausmeistertaufgaben noch nicht in einer zeitgemäßen Dienstanweisung beschrieben.

Handlungsempfehlung

- Neben der detaillierten Beschreibung des Hausmeisterdienstes sollte ein weiterer Schwerpunkt zukünftiger Optimierungen auf die Gestaltung von Betreuungsstandorten legen.

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Ausgaben Hausmeisterdienste je m² RF“ mit dem Index 3.

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 Schwelm folgende jährliche Ausgaben je bewirtschaftetem m² Bruttogrundfläche (BGF):

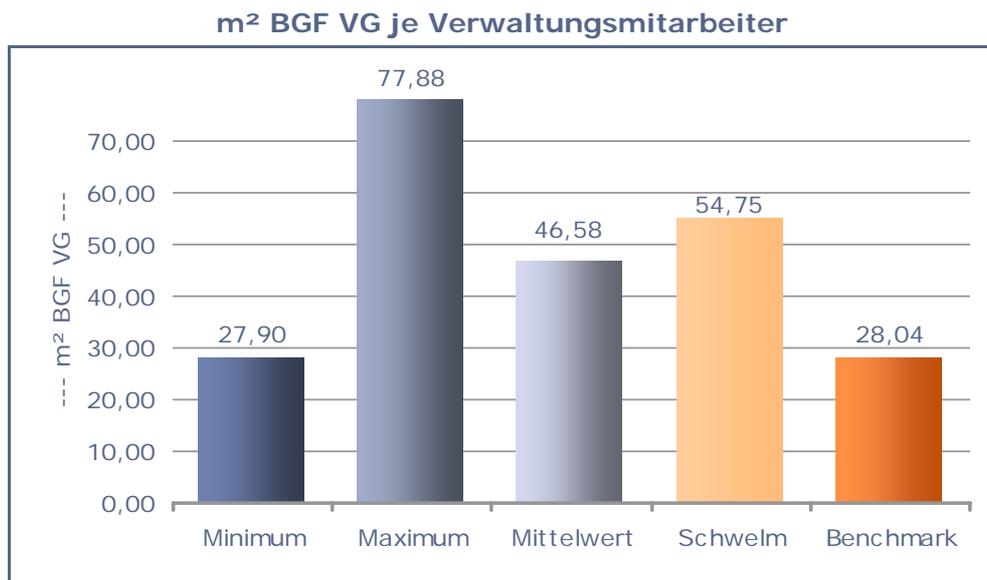
Quantifizierung Potenzial Fläche		
Bezeichnung	Summe in Euro	Erläuterungen
Personalausgaben der Gebäudewirtschaft	3,83	Mittelwert der Vergleichskommunen
Bauunterhaltung	8,68	Tatsächlich ermittelte Bauunterhaltungsausgaben je m ² BGF aus dem entsprechenden Berichtsteil
Bewirtschaftung (Versorgungsmedien, Reinigung, Hausmeisterdienste)	27,48	Tatsächlich ermittelte Bewirtschaftungsausgaben je m ² BGF aus dem entsprechenden Berichtsteil - KIWI
Abschreibungen auf Gebäude	12,35	„fiktiv“ 1 Prozent vom Gebäudewert
Kapitalkosten*	30,87	5 Prozent auf den halben Gebäudewert ohne Berücksichtigung der Grundstücke
<i>*hierbei gehen wir davon aus, dass die Gebäude zum Buchwert (abzüglich Sonderposten veräußert werden können)</i>		
Ausgaben je m² BGF	83,20	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, um hieraus gegebenenfalls über den Faktor Fläche weitere Potenziale bei den Ausgaben für Gebäudewirtschaft lokalisieren zu können.

Interkommunaler Vergleich



Klassierungen

m ² BGF VG je Verwaltungsmitarbeiter			
Ergebnisse in Klassen			
bis 29,99	30,00 - 39,99	40,00 – 49,99	über 50,00
2	5	12	9

Für die Erhebung der Kennzahl Flächenverbrauch BGF je Verwaltungsmitarbeiter wurden die Fläche der 3 Verwaltungsgebäude den dort tätigen Mitarbeitern (2007 161 Mitarbeiter) gegenübergestellt.

Die Stadt Schwelm platziert sich im vierten Klassierungssegment, unterhalb des interkommunalen Mittelwertes.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Der Sitz der Stadtverwaltung Schwelm ist auf drei Verwaltungsgebäude verteilt.
- In den Verwaltungsgebäuden werden auf einer Fläche von insgesamt 8.815 m² BGF 161 Büroarbeitsplätze vorgehalten.
- Das Verwaltungsgebäude I besteht aus einem Hauptgebäude und einem Nebengebäude. Eine wirtschaftliche Raumausnutzung wird insbesondere durch große Flurflächen erschwert. Die beiden Verwaltungsgebäude an der Moltkestr. stammen aus dem Jahr etwa 1900 und wurden im Laufe der Zeit für den Verwaltungsbetrieb umgebaut. In diesen alten Gebäudebeständen bestehen aufgrund der baulichen Gegebenheiten unveränderliche Raumgestaltungen.
- Das Flächenmanagement ist nicht institutionalisiert.
- Eine Belegungsplanung für die Verwaltungsgebäude ist vorhanden. Diese zeigt aktuell keine freien Raumkapazitäten an.
- An der Gebäudesubstanz ausgerichtete Soll-Flächenwerte je Mitarbeiter wurden bislang nicht erstellt.
- Anreizwirkungen für die Nutzer zur Flächenrückgabe wurden bislang nicht verwirklicht.
- Neue Arbeitsformen (zur Reduzierung des Flächenbedarfes) wie nicht festgelegte Büros (non-territorial), Desk-sharing und alternierende Telearbeit sind noch nicht vorhanden.

Potenzialberechnung Verwaltungsgebäude

Quantifizierung Potenzial Fläche Verwaltungsgebäude		
m ² BGF je VerwMA – Schwelm	54,75	A
Benchmark	28,04	B
Potenzial je MA (m ² BGF)	27	P = A-B
Anzahl MA – Schwelm	161	F
Potenzial in m² BGF (gerundet)	4.000	P*F
Potenzial in Euro (gerundet)	333.000	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.

Inwieweit der Flächenbenchmark für die Stadt Schwelm praktisch überhaupt erreichbar ist, kann nur durch eine Analyse von Kennzahlen zur Flächeneffizienz des Rathauses in Gegenüberstellung zur derzeitigen Belegungsdichte erfolgen.

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Die Stadt Schwelm positioniert sich oberhalb des interkommunalen Mittelwertes.
- Eine Belegungsplanung findet statt. Kennzahlen zur Flächeneffizienz wurden bislang allerdings nicht erhoben.

Handlungsempfehlungen

- Die vorhandene Belegungsübersicht sollte um Kennzahlen zur Flächeneffizienz angereichert werden, um so eventuell vorhandene und durch organisatorische oder Umbaumaßnahmen erschließbare Potenziale im Rathaus entdecken zu können.
- Weiterhin empfehlen wir die Entwicklung von Soll-Flächenvorgaben je Mitarbeiter in Verbindung mit einer Budgetierung der Fachbereiche, um Anreizwirkungen zur Flächenrückgabe zu schaffen.

- Auch gilt es künftig in diesem Zusammenhang zu überlegen, inwieweit flankierende arbeitsorganisatorische Maßnahmen und moderne Büroeinrichtungs- und Technikkonzepte offensiver geprüft und umgesetzt werden können (neben den zuvor genannten (insbesondere das Desk-sharing von Teilzeitkräften, aber auch die alternierende Telearbeit in Verbindung mit Desk-sharing), (ebenso: optimierte Raumausstattung, e-Government, elektronische Archivierung etc.).

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation und den hieraus ableitbaren erforderlichen Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Flächenverbrauch BGF je Verwaltungsmitarbeiter“ mit dem Index 2.

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.

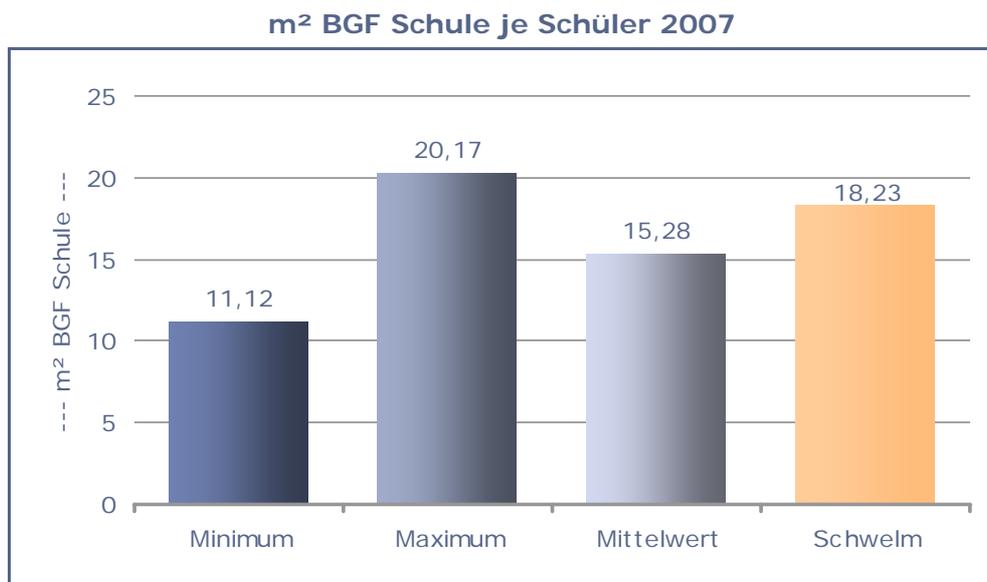
Grundsätzlich sind die von uns ausgewiesenen Potenziale unter Berücksichtigung folgender Aspekte zu betrachten:

- 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, Zugänglichkeit, bauliche Ausgestaltung, Nutzungsintensität) entworfen und den sich so für jede einzelne Kommune ergebenden Flächenbedarf anhand der tatsächlichen Schülerzahlen errechnet.
- Die so berechneten Referenzwerte decken sich mit den von uns ermittelten und zitierten Benchmarks aus der Datenerhebung bei den bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen.
- 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 mittlere

ren kreisangehörigen Städte in NRW bedeutet dieses ein sich noch zum Teil deutlich erhöhendes Potenzial. Dies gilt auch für die Stadt Schwelm.

- Die Aktivitäten der Kommunen im Zusammenhang mit dem Thema „offene Ganztagschule“ sind vielfältig und werden von uns über die Parameter zur Flächenermittlung mitberücksichtigt. Diese sind bewusst konservativ gesetzt, sodass gegebenenfalls auftretender Flächenbedarf hierfür mit berücksichtigt beziehungsweise 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

m ² BGF Schule je Schüler			
Ergebnisse in Klassen			
bis 11,99	12,00 - 13,99	14,00 - 15,99	über 16,00
2	9	16	13

Bezogen auf den gesamten Schulbestand positioniert sich die Stadt Schwelm nahe dem interkommunalen Maximumwert. Der Rat der Stadt Schwelm hat in seiner Sitzung vom 13.12.2007 beschlossen, die Hauptschule Ost mit Beginn des Schuljahres 2008/09 aufzulösen. Ebenfalls wurde inzwischen die Auflösung der GS-Zweigstelle Linderhausen beschlossen. Dieses berücksichtigen wir bei unserer nachfolgenden Analyse.

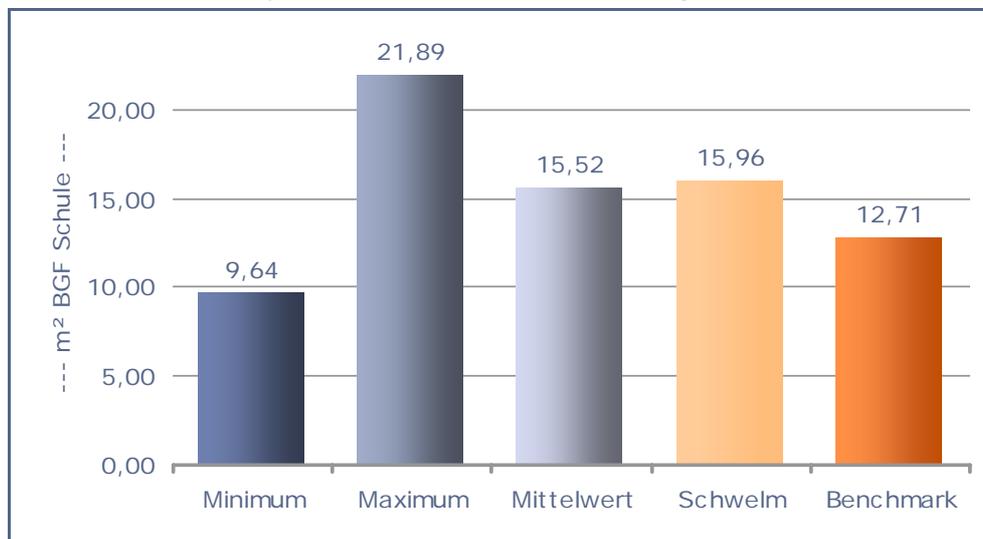
Für eine vertiefende Betrachtung wird eine Unterteilung in Grund- und weiterführende Schulen vorgenommen.

Interkommunaler Vergleich

Grundschulen

Der Rat der Stadt Schwelm hat beschlossen, den Grundschulstandort Lindenhausen wegen der geringen Schülerzahl aufzulösen. Daher berücksichtigen wir bei der nachfolgenden Betrachtung diesen Standort hinsichtlich der Grundflächen nicht.

m² BGF Schule je Schüler (Grundschulen) gesamt 2007/2008



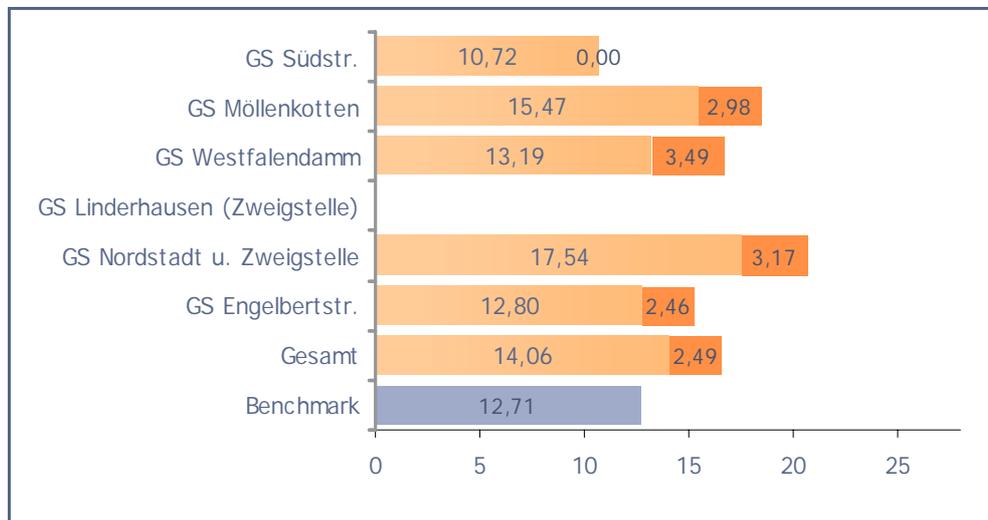
Klassierungen

m ² BGF Schule je Grundschüler			
Ergebnisse in Klassen			
bis 11,99	12,00 - 13,99	14,00 – 15,99	über 16,00
2	6	19	13

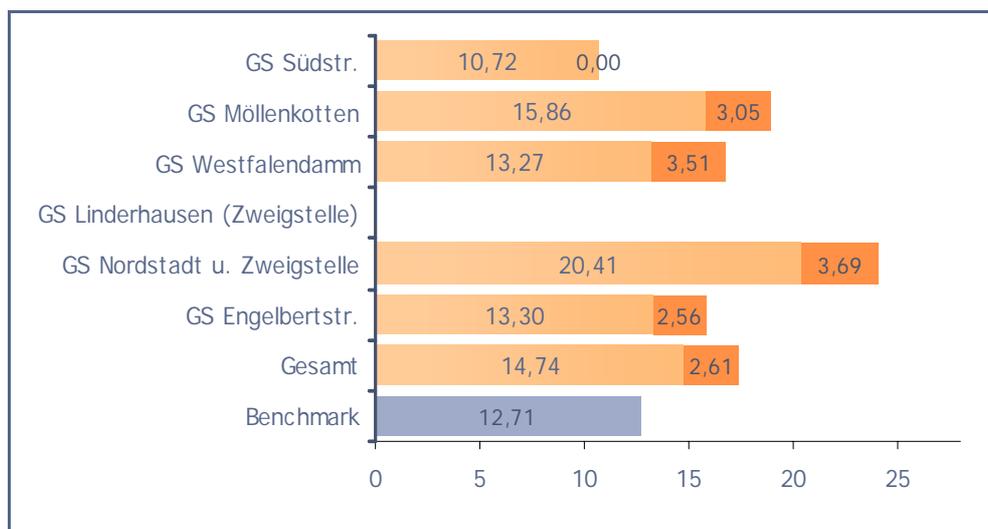
Die Stadt Schwelm platziert sich im dritten, am stärksten repräsentierten Klassierungssegment, oberhalb des interkommunalen Mittelwertes.

Nachfolgend reflektieren wir für jede Grundschule die Schülerzahlen am Benchmark zum Zeitpunkt der Prüfung. Wir legten hierfür die Schülerzahlen für das Schuljahr 2007/2008. Wir haben die Flächenangaben Schule und Turnhalle getrennt dargestellt. Der Benchmarkwert beinhaltet aber bereits die Turnhallenflächen. Die Schüler der GS Lindenhausen haben wir fiktiv der GS Nordstadt zugeschlagen, da der Standort der GS Lindenhausen aufgelöst werden soll.

m² BGF Schule je Schüler der einzelnen Grundschulen 2007/2008



m² BGF Schule je Schüler der einzelnen Grundschulen 2008/2009



Feststellung

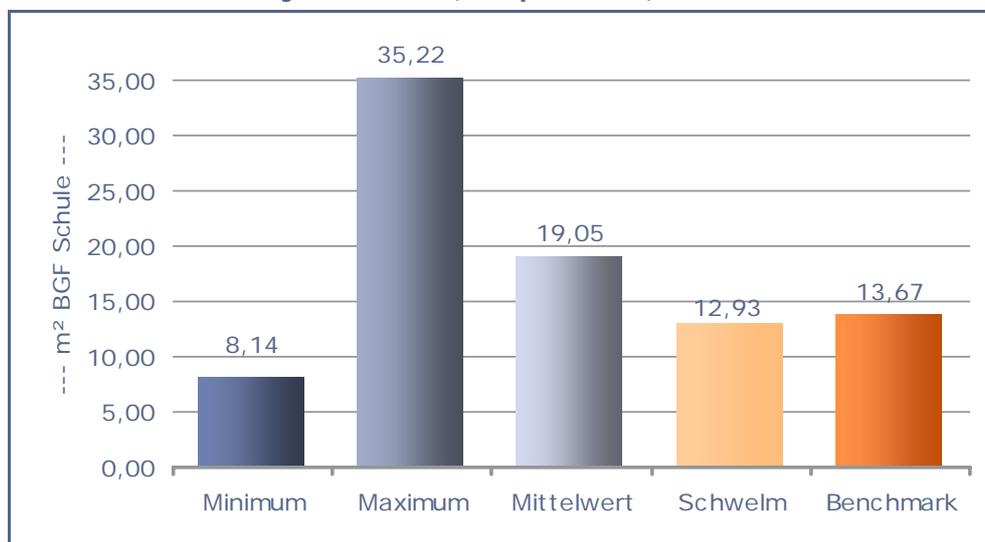
Bis auf die Grundschule Süd übersteigt der Flächenbedarf den Benchmark zum Teil sehr deutlich und signalisiert damit Handlungsbedarf, zumal wenn sich ein weiterer Schülerrückgang abzeichnet.

Aufgrund dieser Sachverhalte empfehlen wir der Stadt Schwelm, den Bestand an Grundschulen kritisch zu überprüfen und gegebenenfalls Schulstandorte zusammenzulegen. Bei der Schließung beziehungsweise Weiterführung von Schulen sollten auch gebäudewirtschaftliche Aspekte mit einfließen.

Hauptschule

Gemäß Ratsbeschluss vom 13. 12. 2009 wird die Hauptschule Ost mit Beginn des Schuljahres 2008/09 aufgelöst und bis zum Ende des Schuljahres 2009/10 als Zweigstelle geführt. Ausgehend von der im Schulentwicklungsplan genannten Prognose für 2010/11 von 478 Hauptschülern ergibt sich für die verbleibende Hauptschule West folgendes Bild:

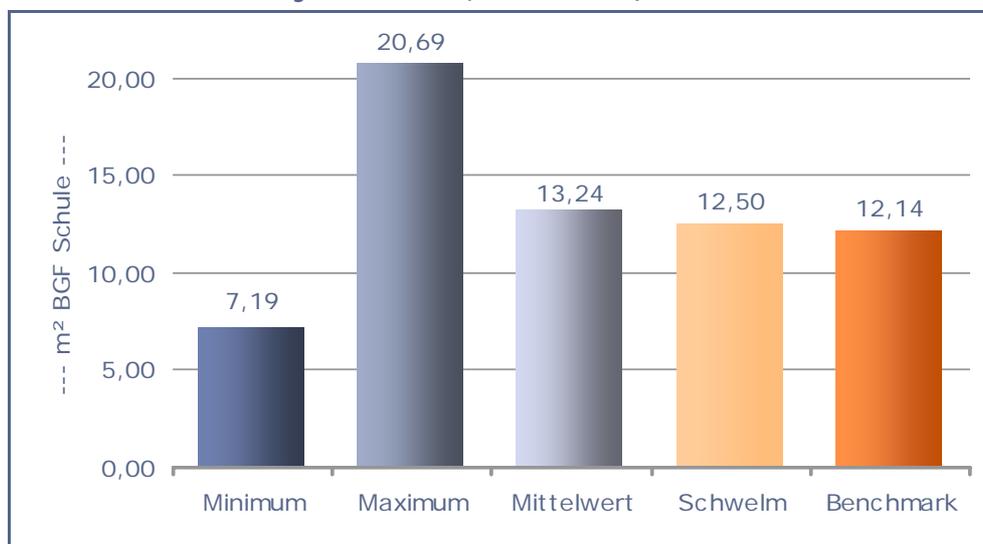
m² BGF je Schüler (Hauptschule) 2008/2009



Klassierungen

m ² BGF Schule je Hauptschüler			
Ergebnisse in Klassen			
bis 14,99	15,00 - 17,99	18,00 – 20,99	über 21,00
9	8	8	13

Realschule

m² BGF je Schüler (Realschule) 2007/2008

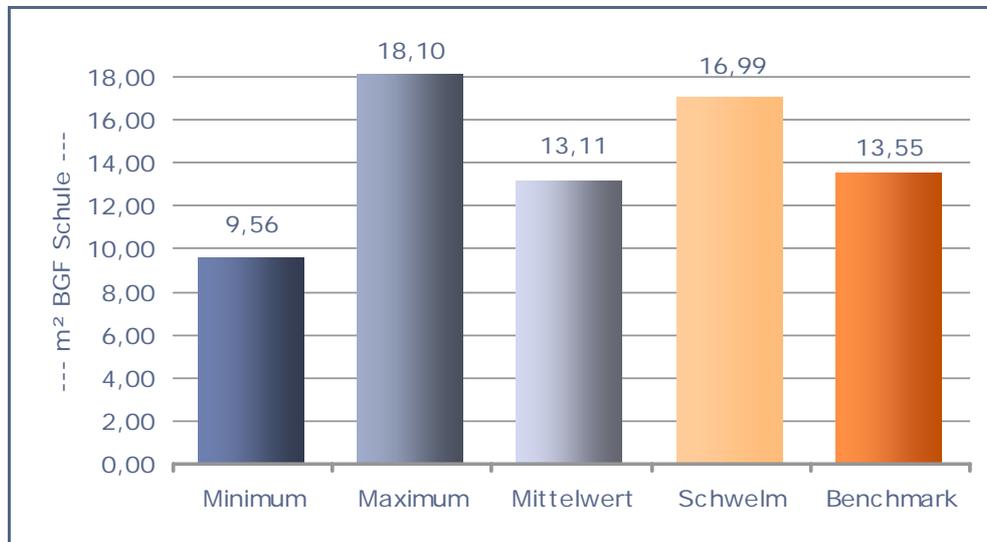
Klassierungen

m ² BGF Schule je Realschüler			
Ergebnisse in Klassen			
bis 11,99	12,00 - 13,99	14,00 – 15,99	über 16,00
11	7	12	4

Anders als bei der Hauptschule ist schon heute ein über dem Benchmark liegender Flächenverbrauch erkennbar.

Gymnasium

m² BGF je Schüler (Gymnasium)



Klassierungen

m ² BGF Schule je Gymnasiast			
Ergebnisse in Klassen			
bis 11,99	12,00 - 13,99	14,00 – 15,99	über 16,00
12	14	4	6

Mit dem Flächenverbrauch je Gymnasiast bewegt sich die Stadt Schwelm sehr deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen und leicht unter dem Benchmark.

Die Prognose im letzten Schulentwicklungsplan 2006 unterstellte für die nächsten Jahre einen Schüleranstieg. Bereits ein Vergleich mit den tatsächlichen Schülerzahlen 2008/09 lässt die Notwendigkeit erkennen, die Prognosen nach unten zu korrigieren.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Stadt Schwelm verfügt über fünf Grundschulen, eine Haupt- und eine Realschule sowie ein Gymnasium.
- Ein detaillierter Schulentwicklungsplan wurde zuletzt 2006 erstellt. Die darin enthaltenen Prognosen sind aufgrund der tatsächlichen Zahlen nach unten zu korrigieren.

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 2007		
m ² BGF je Schüler – Schwelm	15,32	A
Benchmark	12,71	B
Potenzial je Schüler (m ² BGF)	3,25	P = A-B
Anzahl Grundschüler – Schwelm	1.060	F
Potenzial in m² BGF (gerundet)	3.000	P*F
Potenzial in Euro (gerundet)	250.000	Euro

Die Potenzialberechnung der weiterführenden Schulen stellt sich wie folgt dar:

Quantifizierung Potenzial Fläche weiterführende Schulen 2007			
Hauptschule			
m ² BGF je Schüler	Schwelm	10,93	F
Benchmark		13,67	B
Potenzial je Schüler (m ² BGF)		0	P = F-B
Anzahl Schüler		546	MA
Potenzial m² BGF (gerundet)		0	F
Realschule			
m ² BGF je Schüler	Schwelm	12,50	F
Benchmark		12,14	B
Potenzial je Schüler (m ² BGF)		0,36	P = F-B
Anzahl Schüler		610	MA
Potenzial m² BGF (gerundet)		0	F
Gymnasien			
m ² BGF je Schüler	Schwelm	16,99	F
Benchmark		13,55	B
Potenzial je Schüler (m ² BGF)		3,44	P = F-B
Anzahl Schüler		866	MA
Potenzial m² BGF (gerundet)		3.000	F
Zusammenstellung: weiterführende Schulen			
- Hauptschule		0	
- Realschule		0	
- Gymnasien		3.000	
Gesamt		3.000	
Potenzial in Euro (gerundet)		250.000	Euro

Auswärtige Schüler

Im Jahr 2008 besuchen etwa 3170 Schüler die weiterführenden Schulen in Schwelm. 11 Prozent der Schüler kommen aus benachbarten Kommunen:

Hinsichtlich der Flächenausgaben ergibt sich folgendes Bild:

Anteil der auswärtigen Schüler an den Flächenausgaben der Stadt Schwelm			
aus Kommune	Anzahl der Schüler	Anteil an der Gesamtschülerzahl in Prozent	Anteil an den Flächenausgaben in Euro
Ennepetal	70	2,2	106.000
Gevelsberg	22	0,7	33.400
Wuppertal	218	6,9	330.700
Sprockhövel	45	1,4	68.000
Sonstige	5	0,2	7.600
Gesamt	360	11	545.700

Eine kostenmäßige Beteiligung dieser Kommune ist noch nicht angedacht.

Gleichzeitig besuchten 162 Schüler Schulen in den umliegenden Kommunen. Es bleibt ein Überhang zulasten der Stadt Schwelm von 198 Schüler. Der Anteil dieser Schüler an den Flächenausgaben beträgt ca. 300.000 Euro. Die Sachaufwendungen und Schülerfahrtkosten sind hierbei noch nicht berücksichtigt.

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Im Segment der Grundschulen und des Gymnasiums bestehen Flächenüberhänge, die sich bedingt durch den demografischen Wandel zukünftig noch verstärken.

Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Schwelm sollte zum einen aus der Schulentwicklungsplanung, mit der dort dargestellten demografischen Entwicklung sowie zum anderen unter immobilienwirtschaftlichen Gesichtspunkten, ihren Bestand an Grundschulen kritisch hinterfragen und die

- Maßnahmenplanung hinsichtlich Zusammenführung, Erweiterung und Schließung von Schulen fortsetzen.

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Flächenverbrauch BGF je Schüler“ mit dem Index 2.

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 Schwelm 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	367.000	
Reinigung	283.000	
Hausmeisterdienste	49.000	
Bewirtschaftung (gesamt)	699.000	23,67
Flächenmanagement	832.000	28,17
Einzelpotenziale (optimierter Gebäudebestand)		
	additiv	
Versorgungsmedien	311.000	
Reinigung	241.000	
Hausmeisterdienste	42.000	
Bewirtschaftung (gesamt)	594.000	20,11
Flächenmanagement	832.000	28,17
Gesamtpotenzial	1.426.000	48,28

Fazit

Die Analysen zur Gebäudewirtschaft der Stadt Schwelm zeigen insbesondere in der organisatorischen Ausgestaltung noch Entwicklungsbedarf. Der Rat der Stadt Schwelm hat im Dezember 2009 richtungsweisende Entscheidungen getroffen. Vorrangig sollte ein Gebäudekataster erstellt werden, welches die relevanten Steuerungsgrößen des Gebäudebestandes (Flächen, Nutzungen, Kosten) an einer Stelle zusammenfasst und die Grundlage für die Bildung von Kennzahlen und Kennzahlenanalysen bilden kann.

Die Verbräuche und Ausgaben für Versorgungsmedien sind überdurchschnittlich hoch und lassen trotz erkennbarer Rückgänge in den vergangenen Jahren einen weiteren erheblichen Handlungsbedarf erkennen.

Die Kennzahlausprägungen für die Gebäudereinigung lässt Potenziale erkennen, die eine Grundsatzentscheidung darüber erfordert, ob die Stadt Schwelm weiter an der Eigenreinigung festhalten möchte oder einen zügigen Ausstieg mit flankierenden Maßnahmen einleitet. Die Optimierung der Eigenreinigung erfordert zusätzlichen Aufwand. Der Umstieg in die Fremdreinigung hätte die größere Chance, das Ziel einer wirtschaftlichen Gebäudereinigung zu erreichen.

Das Flächenmanagement birgt insbesondere unter Berücksichtigung der Auswirkungen des demografischen Wandels grundsätzlich die größten Potenziale und bedarf daher der weiteren besonderen Aufmerksamkeit im Rahmen steter und laufender Konsolidierungsbemühungen. Im Hinblick auf die Verwaltungsgebäude ist die Stadt Schwelm am vorhandenen Bestand gebunden. Kurzfristige Optimierungen sind kaum realisierbar.

Insoweit liegt das Hauptaugenmerk auf den Schulen. Der Rat der Stadt Schwelm hat bereits 2007 die Aufgabe von Schulstandorten beschlossen. Dennoch ist heute immer noch ein Flächenüberhang feststellbar ist, der sich zukünftig noch verstärkt.

Nicht zuletzt die von uns erstellten interkommunalen Vergleichsbetrachtungen zeigen dieses auf: Potenziale in den immobilienwirtschaftlichen Kernbereichen Bewirtschaftung und Fläche in einer Größenordnung um rund 1,4 Mio. Euro.

Korruptionsprävention und Vergabewesen

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 zugrunde. Das für alle Städte zu erreichende Ziel ist die Beantwortung aller Fragen mit „ja“, also ein Erfüllungsgrad von 100 Prozent.

Der Fragebogen „Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens“ wurde mit den verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes und des Personalamtes eingehend besprochen.

Das Prüffeld „Funktionsprüfung des Vergabewesens“ wurde in Schwelm nicht näher betrachtet. Grund dafür ist, dass durch die Stadtverwaltung keine Vergaben durchgeführt wurden, die der Anzeigepflicht nach § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG.) unterlagen.

Der Bereich der Verwaltung, in dem regelmäßig Vergaben mit größeren Auftragsvolumina durchgeführt werden, ist das Tiefbauamt. Die Aufgaben des Tiefbauamtes werden jedoch in Schwelm in der von der Stadt gegründeten Anstalt öffentlichen Rechts (Technische Betriebe Schwelm, TBS) wahrgenommen, die formal nicht der überörtlichen Gemeindeprüfung unterliegt. Wir haben der TBS die Funktionsprüfung des Vergabewesens angeboten. Die TBS hat jedoch mit dem Hinweis, dass keine Vergaben mit nennenswertem Volumen stattgefunden haben, keinen Gebrauch von dieser Möglichkeit gemacht.

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 korruptierten Bereichen kaum wieder rückgängig gemacht werden kann. Der Vermeidung von Korruption ist hierbei in jedem Fall Vorzug vor der Ahndung zu geben.

Da das Vergabewesen einer der korruptionsanfälligsten Bereiche ist, sollte hier eine möglichst genaue Regelung der Verfahrensabläufe erfolgen, die strikte Trennung von Ausführung und Vergabe von Lieferungen und Leistungen sowie die genaue Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG).

Bei der Stadt Schwelm haben wir keinen konkreten Vorfall als Anlass für unsere Empfehlungen festgestellt, sodass diese in vorbeugendem Sinn zu verstehen sind.

Derzeit werden in der Kernverwaltung der Stadt Schwelm keine Vergaben von Bauleistungen durchgeführt. Daher ist das Vergabevolumen der Kernverwaltung zurzeit deutlich geringer als vor der Ausgliederung dieses Bereiches. Allerdings soll ab Januar 2009 ein zentrales Immobilienmanagement aufgebaut werden, das auch Aufgaben wahrnimmt, die mit Straßen, Wegen und Plätzen zusammenhängen. Auch Teile des Vergabewesens im Bereich Bauleistungen werden dann wieder zur Kernverwaltung zurückgeführt. Daher wird die Korruptionsprävention in Schwelm zusätzlich an Wichtigkeit gewinnen.

Darstellung der Ist-Situation

Die Ist-Situation zum Zeitpunkt der Prüfung wird anhand des folgenden Fragebogens dargestellt.

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens					
	Fragekatalog		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?	j	3,0	0	3,0
7	Sind die Bediensteten über mögliche Schwachstellen befragt worden?	j	3,0	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:			63		
II. Organisation des Vergabewesens					
Vergabestelle					
14	Ist eine zentrale Vergabestelle vorhanden bzw. sind die Vergaben zentral organisiert?	n	0	5,0	5,0

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens					
	Fragenkatalog		J	N	Gewichtung
15	Gibt es eine Vergabedatenbank?	n	0	4,0	4,0
16	Wenn ja, wird sie nach Wirtschaftlichkeits- und Korruptionsaspekten ausgewertet?	n	0	3,0	3,0
17	Wird eine Bieterdatenbank geführt und auch entsprechend gepflegt?	n	0	1,0	1,0
18	Ist eine zentrale Submissionsstelle vorhanden?	n	0	4,0	4,0
19	Wenn ja, wo ist sie angesiedelt? (Amt/Fachbereich)	dezentral			
20	Wenn nein, sind andere Regelungen vorhanden? Ja, „Dienstanweisung Vergabe“	j	1,0	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?	j	1,5	0	1,5
24	• Auswahl der Bieter (nicht ausschließlich im Fachamt)?	n	0	1,5	1,5
25	• Zusammenstellung der Angebotsunterlagen und Versand an die Bieter (zentral)?	n	0	1,5	1,5
26	• Sammlung und Verwahrung der eingegangenen Angebote (zentral)?	n	0	1,0	1,0
27	• Personalrotation von Verhandlungsleiter und Schriftführer?	n	0	1,5	1,5
28	• rechnerischer Prüfung der Angebote (außerhalb des Fachbereiches)?	n	0	1,5	1,5
29	• Erstellung der Preisspiegel (außerhalb des Fachbereiches)?	n	0	1,5	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:			27		
Gesamtergebnis:					
Gewichtung JA			24,5		
Gewichtung NEIN			34,5		
Summe			59,0		
Ergebnis Stadt Schwelm (JA) in Prozent			42%		

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
2	16	15	9

Analyse

Der erreichte Erfüllungsgrad von 42 Prozent ergibt sich aus den Themenbereichen der allgemeinen Korruptionsprävention zu 63 Prozent und der Organisation des Vergabewesens zu 27 Prozent.

Dass Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Korruptionsprävention in Schwelm bestehen, hat die Stadt erkannt. Daher wurde bereits 2006 eine Schwachstellenanalyse durchgeführt und ein Handbuch zur Verhinderung von Korruptionsdelikten in der Stadt Schwelm erstellt. Hier werden unter anderem Punkte des oben dargestellten Fragebogens aufgegriffen und entsprechend geregelt. Allerdings liegt das Handbuch derzeit noch in Entwurfsform vor und die Anwendung ist in der Praxis noch nicht umgesetzt.

Feststellung

Die Entwicklung des Entwurfs eines Handbuchs zur Korruptionsprävention zeigt, dass die Stadt Schwelm diesbezüglich bereits sensibilisiert ist und richtige Schritte unternommen hat.

Empfehlung

Die verbindliche Anwendung des Handbuchs sollte zeitnah vorangetrieben werden.

Obwohl unsere Fragestellungen in dem in Rede stehenden Handbuch teilweise aufgegriffen werden, stellen wir nachfolgend kurz dar, in welchen Feldern wir Handlungsbedarf sehen. Insbesondere wird auch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle und deren potenzielle Aufgaben näher beleuchtet.

Fragenkomplex „I. Allgemeine Korruptionsprävention (Allgemeine Verwaltung)“

Zu Fragen 2 und 3: „Werden Schulungen und Mitarbeitergespräche zum Thema Korruptionsprävention durchgeführt?“

Schulungen zum Thema Korruptionsprävention wurden bei der Stadt Schwelm bislang nicht gezielt angeboten. Mitarbeitergespräche werden geführt, das Thema Korruptionsprävention ist aber nicht obligatorischer Bestandteil des Gesprächs. Ein institutionalisiertes Gespräch zur Korruptionsprävention liegt damit nicht vor. Wir halten es für sinnvoll, bei der Stadt Schwelm regelmäßige Schulungen und Mitarbeitergespräche 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.

Empfehlung

Wir regen an, bei der Stadt Schwelm regelmäßige Schulungen und Mitarbeitergespräche für alle Bediensteten zum Thema Korruptionsprävention durchzuführen.

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 bei der Stadt Schwelm derzeit noch nicht vorhanden, sind aber im Handbuch aufgegriffen und sinnvoll entworfen worden. Ihre zeitnahe Einführung wird empfohlen.

Zu Frage 5: Sind ggf. Tochterunternehmen und die Politik in die Korruptionsprävention einbezogen?

Durch stärkere Ausgliederung von Aufgaben in privatrechtliche Organisationsformen oder Anstalten öffentlichen Rechts wie die TBS verlagert sich das Spektrum möglicher Korruption. Dies gilt auch für Aufgaben, die auf gemeindliche Tochterunternehmen übertragen wurden. Das Thema „Korruptionsvermeidung“ ist konzernweit zu verfolgen. Hierzu kämen 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 nicht nur ein Problem, das 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,
- Definierung von Bürgernähe,
- Aufklärung der Öffentlichkeit und
- Trennung der Politik von Privatinteressen.

Zu Fragen 9: „Bestehen Regelungen für die Bedingungen von Sponsoring?“

Sponsoring erfolgt 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 Plakateindrücke 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 ähnlichen Veranstaltungen. Gerade im öffentlichen Dienst sind solche Grauzonen unbedingt zu vermeiden.

Sponsoring sollte 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.

Empfehlung

Der Entwurf des Handbuchs zur Korruptionsprävention sieht Regelungen zum Sponsoring noch nicht zwingend vor, da nach Auffassung der Verwaltung gegebenenfalls für Schwelm kein Bedarf für Regelungen dieser Art vorliegen könnte. Mit Blick in die Zukunft und auf zunehmende Formen des Sponsorings sollten dennoch bereits heute Regelungen getroffen werden.

Fragenkomplex „II. Organisation des Vergabewesens“

Zu Frage 14 bis 19 und 24 bis 26: Ist eine zentrale Vergabestelle vorhanden bzw. sind die Vergaben zentral organisiert?

Die Stadt Schwelm hat das Vergabewesen und die Durchführung von Submissionen bisher dezentral geregelt. Die Ausschreibungen erledigen die von Vergaben betroffenen Fachdienste in eigener Zuständigkeit.

Die Verquickung der Aufgaben zur Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und zur Bauausführung mit den Aufgaben zur Vergabedurchführung widerspricht den wesentlichen Vergabegrundsätzen.

Wir erachten die Installierung einer zentralen Vergabestelle bzw. die zentrale Durchführung der Vergaben aus Gründen der Korruptionsprä-

vention und der Bündelung von Expertenwissen in derart komplexen Verfahren sowie zur Vereinheitlichung von Vergabeverfahren für dringend notwendig. Dies gewinnt insbesondere an Bedeutung, da die Vergabe von Bauleistungen ebenfalls wieder in der Kernverwaltung durchgeführt werden soll.

Die Einrichtung bzw. Vorhaltung einer zentralen Vergabestelle mit dem Ziel, die Vergabe verfahrensmäßig von der Planung und Ausführung zu trennen, sollte bei mittleren kreisangehörigen Kommunen Standard sein. Grundsätzlich hat die Stadt Schwelm dies bereits erkannt und in einer Verwaltungsumstrukturierung die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle vorgesehen. Wichtig ist dabei, dass die zentrale Vergabestelle auch mit weit gehenden Kompetenzen und Aufgaben ausgestattet wird.

Feststellung

Die Stadt Schwelm hat die Notwendigkeit der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle erkannt und zukünftig vorgesehen.

Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die geplante Einrichtung einer zentralen Vergabestelle zur Bündelung von Expertenwissen und zur Einhaltung gängiger Standards zur Korruptionsprävention zeitnah umsetzen.

Das Aufgabenspektrum der zentralen Vergabestelle sollte im Wesentlichen folgende Bereiche umfassen:

- Auswahl des Vergabeverfahrens bzw. Zustimmung zum vorgeschlagenen Vergabeverfahren,
- Einflussnahme auf die Bieterauswahl bei den nicht-öffentlichen Vergabeverfahren bzw. Änderung der Bieterlisten,
- Bereitstellung der Vertragsunterlagen,
- zentrale Zusammenstellung und Versand der Bieterunterlagen (auch bei extern erstellten Ausschreibungsunterlagen),
- Sammlung und Verwahrung der Angebote unter Verschluss,

- zentrale Durchführung der Submissionen - einschließlich Kennzeichnung und erster Plausibilitätskontrolle,
- rechnerische Prüfung und Erstellung der Preisspiegel,
- Erledigung der Meldungen gemäß § 8 KorruptionsbG,
- Durchführung der Anzeigen gemäß § 16 KorruptionsbG,
- Führung und Auswertung von einer Vergabedatenbank,
- Einrichtung und Pflege einer Bieterdatenbank,
- vorbereitende Tätigkeiten der Vergabeentscheidung und
- Fertigung des Auftragschreibens.

Zu Frage 27: Personalrotation von Verhandlungsleiter und Schriftführer?

Gemäß § 21 Ziffer 1 KorruptionsbG sollen Beschäftigte in korruptionsgefährdeten Bereichen in der Regel nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt werden. Personalrotation als Mittel zur Korruptionsvermeidung soll verhindern, dass nach langjähriger Betreuung von Verwaltungskunden durch bestimmte Beschäftigte der Verwaltung sehr enge Beziehungen entstehen.

Zu Fragen 28 und 29: „Rechnerische Prüfung der Angebote und Erstellung der Preisspiegel außerhalb des Fachbereiches?“

Wir empfehlen, die rechnerische Prüfung der Angebote und die Erstellung der Preisspiegel in der Vergabe- bzw. Submissionsstelle anzusiedeln, um größere Sicherheit bei der Angebotsauswertung zu erreichen, insbesondere soweit die Maßnahmen von externen Architektur- oder Ingenieurbüros betreut werden.

Die wirtschaftliche und technische Prüfung der Angebote und die Auswertung von Nebenangeboten können weiterhin von den Fachdiensten oder den beauftragten Architektur- bzw. Ingenieurbüros durchgeführt werden.

Vergabewesen

Funktionsprüfung des Vergabewesens

Allgemeines

Nach § 16 KorruptionsbG anzeigepflichtige Vergaben sind in der Kernverwaltung der Stadt Schwelm nicht durchgeführt worden. Nach Angaben der Technischen Betriebe Schwelm (TBS) fielen auch dort keine Vergaben mit relevantem Volumen an. Die TBS lässt ihre Vergaben durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt prüfen. Die Prüfung basiert auf einer freiwilligen Vereinbarung der TBS mit der Stadtverwaltung.

Im Prüffeld „Funktionsprüfung des Vergabewesens werden durch uns 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. Aufgrund der oben dargestellten Ausführungen und dem Umstand, dass die TBS als Anstalt öffentlichen Rechts nicht der überörtlichen Prüfung unterliegt, haben wir in Schwelm keine konkreten Maßnahmen geprüft.

Damit die Stadt Schwelm bzw. die TBS dennoch, die Möglichkeit hat, die Qualität ihrer Ausschreibungen zu hinterfragen, stellen wir die von uns aufgestellten Prüfkriterien nachfolgend tabellarisch dar.

Funktionsprüfung Vergabewesen	
Fragenkatalog	
1	Entspricht die Veröffentlichung dem § 17 VOB/A?
2	Nachvollziehbare Begründung der gewählten Vergabeart?
3	Angebote gestanzt bzw. gekennzeichnet? (§ 22 VOB/A)
4	Möglichkeit zur Eintragung von Nachlässen und Nebenangeboten an festgelegter Stelle im Angebotsanschreiben gegeben? (§ 21.3 u. 4 VOB/A)
5	Angebotsunterlagen inhaltlich gemäß Vergabehandbuch?
6	Niederschrift über Verdingungsverhandlung vorhanden? (§ 22 VOB/A)
7	Ggf. vollständig ausgefüllt (Angebote eingetragen, Niederschrift unterschrieben, Nachlässe/Skonti, Anzahl der Nebenangebote, geprüfte Angebotsendsumme eingetragen)? (§§ 22, 23.3 VOB/A)
8	Preisspiegel vorhanden? (§ 25 VOB/A)
9	Anfrage gemäß § 8 KorruptionsbG?
10	Vergabevermerk vorhanden? (§ 30 VOB/A)
11	Angebote geprüft und im Vergabevermerk vollständig dokumentiert?
12	Bei Nebenangeboten und Mustern: Geprüft, dokumentiert und Gleichwertigkeit festgestellt?

Funktionsprüfung Vergabewesen	
Fragenkatalog	
13	Bei unangemessen niedriger Angebotssumme: schriftliche Aufklärung über die Preisermittlung verlangt? (§ 25 VOB/A)
14	Anzeige gemäß § 16 KorruptionsbG?

Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte ihre Vergaben, insbesondere im Hinblick auf die zukünftige Vergabe von Bauleistungen, mit dem nachfolgenden Kriterienkatalog überprüfen und gegebenenfalls den Anforderungen anpassen. Damit kann die formale Qualität der Vergaben gesichert werden und das Risiko aussichtsreicher Vergabebeschwerden wird minimiert.

Fazit

Im Prüffeld „Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens“ erreichte die Stadt Schwelm einen Erfüllungsgrad von 42 Prozent. Eine deutlich verbesserte Korruptionsprävention könnte erreicht werden, wenn eine zentrale Vergabe- und Submissionsstelle eingerichtet würde.

Infrastruktur

Vorbemerkung

Inhalte, Ziel und Methodik der Prüfung

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 bzw. städtischer technischer Betriebe.

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.

Die Organisation und Steuerung der betrachteten Aufgaben wird komprimiert auf der Grundlage der Ergebnisse der Kennzahlen „Erfüllungsgrad Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen“ sowie „Erfüllungsgrad optimierter Bauhof“ analysiert. Da die klassischen Aufgaben eines Bauhofes in Schwelm in eine Anstalt öffentlichen Rechts ausgegliedert wurden (Technische Betrieb Schwelm – TBS) haben wir diesen Erfüllungsgrad partiell auf diesen Betrieb in analoger Weise zu den Bauhöfen anderer Städte angewendet. Nähere Ausführungen hierzu weist der entsprechende Berichtsteil auf.

Die Kennzahlen zeigen auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation bei der Stadt Schwelm 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 4¹ bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor multipliziert.

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 –analyse 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 Schadenersatzleistungen, Kostenerstattungen und Zuweisungen – soweit sie im direkten Zusammenhang mit der Aufgabe stehen – bereinigt.

In den Ausgaben Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung sind für das interkommunale Vergleichsjahr 2007 die relevanten Sachausgaben des Unterabschnitts 630 sowie die Ausgaben für Leistungen der TBS enthalten, die ebenfalls in diesem Unterabschnitt abgebildet wurden.

Weiterer Schwerpunkt unserer Prüfung ist die Aufgabe der Straßenbeleuchtung, deren Ausgaben sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Energieausgaben zusammensetzen.

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

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

- Ausgaben für die Straßenbeleuchtung je 1.000 m² Verkehrsfläche

unter Einbeziehung weiterer Kennzahlen analysiert und bewertet.

Bei der Straßenbeleuchtung sind die Unterhaltungsausgaben in ihrer Höhe von dem Eigentumsverhältnis (im Eigentum der Stadt oder im Eigentum Dritter) an der Beleuchtung beeinflusst. Wir haben deshalb zwei entsprechende Cluster gebildet.

Benchmarks und Potenziale

Für die Unterhaltung der Straßen und Wirtschaftswege wird kein Benchmark benannt, da die Datenlage in den geprüften Städten häufig zu unzureichend ist, um konkrete monetäre Potenziale ermitteln zu können.

Bei der Betrachtung der Straßenbeleuchtung haben wir die Benchmarks bei den Energieausgaben je 1.000 m² Verkehrsfläche und bei den Unterhaltungsausgaben je 1.000 m² Verkehrsfläche – jeweils in dem entsprechenden Cluster – definiert und Potenziale berechnet.

Verkehrsflächen und –anlagen

Organisation und Steuerung

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen"				
	j/n	Punkt-wert	Skalie-rung	Gewich-tung
Organisation und Steuerung				
Werden die Aufgaben im Bereich der Verkehrsflächen und -anlagen differenziert dargestellt?	j	12	4	3
Wird der Ressourcenverbrauch für die einzelnen Leistungen differenziert und vollständig dargestellt?	j	8	4	2
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis?	j	12	4	3
Ist die Ressourcenverantwortung eindeutig geregelt?	j	8	4	2
Besteht ein Kontraktmanagement /eine Zielvereinbarung mit der Verwaltungsführung?	j	9	3	3
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen gesetzt und dokumentiert?	j	6	2	3

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen"				
	j/n	Punkt-wert	Skalie-rung	Gewich-tung
Sind im Sinne von Zielvorgaben Standards für die Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen definiert?	j	8	4	2
Besteht ein Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen?	j	3	1	3
Ist das Berichtswesen outputorientiert?	j	2	1	2
Zwischensumme				74%
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	6	2	3
Wird die Unterhaltung systematisch geplant, durchgeführt und dokumentiert?	j	6	2	3
Liegt ein Produktplan vor?	j	4	4	1
Ist eine Kosten- und Leistungsrechnung implementiert?	j	12	4	3
Werden Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit erhoben?	n	0	0	2
Werden Folgekostenbetrachtungen ange-stellt?	j	3	1	3
Werden die Leistungen der Unterhaltung einem Wettbewerb mit privaten Anbietern ausgesetzt?	j	2	1	2
Zwischensumme				56%
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				113
Optimalwert				172
Erfüllungsgrad				66%

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 Klas-sierung der Ergebnisse dar.

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen" in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
bis 25	26 – 50	51 – 75	über 75
2 Städte	23 Städte	18 Städte	3 Städte

Das hier erzielte Ergebnis von 66 Prozent zeigt auf, dass bereits einige Schritte in Richtung einer ergebnisorientierten Steuerung unternommen wurden und inzwischen auch vollendet sind. Gleichzeitig wird deutlich, dass noch weitere Schritte sinnvoll erscheinen, um den Mitteleinsatz noch gezielter vornehmen zu können.

Die Unterhaltung der Verkehrsflächen wird durch eine städtische Anstalt öffentlichen Rechts durchgeführt, die „Technischen Betriebe der Stadt Schwelm“ (TBS). Hier sind sowohl manuell technisches Personal als auch die gesamte Sachbearbeitung und Planung des Arbeitsfeldes angesiedelt. Die Aufgabe wurde den TBS durch die Stadt übertragen und wird über Rechnungen, die von den TBS an die Stadt gerichtet werden produktbezogen abgerechnet.

In der Kernverwaltung der Stadt ist derzeit in der Rolle des Auftraggebers kein gesondertes Personal eingesetzt. Die Überwachung von Kostenentwicklungen, Entwicklung von Standards sowie operativen und strategischen Zielen obliegt der Geschäftsführung der AöR sowie der Führung der Kernverwaltung. Personelle Ressourcen, die die Rolle des Auftraggebers gezielt wahrnehmen können, stehen damit nicht zur Verfügung. Es wird derzeit jedoch in Erwägung gezogen, im Rahmen der Neustrukturierung des Immobilienmanagements auch Personal der TBS in der Kernverwaltung einzusetzen, um diese Funktion ausüben zu können.

Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die Rolle der Stadt Schwelm als Auftraggeber aus unserer Sicht stärken.

Im Rahmen der Prüfung haben wir zurzeit formal keine Möglichkeit, die AöR in aufsichtsbehördlicher Funktion zu untersuchen, da der gesetzliche Rahmen dafür bisher nicht besteht. Dennoch haben wir der Stadt und den TBS angeboten, im Rahmen des gesamten von uns üblicherweise untersuchten Gebietes auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Betrachtungen der Verfahrensweisen für die TBS anzustellen. Dies wurde teilweise in Anspruch genommen. In anderen Fragestellungen konnten wir nicht auf Daten der TBS zurückgreifen, Fragestellungen wurden vonseiten der Stadt und den TBS ausgeklammert oder wir haben Darstellungen der Verwaltungs- bzw. TBS-Führung ohne eigene Betrachtungen übernommen.

Für den Bereich der Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen bedeutet dies, dass die oben ausgeführten Fragestellungen mit dem Kämmerer der Stadt und dem Vorstand der TBS erörtert wurden und im Gespräch die Skalierung festgelegt wurde. Mangels direktem Einblick in die TBS unsererseits beruht der hier ermittelte Erfüllungsgrad demnach in Teilen auf der Selbsteinschätzung der Stadt Schwelm und der TBS.

Positiv konnten wir Folgendes feststellen:

- Aufgaben und Ressourcenverbrauch sind produktbezogen voneinander getrennt.
- Es besteht ein eindeutiges Auftraggeber/Auftragnehmer-Verhältnis.
- Die Gemeindestraßen sind inzwischen vollständig erfasst.
- Das Infrastrukturvermögen wurde bewertet.
- Es besteht ein Schadenskataster, das in fünf Klassen den Zustand der Gemeindestraßen darstellt.
- Die Stadt Schwelm verfügt flächendeckend über einen Produktplan.

Organisationsoptimierungen – Handlungsfelder

- Im Produktplan sollten Standards und Ziele zur Verkehrsflächenunterhaltung als maßgebliches Instrument einer systematischen Unterhaltung beschrieben sein.
- Wesentliche Informationen zur Unterhaltung der Verkehrsflächen liegen der Stadt Schwelm und der durchführenden AöR zurzeit nicht vor. Insbesondere die Menge und Beschaffenheit der Flächen der zu unterhaltenden Straßen sind im Verlauf der Prüfung nicht zu ermitteln gewesen, obwohl diese Daten bereits zur Vermögensbewertung erfasst wurden. Als problematisch erwiesen sich die Auswertemöglichkeiten und die Handhabung der verwendeten Datenbank. Zur Einschätzung und Planung des zu erwartenden Unterhaltungsaufwands sollten diese Daten dringend aufbereitet werden.

- Das Controlling und Berichtswesen sollte ausgebaut werden. Das Berichtswesen sollte zukünftig neben reinen Finanzdaten auch Auskünfte über die Zielerreichung von Leistungsvorgaben enthalten.
- Als Voraussetzung zur Zieldefinition und um eine Vergleichbarkeit mit dem Markt zu erreichen, sollten Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit erhoben werden.

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 kamerale 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 2 dieses Teilberichtes).

Die Fläche der Gemeindestraßen ist der Stadt Schwelm derzeit nicht bekannt (siehe Erläuterungen auf den Seiten 6/7). Es konnten jedoch die genauen Straßenlängen von der Stadtverwaltung genannt werden, die wir als Basis zur Berechnung einer fiktiven Fläche herangezogen haben. Damit ist eine Positionierung der Stadt Schwelm im interkommunalen Vergleich darstellbar, die zumindest als Indiz für das Bestehen eines Handlungsbedarfs herangezogen werden kann.

Methodik bei der Ermittlung der fiktiven Straßenflächen der Stadt Schwelm

Die Längen der Gemeindestraßen wurden uns durch die Verwaltung zur Verfügung gestellt. Zur Ermittlung der Flächen müssen wir nun eine durchschnittliche Breite unterstellen. Für die Ermittlung der Zahl konnten uns von der Stadt Schwelm keine durchschnittlichen Breiten für ihre Gemeindestraßen genannt werden. Daher bilden wir auf Grundlage unserer Erfahrungswerte einen durchschnittlichen Wert.

Bei der Betrachtung der Längen und Flächen der bisher von uns erfassten rund 60 mittleren kreisangehörigen Gemeinden fällt auf, dass offenbar Zusammenhänge zwischen der Gemeindefläche und der Zersiedelung der Gemeinde bestehen. Bei der Analyse einzelner Beispiele verfestigte sich die Annahme, dass die durchschnittliche Breite der Straßen mit abnehmender Bevölkerungsdichte ebenfalls abnimmt. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass große Kommunen mit vielen Ortsteilen häufig so genannte „Gemeindeverbindungsstraßen“ unterhalten, die oftmals vergleichsweise geringe Breiten aufweisen. Demgegenüber verfügen Städte wie Schwelm mit hoher Zentralität häufig über breit ausgebauten Straßen mit beiderseitigen Gehwegen, Fußgängerzonen oder große öffentliche Plätze und Parkplätze. Hierdurch bedingt steigt die Fläche je Straßenkilometer an. Die fiktive durchschnittliche Breite steigt dadurch deutlich an.

Bei der Bildung der Relation „öffentliche Verkehrsfläche (Straßen, Wege, Plätze)“ und „laufende Straßenkilometer“ ergibt sich eine rechnerische durchschnittliche Breite. Diese durchschnittliche Breite liegt bei den bisher untersuchten Kommunen in Abhängigkeit von ihrer Struktur zwischen rund 7 Metern und gut 14 Metern. Wichtig für die Bildung einer fiktiven Kennzahl ist demnach, dass für die Stadt Schwelm Daten zugrunde gelegt werden, die der Größe des Gemeindegebietes (kleinste Kommune in NRW) und der Bevölkerungsdichte gerecht werden.

Besonders geeignet erschien uns aufgrund dieser Parameter die Zugrundelegung der Daten zweier Städte. Es handelt sich dabei um die Städte Wesseling und Baesweiler. Die maßgeblichen Daten stellen wir nachfolgend kurz tabellarisch dar.

Basisdaten zur Verkehrsfläche in Schwelm, Baesweiler und Wesseling					
Stadt	Einwohner	Gemeinde- fläche in Km ²	Verkehrsfläche in m ²	Straßenlänge in Km	Durchschnittliche Breite in m
Schwelm	29.534	20,05	Nicht bekannt	71,26	Nicht bekannt
Wesseling	ca. 35.000	23,4	1.287.177	91,60	14,05
Baesweiler	ca. 28.000	27,8	1.319.486	92,66	14,24

Aus den hier dargestellten Daten haben wir den Mittelwert gebildet und diesen für die Stadt Schwelm zugrunde gelegt. Dabei ergibt sich für die durchschnittliche Breite der Gemeindestraßen ein fiktiver Wert von 14,145 m und für die gesamten Verkehrsflächen ein fiktiver Wert von 1.007.927 m². Zu betonen ist dabei, dass für die Stadt Schwelm die bisher höchsten durchschnittlichen Breiten zugrunde gelegt werden. Dies führt dazu, dass die nachfolgenden Kennzahlen mit Flächenbezug günstiger ausfallen, als sie es bei der Anwendung geringerer Breiten wären.

Für die gut 9 Kilometer an Wirtschaftswegen haben wir eine durchschnittliche Breite von 3,5 Metern unterstellt. Daraus ergibt sich eine Fläche von 32.497 m².

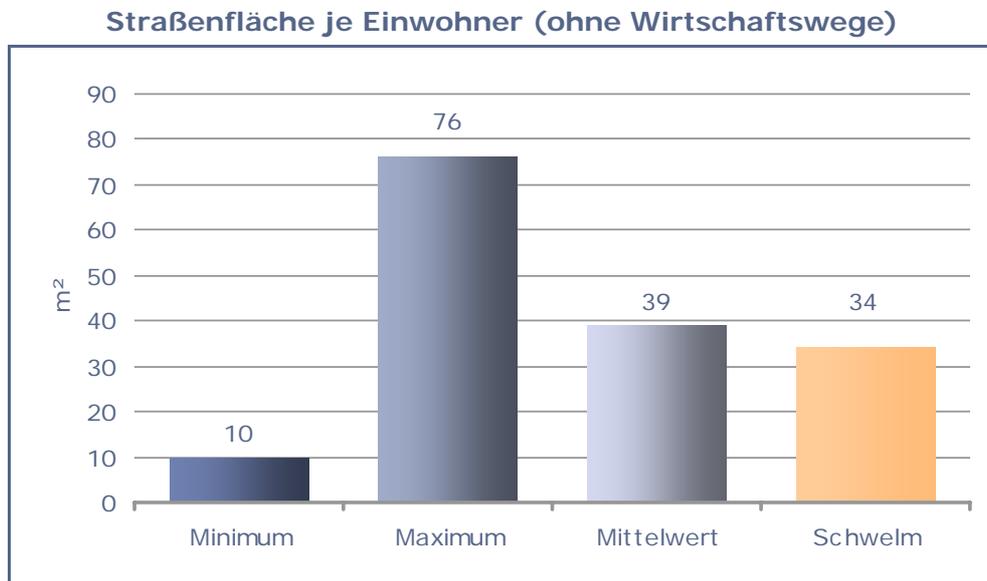
Feststellung

Die Stadt Schwelm konnte uns keine Daten über die Größe der öffentlichen Verkehrsflächen zur Verfügung stellen. Sämtliche flächenbezogenen Kennzahlen beruhen auf einer angenommenen Fläche, die nach der auf den Seiten 8 und 9 dargestellten Methode ermittelt wurden. Die nachfolgenden flächenbezogenen Kennzahlen sind demnach als Indizien zu verstehen und nicht als verbindliche Feststellungen. Zur besseren Lesbarkeit des Berichtes wird in den folgenden Formulierungen auf die Wiederholung des Umstandes, dass es sich um eine fiktiv ermittelte Größe handelt, verzichtet.

Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die nachfolgenden Kennzahlen zur Straßenunterhaltung nach Ermittlung der tatsächlichen öffentlichen Verkehrsflächen neu berechnen und zu Steuerungszwecken sowie einer Einordnung im interkommunalen Vergleich nutzen.

Zunächst betrachten wir, ob sich für Schwelm durch die zu unterhaltende Straßenfläche je Einwohner eine besondere strukturelle Belastung ergibt:

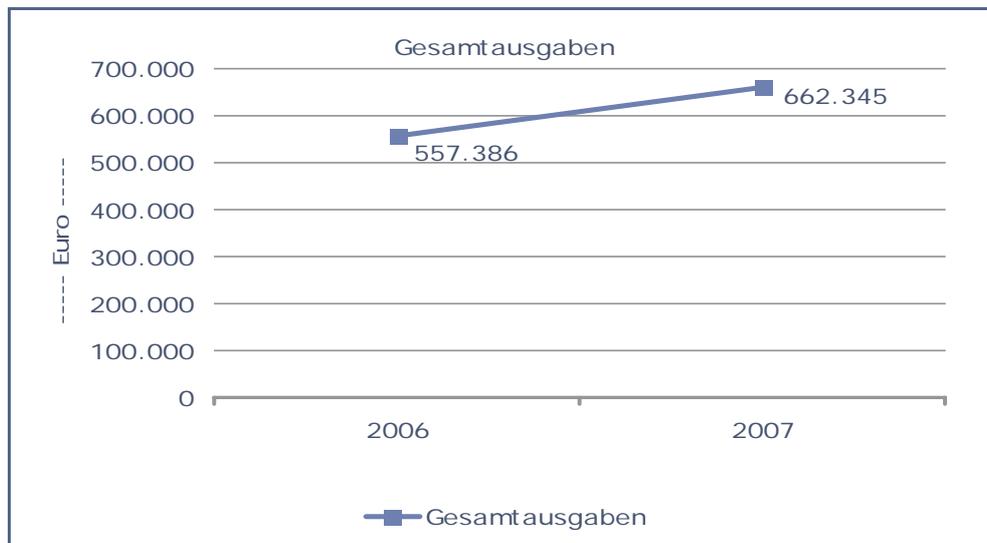


Die Grafik zeigt, dass die Stadt Schwelm mit 34 m² Verkehrsfläche je Einwohner unter dem Mittelwert von 39 m² liegt. Damit liegt kein Bestand an Verkehrsflächen vor, der zu einer besonderen Belastung für die Stadt führt. Vielmehr wirkt sich hier die Zentralität und flächenbezogen geringe Größe der Stadt aus. Die Stadt Schwelm ist demnach durch die Menge an zu unterhaltenden öffentlichen Verkehrsflächen leicht begünstigt im Vergleich zu anderen Städten.

Intrakommunale Entwicklung

Nachfolgend stellen wir den Verlauf der Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung im Zeitreihenvergleich seit dem Jahr 2006 dar. Bei den Ausgaben sind Sachausgaben sowie die Ausgaben für Leistungen der TBS berücksichtigt worden. Nach Möglichkeit zeigen wir auch eine längere Entwicklung der Ausgaben in diesem Bereich auf. Durch interne Umstellungen bei der Leistungsverrechnung in Schwelm ist dies in diesem Fall jedoch nicht zielführend. Daher beschränken wir uns auf lediglich zwei Jahre im Zeitverlauf.

Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung



Die Grafik zeigt, dass der Ressourceneinsatz zur Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung in den vergangenen Jahren gestiegen ist. Die Steigerung ergibt sich mit 74.000 Euro aus der Unterhaltung der Straßen, Wege und Plätze und zu 62.000 Euro aus der Pflege des Straßenbegleitgrüns. Dabei gibt die Verwaltung an, dass in beiden Jahren jeweils 60.000 Euro nachträgliche Abrechnungen aus Vorjahren angefallen seien. Hintergründe, wie es zu dieser Verschiebung der Ausgaben kam, wurden nicht dargelegt. Dadurch reduziert sich jedoch tatsächliche Ausgabenhöhe entsprechend.

Die Stadt Schwelm setzt den Schwerpunkt ganz deutlich im Bereich der Straßenunterhaltung. Die Wirtschaftswege werden nur in geringem Umfang unterhalten, was aus unserer Sicht auch sinnvoll und ihrer Verkehrsbedeutung angemessen erscheint. In den Jahren 2004 und 2005 sind die eingesetzten Mittel für die Wirtschaftswege noch nicht umfassend ersichtlich. Damals hat die TBS den im Bereich der Unterhaltung der Verkehrsflächen anfallenden Aufwand noch nicht getrennt voneinander in Rechnung gestellt sondern in einer undifferenzierten Gesamtsumme.

Seit 2006 werden Straßen, Beschilderung, Straßenbegleitgrün und Wirtschaftswege getrennt voneinander ermittelt und als Sachausgaben abgerechnet. Die Ausgaben für die Wirtschaftswege lagen zuletzt bei knapp 14.000 Euro. Ziel ist die Gewährleistung der Verkehrssicherungspflicht.

Straßenunterhaltung

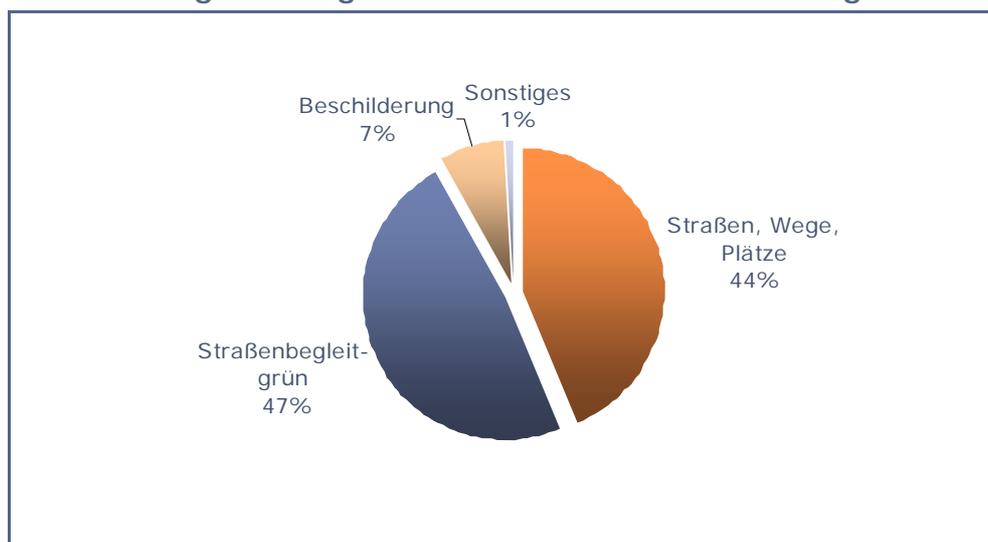
Die von uns betrachteten Ausgaben der Straßenunterhaltung setzen sich wie folgt zusammen:

Verteilung der Ausgaben für die Straßenunterhaltung		
Ausgabeart	2006	2007
Personalausgaben	In den Sachausgaben an die TBS enthalten	
Unterhaltungsausgaben (inklusive Leistungen an TBS)	557.386	662.345
<i>davon Straßen, Wege, Plätze</i>	215.475	289.600
<i>davon Straßenbegleitgrün</i>	256.550	318.958
<i>davon Beschilderung</i>	83.361	48.413
weitere Sachausgaben	2.00	5.374
Summe aller Ausgaben	557.386	662.345
Einnahmen	11.986	6.904
Summe bereinigter Ausgaben	545.400	655.441

Die Summe aller Ausgaben für die Straßenunterhaltung umfassen die Leistungen der TBS, die Unterhaltungsausgaben unabhängig vom Ort der Veranschlagung im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt sowie weitere Sachausgaben.

Die Unterhaltungsausgaben wurden um die Einnahmen aus Schadenersatzleistungen und Kostenerstattungen sowie Zuweisungen bereinigt.

Aufteilung der Ausgaben für die Straßenunterhaltung 2007



Die Grafik verdeutlicht, dass die meisten Ausgaben nicht im Bereich der Unterhaltung der Straßen, Wege und Plätze anfallen, sondern zur Pflege des Straßenbegleitgrüns. Diese Ausgaben werden folglich nicht zum Substanzerhalt des Straßenvermögens sondern zur Pflege der angrenzenden Flächen und Bepflanzungen.

Dieser Bereich eröffnet häufig Möglichkeiten im Sinne einer Standarddiskussion. Art der Bepflanzung, Häufigkeit der Pflegerhythmen oder die Notwendigkeit der Bepflanzungen können in Frage gestellt werden, um zu Einsparungen zu gelangen. Insbesondere vor dem Hintergrund eines dauerhaft defizitären Haushaltes sollten diese Standards von der Verwaltung überprüft werden.

Empfehlung

Die Ausgaben für die Pflege des Straßenbegleitgrüns liegen etwa bei der Hälfte der gesamten Ausgaben der Straßenunterhaltung. Insbesondere diese Ausgaben eröffnen die Möglichkeit einer Überprüfung und gegebenenfalls Reduzierung der Standards.

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		
	2006	2007
Ausgaben gesamt	545.400	655.441
Ausgaben je Einwohner	18,37	22,19
Ausgaben je 1.000 m ² Straßenfläche	541	650

Feststellung

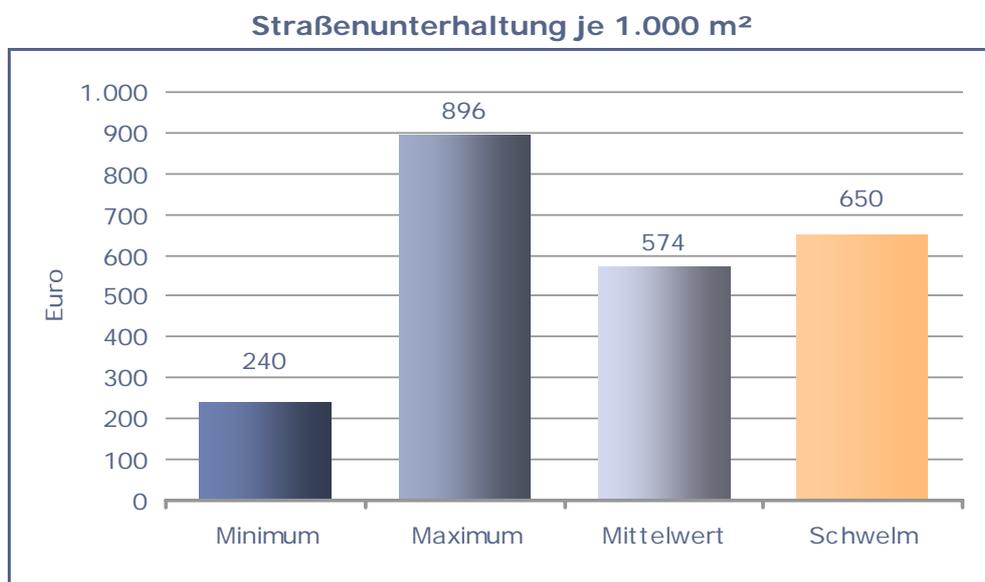
Der Ressourceneinsatz im Bereich der Straßenunterhaltung ist in dem von uns betrachteten Zeitraum sehr deutlich angestiegen. Wir haben der Verwaltung diese Erkenntnis während der Prüfung mitgeteilt. Gründe für die Entwicklung konnten uns nicht benannt werden.

Empfehlung

Die Verwaltung sollte dringend wirksame Instrumente einführen, mit dem derartige Anstiege erkannt werden, um gegebenenfalls entgegenwirken zu können.

Interkommunaler Vergleich

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für die Stadt Schwelm folgendes Ergebnis.



Mit Ausgaben von 650 Euro je 1.000 m² Verkehrsfläche liegen die Unterhaltungsausgaben für die Gemeindestraßen erkennbar über dem Mittelwert. Auch wenn wir berücksichtigen, dass 60.000 Euro aus Vorjahren in der Kennzahl enthalten sind, ergibt sich ein Wert, der mit 590 Euro je 1.000 m² über dem Mittelwert liegt. Damit scheint der Ressourceneinsatz für den Substanzerhalt auf einem tendenziell überdurchschnittlichen Niveau zu liegen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass wesentliche Bestandteile hiervon in die Pflege des Straßenbegleitgrün einfließen.

Unterhaltung der Wirtschaftswege

Die Stadt Schwelm verfügt über ein vergleichsweise gering ausgeprägtes Netz von rund 9 Kilometern Wirtschaftswegen. Die Fläche der Wirtschaftswege ist nicht bekannt. Wir haben eine durchschnittliche Breite

von 3,50 zugrunde gelegt und gehen von einer daraus resultierenden Fläche von 32.497 m² aus.

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	2004	2005	2006	2007
Personalausgaben	In den Ausgaben für TBS enthalten			
Unterhaltungsausgaben (ab 2005 inklusive TBS)	3.115	1.035	22.000	13.642
Summe aller Ausgaben	3.115	1.035	22.000	13.642
Einnahmen	0	0	0	0
Summe bereinigter Ausgaben	3.115	1.035	22.000	13.642

Die Zusammensetzung und Bereinigung der Ausgaben entspricht der Darstellung bei den Gemeindestraßen. Allerdings fielen bei den Wirtschaftswegen keinerlei Einnahmen an. Auffällig ist der Anstieg des Jahres 2006. Hier wirkt sich aus, dass die TBS in den Vorjahren die hier erbrachten Leistungen nicht gesondert ausgewiesen hat, sondern mit den Gemeindestraßen abgerechnet hat. Die tatsächlichen Ausgaben der Jahre 2004 und 2005 waren demnach vermutlich höher. Auffallend ist, dass im Jahr 2006 ein Rechnungsergebnis von genau 22.000 Euro erreicht wurde. Dies ist auf die Bildung von Haushaltsausgaberesten zurückzuführen.

Nachfolgend werden die bereinigten Ausgaben der Straßenunterhaltung in Relation zur Einwohnerzahl und zu 1.000 m² Straßenfläche ergeben sich gesetzt. Dabei ergeben sich folgende Finanz- bzw. Wirtschaftlichkeitskennzahlen:

Ausgaben für die Unterhaltung der Wirtschaftswege in Euro				
	2004	2005	2006	2007
Ausgaben gesamt	3.115	1.035	22.000	13.642
Ausgaben je Einwohner	0,10	0,03	0,74	0,46
Ausgaben je 1.000 m ² Fläche der Wirtschaftswege	96	31,86	676,99	419,81

Feststellung

Der Ressourceneinsatz bei den Wirtschaftswegen findet in begrenztem Umfang statt und wird der Verkehrsbedeutung damit gerecht.

Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung

Mit 71 Kilometern Gemeindestraßen und 9 Kilometern an Wirtschaftswegen liegen in der Zuständigkeit der Stadt Schwelm ca. 80 Kilometer zu unterhaltende Wege und Straßen. Wie bereits dargestellt, stellt dies für die Stadt Schwelm eine Infrastruktur dar, die bezogen auf die Größe des Verkehrsnetzes keine außergewöhnlichen Belastungen mit sich bringt. Von besonderer Bedeutung für die Unterhaltung ist aber auch der Zustand der Straßen. Der Handlungsbedarf zur Aufwendung von Unterhaltungsmitteln wird auch anhand der vorhandenen Schäden ersichtlich. Nachfolgend betrachten wir daher den Zustand der Gemeindestraßen, der von der Stadt Schwelm im Rahmen des NKF ermittelt wurde.

Straßenzustand

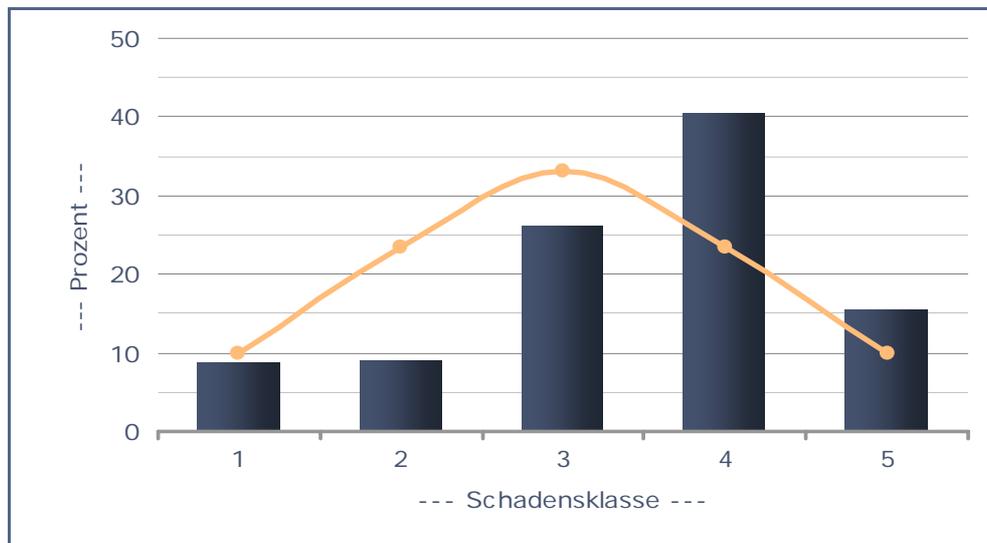
Der Zustand der Gemeindestraßen in Schwelm wurde nach Abschnitten von der Stadtverwaltung nach einheitlichen Kriterien festgelegt. Als Grundlage für unsere Darstellung dienen die Längen der jeweiligen Straßenabschnitte.

In Schwelm wurden fünf Zustandsklassen für die Erfassung und Bewertung des Straßenvermögens festgelegt. Folgende Einteilungen wurden vorgenommen:

- Zustandsklasse 1: mängelfrei / wenige punktuelle Schäden
- Zustandsklasse 2: viele punktuelle Schäden
- Zustandsklasse 3: leichte flächen-/ linienhafte Schäden
- Zustandsklasse 4: mittlere flächen-/ linienhafte Schäden
- Zustandsklasse 5: starke flächen-/ linienhafte Schäden

Die Flächen der städtischen Gemeindestraßen wurden den einzelnen Qualitätsstufen zugeteilt. In der nachfolgenden Grafik haben wir die Verteilung mit Säulen dargestellt, die dem Aufkommen in den beschriebenen Stufen entsprechen.

Verteilung der Gemeindestraßen nach Zustandsklassen



Das Straßennetz stellt sich anhand der von der Verwaltung ermittelten Daten in einem vergleichsweise schlechten Zustand dar. Der Anteil der Straßen in den stark oder mittel beschädigten Klassen liegt bei rund 57 Prozent. Dauerhaft könnte angestrebt werden, ein Zustandsniveau innerhalb der von uns dargestellten „Normalverteilung“ anzustreben. Damit ist ein angemessener Standard gewährleistet und der Unterhaltungsaufwand stellt sich erwartungsgemäß begrenzter dar.

Feststellung

Das Schadensbild der Gemeindestraßen in Schwelm ist nach den Zuteilungen der Stadt zu den jeweiligen Schadenklassen insgesamt als eher schlecht zu beurteilen.

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. In die strategische Ausrichtung und die Steuerung der Unterhaltung hatten wir im Rahmen der Prüfung allerdings nur begrenzt

ten Einblick, da diese Aufgaben durch die TBS wahrgenommen werden und wir formal keine direkte Möglichkeit zur Prüfung der AöR haben.

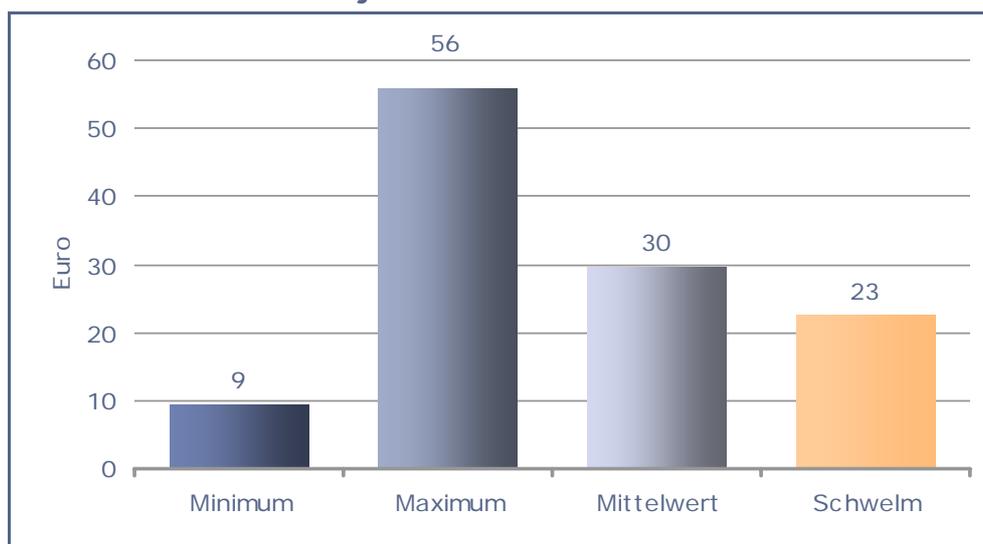
Aufgrund der Besonderheit, dass es sich bei den flächenbezogenen Kennzahlen um einen fiktiven Wert handelt, haben wir keine Werte der Stadt Schwelm in die Berechnung unserer Vergleichswerte einbezogen. Stattdessen stehen die Kennzahlen der Stadt Schwelm „neben“ unserem interkommunalen Vergleich. Obwohl die Daten nicht in die Vergleiche einfließen, ist so eine Einschätzung des Handlungsbedarfs und des Standortes im interkommunalen Vergleich möglich.

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:

Gesamt Betrachtung für die Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung		
	2006	2007
Ausgaben gesamt	545.400	675.987
Ausgaben je Einwohner	19,11	22,65
Ausgaben je 1.000 m ² Verkehrsfläche	545,35	643,09

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung je Einwohner 2007



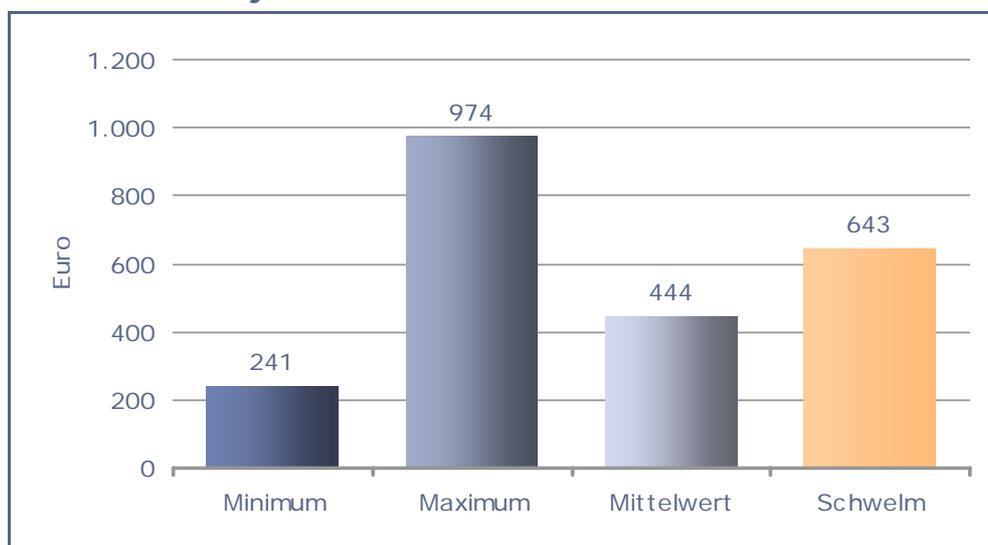
Klassierung

Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung in Euro je Einwohner				
Ergebnisse in Klassen				
bis 15,00	15,01 – 25,00	25,01 – 35,00	35,01 – 45,00	über 45,00
2 Städte	3 Städte	5 Städte	5 Städte	1 Stadt

Die Unterhaltungsausgaben der Stadt Schwelm je Einwohner zeigen, dass die Belastung für den städtischen Haushalt unter Einbeziehung der Flächen der Wirtschaftswege erkennbar unter dem Mittelwert liegen. Das vergleichsweise gering ausgeprägte Straßennetz führt dabei tendenziell zu einer günstigen Positionierung im interkommunalen Vergleich. Die einwohnerbezogene Belastung des Haushalts liegt hier unter dem Durchschnittsniveau der Vergleichskommunen.

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung je 1.000 m² Verkehrsfläche 2007



Klassierung

Ausgaben der Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung je 1.000 m ² Verkehrsfläche in Euro				
Ergebnisse in Klassen				
bis 350	351 – 500	501 – 650	651 - 800	über 800
5 Städte	6 Städte	3 Städte	1 Städte	1 Stadt

Mit 643 Euro je 1.000 m² Verkehrsfläche liegen die Ausgaben der Stadt Schwelm deutlich über dem derzeitigen Mittelwertwert des interkommunalen Vergleichs, auch bei einer weiteren fiktiven Bereinigung der Nachzahlungen aus Vorjahren (in der Grafik oben enthalten). Die Gründe für diese Positionierung im interkommunalen Vergleich können durch die Auslagerung der Aufgabe kaum erkannt werden. Der Standard der Straßen in Schwelm liegt nach den Feststellungen der Stadt eher unter dem Niveau anderer Städte. Ein Grund für die Positionierung könnte der hohe Anteil der Mittel zur Pflege des Straßenbegleitgrüns sein.

Bewertung

Ist-Situation

- Die Ausgaben waren ansteigend.
- Trotz flächenbezogen überdurchschnittlicher Ausgaben unterdurchschnittlicher Straßenzustand.
- Durch hohe Zentralität und geringe Fläche der Stadt wenig ausgeprägtes Netz sowohl an Gemeindestraßen als auch an Wirtschaftswegen.
- Datentransparenz ist bedingt vorhanden.
- Der Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen" liegt bei 66 Prozent und eröffnet einige Handlungsmöglichkeiten.
- Der Erfüllungsgrad „Optimierter technischer Betrieb“ liegt bei 90 Prozent, hat aber eingeschränkte Aussagekraft (Seite 33 ff.).
- Die Stadt Schwelm konnte in den vergangenen Jahren den Haushaltsausgleich nicht darstellen und ist wirtschaftlich in einer ungünstigen Situation.

Handlungsempfehlungen

- Intensivierung der aktiven Steuerung des Ressourceneinsatzes bei den Verkehrsflächen (Empfehlungen Seite 7).

- Dauerhafte Erfassung und Beobachtung der Entwicklung des Ressourceneinsatzes im Bereich des Straßenbegleitgrüns bzw. Unterhaltungsaufwand für die Straßenoberfläche.
- Überprüfung der Standards bei der Pflege des Straßenbegleitgrüns.
- Im Rahmen der Neustrukturierung Stärkung der Auftraggeberseite im Verhältnis zu den TBS.

Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten zeigt sich Bedarf zur Optimierung der Situation im Bereich der „Ausgaben Straßen- und Wirtschaftswegeunterhaltung“. Da wir jedoch die Verfahren innerhalb der TBS nicht näher betrachten konnten und teilweise auf die Bildung fiktiver Kennzahlen zurückgreifen mussten, verzichteten wir auf eine KIWI-Indexierung.

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 für die Energieausgaben und die Unterhaltungsausgaben getrennt – in dem jeweiligen Cluster - bezogen auf 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche definiert. Das Potenzial wird zunächst getrennt ermittelt und bei der KIWI-Kennzahl abschließend zusammengefasst.

Darstellung der Ist-Situation

- Eigentümer der gesamten Straßenbeleuchtung ist die Stadt Schwelm.

- Die Unterhaltung der Straßenbeleuchtung wurde vollständig auf die TBS übertragen.

Die von uns betrachteten Ausgaben für die Straßenbeleuchtung setzen sich wie folgt zusammen:

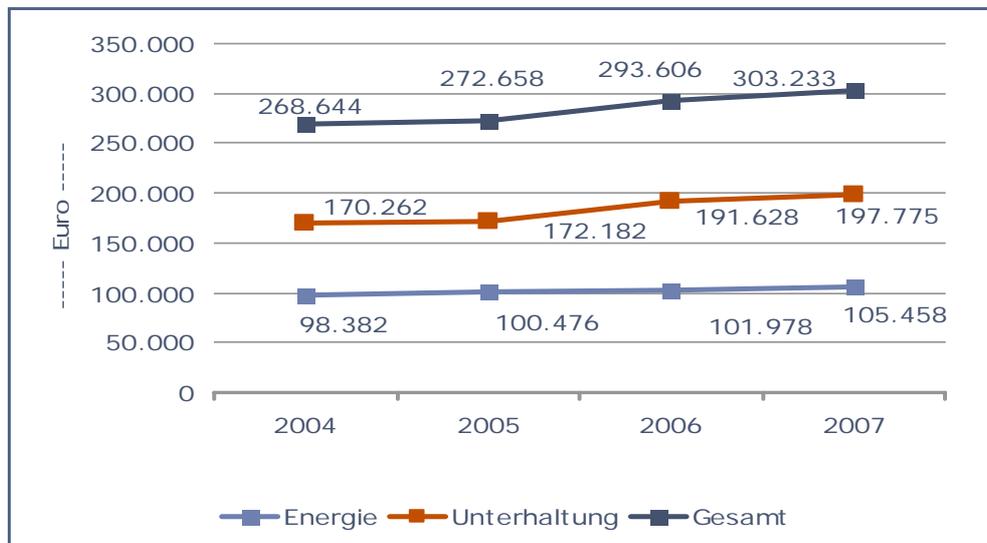
Verteilung der Ausgaben für die Unterhaltung der beleuchteten Verkehrsflächen				
Ausgabeart	2004	2005	2006	2007
Personalausgaben	In Leistungen an TBS enthalten			
Ausgaben für Leistungen TBS bis 2005	133.203	138.054	0	0
Unterhaltungsausgaben und weitere Sachausgaben (inklusive TBS)	37.059	34.128	191.628	197.775
Summe Unterhaltungsausgaben	170.262	172.182	191.628	197.775
Einnahmen	9.457	5.586	4.916	7.467
Summe bereinigte Unterhaltungsausgaben	160.805	166.596	186.712	190.308
Energieausgaben	98.382	100.476	101.978	105.458
Gesamtergebnis um Einnahmen bereinigt	259.186	267.072	288.690	295.766

Die Summe aller Ausgaben für die Straßenbeleuchtungsunterhaltung umfassen Ausgaben für Leistungen der TBS inklusive der dort anfallenden Personalausgaben sowie weitere Sachausgaben der Unterhaltung unabhängig vom Ort der Veranschlagung im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt. Ausgaben, die für die Planung neuer Beleuchtungsanlagen im Verwaltungshaushalt ausgewiesen sind, haben wir in unseren Kennzahlen bereinigt.

Intrakommunale Entwicklung

Zunächst betrachten wir den Verlauf der Ausgaben der Straßenbeleuchtung in den Jahren 2004 bis 2007.

Ausgaben der Straßenbeleuchtung im Zeitverlauf



Die Ausgaben für die Straßenbeleuchtung unterliegen im Eckjahresvergleich einem Anstieg von etwa 34.589 Euro bzw. 13 Prozent.

Da die Menge des Energieverbrauchs nur geringen Steigerungen unterlag, sind die Anstiege hier auf höhere Energiepreise zurückzuführen. Auffälliger ist der Anstieg der Unterhaltungsausgaben. Im Eckjahresvergleich hat hier ein Anstieg von 16 Prozent stattgefunden. Während der Prüfung konnten uns die Verwaltung und die TBS keine Gründe für diesen Anstieg nennen.

Empfehlung

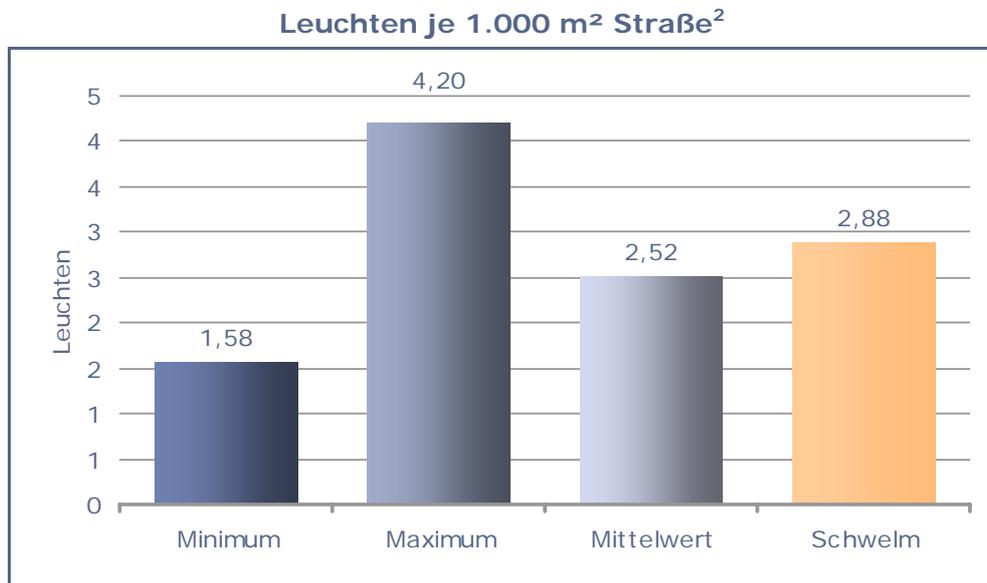
Die Verwaltung sollte die Gründe für den Ausgabenanstieg untersuchen.

Wie bei der Straßenunterhaltung greifen wir auch hier auf die fiktiv ermittelten Straßenflächen zurück, sodass auch die flächenbezogenen Kennzahlen der Straßenbeleuchtung bis zur Ermittlung der tatsächlichen Flächen als Indiz dienen. Die Methodik zur Ermittlung der fiktiven Flächen für die Stadt Schwelm ist auf den Seiten 8 bis 10 beschrieben.

Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die nachfolgenden Kennzahlen zur Straßenbeleuchtung nach Ermittlung der tatsächlichen öffentlichen Verkehrsflächen neu berechnen und zu Steuerungszwecken sowie einer Einordnung im interkommunalen Vergleich nutzen.

Beeinflusst wird die Höhe der Ausgaben in besonderem Maße auch von der Beleuchtungsichte. Um hier eine Einschätzung vornehmen zu können, betrachten wir die Anzahl der Leuchten in Bezug zur Straßenfläche.

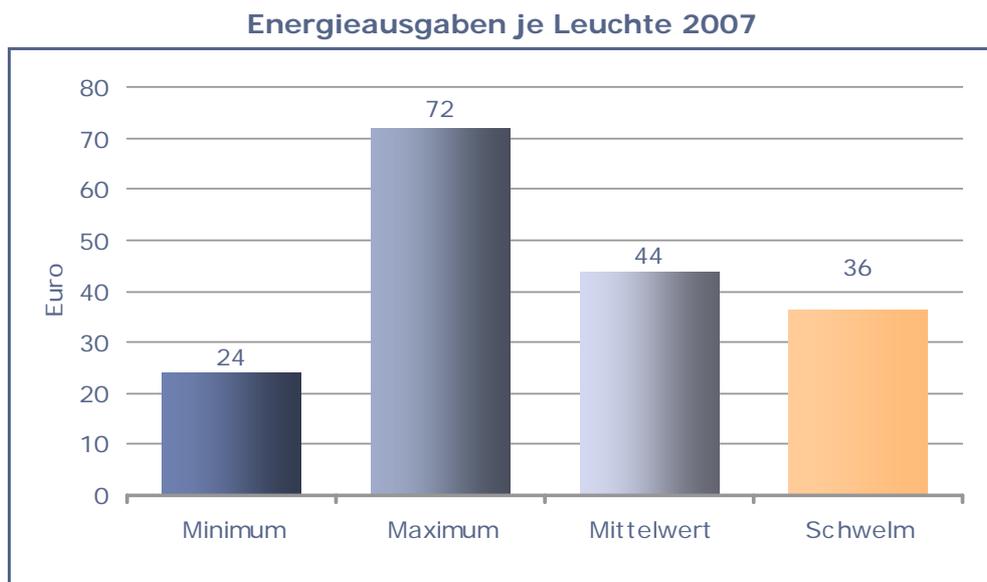


Beeinflusst wird die Höhe der Ausgaben von der Beleuchtungsichte. Die Anzahl der Leuchten liegt in der Stadt Schwelm bei 2,88 Leuchten je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche. Dieser Wert liegt oberhalb des Mittelwertes. Berücksichtigt man, dass in Schwelm durch die Struktur der Stadt kaum unbeleuchtete Gemeindeverbindungsstraßen vorgehalten werden, wie teilweise in ländlicheren Gemeinden, rekativiert sich diese Kennzahl. Damit liegt kein Indiz vor, dass ein deutlich erhöhter Standard vorgehalten wird, der ursächlich zu erheblich erhöhten Energie- und Unterhaltungsausgaben führt. Dennoch werden die auf die Fläche bezogenen Kennzahlen tendenziell negativ durch diesen Wert beeinflusst.

² Die Anzahl der Leuchten nach der hier zugrunde liegenden Methodik standen der Stadt Schwelm nicht zur Verfügung. An dieser Stelle basiert der Vergleich auf Beleuchtungspunkten (Masten oder Leuchte an Spannseilen). Nicht berücksichtigt werden hier mehrere Beleuchtungskörper an einem Masten, die hier als eine Einheit betrachtet werden. Die Stadt Schwelm konnte Zahlen zu Beleuchtungskörpern und zu Masten vorweisen. Wir haben unserer Kennzahl die Anzahl der Beleuchtungskörper (3.002 Stück) zugrunde gelegt und um eine geschätzte Anzahl (100 Stück) an Beleuchtungskörpern bereinigt, mit der einzelne Masten mehrfach ausgerüstet sind. Demnach dienen dieser Kennzahl 2.902 Beleuchtungspunkte als Basis. Wir empfehlen, die Kennzahl zukünftig auf Basis der tatsächlichen Werte zu ermitteln.

Energieausgaben

Die Energieausgaben je Kilowattstunde liegen in Schwelm über dem von uns ermittelten Durchschnittswert. Der Mittelwert der von uns betrachteten Kommunen liegt bei 0,14 Euro, in Schwelm bei 0,16 Euro je Kilowattstunde. Der Minimalwert liegt bei 0,10 Euro. Die Höhe der Energieausgaben je Kilowattstunde fließt auch in die nachfolgende Kennzahl ein, die wir zur weiteren Analyse grafisch darstellen.



Die Grafik zeigt, dass die Ausgaben je Leuchte mit 36 Euro unterhalb des Mittelwertes liegen. Seit 1992 wird von der Stadt ein Energiesparprogramm umgesetzt, durch das der Energieverbrauch deutlich reduziert werden konnte. 1991 lag der Energieverbrauch noch bei fast 1,2 Mio. Kilowattstunden, zuletzt noch bei rund 750.000 Kilowattstunden.

Feststellung

Die Stadt Schwelm hat seit 1992 eine deutliche Reduzierung der Energiemenge bei der Straßenbeleuchtung erreicht.

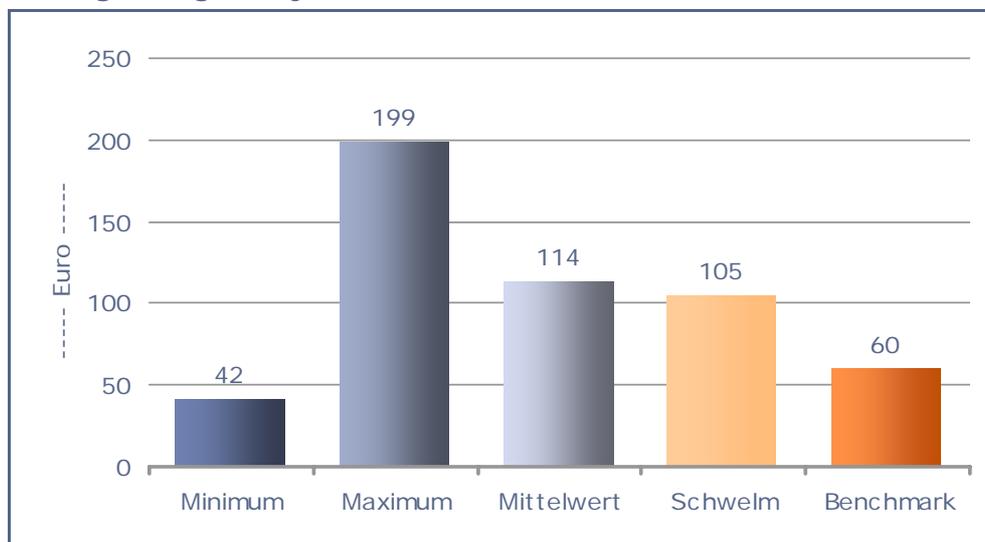
Dieses Ergebnis ist die Folge des Einsatzes von sparsameren Leuchtmitteln und der teilweisen Abschaltung der Straßenbeleuchtung. In Wohngebieten werden häufig Leuchten mit zwei Kompaktleuchtstoffröhren verwendet, von denen in der Zeit von 20.00 Uhr bis 6.30 Uhr jeweils eine ausgeschaltet wird.

Dennoch ist auch nach Einschätzung der TBS noch weiteres Potenzial zur Reduzierung der Verbräuche durch Energiesparlampen vorhanden. Dieses Potenzial sollte sukzessive durch die Verwaltung in Zusammenarbeit mit den TBS aus wirtschaftlichen und aus Gründen des Umweltschutzes wahrgenommen werden. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass in unserem Prüfzeitraum seit 2004 keine nennenswerten Rückgänge des Energieverbrauchs mehr festzustellen sind, sollte der eingeschlagene Weg konsequent weiter verfolgt werden. Regelmäßig werden die notwendigen Investitionen durch geringeren Energiebedarf in überschaubaren Zeiträumen eingespart.

Interkommunaler Vergleich

Um sowohl die Auswirkungen der Ausleuchtungsdichte, des Energiepreises als auch der Maßnahmen zur Energieeinsparung in einer Kennzahl darstellen zu können, haben wir die Energieausgaben in Relation zur Verkehrsfläche abgebildet. Für die Stadt Schwelm ergibt sich folgendes Bild:

Energieausgaben je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche 2007



Klassierung

Energieausgaben je 1.000 m ² beleuchtete Verkehrsfläche				
Ergebnisse in Klassen				
bis 60,00	60,01 – 100,00	100,01 – 140,00	140,01 – 180,00	über 180,00
3 Städte	6 Städte	4 Städte	3 Städte	3 Städte

Die Grafik verdeutlicht, dass die Energieausgaben der Stadt Schwelm je 1.000 m² Verkehrsfläche auch bei dieser Kennzahl leicht unter dem Mittelwert liegen. Dabei ist auch hier zu berücksichtigen, dass die Fläche fiktiv gebildet wurde und die genaue Anzahl der Leuchten für den Vergleich nicht vorlag.

Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die Kennzahl auf Basis der tatsächlichen Daten ermittelt werden.

Bei der Standortbestimmung des Wertes der Stadt Schwelm im interkommunalen Vergleich muss berücksichtigt werden, dass die hohe Zentralität der Stadt Schwelm in Verbindung mit der geringen Gemeindegröße dazu führt, dass nur wenige unbeleuchtete Verkehrsflächen vorhanden sind. In Flächengemeinden sind häufig sogenannte Gemeindeverbindungsstraßen anzutreffen, die nicht oder nur in geringem Umfang beleuchtet werden.

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 Schwelm folgendes rechnerisches Potenzial ab:

Quantifizierung Potenzial Energieausgaben je 1.000 m ² Verkehrsfläche; (Basisjahr 2007)	
Bezeichnung	Wert
Energieausgaben	105.458 Euro
Verkehrsfläche (in 1.000 m ²)	1.007.927,00
Energieausgaben je 1.000 m ² Verkehrsfläche	104,63 Euro
Benchmark	60,00 Euro
Potenzial je 1.000 m² Verkehrsfläche	44,63 Euro
Potenzial absolut	Ca. 45.000 Euro
Potenzial je Einwohner	1,52 Euro

Das Erreichen des Benchmarks von 60,00 Euro je 1.000 m² Verkehrsfläche ergäbe ein Potenzial von rund 45.000 Euro jährlich. Zur langfristigen Realisierung zumindest eines Teils des Potenzials erscheint uns der sukzessive Einsatz von Lampen mit hoher Lichtausbeute sowie effektiven Leuchten sinnvoll.

Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die Durchführbarkeit und die Wirtschaftlichkeit eines weiteren Ersatzes herkömmlicher Leuchtmittel gegen Energiesparleuchten (zum Beispiel Natriumdampf-Hochdruck) abklären und das bisher verfolgte Ziel von Energieeinsparungen konsequent verfolgen.

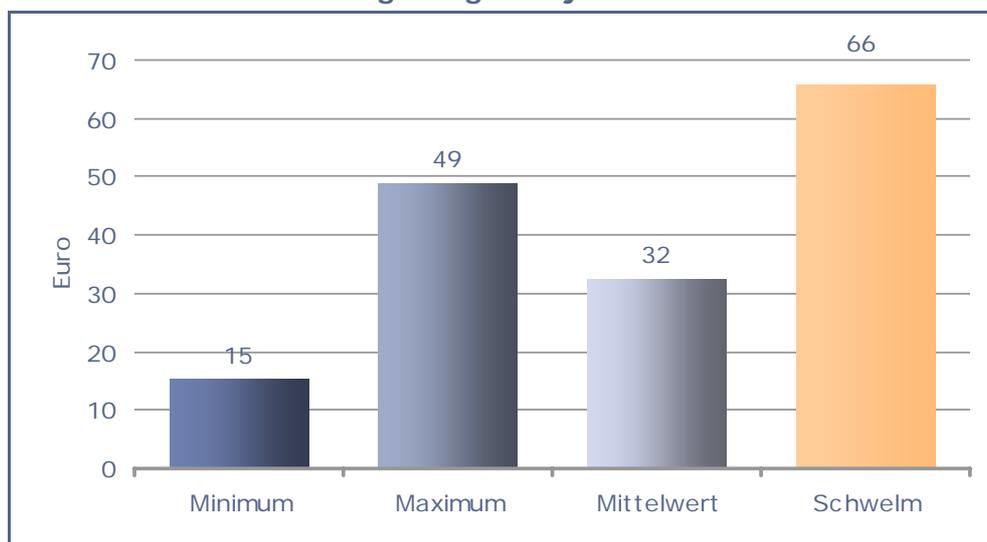
Unterhaltungsausgaben

Bei der Beleuchtung im fremden Eigentum liegt der zurzeit gültige Benchmark für Unterhaltungsausgaben je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche bei 141 Euro. Da die Stadt Schwelm jedoch Eigentümer der Straßenbeleuchtungsanlage ist, gehen wir hier nicht näher auf diesen Sachverhalt ein. Die Ausführungen zu der Beleuchtung im Eigentum der Stadt sind nachfolgend aufgeführt.

Beleuchtung im Eigentum der Stadt

In diesem Cluster betrachten wir zunächst auch hier die Ausgaben je Leuchte, die zur Unterhaltung aufgewendet wurden.

Unterhaltungsausgaben je Leuchte 2007



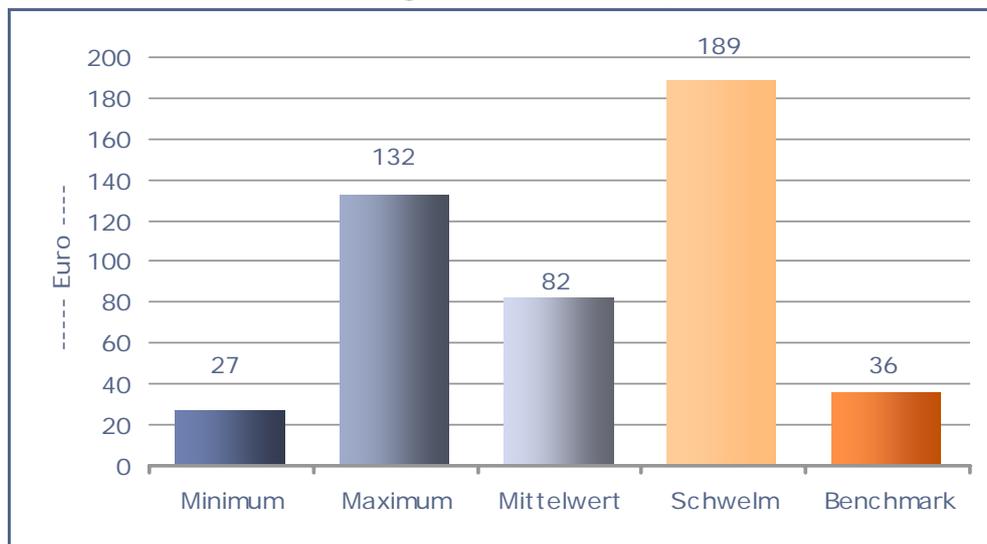
Es ist erkennbar, dass die Unterhaltungsausgaben je Leuchte weit über dem bisherigen Maximalwert liegt. Der Wert der Stadt Schwelm stellt in der Grafik nicht den Maximalwert dar, weil die Kennzahl der Stadt zu-

gunsten einer einheitlichen Methodik nicht in den interkommunalen Vergleich einfließt.

Interkommunaler Vergleich

Nachdem wir die Unterhaltungsausgaben zunächst bezogen auf die Anzahl der Leuchten betrachtet haben, stellen wir nun die Relation zur Verkehrsfläche her.

Unterhaltungsgaben je 1.000 m² Verkehrsfläche (Beleuchtung im Eigentum der Stadt)



Klassierung

Unterhaltungsausgaben je 1.000 m ² beleuchtete Verkehrsfläche			
Ergebnisse in Klassen			
bis 50	51 – 110	111 – 170	über 171
2 Städte	3 Städte	2 Städte	1 Stadt

Der Vergleich der Unterhaltungsausgaben je 1.000 m² zeigt ebenfalls einen enorm hohen Wert für die Stadt Schwelm. Gründe hierfür sind zurzeit nicht bekannt.

Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die Ursachen für die außergewöhnlich hohen Ausgaben der Unterhaltung der Straßenbeleuchtung dringend aufklären.

Benchmark und Potenzialberechnung

Im Vergleich zum Benchmark leitet sich für die Stadt Schwelm folgendes Potenzial ab:

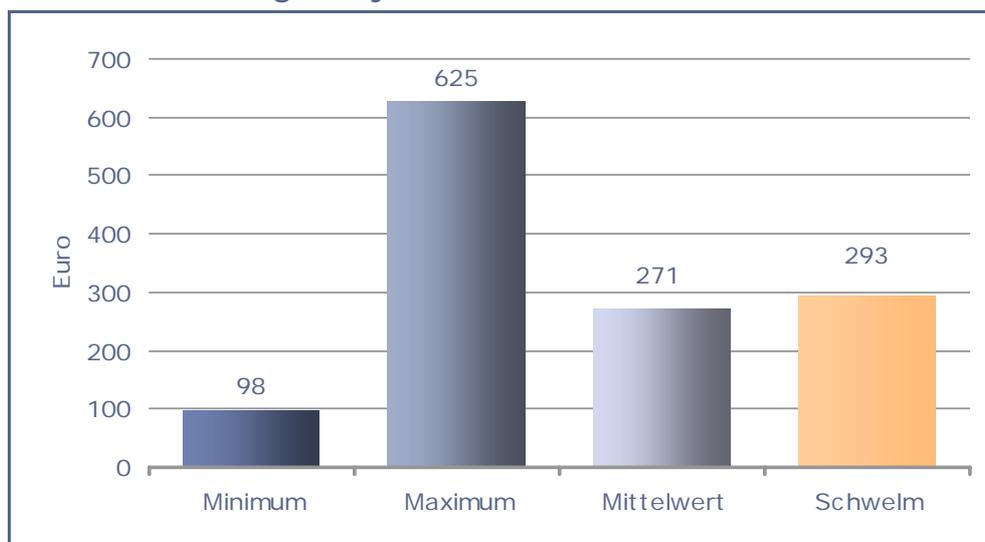
Quantifizierung Potenzial Unterhaltungsausgaben je 1.000 m ² Verkehrsfläche; (Basisjahr 2007)	
Bezeichnung	Wert
Unterhaltungsausgaben	197.775 Euro
Verkehrsfläche (in 1.000 m ²)	1.007.927
Unterhaltungsausgaben je 1.000 m ² Verkehrsfläche	188,81 Euro
Benchmark	35,61 Euro
Potenzial je 1.000 m² Verkehrsfläche	153,20 Euro
Potenzial absolut	154.000 Euro
Potenzial je Einwohner	5,21 Euro

KIWI-Kennzahl „Ausgaben der Straßenbeleuchtung je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche“

Interkommunaler Vergleich

Wir betrachten nun das gesamte Ausgabevolumen der Straßenbeleuchtung (Energieausgaben zzgl. Unterhaltungsausgaben) in Relation zur beleuchteten Verkehrsfläche.

Ausgaben je 1.000 m² Verkehrsfläche



Klassierung

Ausgaben je 1.000 m ² beleuchtete Verkehrsfläche				
Ergebnisse in Klassen				
bis 180	181 – 240	241 – 300	301 - 375	über 375
3 Städte	4 Städte	4 Städte	4 Städte	3 Städte

Mit Ausgaben in Höhe von 293 Euro je 1.000 m² beleuchtete Verkehrsfläche positioniert sich die Stadt Schwelm oberhalb des Mittelwertes von 271 Euro und liegt damit im oberen Feld der Vergleichskommunen.

Insgesamt konnten wir für den Bereich der Straßenbeleuchtung das folgende plausible, fiktive Potenzial erkennen.

Zusammenfassung Potenzial Straßenbeleuchtung (Basisjahr 2007)	
Bezeichnung	Wert
Potenzial Energieausgaben	154.000 Euro
Potenzial Unterhaltungsausgaben	45.000 Euro
Potenzial Straßenbeleuchtung	199.000 Euro
Potenzial je Einwohner	6,73 Euro

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Der Energieverbrauch ist im Zeitverlauf nahezu konstant.
- Die Energieausgaben sind leicht ansteigend, was auf steigende Energiepreise und zusätzliche Beleuchtung zurückzuführen ist.
- Die Struktur der Stadt wirkt sich eher ungünstig auf unsere Kennzahlen aus.
- Die Unterhaltungsausgaben je Leuchte und je 1.000 m² Verkehrsfläche sind auffallend hoch.
- Sinnvolle Maßnahmen zur Reduzierung der Energiekosten wurden bereits getroffen.
- Weitere Maßnahmen sollten in Erwägung gezogen werden.

- Vergleichsweise ungünstige Haushaltslage.

Handlungsempfehlungen

- Weitere Umsetzung des Energiesparprogramms und Klärung der Frage, ob ein konsequenter weiterer Austausch der Beleuchtung wirtschaftlich ist.

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten zeigt sich Bedarf zur Optimierung der Situation im Bereich der Straßenbeleuchtung. Da wir jedoch die Verfahren innerhalb der TBS nicht näher betrachten konnten und teilweise auf die Bildung fiktiver Kennzahlen zurückgreifen mussten, verzichteten wir auf eine KIWI-Indexierung.

Technische Leistungen in den TBS

Organisation und Steuerung

Wie einleitend bei den Vorbemerkungen erläutert, stellen wir mit dem Erfüllungsgrad dar, inwieweit die TBS der Stadt Schwelm unserem Idealbild eines technischen Betriebes entspricht und ob bzw. inwieweit der Betrieb insgesamt in die Entscheidungsstrukturen der Kommune eingebunden ist. Die Bewertungen wurden im Gespräch mit dem Vorstand der TBS und dem Kämmerer vorgenommen und greifen auch hier häufig eigene Einschätzungen der Stadt auf, ohne dass unsererseits aufgrund der rechtlichen Situation (AöR) einzelne Bereiche tiefer betrachtet werden konnten. Einzelne Bereiche wurden durch die Stadt ausgeklammert. Die nicht behandelten Fragestellungen sind kenntlich gemacht.

Erfüllungsgrad "optimierter technischer Betrieb"				
	j/ n	Punkt- wert	Skalie- rung	Gewich- tung
Organisation/Aufgaben				
Sind die Aufgaben des Betriebes klar definiert?	j	12	4	3
Ist der Betrieb eine eigenständige Organisationseinheit (Regiebetrieb/eigenbetriebs-ähnliche Einrichtung)?	j	12	4	3
Untersteht das Betriebspersonal einer einheitlichen Führung?	j	8	4	2
Macht der Betrieb optisch einen strukturierten Eindruck?	j	8	4	2
Zwischensumme				100 %
Verantwortung/Entscheidungskompetenz				
Hat der Betrieb Budgetverantwortung für die Sachausgaben/-aufwand?	j	12	4	3
Hat der Betrieb Budgetverantwortung für die Personalausgaben/-aufwand?	j	8	4	2
Entscheidet die Betriebsleitung federführend über eigene Investitionen?	j	8	4	2
Auftraggeber- Auftragnehmerverhältnis				
Erhält der Betrieb schriftliche Aufträge durch andere Organisationseinheiten?	j	12	4	3
Werden die Leistungen des Betriebes über die 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	6	3	2
Erfolgt durch den Auftraggeber eine ausreichende Leistungsbeschreibung?	j	9	3	3
Besteht ein Kontraktmanagement zwischen Auftraggeber und Betrieb?	j	6	2	3
Interne Steuerung des Betriebs				
Erfolgt eine Stundenaufzeichnung der Mitarbeiter?	j	12	4	3
Werden die Stundensätze des Betriebes kalkuliert?	j	12	4	3
Verfügt der Betrieb über eine Kostenrechnung (BAB) in der die Kostenarten den einzelnen Betriebsteilen als Kostenstelle zugeordnet werden?	j	12	4	3
Kalkuliert der Betrieb Leistungspreise auf der Grundlage arbeitszeitunabhängiger Bezugsgrößen (m ² , lfd. m, km)?	n	0	0	2
Werden Kennzahlen zu einzelnen Kostenarten erhoben und ausgewertet?	Dieser Fragenkomplex wurde durch die Stadt mit Hinweis auf die rechtliche Situation der TBS ausgeklammert.			2
Sind Pausen- und Rüstzeiten optimiert?				2
Sind flexible Arbeitszeiten vereinbart?				2
Gibt es Tourenpläne?				2
Wird Verantwortung delegiert?				3

Erfüllungsgrad "optimierter technischer Betrieb"				
	j/n	Punkt-wert	Skalie-rung	Gewich-tung
Wird die Wirtschaftlichkeit von Investitionsentscheidungen nachgewiesen				3
Bestehen interkommunale Kooperationen?	j	8	4	2
Besteht eine regelmäßige Berichtspflicht gegenüber übergeordneten Stellen / Politik?	j	8	4	2
Zwischensumme				87%
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				169
Optimalwert				188
Erfüllungsgrad				90 %

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“			
Ergebnisse in Klassen			
0 – 25	26 – 50	51 – 75	76 – 100
1 Stadt	3 Städte	18 Städte	23 Städte

Wie der Erfüllungsgrad von 90 Prozent zeigt, sind bereits viele Elemente ergebnisorientierter Steuerung durch die in Schwelm gewählte Organisationsform vorhanden. Positiv sehen wir, dass die TBS die ihr übertragenen Aufgaben operativ selbstständig ausüben kann. Aufträge werden nach Stunden mit der Verwaltung abgerechnet und es ist erkennbar, welche Kosten durch die Aufgabenerledigung durch die TBS für Aufträge der Verwaltung entstehen. Dadurch, dass seit Jahren das kaufmännische Rechnungswesen in diesem Bereich angewendet wird, ist der tatsächliche Ressourcenverbrauch der einzelnen Leistungen darstellbar.

Feststellung

Die Technischen Betrieb Schwelm zeigen eine Vielzahl von Elementen moderner, ergebnisorientierter Steuerung auf.

Organisationsoptimierungen – Handlungsfelder

Gleichwohl besteht zukünftig in gewissem Umfang noch Optimierungspotenzial. Dieses sehen wir in erster Linie darin, dass in Zukunft Leistungspreise auf der Grundlage arbeitszeitunabhängiger Bezugsgrößen (m², lfd. m, km) kalkuliert werden sollten. 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 TBS abzuleiten. Damit ist die Entwicklung arbeitszeitunabhängiger Preise ein entscheidender und wichtiger Schritt zu einem optimierten Betrieb.

Daneben sollte die Stadt gemeinsam mit den TBS die nicht behandelten Aspekte der internen Steuerung überprüfen, da sich hier nach unseren Erfahrungen häufig Möglichkeiten zur Verbesserung verbergen.

Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte gemeinsam mit den TBS die in diesem Bericht ausgeklammerten Fragen der internen Steuerung überprüfen.

Potenziale und Fazit

In dem folgenden Fazit stellen wir die wesentlichen Ergebnisse des Berichts zusammen. Insgesamt konnten wir ein rechnerisches Optimierungspotenzial in Höhe von 199.000 Euro in diesem Bericht feststellen, das als langfristiger Zielrahmen dienen soll. Weiter haben wir eine Reihe an Handlungsempfehlungen ausgesprochen, die durch erhöhte Transparenz und zielgerichteten Mitteleinsatz zu einer Erhöhung der Wirtschaftlichkeit führen aber nicht bezifferbar sind.

Fazit

Der Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen" erreicht einen Wert von 66 Prozent. Bedeutende Schritte einer ergebnisorientierten Verwaltung wie der Erfassung der Verkehrsflächen und der Erstellung eines Schadenkatalogs sind bereits erledigt. Die aktive Steuerung des Bereiches durch die Verwaltung sowie die Datentransparenz sollten erhöht werden.

Die Unterhaltungsausgaben für Straßen- und Wirtschaftswege sind auf Einwohner bezogen unterdurchschnittlich. Im Verhältnis zu der fiktiv von uns ermittelten Verkehrsfläche in Schwelm liegt der Ressourceneinsatz erkennbar über dem Mittelwert. Der Straßenzustand ist dabei als eher schlecht zu beurteilen.

Die Ausgaben für die Straßenbeleuchtung sind im interkommunalen Vergleich hoch. Insbesondere die Unterhaltungsausgaben sind besonders auffällig. Optimierungspotenziale ergeben sich auch für die Energieausgaben, bei denen der bisher eingeschlagene Weg zur Energieeinsparung weiter vorangetrieben werden sollte.

Beim Erfüllungsgrad „Optimierter technischer Betrieb“ erreicht die Stadt Schwelm einen Wert von 90 Prozent. Dies ist grundsätzlich ein gutes Ergebnis, zu berücksichtigen ist dabei, dass eine umfassende Beurteilung der Verfahren innerhalb der TBS aufgrund deren rechtlicher Stellung nicht möglich ist.

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 22.04.2009

Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt

Nordrhein-Westfalen

Im Auftrag

Thomas Nauber

GPA NRW

Heinrichstraße 1 · 44623 Herne
Postfach 101879 · 44608 Herne
Telefon (0 23 23) 14 80-0
Fax (0 23 23) 14 80-333

info@gpa.nrw.de
www.gpa.nrw.de

Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen