Überörtliche Prüfung

der Stadt Oberhausen

in den Jahren 2007 bis 2008

BERATUNG • PRÜFUNG • SERVICE

Inhaltsverzeichnis

Zur GPA NRW und zur Prüfung ____ 11

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit – KIWI – ____ 19

Ziele des Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) ____ 19
Potenziale und KIWI in Tabellenform ____ 21
Potenziale ____ 21
KIWI-Tableau ____ 23

Ergebnisse im Überblick ____ 27

Finanzen ____ 27
Innere Verwaltung ____ 28
Jugend ____ 29
Soziales ____ 31
Gebäudewirtschaft ____ 32
Bauleistung ____ 34
Infrastruktur ____ 34
Öffentlicher Gesundheitsdienst ____ 36
Vermessungs- und Katasterwesen ____ 36
Kultur ____ 38

Ergebnisse aus den Prüfgebieten ____ 39

Finanzen ____ Fi - 1
Vorbemerkung ____ Fi - 1
Inhalt, Ziel und Methodik ____ Fi - 1
Kennzahlen ____ Fi - 2
Beteiligungen ____ Fi - 3
Vorbemerkung ____ Fi - 3
Beteiligungen der Stadt Oberhausen ____ Fi - 3
Beteiligung an Unternehmen in privater Rechtsform ____ Fi - 3
Finanzwirtschaftliche Auswirkungen der Beteiligungen auf den Haushalt der Stadt Oberhausen ____ Fi - 5
Beteiligungsmanagement/-controlling der Stadt Oberhausen ____ Fi - 7
Grundlagen der Beteiligungssteuerung und Kontrolle der Beteiligungen ____ Fi - 7
Inhalte eines Beteiligungscontrollings ____ Fi - 8
Organisation und Personalausstattung ____ Fi - 9
Beteiligungsbericht ____ Fi - 12
Sicherstellung der kommunalen Einflussnahme ____ Fi - 13
Gesetzliche Erfordernisse ____ Fi - 13
Betätigungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt (RPA) Fi - 13
Verwaltungssteuerung und Controlling ____ Fi - 16
Einnahmesituation ____ Fi - 23
Einnahmestruktur ____ Fi - 23
Einnahmen aus Gebühren und Entgelten ____ Fi - 26
Steuereinnahmen ____ Fi - 31
Allgemeine Deckungsmittel ____ Fi - 33
Steuerquote ____ Fi - 34
Ausgabesituation ____ Fi - 36
Ausgabestruktur ____ Fi - 36
Verwendung Allgemeine Deckungsmittel ____ Fi - 37
Bäder ____ Fi - 42
Schulden ____ Fi - 50
Grundsätzliches ____ Fi - 50
Schuldensituation der Stadt Oberhausen ____ Fi - 50
Kapitaldienst im Kernhaushalt ____ Fi - 51
Zins- und Schuldenmanagement ____ Fi - 52
Kassenkreditquote ____ Fi - 52
Kassenkreditzinsen je Einwohner ____ Fi - 55
Ausblick auf die Regelungen im NKF ____ Fi - 57
Strukturelle Situation ____ Fi - 57
Haushaltsinformationen ____ Fi - 57
Analyse des Haushaltsausgleichs ____ Fi - 58
Haushaltssicherungskonzept der Stadt Oberhausen ____ Fi - 62
Analyse der Haushaltssituation ____ Fi - 65
Potenziale und Fazit ____ Fi - 71

Innere Verwaltung ____ Vw - 1
Vorbemerkung ____ Vw - 1
Inhalt, Ziele und Methodik ____ Vw - 1
Kennzahlen ____ Vw - 3
Benchmarks und Potenziale ____ Vw - 5
Rechnungsprüfung ____ Vw - 5
Recht ____ Vw - 9
Personalmanagement ____ Vw - 12
Personalabrechnung ____ Vw - 12
Personalentwicklung, -bedarfsplanung, -steuerung ____ Vw - 17
Personalbeschaffung ____ Vw - 23
Beihilfe ____ Vw - 25
Reisekosten ____ Vw - 29
Personalbetreuung ____ Vw - 30
Personalmanagement (Gesamtbetrachtung) ____ Vw - 34
Finanzmanagement ____ Vw - 35
Kämmerei (Haushalt, NKF, Beteiligungen) ____ Vw - 36
Steuern und Abgaben ____ Vw - 39
Kasse (Kern) ____ Vw - 41
Kasse (Vollstreckung) ____ Vw - 45
Finanzmanagement (Gesamtbetrachtung) ____ Vw - 48
Organisation ____ Vw - 49
KIWI-Kennzahlen Innere Verwaltung ____ Vw - 54
Politische Gremien ____ Vw - 59
Potenziale und Fazit ____ Vw - 61

Jugend ____ Ju - 1
Vorbemerkung ____ Ju - 1
Inhalte, Ziel und Methodik ____ Ju - 1
Kennzahlen ____ Ju - 1
Hilfe zur Erziehung ____ Ju - 2
Organisation und Steuerung ____ Ju - 3
Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung ____ Ju - 5
KIWI-Kennzahl: Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung ____ Ju - 23
Tagesbetreuung für Kinder ____ Ju - 25
Organisation und Steuerung ____ Ju - 25
Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder ____ Ju - 27
KIWI-Kennzahl: Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder ____ Ju - 37
Jugendamt ____ Ju - 39
Organisation und Steuerung ____ Ju - 39
Zuschussbedarf des Jugendamtes ____ Ju - 43
KIWI-Kennzahl: Zuschussbedarf des Jugendamtes je EW ____ Ju - 45
Potenziale und Fazit ____ Ju - 47

Soziales So - 1
Vorbemerkung So - 1
Inhalt und Ziel der Prüfung So - 1
Methodik der Prüfung So - 1
Kennzahlen So - 3
Hilfe zur Pflege So - 3
Gesetzlicher Auftrag So - 3
Leistungsorganisation und Leistungssteuerung So - 4
Controlling So - 11
EDV-Einsatz So - 13
Pflegeplanung/Pflegekonferenzen So - 14
Personaleinsatz So - 15
Strukturkennzahlen So - 17
Demografische Entwicklung So - 17
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege pro Leistungsbezieher" So - 20
Anteil der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt So - 21
Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher So - 23
Potenzialberechnung So - 34
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit So - 37
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner" So - 39
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit So - 42
Potenzial und Fazit So - 43
Fazit So - 44
Grundsicherung für Arbeitsuchende So - 45
Gesetzlicher Auftrag So - 45
Leistungsorganisation und Leistungssteuerung So - 45
Personal So - 47
Kennzahlendarstellung So - 48
Vorbemerkung So - 48
Fazit So - 54

Gebäudewirtschaft ____ Gw - 1
Vorbemerkungen ____ Gw - 1
Inhalte, Ziel und Methodik ____ Gw - 1
Kennzahlen ____ Gw - 3
Benchmarks und Potenziale ____ Gw - 4
Organisation und Steuerung ____ Gw - 5
Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft ____ Gw - 6
Erfüllungsgrad Energiemanagement ____ Gw - 12
Personal ____ Gw - 15
Personalausgaben der Gebäudewirtschaft je m² BGF ____ Gw - 15
Bauunterhaltung ____ Gw - 17
Bauunterhaltungsausgaben in Euro je m² BGF ____ Gw - 17
Bewirtschaftung ____ Gw - 20
Versorgungsmedien ____ Gw - 20
Wärme ____ Gw - 20
Strom ____ Gw - 22
Wasser/Abwasser ____ Gw - 23
Zusammenfassung ____ Gw - 24
Reinigung ____ Gw - 26
Hausmeisterdienste ____ Gw - 33
KIWI-Kennzahl: Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF ____ Gw - 38
Flächenmanagement ____ Gw - 41
Verwaltungsgebäude ____ Gw - 41
Schulen ____ Gw - 45
KIWI-Kennzahl: Flächenverbrauch je Einwohner ____ Gw - 51
Potenziale und Fazit ____ Gw - 54

Bauleistungen ____ Ba - 1
Vorbemerkung ____ Ba - 1
Inhalt, Ziel und Methodik der Prüfung ____ Ba - 1
Korruptionsprävention und Vergabewesens ____ Ba - 2
Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens ____ Ba - 2
Nachtragswesen ____ Ba - 11
Organisation des Nachtragswesens ____ Ba - 11
Bauinvestitionscontrolling ____ Ba - 16
Organisation des Bauinvestitionscontrollings ____ Ba - 16
Fazit ____ Ba - 24

Infrastruktur In - 1
Vorbemerkungen In - 1
Inhalt, Ziel und Methodik der Prüfung In - 1
Kennzahlen In - 3
Verkehrsflächen und –anlagen In - 4
Organisationsbetrachtung In - 4
Straßenunterhaltung In - 8
KIWI-Kennzahl: Ausgaben der Straßenunterhaltung In - 10
Ausgaben der Straßenbeleuchtung In - 14
Grünflächen In - 20
Steuerung und Organisation In - 20
Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen In - 24
KIWI-Kennzahl: Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen In - 25
Potenziale und Fazit In - 30

Öffentlicher Gesundheitsdienst Ge - 1
Vorbemerkung Ge - 1
Prüfungsinhalt Ge - 1
Prüfungsziel Ge - 2
Methodik der Prüfung Ge - 2
Kennzahlen Ge - 3
Benchmark und Potenziale Ge - 4
Organisation und Steuerung Ge - 5
Organisation des öffentlichen Gesundheitsdienstes Ge - 5
Steuerung der gesundheitlichen Versorgung im Sinne des ÖGDG Ge - 9
Finanz- und Personalkennzahlen Ge - 15
Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner Ge - 15
Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle Ge - 17
Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner Ge - 22
Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner (Personalquote) Ge - 24
Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner Ge - 32
Sachausgaben Ge - 36
Einnahmen des Gesundheitsdienstes Ge - 37
Betrachtung einzelner Leistungen des ÖGD Ge - 38
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner“ Ge - 41
Potenzial und Fazit Ge - 42
Fazit Ge - 46

Vermessungs- und Katasterwesen _____Ka - 1
Vorbemerkung _____Ka - 1
Inhalte, Ziel und Methodik _____Ka - 1
Kennzahlen _____Ka - 2
Benchmarks und Potenziale _____Ka - 3
Situation im Vermessungs- und Katasteramt _____Ka - 3
Ausgangslage _____Ka - 3
Finanzielle Situation im Vermessungs- und Katasterwesen _Ka - 4
Produkte des Vermessungs- und Katasterwesens _____Ka - 6
Organisatorische und personelle Situation des Vermessungs- und Katasterwesens _____Ka - 8
Prüfungsschwerpunkte im Vermessungs- und Katasterwesen Ka - 19
Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessung __Ka - 20
Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten___Ka - 24
Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters (LIKA) _____Ka - 41
Geoinformationssystem, Kartenherstellung und Reproduktion _____Ka - 43
Grundstückswertermittlung _____Ka - 45
KIWI–Kennzahl „Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner“ _____Ka - 46
Bereinigte Ausgaben für das Vermessungs- und Katasterwesen je Einwohner _____Ka - 49
Potenziale und Fazit_____Ka - 50

Kultur und Erwachsenenbildung _____Ku - 1
Vorbemerkung _____ Ku - 1
Inhalt, Ziel und Methodik _____ Ku - 1
Kennzahlen _____ Ku - 2
Kultur allgemein _____ Ku - 3
Kennzahl Zuschussbedarf Kultur je Einwohner _____ Ku - 6
Stadtbibliothek Oberhausen _____ Ku - 8
Analyse der vorgefundenen Situation _____ Ku - 8
Kiwi-Kennzahl „Zuschussbedarf Bibliothek“ _____ Ku - 16
Musikschule der Stadt Oberhausen _____ Ku - 20
Analyse der vorgefundenen Situation _____ Ku - 22
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf Musikschule“ _____ Ku - 31
Volkshochschule _____ Ku - 34
Analyse der Situation _____ Ku - 34
KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der VHS“ _____ Ku - 45
Potenziale und Fazit_____ Ku - 49

Zur GPA NRW und zur Prüfung

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

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

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

Gemeinsam mit kommunalen Praktikerinnen und Praktikern haben wir Prüfungsleitfäden entwickelt, die sich an aktuellen Fragestellungen orientieren. Diese Leitfäden sind die Basis unserer Prüfungstätigkeit. Hierdurch sichern wir die Qualität und Vergleichbarkeit der Prüfungsinhalte und gewährleisten einheitliche Methoden und Maßstäbe. 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 und dem Ergebnisprotokoll der Schlussbesprechung.

Informationen zur Prüfung in Ihrer Kommune

Die Prüfung in der Stadt Oberhausen hat sich über die Jahre 2007 und 2008 erstreckt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Klaus-Peter Timm-Arnold
Finanzen	Martina Loebardt
Innere Verwaltung	Jeannette Bales, Sylke Brandt
Jugend	Silke Gilles
Soziales	Heinz-Detlef Alberti
Gebäudewirtschaft	Dirk Glasen
Bauleistungen	Sabine Ewald
Infrastruktur	Sabine Ewald
Öffentlicher Gesundheitsdienst	Harry Schütt
Vermessungs- und Katasterwesen	Thomas Görtz
Kultur	Lars Witt

Wie haben wir geprüft?

Um einen umfassenden Vergleich der Wirtschaftlichkeitsdaten zu ermöglichen, haben wir in einem zweistufigen Verfahren alle 23 kreisfreien Städte in NRW parallel durch vier Teams 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 aller Städte 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. Das Ergebnis dieser Besprechung und ein Hinweis zum weiteren Ausräumungsverfahren haben wir in einem Protokoll dokumentiert, das dem Prüfungsbericht beigefügt ist.

Mit welcher Methodik sind wir vorgegangen?

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

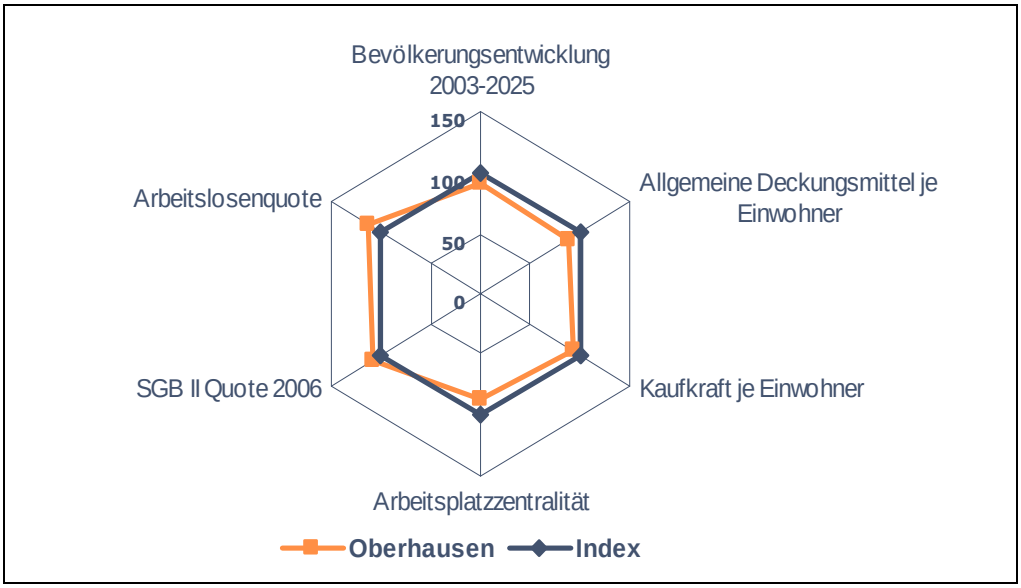
Sie finden hierzu in den Teilberichten fachbezogen nähere Ausführungen.

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

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

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

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



Damit ergibt sich folgendes Cluster:

GPA-Cluster		
Cluster 1	Städte mit hohen Deckungsmitteln, starker Kaufkraft, hoher Arbeitsplatzzentralität und niedrigen bis mittleren SGB II- und Arbeitslosenquoten	Düsseldorf, Bonn, Münster, Köln
Cluster 2	Städte mit hoher bis mittlerer Arbeitsplatzzentralität, durchschnittlichen Deckungsmitteln und Kaufkraftstärken und mittleren SGB II- und Arbeitslosenquoten	Remscheid, Leverkusen, Krefeld, Bielefeld, Bochum, Aachen, Mülheim a.d.R.
Cluster 3	Städte mit durchschnittlichen Deckungsmitteln und Kaufkraftstärken, stabiler bis sinkender Bevölkerungsentwicklung und mittleren bis hohen SGB II- und Arbeitslosenquoten	Dortmund, Essen, Hagen, Mönchengladbach, Solingen, Wuppertal
Cluster 4	Städte mit geringen Deckungsmitteln, niedriger Kaufkraft, geringer Arbeitsplatzzentralität, Bevölkerungsverlusten und durchschnittlichen bis hohen SGB II- und Arbeitslosenquoten	Hamm, Duisburg, Bottrop, Oberhausen, Herne, Gelsenkirchen

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.

Die besonderen Bedingungen, die bei der Untersuchung der Stadt Oberhausen zu berücksichtigen sind, sollen hier noch einmal kurz summarisch aufgeführt werden:

- Die Finanzlage der Stadt Oberhausen ist seit Anfang der 1980-er Jahre – mit Ausnahme von ausgeglichenen Haushalten in den Jahren 1992/1993 – strukturell defizitär. Die Kassenkredite haben im Jahr 2007 die Grenze von 1 Mrd. Euro überschritten. Die Haushaltslage der Stadt Oberhausen stellt sich nicht nur nach Einschätzung der Bezirksregierung Düsseldorf als „extrem kritisch"[1] dar.

- Sowohl die von uns als auch die von der Beratungsgesellschaft BPG aufgezeigten Potenziale in den untersuchten Verwaltungsbereichen[2] reichen nicht aus, um die strukturelle Lücke (2006: 143,7 Mio. €) zu schließen, so dass die Stadt Oberhausen jede eigene Anstrengung unternehmen muss, zusätzliche Einnahmen zu erzielen oder Ausgaben nachhaltig zu senken, zumal die Stadt nach wie vor ein breites Angebot kommunaler Leistungen im freiwilligen Bereich (Bäder, Kulturangebot) aufweist. Standards und freiwillige Leistungen müssen auf den „Prüfstand".

- Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung waren Anlass für ein Abstimmungsgespräch mit dem Innenministerium NRW und der Bezirksregierung Düsseldorf am 10.03.2008.

[1] Verfügung der Bezirksregierung Düsseldorf zum Haushaltssicherungskonzept und zur Haushaltssatzung 2006 vom 20.1.22006, Seite2

[2] Die Untersuchung/Prüfung erstreckte sich nur auf ausgewählte Verwaltungsfelder, so dass in den nicht geprüften Verwaltungsbereichen ebenfalls Verbesserungspotenziale nicht auszuschließen sind.

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 bis 5. Darüber hinaus bilden entsprechende Pfeilsymbole die zukünftigen Entwicklungstendenzen ab. Die zu den einzelnen Kennzahlen ermittelten monetären Potenziale werden in der Regel Einwohner bezogen 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 Aufgaben bezogene Anteil am strukturellen Defizit/freie Spitze pro Einwohner deutlich gemacht. 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 kreisfreien Städte Leistungs- und Produkt bezogene Kennzahlen, die die Bewertung der Einwohner bezogenen Kennzahlen stark beeinflussen. So folgt die Bewertung der Einwohner bezogenen 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 über den KIWI grundsätzlich ein anschauliches Bild über empfehlenswerte Schwerpunkte künftiger Aktivitäten der Stadt 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 in der Stadt Oberhausen.

Die KIWI – Bewertungsmerkmale sind wie folgt definiert:

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

Die KIWI-Bewertung erfolgt auf der Basis der Werte aus dem Haushaltsjahr 2006. Die Ergebnisse des Jahres 2007 werden für die Trendanalyse mit in die Betrachtung einbezogen.

Potenziale und KIWI in Tabellenform

Potenziale

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

Potenziale aus den Fachprüfungen bzw. Teilberichten		
Fachgebiete/Teilberichte	Potenzial in Euro (gerundet auf 1.000 Euro)	Potenzial in Euro je Einwohner
Teilbericht Finanzen	5.490.000	25,09
Teilbericht Innere Verwaltung	2.219.000	10,18
Teilbericht Jugend	12.746.000	580
Teilbericht Soziales	1.134.000	5,20
Teilbericht Infrastruktur	3.193.000	14,64
Teilbericht Gebäudewirtschaft	6.313.000	28,95
Teilbericht Gesundheitsdienst	1.529.000	7,01
Teilbericht Vermessung und Kataster	66.000	0,30
Teilbericht Kultur	10.290.000	47,03
Gesamtpotenzial:	42.980.000	197

Der Prüfung der GPA lag keine vollständige Betrachtung der Kernverwaltung und vor allem nicht 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.

Die Potenzialberechnungen haben wir mit Hilfe der Definition von Zielwerten (Benchmarks) vorgenommen. Hierbei haben wir Zielwerte zugrunde gelegt, die wir tatsächlich in den Städten vorgefunden haben. Neben der rechtmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung haben wir hierbei auch immer die Steuerungsleistung, die diesem guten Wert zugrunde liegt, berücksichtigt.

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

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

KIWI-Tableau

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

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

Tendenzpfeile:

Die Pfeilsymbole bilden die zukünftigen Entwicklungstendenzen ab:

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

Kennzahl	Indikator	Vergleichswerte der kreisfreien Städte			Stadt Oberhausen	Potenzial Euro je Einwohner	Index	Tendenz
		Minimum	Maximum	Mittelwert				
Finanzen								
Strukturelles Defizit/freie Spitze	Euro je Einwohner	-657	479	-154	-657	197*	1	⇩
Innere Verwaltung								
Personalausgaben Innere Verwaltung	Euro je Einwohner	33,52	50,06	41,37	48,80	10,18	1	⇔
Personalausgaben Innere Verwaltung	Euro je Stelle	2.773	5.769	3.827	5.769		1	⇔
Jugend								
Zuschussbedarf des Jugendamtes	Euro je Einwohner	145	247	199	194		2	⇔
Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung	Euro je Einwohner	37	106	80	99	58	2	⇧
Ausgaben der Hilfe zur Erziehung	Euro je Hilfefall	12.750	20.879	16.272	16.800		3	⇧
Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder	Euro je Einwohner	47	102	71	47	0	3	⇩
Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz	Euro je Platz	1.200	2.240	1.794	1.200		3	⇩
Soziales								
Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege	Euro je Einwohner	17,81	47,81	35,23	36,74		2	⇔
Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher	Euro je Leistungsbezieher	5.771	10.199	7.155	6.983	5,20	2	⇔
Gebäudewirtschaft								
Ausgaben für die Bewirtschaftung der Gebäude	Euro je m²	21,17	33,74	27,03	32,10	24,38	2	⇔
Flächenverbrauch	m² BGF je Einwohner	2,09	2,79	2,35	2,09	9,29	3	⇔
Infrastruktur								
Ausgaben für die Straßenunterhaltung	Euro je Einwohner	14,29	52,05	33,25	31,91			
Ausgaben für die Straßenunterhaltung	Euro je m² Straßenfläche	0,38	1,61	1,02	0,74		1	⇔
Ausgaben für Park- und Gartenanlagen	Euro je Einwohner	5,50	20,86	12,32	20,86		1	
Ausgaben für Park- und Gartenanlagen	Euro je ha Grünfläche	4.918	15.900	9.631	14.242	13,68	1	⇔
Öffentlicher Gesundheitsdienst								
Zuschussbedarf des Gesundheitsamtes	Euro je Einwohner	9,07	28,11	15,55	16,08	7,01	2	⇧
Kataster- und Vermessungswesen								
Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung	Euro je Einwohner	5,80	23,04	12,00	5,80	0,30	3	⇔
Kultur- und Erwachsenenbildung								
Zuschussbedarf der Bibliotheken	Euro je Einwohner	5,58	13,95	9,02	9,48	3,90	2	⇩
Zuschussbedarf der Musikschule	Euro je Einwohner	2,81	9,83	5,29	3,40	0,59	3	⇩
Zuschussbedarf der VHS	Euro je Einwohner	-0,27	8,60	2,47	3,29	2,65	2	⇔

* Dieses Gesamtpotenzial ergibt sich nicht aus der Addition der Einzelpotenziale, da sich weitere Potenziale in den Fachbereichen finden, vgl. Potenzialtabelle auf Seite 21.

Ergebnisse im Überblick

Finanzen

- Der Verwaltungshaushalt der Stadt Oberhausen weist durchgängig ein hohes strukturelles Defizit auf, darüber hinaus stellt auch die Finanzplanung der Folgejahre weitere strukturelle Defizite dar. Im Prüfzeitraum übersteigen die bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushaltes die bereinigten Einnahmen um durchschnittlich 29 Prozent; diese Situation erfordert eine noch höhere Ausgabendisziplin als in anderen Städten.

  Die im Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten aufgezeigten Konsolidierungsmaßnahmen, an die in der vorläufigen Haushaltswirtschaft ein besonders strenger Maßstab anzulegen ist, werden von der Stadt Oberhausen nicht konsequent und wirksam umgesetzt.

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

  Durch die steigenden Kassenkredite und die damit verbundenen Zinszahlungen ist die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Stadt Oberhausen stark gefährdet.

  Die Steuerung der Stadt Oberhausen enthält bisher kaum Elemente der mit dem NKF angestrebten Ergebnissteuerung. Durch ein ganzheitliches Controllingkonzept und die Weiterentwicklung des Berichtswesens sollten die Steuerungsmöglichkeiten optimiert werden.

  Die Stadt Oberhausen nimmt die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung und –steuerung durch die dem Oberbürgermeister direkt zugeordnete Stabstelle Beteiligungen wahr. Für eine klare Aufgabenabgrenzung sind seit dem 1. Januar 2003 Beteiligungsrichtlinien in Kraft. Die Stabstelle Beteiligungen ist personell und aufgabenbezogen vergleichsweise gut aufgestellt und erstellt jährlich

einen transparenten und kennzahlenorientierten Beteiligungsbericht. Bedenklich ist die Vielzahl der Beteiligungen selbst, die langjährige negative Jahresergebnisse erwirtschaften. Hier muss eine kritische Auseinandersetzung über Aufgaben und Standards vor dem Hintergrund der Haushaltssituation der Stadt erfolgen. Die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes sind über die formale Betätigungsprüfung hinaus in weiterer Zusammenarbeit mit der Stabstelle Beteiligungen zu ergänzen.

Innere Verwaltung

- Im Rahmen der Prüfung der Inneren Verwaltung erfolgt eine kennzahlengestützte Betrachtung der Personalausgaben in den Produkten Rechnungsprüfung, Recht, Personalmanagement, Finanzmanagement und Organisation. Darüber hinaus haben wir in diesem Prüfgebiet auch Kennzahlenvergleiche für den Bereich der politischen Gremien durchgeführt.

- Im interkommunalen Vergleich der Gesamtpersonalausgaben des Bereiches Innere Verwaltung positioniert sich die Stadt Oberhausen bei der einwohnerbezogenen Betrachtung deutlich über dem Mittelwert und liegt dabei näher am Maximum, denn am Mittelwert; bezogen auf die vollzeitverrechnten Stellen der Kernverwaltung bildet die Stadt den Maximumwert ab. Die Positionierungen auf beiden Betrachtungsebenen indizieren deutlichen Handlungsbedarf.

- Auf Ebene des Personalmanagements konnten in den betrachteten Leistungsbereichen zum Teil deutliche Handlungspotenziale festgestellt werden. Hier gilt es aus unserer Sicht zunächst, angebotene Leistungsstandards sukzessive zu reduzieren. Zudem sollten die Aufgabenwahrnehmung mit eigenem Personal (z. B. Beihilfe) und die organisatorischen Abläufe überprüft werden.

- Unter Berücksichtigung der noch erforderlichen Personalkapazitäten (Arbeitsrückstände nach Umstellung auf SAP u. a.) und der darauf basierenden Personalausgaben positioniert sich die Stadt Oberhausen in der Gesamtbetrachtung der „Personalausgaben (Ist) Finanzmanagement je Einwohner 2006“ deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Handlungspotenziale stellen

wir insbesondere für die Leistungsbereiche Steuern und Abgaben sowie Kasse (Vollstreckung) fest. Aber auch im Leistungsfeld Kasse (Kern) sollte eine aufgabenkritische Organisationsuntersuchung durchgeführt werden, da der interkommunale Kennzahlenvergleich auf weitere Konsolidierungspotenziale hinweisen.

- Im interkommunalen Vergleich der Personalausgaben auf der Ebene der Rechnungsprüfung positioniert sich die Stadt Oberhausen in 2006 unterhalb des Mittelwertes. Hier bietet aus unserer Sicht aber die derzeitige Organisationsstruktur noch Optimierungsmöglichkeiten.

- Für das Produkt Recht empfehlen wir die Definition weiterer geeigneter Erfassungs- und Kennzahlensysteme, um die Aufgabenwahrnehmung transparenter darstellen und auch zu Steuerungszwecken nutzen zu können.

- Die fachliche Unterstützung der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen sollte als Schwerpunktaufgabe für den Bereich der Organisation entsprechende Priorität erhalten. Die Umsetzung von Konsolidierungsprojekten sollte anhand konkreter Zielplanungen erfolgen, die auch eine genaue Bemessung und Steuerung des erforderlichen Personaleinsatzes in diesem Bereich ermöglichen.

- Die Stadt Oberhausen bildet im interkommunalen Kennzahlenvergleich der Ausgaben der politischen Gremien je Einwohner in der Größenklasse 100.000 bis 250.000 Einwohner den Minimalwert ab. Weitere Optimierungspotenziale würden sich in diesem Bereich durch eine Reduzierung der Ratsmandate realisieren lassen, was auch zugleich eine Signalwirkung für notwendige Konsolidierungen im Bereich der Verwaltung entfalten könnte.

Jugend

- Der Zuschussbedarf des Jugendamtes der Stadt Oberhausen liegt in 2006 bei insgesamt 42.331.041 Euro und 194 Euro je Einwohner. In den Jahren 2003 bis 2006 steigt der Zuschussbedarf an.

Der Zuschussbedarf entwickelt sich in Abhängigkeit vom Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder und der Hilfe zur Erziehung. Der Zuschussbedarf dieser beiden Aufgaben umfasst landesweit 70 bis 80 Prozent des Zuschussbedarfes der Jugendämter, in der Stadt Oberhausen sind es sogar 96 Prozent.

Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder liegt in 2006 bei insgesamt 11.693.828 Euro und 47 Euro je Einwohner. Er wird beeinflusst durch die Ausprägung der Angebots- und die Trägerstruktur. Die vergleichbar kostengünstig ausgeprägte Angebotsstruktur und der niedrige Anteil von armen Trägern sowie die vergleichsweise niedrigen Betriebskosten der Tageseinrichtungen insgesamt begründen die Höhe des Zuschussbedarfes im interkommunalen Vergleich. Im Rahmen der Qualitätssicherung sollten in diesem Bereich personalwirtschaftliche Investitionen vorgenommen werden.

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung liegt bei insgesamt 28.834.666 Euro und bei 99 Euro je Einwohner. Im Betrachtungszeitraum steigt der Zuschussbedarf kontinuierlich an.

Die Leistungsdichte liegt mit 30 von 1.000 Einwohnern unter 21 Jahren vergleichbar hoch, Leistung und Wirtschaftlichkeit der Hilfe zur Erziehung bieten insofern weitere Potenziale zur Ergebnisverbesserung, die im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum erreicht werden können. Die Leistungssteuerung kann optimiert werden, insbesondere durch Ausprägung der Qualität der Hilfeplansteuerung, des Weiteren durch den konsequenten Ausbau von präventiven Hilfen, die Differenzierung der Vollzeitpflegeangebote und die Erprobung von Reintegrationsmodellen.

Die starke Ausprägung der Qualität der Steuerungsleistungen im Jugendamt, insbesondere die Budgetsteuerung der Hilfe zur Erziehung, die präventiv ausgeprägte Wirksamkeit der Leistungen und die Ziel- und Ergebnisorientierung der Steuerung des Jugendamtes insgesamt bieten gute Voraussetzungen, die Potenziale zu erzielen.

Die im Bericht aufgezeigten Möglichkeiten der Ergebnisverbesserung (Potenziale) belaufen sich im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum im Jahr 2011 auf insgesamt rund 15,7 Millionen Euro, je Einwohner auf rund 72 Euro.

Soziales

- Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege liegt im Jahr 2006 in der Stadt Oberhausen bei insgesamt 8.016.362 Euro und bei 36,74 Euro je Einwohner. In den Jahren 2003 bis 2006 liegt der Zuschussbedarf je Einwohner auf einem gleich hohen Niveau.

  Die Ausgaben je Leistungsbezieher liegen mit 6.935 Euro beim interkommunalen Vergleich im Mittelfeld, heben sich aber deutlich von den Bestwerten ab. Leistung und Wirtschaftlichkeit der Hilfe zur Pflege bieten insofern Potenziale zur Ergebnisverbesserung, die mittelfristig erreicht werden kann. Die Stadt Oberhausen muss die Problematik erkennen und mit einem Handlungskonzept die ersten Weichen zu einer Ergebnisverbesserung stellen. Viele Instrumente und Angebote in der Altenhilfe und Pflege sind in anderen Städten bereits erfolgreich entwickelt und installiert worden.

  Weitere Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Angebotssteuerung mit den Zielen der Weiterentwicklung und Inanspruchnahme ambulanter Wohn- und Pflegeangebote und der Vermeidung steigender Pflegeplatzdichten sehen wir neben den im Bericht beschriebenen Empfehlungen vor allem in dem Aufbau kleinräumiger Netzwerke in der Altenhilfe und Verzahnung der pflegerischen Versorgung sowie in der Verbesserung der komplementären Hilfen und Pflege ergänzenden Leistungen zur Förderung des Verbleibs in der eigenen Häuslichkeit. Ambulant organisierte Wohn- und Pflegeangebote (betreutes Wohnen, Hausgemeinschaften) sollten in Zusammenarbeit mit Investoren und den Trägern weiterentwickelt werden. In der Leistungsorganisation sollte eine Qualitätssicherung eingeführt werden.

  Die im Bericht aufgezeigten Möglichkeiten der Ergebnisverbesserung (Potenziale) belaufen sich mittelfristig auf insgesamt 2,05 Millionen Euro, je Einwohner 9,40 Euro. Die gesamtwirtschaftliche Situation der Stadt Oberhausen erfordert ein konsequentes Ausschöpfen aller Möglichkeiten der Ergebnisverbesserung.

- Die Stadt Oberhausen wird mit einem Zuschussbedarf je Einwohner und Jahr von 178 Euro für kommunale Leistungen nach den SGB II belastet. Diese Aufwendungen nehmen fast elf Prozent des Verwaltungshaushaltes in Anspruch. Die Belastung resultiert

aus einer hohen Quote von Leistungsberechtigten nach dem SGB II, die mit 12,54 Prozent den landesweiten Mittelwert um beinahe einen Prozentpunkt übersteigt.

Dagegen liegt der Zuschussbedarf je Leistungsbezieher in Höhe von 1.419 Euro unter dem Landesdurchschnitt von 1.507 Euro. Der günstige Wert begründet sich durch den relativ geringen Kaufkraftwert in der Stadt Oberhausen, der Einfluss auf das Mietniveau hat.

Gebäudewirtschaft

- Die Stadt Oberhausen erzielt bei der Kennzahl „Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft" einen durchschnittlichen Wert von 64 Prozent, der Entwicklungsmöglichkeiten signalisiert. Positiv hervorzuheben sind die zentrale Aufgabenwahrnehmung durch die OGM und die damit verbundene Professionalisierung des Gebäudemanagements.

  Die Stadt Oberhausen sollte Ihre Eigentümerfunktion stärker aktiv wahrnehmen. Hier gilt es, strategische Konzepte und Ziele für alle Fachbereiche und Gebäudetypen zu entwickeln, die sich an den Kernaufgaben der Stadt orientieren sollten.

  Die Kennzahlenausprägung „Erfüllungsgrad Energiemanagement" liegt bei 74 Prozent und ist über strategische Zielvorgaben durch die Stadt Oberhausen zum Energiemanagement, über eine verbesserte Nutzungsplanung und die Erstellung von Energieberichten weiter steigerungsfähig.

  Die Kennzahlenergebnisse bei den Versorgungsmedien (Verbräuche von Wärme, Strom, Wasser) liegen abseits der Benchmarks. Die technischen und wirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten der OGM (Energiecontrolling, Stromausschreibung) werden ausgenutzt. Potenziale liegen demgemäß in Standortkonzentrationen sowie der Optimierung und der Reduktion von Abend- und Nebennutzungen von Schulen und Turnhallen.

  Die Kennzahl „Personalausgaben der Gebäudewirtschaft je m² BGF" konnte nicht gebildet werden, da von Seiten der OGM keine

Zuordnung des eingesetzten Personals zu den von uns untersuchen Gebäudetypen möglich war.

Die Höhe der Bauunterhaltung bezogen auf den Gebäudewert lässt auf einen nachhaltigen Vermögenserhalt schließen. Die Planung der Instandhaltung geschieht systematisch und vorausschauend durch die OGM in Abstimmung mit sechs Bauherrenfachbereichen.

Die Betrachtung der Reinigungsleistungen auf Basis der Kennzahlenwerte 2006 ergibt sowohl für die Eigen- als auch die Fremdreinigung Handlungsnotwendigkeiten. Diese wurden allerdings durch die OGM weitgehend erkannt und in Form einer europaweiten Ausschreibung für die Fremdreinigung und Leistungsverdichtungen in der Eigenreinigung umgesetzt. Kritisch sehen wir die Situation der Hausmeisterdienste. Diese bilden den Maximumwert des interkommunalen Vergleiches ab und überschreiten den Benchmark um mehr als 100 Prozent. Hier empfehlen wir dringend organisatorische Änderungen.

Die Kennzahlenwerte zum Flächenmanagement sind grundsätzlich unauffällig, enthalten jedoch Potenziale. Ein strategisches vorausschauendes Flächenmanagement sollte von der Stadt Oberhausen aufgebaut werden, insbesondere da die bei der OGM gepflegten Flächendaten dies kurzfristig ermöglichen würden.

Bezogen auf die Schulflächen ist zwischen Primar- und Sekundarbereich zu unterscheiden. Im Bereich der weiterführenden Schulen bildet die Stadt Oberhausen den Benchmark ab. Gleichwohl zeigt die demografische Entwicklung Handlungsnotwendigkeiten für die Zukunft auf. Im Bereich der Grundschulen besteht bereits jetzt Handlungsdruck, da die Kennzahl zum „Flächenverbrauch je Grundschüler" Flächenüberhänge aufzeigt, die sich im Schulentwicklungsplan 2006 - 2010 in Form von Unterschreitungen der Klassensollstärken sowie der Reduzierung von Zügigkeiten zeigen. Die demografische Entwicklung verschärft diese Tendenz noch.

Bauleistung

- Die Allgemeine Korruptionsprävention ist gut aufgestellt mit einigen erkennbaren Optimierungspotenzialen. Unbedingt zu beachten sind die Meldungen gem. § 16 des KorruptionsbG.

  Bei der Organisation des Vergabewesens sollte die zentrale Submissionsstelle in eine zentrale Vergabestelle erweitert und das gesamte Vergabewesen durch eine Dienstanweisung geregelt werden.

  Das Nachtragswesen sollte durch eine Dienstanweisung vereinheitlicht und genaue Arbeitsschritte vorgegeben werden.

  Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir beim Bauinvestitionscontrolling durch:

  - das Einführen einer eigenständigen Organisationseinheit für ein Bauinvestitionscontrolling,
  - den Erlass einer Dienstanweisung zum Bauinvestitionscontrolling mit einheitlichen Vorgehensweisen,
  - die frühzeitige Beteiligung aller in Frage kommenden Organisationseinheiten,
  - Einführung eines Projektsteuerungssystems sowie die Dokumentation des Projektablaufes und einen Abschlussbericht.

Infrastruktur

- Die Stadt Oberhausen wendet unterdurchschnittliche Finanzmittel für die Unterhaltung des Straßenvermögens im Vergleich mit allen kreisfreien Städten in NRW auf. Das Straßenkataster hat keine relevante Aussagekraft, es lässt sich weder der tatsächliche Wert des Straßenvermögens ablesen noch eine Aussage zum künftigen finanziellen Aufwand der Unterhaltung treffen. Gleichwohl ist das Führen und zur Verfügung stellen eines Katasters mit allen notwendigen Parametern im Auftrag an die WBO enthalten.

Zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten sollten strategische und operative Zielvorgaben gesetzt werden, ein Controlling und Berichtswesen eingeführt werden und die Datentransparenz durch die Beauftragung nach Leistungspreisen hergestellt werden.

Auf Grund der nicht vorhandenen Einflussnahme auf die WBO wie auf ein eigenes Amt sowie der Beteiligung eines Privatunternehmens am Auftragnehmer ist die Inhouse-Vergabe der Tiefbauleistungen an die WBO rechtswidrig und stellt einen Vergabeverstoß dar.

Die größten Potenziale für die Stadt Oberhausen sehen wir in einer Anpassung des Straßenzustandes an die schlechte Haushaltslage, also in einer Senkung der Unterhaltungsausgaben.

Bei den Energieausgaben je Leuchtpunkt der Straßenbeleuchtung hat die Stadt Oberhausen ein durchschnittliches Ergebnis im interkommunalen Vergleich und weist ein erreichbares Potenzial von ca. 209.000 Euro aus. Optimierungsmöglichkeiten sehen wir in der Reduzierung von Brenndauer und im Einsatz von energiesparenden Leuchtmitteln.

Die Ausgaben für die Grünflächenunterhaltung liegen mit 14.242 Euro je Hektar sehr hoch. Steuerungsmöglichkeiten und Beiträge zur Haushaltskonsolidierung sind in diesem Bereich zurzeit nicht gegeben, da eine Pauschalbeauftragung ohne Leistungswerte oder –positionen an die OGM erfolgt ist. Die ausgewiesenen Potenziale sind nur durch eine Änderung der Beauftragung realisierbar.

Die Beauftragung der OGM mit der Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen erfolgte ohne ein regelndes Vertragswerk und ohne definierte Leistungen. Dies soll erst 4 Jahre nach Beauftragung, Ende 2009, vorgelegt werden.

Die Vergabepraxis der OGM bei Weitergabe von Leistungen an Privatunternehmen ohne Berücksichtigung der VOB Teil A bei Nichtzuschussmaßnahmen verstößt gegen Inhalt und Zweck einer Inhouse-Vergabe und stellt einen gravierenden Rechtsverstoß dar.

Wir sehen ein Potenzial von 2.984.000 Euro in der Reduzierung der Pflegestandards und einer Anpassung an die schlechte finanzielle Situation der Stadt Oberhausen.

Öffentlicher Gesundheitsdienst

- Mit dem „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner" erzielt die Stadt Oberhausen ein Ergebnis über dem Mittelwert aller kreisfreien Städte. Bei einer Orientierung am Benchmark besteht ein rechnerisches Potenzial in Höhe von rund 1,53 Mio. Euro. Dieses ließe sich aus unserer Sicht durch entsprechende Umsteuerung sukzessive auch erreichen.

  Die Ausgaben im Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen spiegeln den Personaleinsatz und die vorrangige Aufgabenwahrnehmung durch eigenes Personal wider. Infolgedessen wird bei den Kennzahlen „Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner" und „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner" im interkommunalen Vergleich ein überdurchschnittliches Ergebnis erreicht.

  Zukünftige Aufgabenwahrnehmungen im Bereich „Gesundheitswesen" müssen sich immer an der aktuellen Haushaltssituation der Stadt Oberhausen orientieren. Dies hat zur Folge, dass bei notwendigen Entscheidungen nach wie vor auch der Grundsatz der Nachrangigkeit staatlichen Handelns in den Fokus zu nehmen ist. Aufgrund dessen sind das „Ob" des zukünftigen Aufgabenbestandes und das „Wie" der zukünftigen Aufgabenerfüllung sowie das damit verbundene Stellenvolumen durch Einbindung von Verwaltung und Politik zu konkretisieren.

  Die Ausnutzung der natürlichen Fluktuation, insbesondere durch altersbedingtes Ausscheiden der Beschäftigten, und zurückgehender Einwohnerzahlen der Altersgruppe der unter 14-Jährigen bieten in diesem Sinne Gestaltungsmöglichkeiten.

Vermessungs- und Katasterwesen

- Der Bereich „Vermessung und Kataster" der Stadt Oberhausen ist gekennzeichnet durch eine schon heute vergleichsweise geringe Personalausstattung mit einer deutlich überdurchschnittlichen Altersstruktur. Zum Erhalt der fachlichen Leistungsfähigkeit müsste

in Zukunft anstelle von weiterem Personalabbau unter Beachtung des „Nothaushaltsrechts" eher noch in einigen Aufgabenbereichen Personal neu eingestellt werden, da ansonsten eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung gefährdet erscheint. Somit bietet der Bereich in der Gesamtbetrachtung nur geringfügige Einsparungspotenziale einzelnen Leistungsbereichen.

Insgesamt gehen wir davon aus, dass sich unter Berücksichtigung dieser Gesamtumstände ein Potenzial ausschließlich im Aufgabengebiet „Übernahme von Teilungsvermessungen" von maximal 1,34 vollzeitverrechneten Stellen realisieren lässt. Dieses Potenzial lässt sich aber nicht kurzfristig, sondern erst nach Wegfall des durch die Parallelführung zweier Lagebezugssysteme verursachten Mehraufwands tatsächlich realisieren.

Hinzu kommen noch geringfügige Potenziale aus dem Stellenbewertungsniveau in den Bereichen „Übernahme von Teilungsvermessungen" und „Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen". Wir empfehlen daher der Stadt Oberhausen dringend, den Umstieg nach ALKIS schnellstmöglich zu betreiben und in diesem Zusammenhang vollständig auf ETRS89/UTM umzustellen.

Zukünftig müssen mit dem eingeschlagenen Weg Richtung modernem Geodatenmanagement Synergien und Mehrwerte aus den vorhandenen Ressourcen gewonnen werden. Geodatenbereitstellung, Geodatenpflege und damit verbundene Beratungsleistungen sind notwendige Handlungsfelder, welche mit entsprechendem qualifiziertem Personal besetzt werden müssen. Die Vorgaben der europäischen Union zur Umsetzung der INSPIRE - Richtlinien müssen hierbei erfüllt werden.

Das bzgl. des Produkts „Verfahren zur Erneuerung des LIKA" theoretisch bestehende Potenzial kann faktisch nicht zum Stellenabbau genutzt werden, da die derzeit dort eingesetzten Mitarbeiter nach Beendigung dieser Projekte wieder in ihren vorherigen oder anderen derzeit unterbesetzten Aufgabengebieten eingesetzt werden müssen, um dort die derzeitigen Defizite wieder auszugleichen.

Kultur

- Der Anteil der Kulturausgaben am strukturellen Defizit der Stadt Oberhausen beeinflusst dieses mit einem Anteil von 12,5 Prozent nicht unmaßgeblich. In allen Bereichen des Einzelplanes 3, die einen Zuschuss benötigen, ist im Betrachtungszeitraum 2003 bis 2006 keine Verringerung des jeweiligen Zuschussbedarfes festzustellen, obwohl die finanzielle Situation der Stadt dringend eine Reduzierung erfordert hätte.

  Da es sich überwiegend um freiwillige Leistungen der Stadt Oberhausen handelt, sollten - vor allem unter Berücksichtigung der finanziellen Gesamtsituation der Stadt - konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der jeweiligen Zuschussbedarfe vereinbart werden. Dies kann dazu führen, dass Angebote eingeschränkt oder Einrichtungen geschlossen werden.

  Die Stadtbibliothek Oberhausen bietet ihren Bürgern ein umfangreiches Leistungsangebot. Der Zuschussbedarf je Einwohner bewegt sich interkommunal im oberen Bereich. Eine Reduzierung von Standards bei der Anzahl von Außenstellen, Jahresöffnungsstunden und damit verbunden dem Personaleinsatz ist möglich und angesichts der Haushaltslage notwendig. Auch die Erweiterung und die Umstrukturierung der Entgeltordnung wird die Zuschusssituation verbessern.

  Der Zuschussbedarf der Musikschule Oberhausen bewegt sich interkommunal auf einem vergleichsweise unteren Niveau. Trotz steigender Schülerzahlen nimmt der Zuschussbedarf im Betrachtungszeitraum zu. Weitere Konsolidierungsmaßnahmen sind durch Entgelterhöhungen und die vermehrte Beschäftigung von zeitlich befristetem Personal möglich und angesichts der Haushaltslage erforderlich.

  Die VHS Oberhausen weist einen vergleichsweise hohen Zuschussbedarf je Einwohner aus. Handlungsfelder zu einer weiteren Senkung des Zuschussbedarfs sehen wir insbesondere im Personalbereich, im Aufbau eines internen fachbereichsbezogenen Controllings und einer Stärkung des Einnahmebereichs.

Ergebnisse aus den Prüfgebieten

Finanzen

Vorbemerkung

Die überörtliche Prüfung der Stadt Oberhausen bezieht sich auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 2003 bis 2006 und die Beachtung der hierfür einschlägigen Bestimmungen der Gemeindeordnung (GO) und der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO).[1] Um aktuelle und zukünftige Entwicklungen berücksichtigen zu können, haben wir auch die Finanz- und Investitionsplanung in unsere Betrachtung einfließen lassen.

Die festgestellten Entwicklungen und die Positionierungen im interkommunalen Vergleich lassen eine Dokumentation und Analyse der derzeitigen Situation der Stadt Oberhausen zu und sind Ansatzpunkt für Handlungsempfehlungen.

Inhalt, Ziel und Methodik

Ziel der Prüfung ist es, sowohl unter rechtlichen als auch insbesondere unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Finanzsituation der Stadt Oberhausen darzustellen und zu analysieren. Bei dieser Gesamtbetrachtung nehmen wir die Finanzströme ebenso wie die Steuerung der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen in den Blick.

In diesem Zusammenhang sind auch die Themen Beteiligungsmanagement und Verwaltungssteuerung von uns begutachtet worden.

Um das gesamte Aufgabenspektrum zu berücksichtigen, beziehen wir bei verschiedenen Kennzahlen – soweit vorhanden – auch die Sondervermögen ein. Für die Stadt Oberhausen haben wir die Sondervermögen Alteneinrichtungen der Stadt und Theater berücksichtigt. Inwieweit diese Werte einfließen, wird bei der Kennzahlenermittlung zu der Verschuldung der Stadt erläutert.

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

Kennzahlen

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

Im Bereich Finanzen bilden wir die folgende KIWI-Kennzahl, die in diesem Teilbericht unter dem gleichnamigen Unterthema ausführlicher erläutert wird:

- Strukturelles Defizit/freie Spitze je Einwohner

Darüber hinaus werden noch weitere Kennzahlen gebildet:

- Ausgabendeckungsgrade einzelner Gebührenhaushalte
- Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner
- Steuerquote (Steuern zu allgemeinen Deckungsmitteln)
- Zuschussbedarf Soziales zu allgemeinen Deckungsmitteln
- Zuschussbedarf Jugend zu allgemeinen Deckungsmitteln
- Zuschussbedarf Einzelplan 3 zu allgemeinen Deckungsmitteln
- Kassenkreditquote (Kassenkredite zu allgemeinen Deckungsmitteln)
- Kassenkreditzinsen je Einwohner

Beteiligungen

Vorbemerkung

Der wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Betätigung der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen in den Formen des privaten oder öffentlichen Rechts kommt eine große Bedeutung zu. Wie die Selbstverwaltung der Kommunen insgesamt (Art. 28 Abs. 2 GG), kann sich auch die Kommunalwirtschaft nur im Rahmen der Gesetze bewegen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen kommunaler wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Betätigung sind für das Land Nordrhein-Westfalen in den §§ 107 ff. GO normiert.

Die Neuausrichtung der kommunalen Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb, ihre Steuerung zum Beispiel nach dem Neuen Steuerungsmodell mit Budgetierung und Kundenorientierung sowie die absehbare Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) mit der Umstellung des Rechnungswesens wird die „klassische" Verwaltung im Sinne eines „Konzerns Stadt" näher an ihre wirtschaftlichen Beteiligungen heranrücken lassen.

Da die öffentliche Zweckerfüllung und damit die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben Grundlage aller Beteiligungen ist, ergeben sich für die Städte wesentliche Steuerungs- und Kontrollfunktionen. Ob und wie diese ihren Einfluss geltend machen und inwieweit sie dafür über ein funktionstüchtiges und angemessenes Beteiligungsmanagement verfügen ist Gegenstand unserer überörtlichen Prüfung.

Beteiligungen der Stadt Oberhausen

Beteiligung an Unternehmen in privater Rechtsform

Die Stadt Oberhausen ist laut Beteiligungsbericht 2005 (Stand November 2006) an 23 Unternehmen unmittelbar mit mehr als 20 Prozent bzw. mit mehr als 50 Prozent mittelbar beteiligt. Bei 21 dieser Gesellschaften liegt eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Oberhausen mit städtischen Anteilen von zwischen 15,2 und 100 Prozent vor. Es handelt sich dabei um Beteiligungen aus den Sparten Ver- und Entsorgung, Stadt-

entwicklung, Freizeit / Tourismus, Wohnungsgesellschaften und sonstige Unternehmen.

Das Umsatzvolumen der städtischen Beteiligungen verteilt sich im Wesentlichen auf die folgenden Unternehmen:

- Energieversorgung Oberhausen AG (EVO)
- Gemeinschafts-Müll-Verbrennungsanlage Niederrhein GmbH (GMVA)
- Oberhausener Gebäudemanagement GmbH (OGM)
- Wirtschaftsbetriebe Oberhausen GmbH (WBO)
- Stadtwerke Oberhausen AG (STOAG)
- Alteneinrichtungen der Stadt Oberhausen gGmbH (ASO)

Allein aus dieser Aufzählung ist deutlich zu erkennen, wie vielschichtig die Beteiligungslandschaft in Oberhausen ausgeprägt ist und wie viele Aufgaben von städtischen Beteiligungen wahrgenommen werden. Bezogen auf das Jahr 2005 stehen Umsatzerlöse städtischer Beteiligungen in Höhe von 418,50 Mio. Euro Einnahmen im Verwaltungshaushalt in Höhe von rd. 512 Mio. Euro gegenüber, was einem Anteil in Höhe von knapp 82 Prozent entspricht. Das anteilige Stammkapital der Stadt Oberhausen an diesen Beteiligungen beträgt rund 75 Mio. Euro.

Die Daten dokumentieren, dass die Beteiligungen und deren gezielte Steuerung für den Prozess der Haushaltskonsolidierung der Stadt Oberhausen von herausragender finanzwirtschaftlicher Bedeutung sind.

Darüber hinaus führt die Stadt Oberhausen folgende Eigenbetriebe bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen:

- Alteneinrichtungen der Stadt Oberhausen (ASO)
- Theater Oberhausen

Finanzwirtschaftliche Auswirkungen der Beteiligungen auf den Haushalt der Stadt Oberhausen

Nach § 109 Abs. 1 Satz 2 GO sollen kommunale Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt der Stadt abwerfen, soweit dadurch nicht die Erfüllung des öffentlichen Zwecks beeinträchtigt wird. Der Jahresgewinn der wirtschaftlichen Unternehmen (Erträge abzüglich Aufwendungen) soll nach Absatz 2 der vorgenannten Vorschrift so hoch sein, dass außer den für die technische und wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens notwendigen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird. Für Einrichtungen gilt das Gebot wirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung.

Die durch die Beteiligungen erzielten Ergebnisse fallen sehr unterschiedlich aus. Während in den Sparten „Stadtentwicklung" sowie „Freizeit und Tourismus" insgesamt jährliche Verluste in Höhe von knapp 7,1 Mio. Euro erwirtschaftet werden (2005), erzielen andere Sparten positive Jahresergebnisse zwischen 16.000 Euro und knapp 16,0 Mio. Euro. Zu einem positiven Ergebnis tragen in erster Linie mittelbar die Unternehmen Energieversorgung Oberhausen AG (EVO) aber auch die WBO bei.

Über die Konzessionsabgaben bestehen bei der EVO (knapp 10,0 Mio. Euro) und RWW (knapp 3,0 Mio. Euro) direkte Verbindungen zum städtischen Haushalt. Darüber hinaus wird der städtische Haushalt durch die Stadtwerke Oberhausen (STOAG) beeinflusst. Die Stadt Oberhausen ist alleiniger Gesellschafter der STOAG mit einem Stammkapital von rd. 25,6 Mio. Euro. Wesentlicher Gesellschaftsgegenstand ist die Personenbeförderung im Rahmen des ÖPNV. Die STOAG selbst ist an der EVO sowohl direkt (10 Prozent) als auch indirekt über die Mehrheitsgesellschafterin FSO GmbH & Co KG (zu 50 Prozent) beteiligt. Wegen des seit 1. Januar 2004 bestehenden Gewinnabführungsvertrages zwischen der EVO und FSO werden an die STOAG jährlich Gewinne in Höhe von knapp 7,2 Mio. Euro (2005) abgeführt. Neben steuerlichen Aspekten bei der STOAG profitiert die Stadt Oberhausen durch geringere Zahlungen des Infrastrukturkostenausgleichs.

Kritisch sind insbesondere die mehrheitlich verlustbringenden Gesellschaften zu betrachten. Neben der zuvor erwähnten STOAG, der Infrastrukturkostenausgleich verläuft im Betrachtungszeitraum rückläufig auf einem Niveau im Jahr 2005 in Höhe von 12,4 Mio. Euro, ist die Luise-Albertz-Halle (LAH) zu nennen. Die Gesellschaft weist ein negatives Jahresergebnis in Höhe von knapp 1,4 Mio. Euro (2006) auf. Darüber hinaus belastet die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Theater Oberhausen"

mit jährlichen Verlustausgleichen (ca. 7,85 Mio. Euro im Jahr 2006) die Haushaltslage der Stadt deutlich. Hierzu verweisen wir auf unseren Berichtsteil „Kultur- und Erwachsenenbildung".

Die TZU Technologiezentrum Umweltschutz Management GmbH (TZU) ist originär mit der Förderung des Technologietransfers und dem Betreib des Technologiezentrums Umweltschutz befasst. Die Gesellschaft hat sich an der TheatrO. CentrO. GmbH (TCO) beteiligt, die in der Neuen Mitte ein Musicaltheater errichtet hat. Nachfolgend hat die TZU das Gebäude zur Sicherung des Musicalstandortes von der TCO erworben. Die hierfür notwendigen Darlehen sind mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde durch städtische Bürgschaften abgesichert worden. In den nachfolgenden Jahren haben sich insbesondere durch notwendige Wertberichtigungen negative Jahresergebnisse der TZU zwischen 14,6 Mio. EUR (2001) und 3,2 Mio. EUR (2005) ergeben.

Durch die Veräußerung des Theaters und die auf Grundlage eines Ratsbeschlusses vom 03.04.2006 in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde erfolgte Übernahme aller mit dem Musicalengagement zusammen hängender Darlehen, ist die TZU von den Auswirkungen des Musicalengagements befreit. Die Darlehensübernahme hätte auf Grund der Bürgschaftsübernahme in jedem Fall durch die Stadt erfolgen müssen.

Zukünftig beschränkt sich die Funktion der TZU auf die der Eigentümerin der Technologiezentren I, II und IV. Das operative Vermietungsgeschäft hat im Rahmen eines entsprechenden Pachtvertrages die OGM Oberhausener Gebäudemanagement GmbH übernommen. Diese zahlt der TZU eine Pacht, mit der die jeweiligen Darlehen bedient werden. Belastungen der Stadt aus dem TZU-Geschäft sind vertraglich und faktisch ausgeschlossen.

Eine weitere verlustbringende Gesellschaft ist die Luise-Albertz-Halle Tagungs- und Veranstaltungszentrum Oberhausen GmbH (LAH). Sie dient der Stadt und ihren Bürgern als Tagungs- und Veranstaltungszentrum sowie Erholungs-, Versammlungs-, Kultur- und Bildungsstätte. Es besteht zwischen der Gesellschaft und der Stadt Oberhausen ein Verlustausgleichsvertrag vom 8. Februar 1999. Unter Berücksichtigung der Nebenabrede vom 13. Februar 2003 wird der städtische Zuschuss auf knapp 1,2 Mio. Euro begrenzt. In den vergangenen Jahren hat die LAH diesen Zuschuss in jeweils voller Höhe in Anspruch genommen. Eine positive Entwicklung ist in den kommenden Jahren nicht absehbar.

Vor dem Hintergrund der prekären Haushaltssituation der Stadt halten wir es deshalb für unerlässlich, in die notwendige und grundsätzliche Diskussion über die zukünftige Aufgabenwahrnehmung durch die Stadt und die definierten Leistungsstandards auch die Beteiligungen einzubeziehen.

Feststellung

Eine Vielzahl von Beteiligungen und Eigenbetriebe der Stadt Oberhausen belastet in erheblichem Umfang den städtischen Haushalt.

Empfehlung

Wir empfehlen, eine inhaltliche und strategische Auseinandersetzung dahin gehend durchzuführen, welche Aufgaben und Qualitätsstandards die Stadt angesichts der Haushaltslage zukünftig wahrnehmen kann. Die Überlegungen sollten sowohl auf den Kernhaushalt als auch auf den Beteiligungsbereich ausgerichtet werden.

Beteiligungsmanagement/-controlling der Stadt Oberhausen

Grundlagen der Beteiligungssteuerung und Kontrolle der Beteiligungen

Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen hat sich bis vor wenigen Jahren in aller Regel noch auf eine übersichtliche Zahl von kleineren Eigenbetrieben, die vorwiegend im Kernbereich der Daseinsvorsorge angesiedelt waren, beschränkt. Das Bild bestimmen heute nicht mehr die Rechtsformen des öffentlichen Rechts, etwa die kommunalen Eigenbetriebe, sondern privatrechtliche Rechtsformen haben in den meisten Kommunen ein starkes Übergewicht.

Aus der gewachsenen Bedeutung der wirtschaftlichen Betätigung der privatwirtschaftlichen Unternehmen folgen zahlreiche neue Chancen und Aufgaben, derer sich eine moderne kommunale Beteiligungsverwaltung annehmen muss, um die Erfüllung des spezifischen öffentlichen Zwecks

der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung zu gewährleisten und um finanzielle Fehlentwicklungen zu Lasten der kommunalen Haushalte zu vermeiden. Diese Aufgaben des Beteiligungsmanagements entspringen überwiegend der Verantwortung der Kommune als Anteilseignerin, sie sind aber auch Ausdruck der Servicefunktion, die die Beteiligungsverwaltung wahrnimmt.

Inhalte eines Beteiligungscontrollings

Die vordringlichste Aufgabe der Beteiligungsverwaltung liegt in der Ausarbeitung einer geschlossenen Gesamtsteuerung der städtischen Beteiligungen durch eine verantwortungsbewusste Wahrnehmung der Gesellschafterstellung.

Die Gesamtsteuerung der Beteiligungen beinhaltet die Positionierung der einzelnen Beteiligung im Gesamtkonzern mit dem Ziel, Synergieeffekte auszuschöpfen, Gewinn-/Verlustausgleiche vorzunehmen und die Aufgabenbereiche der Beteiligungsunternehmen voneinander abzugrenzen, um kontraproduktive Konkurrenzsituationen zu vermeiden.

Eng mit der Gesamtsteuerung und ihrer Umsetzung in der einzelnen Beteiligung verknüpft ist die Aufgabe der Ausrichtung der Beteiligungsunternehmen am öffentlichen Zweck und an den kommunalrechtlichen und -politischen Vorgaben. Der öffentliche Zweck der kommunalen Beteiligungen prägt Arbeit und Zielrichtung des städtischen Beteiligungscontrollings und macht den Unterschied zum schwerpunktmäßig betriebswirtschaftlich orientierten Controlling eines Industriekonzerns aus.

Neben die Kontrolle der Beteiligungsunternehmen im Hinblick auf die Erfüllung ihres öffentlichen Zwecks tritt auch im kommunalen Konzern das betriebswirtschaftliche Controlling der Beteiligungsunternehmen, wobei zwischen Produkt- und Finanzcontrolling zu unterscheiden ist. Ein Produktcontrolling kann sinnvoller Weise schwerpunktmäßig nur bei den Beteiligungsunternehmen selbst erfolgen, weil hier der nötige Sachverstand vorhanden ist, der eine sinnvolle Kontrolle und Steuerung unternehmensspezifischer Output-Ziele ermöglicht. Allerdings ist die Stadt Oberhausen durchaus in der Lage, über spartenbezogene Ergebnisse und auf der Basis verkaufter Mengen (im Versorgungsbereich) bzw. einem Zuschussbedarf pro Kunde (z.B. im Bereich des Freizeitbads) zumindest ein eingeschränktes Produktcontrolling aufzubauen.

Das Finanzcontrolling, also die Prüfung der Rendite des im Unternehmen investierten gemeindlichen Kapitals, kann dagegen nur losgelöst vom einzelnen Unternehmen erfolgen, weil nur hier die grundlegenden politischen und unternehmerischen Entscheidungen auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Betätigung der Kommune, also Entscheidungen über Gründung, Entwicklung und Fortbestand der einzelnen Unternehmen, getroffen werden können. Grundlage des Finanzcontrollings und damit das wesentliche Informationselement zur Kontrolle, Steuerung und langfristigen Planung bilden betriebswirtschaftliche Kennzahlensysteme, mit deren Hilfe die Rentabilität der gemeindlichen Unternehmen und die Verzinsung des eingesetzten Kapitals ermittelt werden, zum Beispiel durch ein unterjähriges Berichtswesen.

Organisation und Personalausstattung

Der praktisch relevanteste Tätigkeitsbereich einer modernen Beteiligungsverwaltung ist die Wahrnehmung einer Servicefunktion für die Leitung des einzelnen Unternehmens, die Verwaltung und den Rat im operativen Tagesgeschäft. In Oberhausen ist eine vergleichsweise umfangreiche Anzahl von zehn Mitarbeitern (9,5 vollzeitverrechnete Stellen; Stand 30. Juni 2006) mit der Wahrnehmung der Aufgaben in der direkt dem Oberbürgermeister unterstellten Stabstelle Beteiligungen betraut. Die Mitarbeiter entstammen dem klassischen Verwaltungsbereich, es sind aber auch Kaufleute, Betriebswirte und ein Jurist beschäftigt. Zwischenzeitlich ist die Stabstelle im Jahr 2007 um 2,0 Stellen auf 7,5 vollzeitverrechnete Stellen aufgrund von Konsolidierungsmaßnahmen und der Einführung einer Beteiligungssoftware reduziert worden. Hinsichtlich der Personalausstattung verweisen wir auf unseren Berichtsteil „Personalwirtschaft".

Seit 1. Januar 2003 sind die aktuell gültigen Beteiligungsrichtlinien in Kraft. Darin sind Kompetenzen der Steuerung durch den Rat, den Haushaltsausschuss, den Finanzausschuss, die Fachausschüsse, den Verwaltungsvorstand und die Stabstelle Beteiligungen transparent dargestellt.

Feststellung

Die Stadt Oberhausen hat Beteiligungsrichtlinien mit klaren Aufgabenzuordnungen erlassen und dem Beteiligungsbericht beigefügt.

Aus dem spezifischen öffentlichen Zweck kommunaler wirtschaftlicher Betätigung wächst der Beteiligungsverwaltung eine Maklerfunktion zwischen Politik und Kommunalwirtschaft zu, die sie insbesondere durch die Mandatsbetreuung für die von der Kommune entsandten Aufsichtsratsmitglieder, aber auch durch die Interessenvertretung für die Beteiligungsunternehmen gegenüber der Kommunalaufsicht wahrnimmt.

Hinzu kommen Entscheidungshilfen für den Rat und den Verwaltungsvorstand z.B. durch kommunalrechtliche oder betriebswirtschaftliche Gutachten und Stellungnahmen, sowie Beratung und Umsetzungshilfe bei allgemeinen kommunalwirtschaftlichen und gesellschaftsrechtlichen Fragen. Die Aufgaben und Instrumente einer modernen Beteiligungsverwaltung lassen sich wie folgt definieren:

- Aufstellung bzw. Konkretisierung von Grundsätzen für die Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen in finanz- und haushaltswirtschaftlicher Hinsicht, in diesem Zusammenhang auch die Gewährleistung der Prüfungsrechte durch die Gemeinde.

- Vorbereitung von Aufsichtsratssitzungen bzw. Gesellschafterversammlungen: Ziel sollte eine einheitliche Information und ein abgestimmtes Vorgehen der Stadt in den Aufsichtsräten sein. Nach Abstimmung mit den Fachbereichen und dem Oberbürgermeister sollte zu wesentlichen Tagesordnungspunkten eine Kommentierung aus kaufmännischer, gemeinderechtlicher und vertraglicher Sicht erfolgen.

- Controlling- und Informationssystem zur Analyse von Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen durch Zeitreihenanalysen, Plan-Ist-Vergleichen und Ampelfunktionen: Hierzu sollte ein unterjähriges Berichtswesen mit einer Analyse ausgewählter Unternehmen aus verschiedenen Branchen aufgebaut werden.

- Vorbereitung der Wirtschaftsplangespräche auf der Basis des vorgenannten Controlling- und Informationssystems, nach Analyse der Geschäftsberichte sowie gegebenenfalls weiterer Berichte und Unterlagen der Beteiligungen.

- Ratsinformationen: Erstellung regelmäßiger Informationen für den Rat mit Berichten aus den Beteiligungsgesellschaften durch die Beteiligungsverwaltung im Vorfeld von Ratssitzungen. Darüber hinaus sollten Sonderinformationen zu kommunal-, steuer-, und gesellschaftsrechtlichen Themen, wie zum Beispiel die Aus-

wirkung steuerrechtsändernder Gesetze auf die wirtschaftliche Betätigung der Stadt Oberhausen erfolgen.

- Umsetzungsüberwachung der Gemeindeordnung: Prüfung der Voraussetzungen der wirtschaftlichen Betätigung, insbesondere bei Gründungen von neuen Gesellschaften auf der Basis der §§ 107 ff. GO (inkl. der seit der Novellierung der GO erforderlichen Erstellung von Marktanalysen bei wirtschaftlicher Betätigung).

- Erstellung und Weiterentwicklung des Beteiligungsberichts der Stadt Oberhausen: Aufnahme zusätzlicher und steuerungsrelevanter Kennzahlen.

- Datenbankverwaltung: Aufbau einer Unternehmensdatenbank mit schnellen und kompetenten Auskunftsmöglichkeiten und Einstellung der Informationen in ein hausinternes bzw. in ein Ratsinformationssystem.

- Transfer kaufmännischer Instrumente in die Gesamtverwaltung durch Einbringung der kaufmännischen Analyse- und Kontrollinstrumente in andere Verwaltungsprojekte.

In den nächsten Jahren wird sich der Schwerpunkt des Beteiligungsmanagements sicherlich zu einer kritischen Sichtweise der wirtschaftlichen oder durch die öffentliche Zweckerfüllung gebotenen Notwendigkeit der Beteiligung verstärken. Die Leistungen der Verwaltung werden mehr als bisher unter kaufmännischen Gesichtspunkten und neuen Organisationsformen bewertet werden. Im Sinne des oben beschriebenen Diskussionsprozesses (Aufgaben und Standards) kommt der Beteiligungsverwaltung eine bedeutende Rolle zu.

Feststellung

Die Stadt Oberhausen verfügt über eine personell gut ausgestattete, funktionale und zentrale Beteiligungsverwaltung.

Empfehlung

Im Interesse einer optimalen Steuerung der städtischen Beteiligungen und einer Verknüpfung des Berichtswesens „Beteiligungen" mit dem zentralen Controlling der Stadt sollte der bisher eingeschlagene Weg - hin zu einem strategischen Beteiligungsmanagement- konsequent weiterverfolgt werden.

Beteiligungsbericht

Nach § 112 Abs. 3 GO haben die Kommunen jährlich einen Beteiligungsbericht zu erstellen bzw. diesen fortzuschreiben. Nach den Vorgaben der Gemeindeordnung soll der Beteiligungsbericht insbesondere folgende Darstellungen enthalten:

- die Erfüllung des öffentlichen Zwecks,
- die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Beteiligungen,
- die Beteiligungsverhältnisse und
- die Zusammensetzung der Organe der Gesellschaften.

Gegenstand unserer Prüfung bei der Stadt Oberhausen war der anlässlich der Aufstellung der Haushaltssatzung für die Jahre 2007 erstellte Bericht, der die „Beteiligungslandschaft" des Jahres 2006 darstellt und im Wesentlichen die Lageberichte, Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen zum 31. Dezember 2005 enthält.

Im Bericht sind alle wesentlich erscheinenden Beteiligungen der Stadt Oberhausen sowie auch die absoluten und prozentualen Gesellschaftsanteile und die entsprechenden städtischen Vertreter in den Gesellschaftsgremien aufgeführt. Bei den im Bericht dargestellten Beteiligungen werden die og. Anforderungen der Gemeindeordnung hinsichtlich der Angabe der absoluten und relativen Beteiligungsverhältnisse sowie der Zusammensetzung der Gesellschaftsorgane eingehalten. Die öffentliche Zwecksetzung der Beteiligungen ist dagegen lediglich relativ kurz beschrieben. Angaben zu – insbesondere zukünftigen – finanzwirtschaftlichen Folgewirkungen fehlen völlig.

Feststellung

Der Beteiligungsbericht der Stadt Oberhausen erfüllt die wesentlichen gesetzlichen Vorgaben der aktuellen Gemeindeordnung. Allerdings fehlen in ihm Angaben über die zukünftigen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen für den Haushalt der Stadt Oberhausen und die verbesserte Darstellung des öffentlichen Zwecks.

Sicherstellung der kommunalen Einflussnahme

Gesetzliche Erfordernisse

§ 108 Abs. 1 Nr. 6 GO fordert einen angemessenen Einfluss der Kommune in der Gesellschaft. Unmittelbaren Einfluss auf ihre Beteiligungen können die Städte durch ihre Vertreterinnen und Vertreter in den Aufsichtsgremien nehmen. Die GO verpflichtet die Kommunen deshalb, darauf hinzuwirken, dass ihnen das Recht zur Entsendung von Mitgliedern in die Aufsichtsgremien eingeräumt wird.

Die kommunalen Vertreter in den Organen von Gesellschaften haben gemäß § 113 GO die Interessen der Stadt zu verfolgen; sie sind an Beschlüsse des Rates etc. gebunden. Sie unterliegen seinem Weisungsrecht. Um die Verwaltungsleitung einzubinden, sieht § 113 GO außerdem vor, dass bei mehr als einem Vertreter der Oberbürgermeister selbst bzw. ein von ihm vorgeschlagener Verwaltungsmitarbeiter Mitglied eines Aufsichtsrates sein muss. Wir weisen in diesem Zusammenhang ergänzend darauf hin, dass nach Erlass des Innenministers vom 24. Januar 2000 (III A 2 – 10.10.10-1595/99) § 113 GO auch auf mittelbare Beteiligungen anzuwenden ist.

Feststellung

Die gesetzlichen Anforderungen zur kommunalen Einflussnahme in den Aufsichtsgremien der unmittelbaren Beteiligungen werden durch die Stadt Oberhausen erfüllt.

Betätigungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt (RPA)

Sofern eine Gebietskörperschaft die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in der Rechtsform des privaten Rechts hält, soll sie nach § 112 Abs. 1 GO die ihr nach § 53 Abs. 1 HGrG zustehenden Rechte ausüben und zusätzlich darauf hinwirken, dass ihr die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden. Gemäß § 103 Abs. 2 GO kann der Rat dem Rechnungsprüfungsamt die Prüfung der Betätigung der Gemeinde als Gesellschafter, Aktionär oder Mitglied in Gesellschaften und anderen

Vereinigungen des privaten Rechts oder in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts übertragen (Betätigungsprüfung).

Diese Betätigungsprüfung umfasst nur das Verhalten der Kommune als Aktionärin, Gesellschafterin oder Mitglied in Gesellschaften etc. des privaten Rechts, nicht hingegen das Handeln der Gesellschaften selbst. Geprüft wird also die wirtschaftliche bzw. nicht wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde nach § 107 ff. GO, wie sie von den Städten und Gemeinden wahrgenommen wird.

Der Rat der Stadt Oberhausen hat per Dienstanweisung für den Bereich Rechnungsprüfung vom 15. Dezember 1997 die vollständige Betätigungsprüfung formal nach § 103 Abs. 2 übertragen.

Für die erweiterten Prüf- und Einsichtsrechte ist darüber hinaus eine Verankerung der sich aus § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse in den Gesellschaftsverträgen der einzelnen Mehrheitsbeteiligungen notwendig. Die Befugnisse sind nach Auskunft des örtlichen RPA in nahezu allen Gesellschaftsverträgen vorgesehen. Ausnahmen bilden dabei die Betriebsgesellschaft Radio Mülheim / Oberhausen mbH und der Verband der kommunalen RWE Aktionäre GmbH.

In der Praxis sind stichprobenartige Betätigungsprüfungen in der Stabstelle selbst, nicht in den Beteiligungen selbst durchgeführt worden. Unterjährige Prüfungen finden bisher nicht statt. Im Rahmen dieser Prüfungen sind Jahresabschlüsse von bedeutenden Beteiligungen stichprobenartig ausgewertet worden. Insbesondere wurden direkte (Leistungsentgelte) und indirekte (Gewinnabführungen) Zahlungsströme im Einzelplan 8 hinsichtlich rechtlicher Vereinbarungen untersucht. Informationelle Grundlagen für die Schwerpunkte der Betätigungsprüfung bilden dabei in erster Linie die dem Rechnungsprüfungsamt vorliegenden Vorgänge in Form der Jahresprüfberichte der Beteiligungen, der Gesellschaftsverträge, des Beteiligungsberichts sowie der Einladungen und Niederschriften der Gremien.

Feststellung

Die Betätigungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Oberhausen erfolgt im Wesentlichen im Rahmen der jährlichen Prüfung der kommunalen Jahresrechnungen.

Das RPA könnte verstärkt bei wesentlichen Veränderungen der Oberhausener Beteiligungslandschaft, z.B. im Zusammenhang mit der Einhaltung von Verfahrensvorschriften wie Anzeigeverfahren oder der Umsetzung gesetzlicher Änderungen in den Gesellschaftsverträgen, u.ä., eingebunden werden. Dafür bietet sich eine enge Zusammenarbeit des Rechnungsprüfungsamts mit der Stabstelle Beteiligungen an.

Über diese Schwerpunkte hinaus ließe sich perspektivisch nach unserer Einschätzung die Betätigungsprüfung durch die Definition klarer Prüffelder, Aufgaben und Tätigungsbereiche intensivieren. So könnte sich das Rechnungsprüfungsamt z.B. im Vorfeld anstehender Entscheidungen über die Anpassung bzw. Änderung der Beteiligungsstruktur als Partner der Beteiligungsverwaltung mit der Erstellung von Folgewirkungsberechnungen befassen, um zukünftige finanzwirtschaftliche Auswirkungen strategischer Unternehmensentscheidungen zu ermitteln.

Über diese denkbaren wirtschaftlichen Aufgabenfelder hinaus erscheint uns eine inhaltlich-rechtliche Schwerpunktsetzung des Rechnungsprüfungsamts durch die permanente Beobachtung der öffentlichen Zwecksetzung der städtischen Beteiligungen erforderlich.

Empfehlung

Die Betätigungsprüfung des Rechnungsprüfungsamts der Stadt Oberhausen sollte stärker mit einem differenzierten und strukturierten Prüfungsansatz ausgestattet werden. So könnte z.B. die Betrachtung der finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen neben einer rein formalen Betätigungsprüfung die Prüftätigkeit des Rechnungsprüfungsamts anreichern.

Fazit

Die Stadt Oberhausen nimmt die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung und –steuerung durch die dem Oberbürgermeister direkt zugeordneten Stabstelle Beteiligungen wahr. Für eine klare Aufgabenabgrenzung sind seit dem 1. Januar 2003 Beteiligungsrichtlinien in Kraft. Die Stabstelle Beteiligungen ist personell und aufgabenbezogen vergleichsweise gut aufgestellt und erstellt jährlich einen transparenten und kennzahlenorientierten Beteiligungsbericht. Bedenklich ist die Vielzahl der Beteiligungen selbst, die langjährige negative Jahresergebnisse erwirtschaften. Hier muss eine kritische Auseinandersetzung über Aufgaben und Standards vor dem Hintergrund der Haushaltssituation der Stadt erfolgen. Die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes sind über die formale Betätigungsprüfung hinaus in weiterer Zusammenarbeit mit der Stabstelle Beteiligungen zu ergänzen.

Verwaltungssteuerung und Controlling

Vor dem Hintergrund der teilweise schwierigen Finanzsituationen der kreisfreien Städte ist die Steuerung der Verwaltung ein wichtiger Faktor. Planung, Vollzug und Kontrolle des Haushalts sind Bestandteil eines finanzwirtschaftlich ausgerichteten und ergebnisorientierten Managementprozesses. Den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente sehen wir in diesem Kontext als Voraussetzung, um den städtischen Ressourceneinsatz effektiv und effizient zu gestalten.

Dabei ist es wichtig, nicht nur einzelne Instrumente isoliert einzusetzen, sondern ein Gesamtsteuerungskonzept zu entwickeln, das verschiedene betriebswirtschaftliche Instrumente in ihrer Kombination berücksichtigt.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen von Entscheidungsalternativen können anhand eines Controllingsystems aufgezeigt werden. Daten und Informationen können im Rahmen eines Controllingprozesses aufbereitet werden, der so das Handeln und die Ziele der Stadt dokumentiert.

Controlling verstehen wir dabei als einen permanenten und ergebnisorientierten Steuerungsprozess.

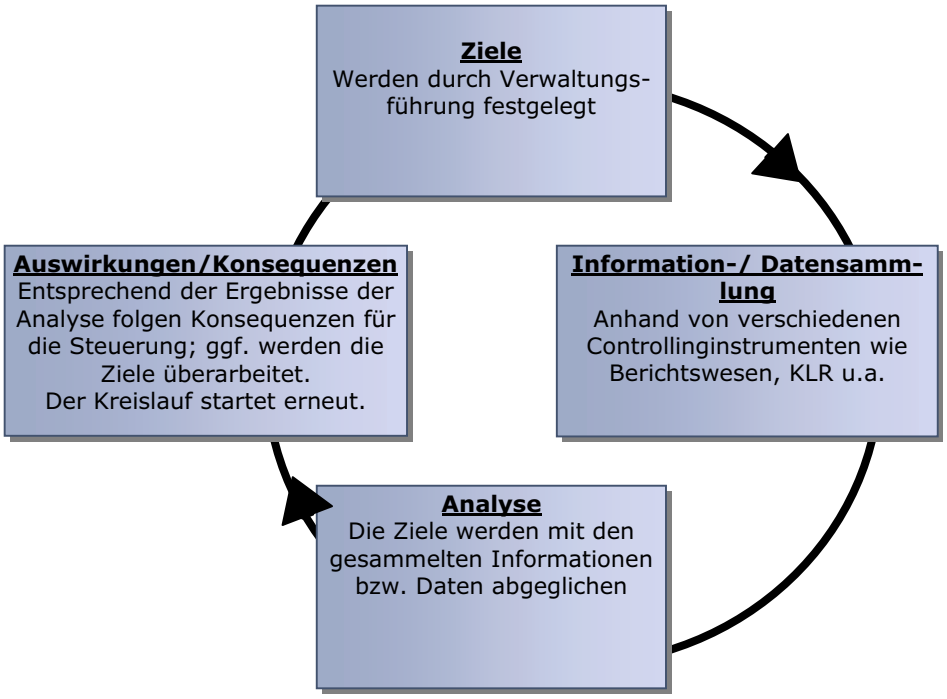
Bei der Beschreibung eines optimalen Controllingsystems gibt es nicht den „einen besten Weg". Vielmehr ist das zu installierende System auf die spezifischen Anforderungen und Gegebenheiten der vorgefundenen städtischen Organisation abzustimmen, wobei letztlich auch die Optimierung des Status quo der jeweiligen Organisation ein Aspekt sein kann.

Auch wenn es nicht den „einen besten Weg" geben wird, so können dennoch einheitliche Kriterien eines optimierten Steuerungsprozesses beschrieben werden.

Das Controllingsystem gliedert sich dabei grundsätzlich in zwei Teilbereiche:

Teilbereiche des Controlling	
strategisches (zentral - dezentral)	**operatives (zentral - dezentral)**
mittel- bis langfristige Ausrichtung dauerhafte Aufgabenerfüllung zukünftige Ausrichtung und Ausgestaltung des Verwaltungshandelns (Leitziele) Entwicklung zukünftiger und optimale Nutzung vorhandener Erfolgspotenziale	Ausrichtung eher auf aktuelle Aktivitäten bezogen (Nutzung vorhandener Potenziale im Sinne vereinbarter Ziele) Eingreifen bei Gefährdung der Zielerreichung oder drohender Budgetüberschreitung
Fragen zur Effektivität	Fragen zur Effizienz

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



Strategisches Controlling

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.

In einem ersten Schritt hat die Verwaltungsführung der Stadt Oberhausen beschlossen, ein Leitbild für die Beschäftigten der Stadtverwaltung zu erarbeiten.

Damit wollte man nach vielen Umstrukturierungsprozessen

- die Identifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ihrer Verwaltung steigern,
- das Zusammengehörigkeitsgefühl der Beschäftigten untereinander fördern und
- die Grundlagen der Werte kommunizieren, die „in dem sozialen Netz der Stadt" Relevanz haben.

Das Leitbild gestalteten Verwaltungsführung, Beschäftigte und Personalvertretung gemeinsam.

Zur Aufgabe eines strategischen Controllings gehört es, darauf hinzuwirken, dass das Verwaltungshandeln auf die Verwirklichung der definierten Ziele ausgerichtet ist. Außerdem sollte eine Verknüpfung mit dem operativen Controlling vorhanden sein.

Operative Steuerung

Das operative Controlling bezieht sich auf die Planung, Überwachung und Steuerung der Einhaltung der Zielsetzungen der einzelnen Organisationseinheiten innerhalb der Stadtverwaltung. Durch operatives Controlling soll die interne Systemsteuerung verbessert werden. Hierbei geht es darum, die für das „Tagesgeschäft" relevanten Informationen zusammenzustellen, auszuwerten und bedarfsgerecht zur Verfügung zu stellen.

Zu den Arbeitsschwerpunkten des operativen Controlling gehören daher folgende Aufgaben:

- Auswertung des Berichtswesens,
- Abweichungsanalysen und die Ermittlung des Zielerreichungsgrades bei operationalisierten, d. h. messbaren Zielen,
- Anregung von Gegensteuerungsmaßnahmen bei erkannten Defiziten in den Bereichen Zielerreichung und Budget.

Bei der Stadt Oberhausen liegt ein ganzheitliches Steuerungskonzept bisher nicht vor, Controllingelemente sind bisher nur in Ansätzen vorhanden. Zwar sind in den größeren Ämtern bereits Controller eingesetzt, eine zentrale Koordinierung erfolgt jedoch nicht, auch fließen die erhobenen Informationen nicht an einer Stelle zusammen.

Durch die Einführung eines umfassenden Controllingsystems können auch in Oberhausen eine höhere Transparenz und bessere Voraussetzungen für eine zielgerichtete Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel geschaffen werden.

Im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Controllings kann auf verschiedene Controllinginstrumente zurückgegriffen werden. Auf einige dieser Instrumente wird unter Bezugnahme der vorgefundenen Situation eingegangen.

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, ein stärkeres Bewusstsein für Wirtschaftlichkeit geschaffen und die Motivation durch integrierte Anreizsysteme gefördert werden. Vor dem Hintergrund der seit Jahren bestehenden haushaltslosen Zeit gibt es bei der Stadt Oberhausen kein Spielraum für Anreizsysteme, die Motivation der Mitarbeiter versucht man deshalb durch die gemeinsame Festlegung eines Leitbildes zu steigern.

Den Fachbereichen der Stadt Oberhausen stehen dennoch Budgets zur Verfügung. 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.

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 Stadt Oberhausen hat für einzelne Teilbereiche bereits eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt.
- Die dabei gewonnenen Erkenntnisse werden hauptsächlich für die Ermittlung und die Verrechnung der internen Leistungsbeziehungen bei den kostenrechnenden Einrichtungen genutzt.
- Im Zuge der Einführung des NKF zum 1.1.2008 beabsichtigt die Stadt Oberhausen eine Ausweitung der Kosten- und Leistungsrechnung auf die gesamte Verwaltung.
- Die Stadt möchte diesen Prozess innerhalb der nächsten zwei Jahre abschließen.

Controllinginstrument Berichtswesen

Unverzichtbar für ein Controllingsystem 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 der Führungsspitze 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 treffen zu lassen.

Die Stadtverwaltung Oberhausen hat keine zentrale Einheit, die für ein unterjähriges Controlling und Berichtswesen zuständig ist. Die einzelnen Fachbereiche erstellen in unterschiedlichen Ausführungen und mit verschiedenen Zielrichtungen Berichte an die Verwaltungsführung und die Politik.

Der Fachbereich Finanzen berichtet im Abstand von drei Monaten über die aktuelle Steuerentwicklung.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen 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 muss auch die Kontrolle des Zielerreichungsgrades der im Rahmen der Haushaltssicherungskonzepte festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen sein.

Insbesondere die Leistungsbeziehungen zwischen der Oberhausener Gebäudemanagement GmbH (OGM) und dem städtischen Haushalt sollten zukünftig transparenter dargestellt werden. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung wird ein – für zwei Jahre festgeschriebener – Betrag direkt an die OGM gezahlt. Dieser beträgt nach Aussage der Kämmerei rund 86 Mio. Euro; davon sind 39,7 Mio. Euro so genannte „Projektkosten". Bei den Projektkosten handelt es sich um Personal- und Sachkosten, die durch die eigene Leistungserbringung (beispielsweise für Boten-, Reinigungs- oder Hausmeisterdienste) der OGM entstehen.

Im Rahmen eines Leistungsvertrages mit der OGM (Stand:01.01.2007) wurde für einen Übergangszeitraum von zwei Jahren ein Pauschalpreis von 36,4 Mio. Euro festgelegt. Der Übergangszeitraum dient dazu, für die im Leistungsvertrag dargestellten 20 Leistungsarten der OGM Einheitspreise festzulegen und die Abrechnung dadurch noch transparenter zu gestalten.

Der mit fast 47 Mio. Euro überwiegende Teil der OGM Leistungen (Fremdleistungen, Gebäudeunterhaltung, Mieten, Nutzungsentgelte etc.) wird bereits seit Jahren detailliert mit den städtischen Rechnungsempfängern abgerechnet.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen, insbesondere im Bereich der Leistungsbeziehungen zwischen dem städtischen Haushalt und der OGM, für mehr Transparenz zu sorgen und die Zusammenarbeit sinnvoll weiter zu entwickeln.

Die in diesem Zusammenhang verabredeten Schritte zum Aufbau eines Leistungsverzeichnisses mit dazugehörigen Einheitspreisen sollten zügig und konsequent umgesetzt werden.

Die OGM sollte durch effiziente und effektive Leistungen den Konsolidierungsprozess bei der Stadt Oberhausen nachhaltig unterstützen.

Einnahmesituation

Einnahmestruktur

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

Anteil der Einnahmearten an den sachlich bereinigten Einnahmen				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
sachlich bereinigte Einnahmen	420.577	387.027	451.314	424.140
Realsteuereinnahmen	95.797	73.271	86.747	113.610
davon Grundsteuer	*29.579*	*29.981*	*30.166*	*30.126*
davon Gewerbesteuer	*66.218*	*43.290*	*56.581*	*83.484*
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern	63.987	59.705	58.910	62.028
Schlüsselzuweisungen	92.638	89.490	96.856	96.128
Einnahmen aus Gebühren und Entgelten	88.286	81.410	85.328	79.940
Hauptgruppe 2 (ohne kalkulatorische Einnahmen)	24.325	28.387	23.732	13.056
davon Gewinnanteile (Grp. 21)	*54*	*7*	*285*	*0*
davon Rückzuführungen	*0*	*0*	*0*	*1.118*
sonstige Einnahmen	55.544	54.764	99.741	59.378

[2] vgl. Ausführungen unter dem Punkt Haushaltsergebnisse

- Im Jahr 2006 konnte auch die Stadt Oberhausen von der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung profitieren. Die Gewerbesteuereinnahmen stiegen gegenüber dem Vorjahr um rund 47 Prozent.

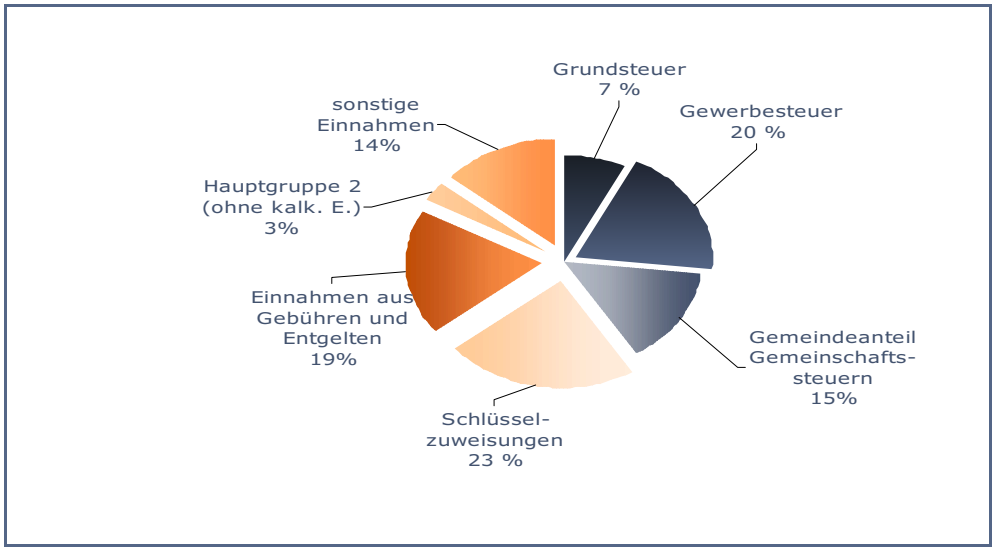
- Die Schlüsselzuweisungen können im Prüfzeitraum als relativ konstant bezeichnet werden, da die Entwicklung der Einnahmesituation der Stadt Oberhausen hinter der Entwicklung der anderen Städte in Nordrhein-Westfalen zurück bleibt.

- Die Stadt Oberhausen ist, bedingt durch die vergleichsweise niedrigen Realsteuereinnahmen, in besonderem Maße auf die ihr durch den kommunalen Finanzausgleich zustehenden Ausgleichszahlungen angewiesen.

- Die überdurchschnittlichen sonstigen Einnahmen im Jahr 2005 wurden durch die Einführung von Hartz IV verursacht. Durch den damit verbundenen Übergang dieser Leistungen in die ARGE erhielt die Stadt Leistungsbeteiligungen beim Arbeitslosengeld II in Höhe von rund 32,9 Mio. Euro.

Grafisch stellt sich diese Struktur wie folgt dar:

Einnahmeanteile der Stadt Oberhausen im Haushaltsjahr 2006



- Die grafische Darstellung unterstreicht die besondere Bedeutung der Ausgleichszahlungen für die Stadt. Mit 23 Prozent liegt der Einnahmeanteil durch Schlüsselzuweisungen über den Gewerbesteuereinnahmen (20 Prozent).

- Dabei kann die Stadt im Jahr 2006 - im Vergleich mit den Vorjahren - besonders hohe Gewerbesteuereinnahmen realisieren. Der Anteil der Gewerbesteuer an den bereinigten Gesamtausgaben des Jahres 2005 betrug lediglich 12,5 Prozent.

Entwicklung der Schlüsselzuweisungen

Darstellung der Berechnung der Schlüsselzuweisung				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Euro			
maßgebliche Wohnbevölkerung	*221.619*	*220.687*	*220.033*	*219.309*
Hundertsatz zum Hauptansatz	126,2	126,2	126,1	126,0
Hauptansatz	279.683	278.507	277.462	276.329
Schüleransatz	33.558	33.840	34.244	34.070
Soziallastenansatz	36.789	42.407	49.679	50.907
Zentralitätsansatz	9.240	9.023	8.877	8.626
Gesamtansatz	359.270	363.777	370.262	369.932
Grundbetrag (gerundet)	633,40	636,37	601.80	622,09
I) Ausgangsmesszahl	227.562.488	231.496.716	222.823.511	230.131.390
II) Steuerkraftmesszahl	111.250.860	132.451.814	115.404.190	123.322.107
90 % Differenz I zu II als Schlüsselzuweisung	104.680.465	89.140.412	96.677.389	96.128.355

* für 2003 Aufteilung in „Investive" (4.606.276 €) und „nicht Investive" (100.074.189 €)

- Erkennbar sind für die Stadt Oberhausen die negativen Auswirkungen aufgrund der rückläufigen Einwohnerzahlen und des Wegfalls von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen, welche sich im Zentralitätsansatz widerspiegelt.

- Angestiegen ist dagegen die Anzahl der Arbeitslosen, die nach der Dauer der Arbeitslosigkeit gewichtet werden und sich im Soziallastenansatz wieder finden.

- Positiv entwickelt haben sich im Betrachtungszeitraum dagegen die Steuereinnahmen, welche sich bereinigt um die Gewerbesteuerumlage in der Steuerkraftmesszahl widerspiegeln.

- Entscheidend für die Höhe der Schlüsselzuweisung ist jedoch letztlich die vom Land bereitgestellte Verbundmasse, die - über den Grundbetrag als Multiplikator - den Kommunen zur Verfügung gestellt wird.

Einnahmen aus Gebühren und Entgelten

Die Beschaffung von finanziellen Mitteln zur Deckung von laufenden Ausgaben der Kommune regelt grundsätzlich § 76 GO. Hiernach hat die Gemeinde primär spezielle Entgelte, wie beispielsweise die Verwaltungs- und Benutzungsgebühren nach Kommunalabgabengesetz (KAG), vorrangig zur Kostendeckung heranzuziehen. Erst in einem zweiten Schritt sollen die verbliebenen Kosten durch das allgemeine Steueraufkommen finanziert werden.

Zur Beurteilung, inwieweit die Gebühren für spezielle Leistungen die mit der Leistungserbringung einhergehenden Kosten decken, ziehen wir den kameralistischen Begriff „Ausgabedeckungsgrad" heran. Je geringer der Deckungsgrad ist, desto stärker wird der kommunale Haushalt finanziell belastet.

Die Ausgabendeckungsgrade der im Rahmen unserer Prüfung betrachteten Bereiche haben sich in den Haushaltsjahren 2003 bis 2006 wie folgt entwickelt:

Ausgabendeckungsgrade					
Bereich	Haushaltsjahr				Mittelwert
	2003	2004	2005	2006	
Rettungsdienst (UA160)	136,93	88,38	80,13	96,37	100,45
Straßenreinigung* (UA 675)	100,00	100,00	100,00	-	100,00
Abwasserbeseitigung (UA 700)	99,92	100,07	100,00	100,00	100,00
Abfallentsorgung (UA 721)	99,87	100,11	100,00	100,00	100,00
Märkte* (UA 730)	95,15	99,83	100,59	-	98,52
Friedhöfe (UA 750)	92,78	84,80	84,41	106,94	92,23

* im Jahr 2006 Pilotbereiche NKF

Grundsätzliches

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht dient die Abschreibung auch zur Substanzerhaltung der in die kostenrechnende Einrichtung eingebrachten investiven Güter. Der Gebührenhaushalt soll nach Beendigung der Nutzungsdauer des Vermögensgegenstandes in der Lage sein, aus den erwirtschafteten Abschreibungen den Ersatzgegenstand zu finanzieren. Dies kann aber nur erreicht werden, wenn von dem nach Ablauf der Nutzungszeit zu zahlenden Neuwert des Gegenstandes abgeschrieben wird, das heißt vom Wiederbeschaffungszeitwert. Auch die Rechtsprechung bestätigt diese Auffassung.[3]

> **Feststellung**
>
> Die Stadt Oberhausen nimmt zurzeit die kalkulatorische Abschreibung auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes vor und schöpft die rechtlichen Möglichkeiten aus.

Über die Gebühren ist gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO auch eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zu veranschlagen. Da die Haushalte der Kommunen eine Kombination aus Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung aufweisen, empfiehlt sich in der Praxis ein Mischzins. Durchgesetzt haben sich Zinssätze in der Spanne von sechs bis sieben Prozent.

Bei der Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung ist der Anschaffungsrestwert des Anlagevermögens unter Abzug von Zuschüssen und Beiträgen Dritter (Abzugskapital) zu Grunde zu legen.

> **Feststellung**
>
> Die Stadt Oberhausen berechnet die kalkulatorischen Zinsen für die Anlagegüter der kostenrechnenden Einrichtung Abwasser auf Basis der Anschaffungskosten unter Zugrundelegung eines kalkulatorischen Zinssatzes von 7,3 Prozent (7,1 Prozent im Jahr 2008).

3 Siehe beispielsweise das Urteil des OVG Münster vom 05.08.1994, 9 A 1248/92.

Abwasserbeseitigung

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben (Rechnungsergebnisse):

Abwasserbeseitigung				
Angaben in Tausend Euro				
	2003	2004	2005	2006
Einnahmen	36.683	36.831	39.839	39.374
Ausgaben	36.714	36.806	39.839	39.374
Überschuss/Fehlbetrag	-31	25	0	0

Die Stadt Oberhausen nimmt jährliche Gebührenkalkulationen vor, die gegebenenfalls zu einer Anpassung der Entwässerungsgebühren führen. Die Benutzungsgebühr für die Inanspruchnahme der Abwasseranlagen wird nach der Menge des Schmutz- und Niederschlagswassers berechnet.

Als zulässiger Gebührenmaßstab für die Berechnung des Schmutzwassers wird die tatsächlich zugeführte Wassermenge auf Basis der Frischwasserentnahme gewählt. Die Benutzungsgebühr für die Ableitung von Niederschlagswasser bemisst sich nach der Größe der bebauten und versiegelten Grundstücksfläche.

Im Rahmen der jährlich durchgeführten Gebührenkalkulation und Nachkalkulation wird eine vollständige Kostendeckung angestrebt und erreicht. Zur Sicherstellung stabiler Gebühren wird auch auf die vorhandene Rücklage zurückgegriffen.

In einem anhängigen Rechtsstreitverfahren vor dem Verwaltungsgericht hat die Stadt Oberhausen die erste Instanz verloren. Eine Entscheidung in der zweiten Instanz und die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen für die Stadt bleiben abzuwarten.

Nach Auskunft der Kämmerei werden - auch unter Berücksichtigung der gerichtlich geforderten Änderungen - die Gebühren der Jahre 2004 und 2005 Bestand haben.

Gebührenhaushalt Straßenreinigung

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben (Rechnungsergebnisse):

Straßenreinigung				
Angaben in Tausend Euro				
	2003	2004	2005	2006*
Einnahmen	4.657	4.404	4.198	
Ausgaben	4.659	4.402	4.198	
Überschuss/Fehlbetrag	-2	2	0	

*ab 2006 NKF-Pilotierung

Die Stadt Oberhausen führt jedes Jahr eine Gebührenbedarfsberechnung im Bereich der Straßenreinigung durch. Führt diese Berechnung zu einer Anpassung der Gebührenart, wird diese für das folgende Jahr neu festgesetzt. Gebührenmaßstab ist dabei der Frontmeter.

Der Winterdienst wird nicht im Rahmen der Gebührenkalkulation erhoben. Zum Ausgleich dieser Ausgaben erhebt die Stadt einen Zuschlag von fünf Prozent auf den Hebesatz der Grundsteuer B.

Die Gebührenkalkulation sieht einen städtischen Anteil von mindestens 20 Prozent pauschal vor.

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 Fachliteratur[4] wird davon ausgegangen, dass der Allgemeininteressenanteil wenigstens 10 Prozent betragen muss.

Im interkommunalen Vergleich aller kreisangehörigen Städte in Nordrhein-Westfalen haben wir Werte von 15 Prozent bis 25 Prozent vorgefunden.

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

Gebührenhaushalt Friedhöfe

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben (Rechnungsergebnisse):

Friedhöfe				
Angaben in Tausend Euro				
	2003	2004	2005	2006
Einnahmen	3.781	3.251	3.231	2.312
Ausgaben	4.075	3.834	3.827	2.162
Überschuss/Fehlbetrag	-294	-583	-596	150

Mit Beginn des Jahres 2006 wurde das Geschäftsfeld Friedhöfe auf die OGM übertragen. Hintergrund dieser Ratsentscheidung war einerseits eine durch die Übertragung erwartete Verbesserung der Finanzsituation innerhalb des Gebührenhaushaltes und andererseits eine erhebliche Reduzierung der Friedhofsgebühren.

In diesem Zusammenhang wurden bereits Vorratsflächen zu allgemeinem Grün umgewidmet, dennoch beträgt der Anteil öffentliches Grün rund 42 Prozent.

Empfehlung

Zur Reduzierung des öffentlichen Grünanteils empfehlen wir der Stadt Oberhausen, weitere Vorratsflächen umzuwidmen und zu veräußern.

Laut Friedhofsbedarfsplanung der Stadt bieten sich hier insbesondere vom Friedhof räumlich getrennte Vorratsflächen auf dem Ostfriedhof an.

Steuereinnahmen

Realsteuereinnahmen

Die Realsteuerhebesätze der Stadt Oberhausen stellen sich wie folgt dar:

Realsteuerhebesätze der Stadt Oberhausen			
Steuerart	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Hebsatz	250 v. H.	505 v. H.	470 v. H.
Anpassung im Jahr	2000	2005	2000

- Der Hebesatz der Grundsteuer wurde letztmalig im Jahr 2005 um fünf Prozentpunkte moderat angehoben
- Im Hebsatz ist ein Anteil von fünf Prozent für den Winterdienst enthalten
- Andere von uns geprüfte Kommunen, die sich ebenfalls in der Haushaltssicherung befinden, haben den Hebesatz für die Grundsteuer B auf bis zu 530 Prozent angehoben.

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte eine Anhebung ihres Hebesatzes für die Grundsteuer B auf 530 Prozent prüfen. Auf Basis des Rechnungsergebnisses für das Jahr 2006 könnten mit dieser Maßnahme Mehreinnahmen in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro realisiert werden.

Unter Berücksichtigung des Aufschlages für den Winterdienst von fünf Prozent betragen die möglichen Mehreinnahmen 1,7 Mio. Euro.

- Der Hebesatz für die Gewerbesteuer liegt seit dem Jahr 2000 bei konstant 470 Prozent
- Die Finanzplanung der Stadt Oberhausen sieht aktuell keine Anpassung der Realsteuerhebesätze vor
- Die kritische finanzielle Lage der Stadt Oberhausen erfordert auch bei der Festlegung des Gewerbesteuerhebesatzes eine Orientierung am oberen Rand unserer Vergleichskommunen

Empfehlung

Durch eine Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes auf 490 Prozent können Mehreinnahmen (Basis: Rechnungsergebnis 2006) in Höhe von rund 3,5 Mio. Euro kurzfristig erreicht werden.

Weitere Steuern

Bei diesen Steuern handelt es sich um örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern wie z.B. Hunde-, Vergnügungs- und Zweitwohnungssteuer mit vergleichsweise geringem Aufkommen.

Eine Zweitwohnsitzsteuer wird von der Stadt Oberhausen nicht erhoben.

Hundesteuer

Im interkommunalen Vergleich stellen sich die Hundesteuersätze wie folgt dar:

Steuersätze für Hundesteuer			
	1. Hund	2. Hund	3. Hund
Minimum	72	84	96
Maximum	156	192	252
Mittelwert	114	134	151
Stadt Oberhausen	120	133	148

Aktuelle Situation:

- Bei der Festlegung ihrer Hundesteuer orientiert sich die Stadt Oberhausen am Mittelwert unserer Vergleichskommunen

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen eine Anpassung der Hundesteuersätze, die sich am Maximalwert im interkommunalen Vergleich orientieren sollte.

Durch eine Erhöhung der Sätze um rund 30 Prozent können Mehreinnahmen von rund 290.000 Euro realisiert werden.

Allgemeine Deckungsmittel

Unter dem Begriff allgemeine Deckungsmittel haben wir für unsere Prüfung die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die anderen 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. Anschließend erfolgt eine Gegenüberstellung dieser Einnahmearten mit den jeweils aktuellen Einwohnerzahlen.

Gleichzeitig dienen uns die allgemeinen Deckungsmittel als Grundlage für die Beurteilung einzelner Zuschussbedarfe (vgl. Unterthemen „Steuerquote sowie Zuschussbedarf Sozialhilfe, Jugendhilfe und Einzelplan 3 im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln").

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

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner im Zeitverlauf in Euro			
2003	2004	2005	2006
1.159,26	1.026,17	1.119,36	1.247,28

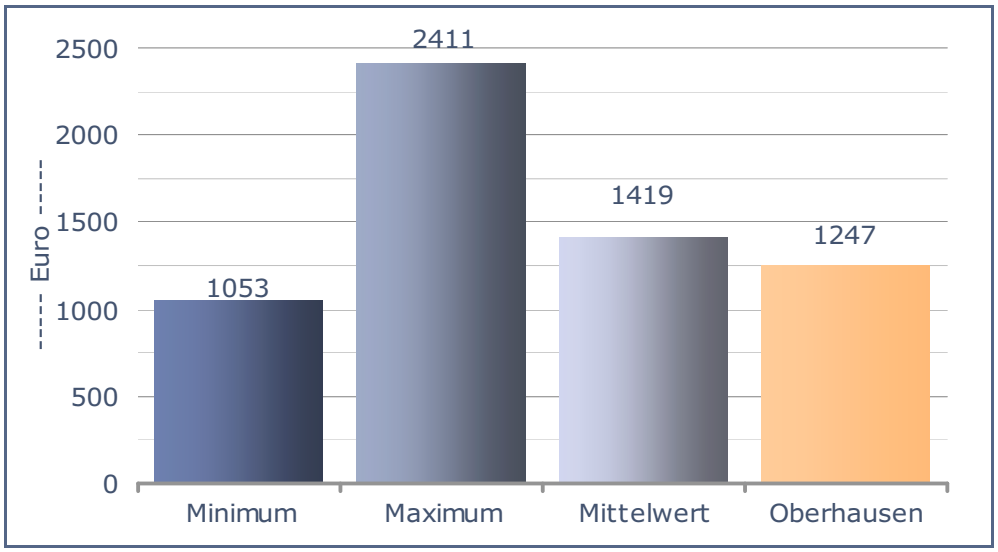
Die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner steigen nach einem Rückgang im Jahr 2004 wieder merklich an. Ursächlich dafür sind:

- Nach einem Einbruch der Gewerbebesteuereinnahmen im Jahr 2004 um rund 23 Mio. Euro, erfolgte ein deutlicher Anstieg dieser Einnahmeart um rund 47 Prozent auf insgesamt 83,5 Mio. Euro.

- Gleichzeitig blieben die Schlüsselzuweisungen relativ konstant bei 96,1 Mio.

Der Vergleich mit den anderen durch uns geprüften Städten führt für das Haushaltsjahr 2006 zu folgendem Ergebnis:

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2006



- Im Jahr 2003 kann die Stadt Oberhausen noch den Mittelwert im interkommunalen Vergleich erreichen, in den Jahren 2004 bis 2006 liegt sie deutlich darunter

- Seit 2004 hat sich der prozentuale Abstand der allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Oberhausen zum jeweils berechneten Mittelwert von 19 auf 13,8 Prozent verringert, dies ist ein Indiz für eine Erholung der städtischen Einnahmen

- Durch die enorme Belastung aus Kassenkreditzinsen und weitere Ausgabesteigerungen kann die Stadt jedoch nicht vom Anstieg der allgemeinen Deckungsmittel profitieren

Feststellung

Mit den vorhandenen allgemeinen Deckungsmitteln gelingt es der Stadt Oberhausen nicht, ihren Haushalt auszugleichen.

Steuerquote

Zur Beurteilung der Herkunft der allgemeinen Deckungsmittel haben wir die Kennzahl Steuerquote gebildet. Dabei unterscheiden wir zwischen Steuereinnahmen und Einahmen aus Schlüsselzuweisungen. Zu diesem Zweck haben wir die Steuereinnahmen der Kommunen ins Verhältnis zu

den allgemeinen Deckungsmitteln gesetzt. Für die Stadt Oberhausen ergibt sich daraus folgende Situation:

Steuerquoten				
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Euro			
Steuermittel gesamt je Einwohner	738,24	618,12	676,89	807,93
Deckungsmittel gesamt je Einwohner	1.159,26	1.026,17	1.119,36	1.247,28
	Angaben in Prozent			
Steuerquote	63,68	60,24	60,47	64,78

Die Steuerquotequote stellt sich im interkommunalen Zeitreihenvergleich wie folgt dar:

Steuerquoten im interkommunalen Vergleich				
	2003	2004	2005	2006
Minimum	53	50	56	52
Maximum	100	100	100	100
Mittelwert	74	73	74	77
Stadt Oberhausen	64	60	60	65

- Die Entwicklung der Steuerquote der Stadt Oberhausen verläuft parallel zur interkommunalen Entwicklung
- Im interkommunalen Vergleich erreicht die Stadt durchgängig eine Positionierung unter dem von uns berechneten Mittelwert
- Um den strukturellen Haushaltsausgleich wieder herstellen zu können, muss es daher Ziel der Stadt sein, die laufenden Ausgaben an das geringe Einnahmeniveau anzupassen.

Feststellung

Im Prüfzeitraum kann die Stadt Oberhausen bei der Kennzahl „Steuerquote" keine Positionierung über dem Mittelwert erreichen. Sie ist in großem Maße von den Ausgleichszahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich abhängig.

Ausgabesituation

Ausgabestruktur

Um die Finanzströme der Stadt Oberhausen darstellen und analysieren zu können, haben wir die Ausgabeanteile der verschiedenen Ausgabearten bezogen auf die sachlich bereinigten Ausgaben[5] ermittelt.

Anteil der Ausgabearten an den sachlich bereinigten Ausgaben				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
sachlich bereinigte Ausgaben	508.637	521.443	564.903	566.718
Personalausgaben	103.422	106.190	109.437	84.333
bereinigte Sachausgaben	155.731	145.092	179.781	182.947
Leistungen der Sozialhilfe	66.728	86.544	40.579	54.147
weitere Zuweisungen und Zuschüsse	83.271	85.424	133.356	134.574
Landschaftsumlage	34.170	37.908	36.372	37.088
Zinsausgaben	31.488	32.431	38.442	40.176
weitere sonstige Finanzausgaben	33.827	27.854	26.936	33.453

Entwicklung im Zeitverlauf:

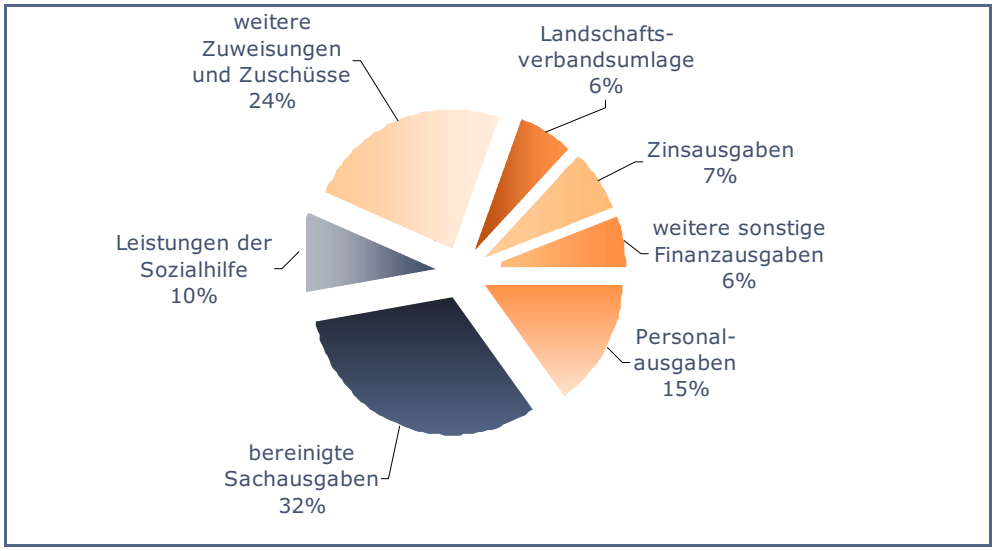
- Der Stadt Oberhausen gelingt es nicht, einen Anstieg der sachlich bereinigten Ausgaben zu verhindern
- Der Anstieg der weiteren Zuschüsse und Zuweisungen im Jahr 2005 basiert auf der Hartz IV Umstellung (vgl. auch Anstieg der sonstigen sachlich bereinigten Einnahmen)
- Die relative Reduzierung der Personalausgaben im Jahr 2006 ergibt sich durch die NKF Einführung einzelner Fachbereiche. Die anteiligen Personalausgaben werden unter der Gruppierung 719 „Zuschüsse an NKF-Pilotierung" gebucht.
- Analog zu der Umstellung einzelner Fachbereiche steigen die weiteren Zuweisungen und Zuschüsse

[5] vgl. Ausführungen unter dem Punkt Haushaltsergebnisse

- Die Zinsausgaben steigen im Prüfzeitraum ebenfalls stark an, weitere Ausführungen zu dieser Ausgabeart finden sich unter dem Berichtsteil „Schuldensituation der Stadt Oberhausen"

Grafisch stellt sich die Situation wie folgt dar:

Ausgabeanteile der Stadt Oberhausen im Jahr 2006



- Ursache für den hohen Anteil der bereinigten Sachausgaben sind die Zahlungen an die OGM, in diesen Sachausgaben sind die von der OGM zu leistenden Personalausgaben bereits enthalten.

- Die weiteren Zuweisungen und Zuschüsse beinhalten die Zuschüsse an die NKF-Pilotbereich in Höhe von rund 83,6 Mio. Euro

Verwendung Allgemeine Deckungsmittel

Die Ausgaben für einzelne Bereiche steigen - teilweise überproportional - an, eine entsprechende Refinanzierung dieser zusätzlichen Ausgaben durch entsprechende allgemeine Deckungsmittel erfolgt nicht generell. Durch unsere Kennzahlen soll dargestellt werden, wie sich einzelne Zuschussbedarfe in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln entwickeln und für welche Zwecke die verfügbaren Einnahmen der Stadt Oberhausen ausgegeben werden.

Zuschussbedarf Leistungen nach dem SGB II je Einwohner zu den allgemeinen Deckungsmitteln

Der Zuschussbedarf Leistungen nach dem SGB II je Einwohner (Berechnung und Erläuterungen der Kennzahl vgl. Teilbericht Soziales) wird in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln der Stadt Oberhausen gesetzt. Durch die Einführung von Hartz IV erfolgt lediglich eine Betrachtung der Jahre 2005 und 2006:

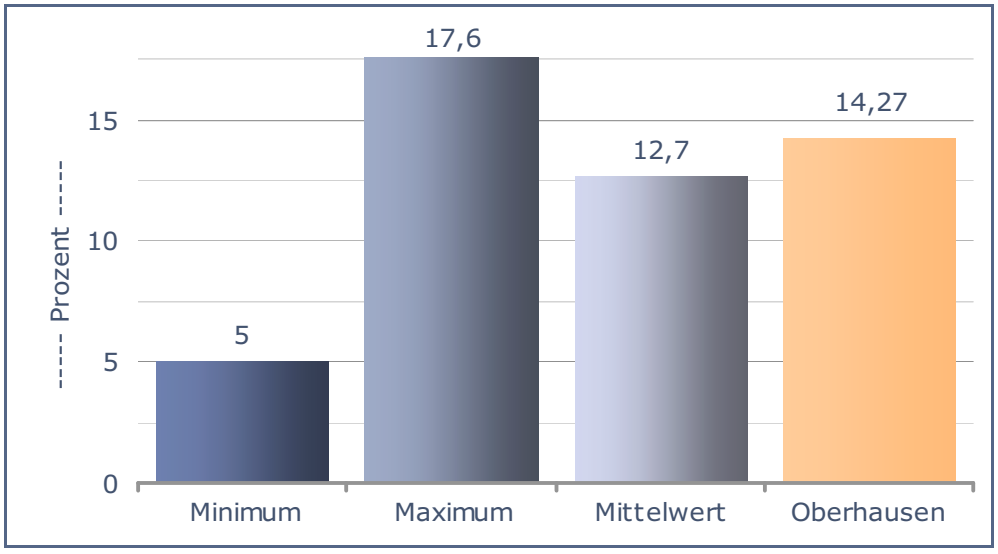
Zuschussbedarf Leistungen nach dem SGB II je Einwohner/allgemeine Deckungsmittel		
	2005	2006
	Angaben in Euro	
Zuschussbedarf je Einwohner	157	178
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.119	1.247
	Angaben in Prozent	
Stadt Oberhausen	14,03	14,27

- Der Zuschussbedarf für Leistungen nach dem SGB II ist um rund 13,4 Prozent gestiegen, demgegenüber stiegen die allgemeinen Deckungsmittel nur um rund 11,4 Prozent an.

- Die Höhe und der Anstieg des Zuschussbedarfes für Leistungen nach dem SGB II ist eine der Ursachen für die deutlich unausgeglichene strukturelle Situation der Stadt Oberhausen

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Kennzahl wie folgt dar:

Zuschussbedarf Leistungen nach dem SGB II zu den allgemeinen Deckungsmitteln 2006



- Die Stadt Oberhausen liegt im interkommunalen Vergleich rund 13 Prozent über dem Mittelwert.

- Damit gehört die Stadt zu den sieben Kommunen, die mehr als 14 Prozent ihrer allgemeinen Deckungsmittel für den Zuschussbedarf nach dem SGB II einsetzen müssen.

Zuschussbedarf Jugend je Einwohner zu den allgemeinen Deckungsmitteln

Der Zuschussbedarf Jugend je Einwohner (Berechnung und Erläuterungen der Kennzahl vgl. Teilbericht Jugend) wird in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln der Stadt Oberhausen gesetzt.

Zuschussbedarf Jugend je Einwohner/allgemeine Deckungsmittel				
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Euro			
Zuschussbedarf Jugend je Einwohner	148,57	162,94	181,77	194,02
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.159,26	1.026,17	1.119,36	1.247,28
	Angaben in Prozent			
Stadt Oberhausen	12,82	15,88	16,24	15,56

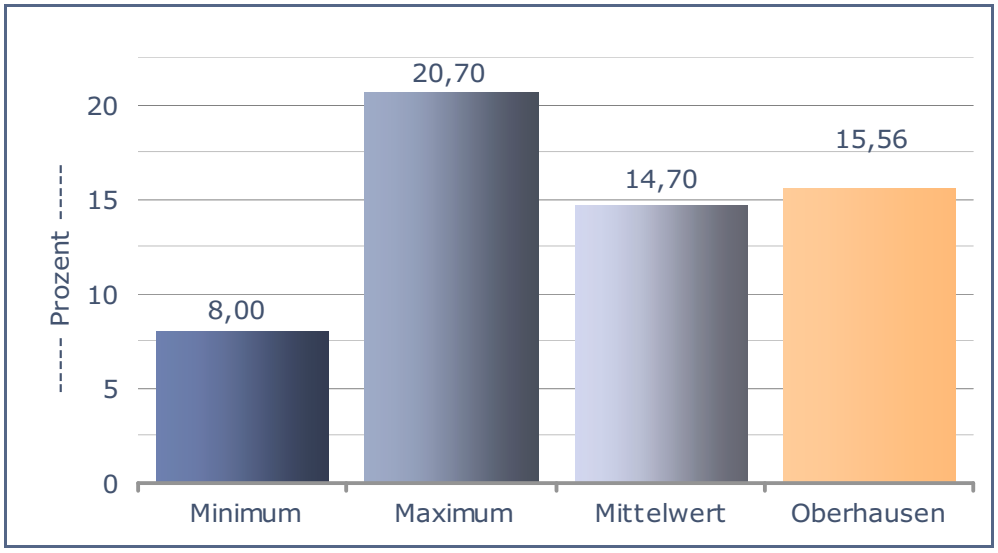
- Der Zuschussbedarf Jugend je Einwohner steigt im Zeitverlauf kontinuierlich an

- Bedingt durch den Anstieg der allgemeinen Deckungsmittel im Jahr 2006 sinkt der Prozentsatz im Jahr 2006

- Sollten die in unserer Fachprüfung Jugend erkannten Verbesserungsmöglichkeiten zügig umgesetzt werden, kann zukünftig mit einer deutlichen Reduzierung des Zuschusses Jugend im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln gerechnet werden.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Kennzahl wie folgt dar:

Zuschussbedarf Jugend zu den allgemeinen Deckungsmitteln 2006



- Der Haushalt der Stadt Oberhausen wird auch durch den Zuschussbedarf Jugend stark belastet
- Die Positionierung im interkommunalen Vergleich unterstreicht die Notwendigkeit, die in diesem Bereich festgestellten Potenziale schnellstmöglich umzusetzen.

Zuschussbedarf Einzelplan 3 je Einwohner zu den allgemeinen Deckungsmitteln

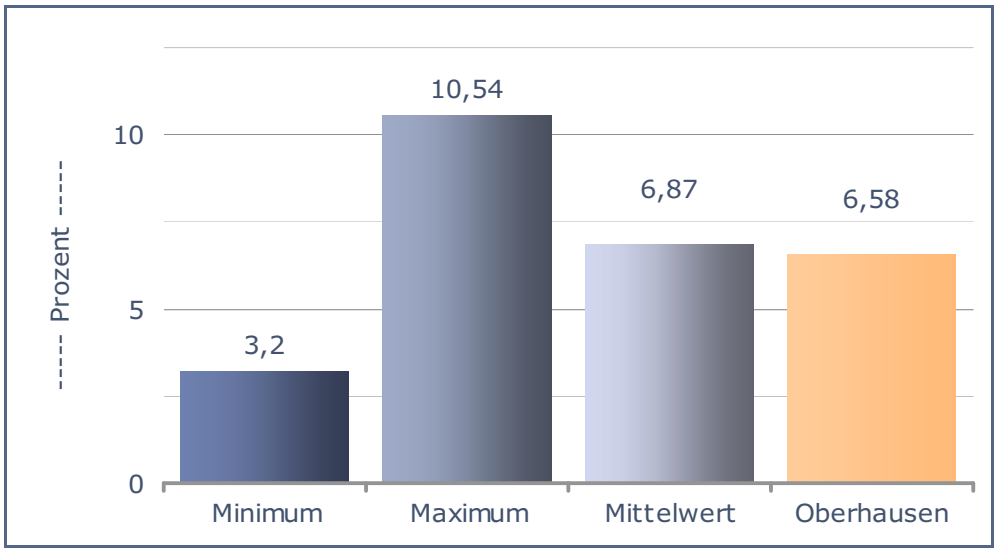
Der Zuschussbedarf Einzelplan 3 je Einwohner (Berechnung und Erläuterungen der Kennzahl vgl. Teilbericht Kultur) wird in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln der Stadt Oberhausen gesetzt.

Zuschussbedarf Einzelplan 3 je Einwohner/allgemeine Deckungsmittel				
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Euro			
Zuschussbedarf Einzelplan 3 je Einwohner	74,08	78,56	79,77	82,03
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.159,26	1.026,17	1.119,36	1.247,28
	Angaben in Prozent			
Stadt Oberhausen	6,39	7,66	7,13	6,58

- Der Zuschussbedarf für den Einzelplan 3 steigt im Zeitverlauf an
- Entsprechend entwickelt sich unsere Kennzahl bis 2005
- Die Ursache für die Verbesserung im Jahr 2006 liegt nicht an Einsparungen in diesem Bereich, sondern an einem deutlichen Anstieg der allgemeinen Deckungsmittel
- Neben den Zuschussbedarfen SGB II und Jugend stellt auch der Zuschussbedarf für den Einzelplan 3 mit rund 6,6 Prozent einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln der Stadt Oberhausen

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Kennzahl wie folgt dar:

Zuschussbedarf Einzelplan 3 zu den allgemeinen Deckungsmitteln 2006



Die für den Bereich Kultur gezahlten Zuschüsse sind überwiegend freiwillige Leistungen der Stadt Oberhausen. Vor dem Hintergrund, dass die Stadt das Nothaushaltsrecht in absehbarer Zeit nicht verlassen kann, der negativen Entwicklung der Kassenkredite und den ansteigenden Zuschussbedarfen für den Einzelplan 3 halten wir eine Orientierung am Minimalwert für angemessen.

Im Bericht Kultur- und Erwachsenenbildung werden Potenziale und Möglichkeiten zur Reduzierung des Zuschussbedarfes beschrieben, die geeignet sind, eine Verbesserung der Positionierung zu erreichen.

Bäder

Wir betrachten im Rahmen der überörtlichen Prüfung auch die Bädersituation der Stadt Oberhausen in den Jahren 2003 bis 2006. Das Betreiben von kommunalen Schwimmbädern verursacht erhebliche Ausgaben, die regelmäßig nicht durch die zu erzielenden Einnahmen gedeckt werden können. Verschlechtern sich die finanziellen Rahmenbedingungen der Städte, so wächst auch der Konsolidierungsdruck auf den Bäderbereich. Zu bedenken ist dabei, dass neben den zu finanzierenden jährlichen Unterdeckungen häufig auch anstehende Modernisierungs- und Sanierungsbedarfe auf dem Prüfstand stehen. In hohem Maße gefordert sind gerade in den schwierigen Haushaltszeiten die Entscheidungsträger der betroffenen Städte. Anstehende Veränderungen werden, je nach Interessenslage, in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Neben organisatorischen Optimierungspotenzialen kann auch die Schließung oder Teilschließung von Bäderstandorten in den Fokus der notwendigen Konsolidierungsbemühungen rücken, um die Leistungsfähigkeit der Stadt auch in der Zukunft sicherzustellen. Denn so wünschenswert die Aufrechterhaltung des Status quo aus Sicht der betroffenen Stadt auch ist, zum unabdingbar erforderlichen Kern der kommunalen Aufgabenerfüllung zählen Schwimmbäder nicht.

Bäderlandschaft der Stadt Oberhausen

Die öffentlichen Bäder sind seit 1995 nicht mehr im städtischen Haushalt enthalten. Mit Gründung der Wirtschaftsbetriebe Oberhausen GmbH (WBO) ist das Eigentum der Bäder an diese Gesellschaft übertragen worden. Seit dem 1. Januar 2006 ist die Oberhausener Gebäudemanagement GmbH (OGM) nunmehr Eigentümerin der Bäder. Für den Kaufpreis in Höhe von knapp 1,9 Mio. Euro sind folgende Bäder erworben worden:

- Hallenbad Sterkrade (Baujahr 1955)
- Hallenbad Osterfeld (Baujahr 1971)
- Hallenbad Ost (Baujahr 1976)
- Hallenbad Süd (Baujahr 1962)
- Freibad Alsbachtal (Baujahr 1927)

Gegenwärtig befindet sich die Bäderlandschaft in Oberhausen in einer Umbruchphase. Das Hallenbad Sterkrade ist bis Ende April 2006 umfangreich saniert worden, während das Südbad infolge eines Sturmschadens seit Mitte 2004 geschlossen ist. An gleicher Stelle ist zwischenzeitlich mit dem Bau des „Hallenbades Oberhausen" begonnen worden, das voraussichtlich 2008 fertig gestellt sein wird und ein Investitionsvolumen von etwa 6,5 Mio. Euro ausmacht. Mit Eröffnung des neu errichteten Bades wird gleichzeitig das Hallenbad Ostefeld geschlossen. Weitergehende Planungen gehen von dem Bau eines Familienbades „Aquapark an der Marina" bis zur Jahresmitte 2009 aus, bei dem sowohl Freizeit- als auch Wettkampfinteressen miteinander verbunden werden sollen. Das von der OGM auf eigene Rechnung zu erstellende Bad wird erhebliche Investitionen im zweistelligen Millionenbereich verursachen. Mit der Eröffnung des „Aquaparks" sollen die Bäder Osterfeld und Alsbachtal geschlossen werden.

Grundlage dieser Planungen bildet das zusammen mit der Firma Prova-Unternehmensberatung GmbH erstellte und vom Rat der Stadt Oberhausen im Jahr 2006 beschlossene Bädergutachten. Danach soll in Oberhausen ein familienfreundliches und energiesparendes Schwimmangebot sichergestellt werden, das neben umfangreichen Schul- und Vereinsschwimmzeiten auch wachsende Anteile für die Bevölkerung vorsieht. Neben den vorstehenden Bädern betreibt der Ruhrverband im Revierpark Vonderort in Oberhausen ein Solbad mit angeschlossenem Wellen-Freibad. In der unmittelbaren Nachbarschaft zu Oberhausen gibt es darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Bäder, u. a.: Freibad Hiesfeld (Dienstlaken), Allwetterbad Walsum (Duisburg), Niederrhein-Therme-Mattlerbusch (Revierpark), Rhein-Ruhr-Bad (Hamborn), Naturbad Styrum (Mülheim), Kemkenshof (Mülheim), Freibad Dellwig (Essen) und das Hallenbad Bottrop. Eine Absprache der Stadt Oberhausen bzw. der OGM mit den umliegenden Kommunen hat in den vergangenen Jahren nicht im ausreichenden Umfang stattgefunden. Auch das aktuelle Bäderkonzept ist ohne Zusammenarbeit mit den direkt benachbarten Städten erstellt worden. Aus unserer Sicht lässt die Haushaltslage keine Alternative zur interkommunalen Ausrichtung des Bäderwesens zu.

Neben den genannten Schwimmbädern gibt es in Oberhausen insgesamt neun weitere Lehrschwimmbecken, die organisatorisch dem Bereich „1-4 Schulen" zugeordnet sind. Die in den Jahren 2000 bis 2003 sanierten Lehrschwimmbecken verteilen sich auf verschiedene Schulstandorte über das gesamte Stadtgebiet. Auf eine tiefer gehende Betrachtung dieser Becken haben wir, ebenso wie auf so genannte „Spaßbäder", aufgrund unterschiedlicher örtlicher Strukturen und mangelnder Vergleich-

barkeit verzichtet. Im Rahmen unserer Prüfung beschränken wir uns auf die Darstellung klassischer Hallen-, Kombi- und Freibäder, wobei das Vorhandensein weiterer Bäder in unsere Analyse mit einfließt.

> **Feststellung**
>
> Eine interkommunale Ausrichtung des Bäderangebots ist bisher nicht im ausreichenden Umfang erfolgt. In Oberhausen besteht ein umfangreiches Bäderangebot. Gegenwärtig finden umfangreiche Sanierungs- und Neubaumaßnahmen statt.

Kennzahlen

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Schwimmbäder im Rahmen einer interkommunalen Prüfung mussten wir feststellen, dass vergleichende Prüfungen aufgrund von Datenproblemen problematisch gewesen sind. Unter anderem lag dies an der Organisationsform der Bäder, die entweder im Haushalt oder als Sondervermögen ausgegliedert vorgefunden wurden. Dies führte teilweise zu unterschiedlichen Datengrundlagen, aber auch zu einer nicht vergleichbaren Ausgestaltung der internen Verrechnungen und kalkulatorischen Kosten. Im Interesse der Vergleichbarkeit haben wir uns daher neben der Größenordnung „Wasserfläche" auf einen Teilkostendeckungsgrad der Bäder bezogen (Deckungsgrad Personalausgaben durch Eintrittsentgelte).

Im Bereich Bäder bilden wir folgende Kennzahlen ab:

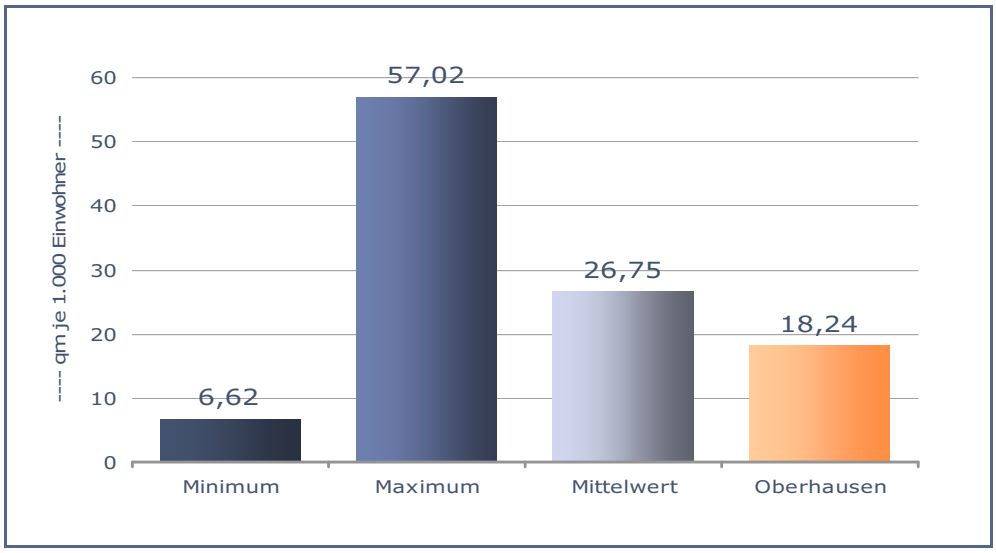
- Wasserfläche je 1.000 Einwohner
- Deckungsgrad der Personalausgaben durch Eintrittsentgelte
- Zuschussbedarf je Wasserfläche

Wasserfläche je 1.000 Einwohner

Gerade aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der kommunalen Bäderlandschaft haben wir die Kennzahl „Wasserfläche je 1.000 Einwohner" in unsere Prüfung einfließen lassen. Diese Kennzahl gibt einen Überblick über den vorgefundenen Umfang der städtischen Bäderlandschaft.

Hierbei ergibt sich in Oberhausen folgendes Bild:

Wasserfläche je 1.000 Einwohner im Jahr 2006



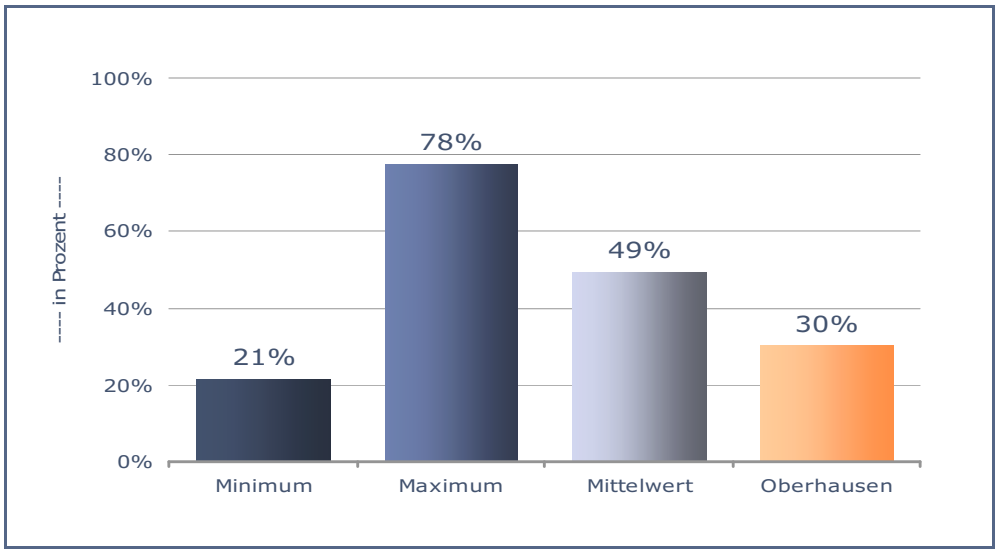
Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Oberhausen bezogen auf das Jahr 2006 eine niedrigere Wasserfläche je 1.000 Einwohner aus als die Mehrzahl der übrigen kreisfreien Städte.

Zu bedenken ist jedoch, dass bei dieser Betrachtung das Südbad (geschlossen seit 2004) nicht enthalten ist. An gleicher Stelle wird gegenwärtig das Hallenbad Oberhausen gebaut. Darüber hinaus enthält die vorstehende Grafik, außer dem Hallenbad Sterkrade, ausnahmslos Bäder, die nach dem Bäderkonzept spätestens mit Fertigstellung des „Aquaparks an der Marina" geschlossen werden sollen. Die grafische Darstellung stellt daher nur eine Momentaufnahme des Jahres 2006 dar. Zur Beurteilung des Bäderwesens in Oberhausen sind die nachfolgenden Untersuchungen und Kennzahlen erforderlich.

Deckungsgrad der Personalausgaben durch Eintrittgelder

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Schwimmbäder im interkommunalen Vergleich haben wir einen Teilkostendeckungsgrad gewählt, der das Verhältnis der Eintrittsgelder zu den Personalausgaben darstellt. Hierbei ergibt sich folgendes Bild:

Deckungsgrad Personalausgaben durch Eintrittsentgelte im Jahr 2006



Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Oberhausen einen deutlich niedrigeren Deckungsgrad aus, als die Mehrzahl der übrigen kreisfreien Städte. Der Maximalwert der von uns geprüften Städte weist einen Deckungsgrad von knapp unter 80 Prozent aus. Dies Ergebnis deckt sich in Oberhausen mit unseren Erfahrungen im Rahmen der Prüfung aus den anderen Fachgebieten (beispielsweise im Kulturbereich), wonach in Oberhausen verhältnismäßig niedrige Eintrittsentgelte erhoben werden. Zu berücksichtigen ist zudem, dass der Deckungsgrad bezogen auf jedes einzelne Bad unterschiedlich ausfällt. Während das Freibad aufgrund geringer Personalausgaben (u. a. Reinigung, Hausmeisterdienste) einen hohen Deckungsgrad aufweist, positionieren sich die Bäder Ostenfeld (hier findet ausschließlich Schul- und Vereinsschwimmen statt) und Sterkrade am unteren Ende des interkommunalen Vergleichs.

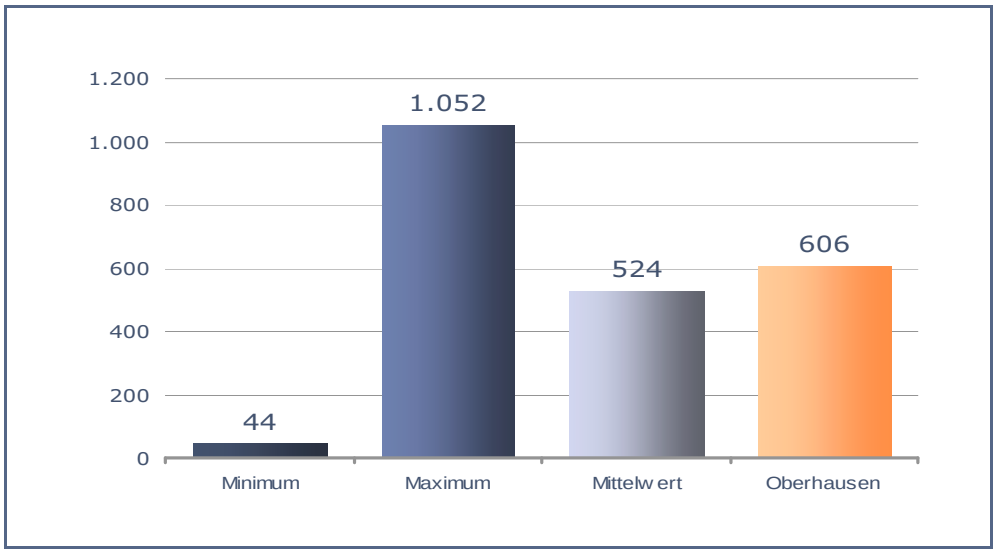
Um eine spürbare Verbesserung der Einnahmen und Ausgaben zu erzielen, sollten regelmäßige Gebührenanpassungen und die Fremdvergabe der Reinigungsleistungen vorgenommen werden.

Zuschussbedarf je Wasserfläche

Auch wenn die Betrachtung der gegenwärtigen Situation angesichts der anstehenden Veränderungen nur eine sehr eingeschränkte Aussagekraft besitzt, dokumentieren die Kennzahlen neben dem Status quo auch die finanziellen Belastungen für Oberhausen im interkommunalen Vergleich.

Die anliegende Grafik stellt die Zuschusssituation der Bäder bezogen auf die Wasserfläche für 2006 dar:

Zuschussbedarf je qm Wasserfläche im interkommunalen Vergleich 2006



Aus der Grafik ist zu erkennen, dass sich Oberhausen mit 606 Euro je qm Wasserfläche in einem gehobenen Bereich der Mehrheit der von uns geprüften Städte befindet. Insgesamt bewegt sich der nicht durch Eintrittsgelder gedeckte Zuschussbedarf in Oberhausen im Jahr 2006 auf einem Niveau in Höhe von rd. 2,4 Mio. Euro. Wenn wir berücksichtigen, dass sich Oberhausen in Bezug auf die Wasserfläche in qm eher im unteren Bereich der kreisfreien Städte befindet (wie eingangs dargestellt), belegt der hohe Zuschussbedarf, dass die Bäder vergleichsweise kostenintensiv sind. Darauf hat bereits das zuvor dargestellte geringe Verhältnis von Eintrittsgeldern zu Personalausgaben hingedeutet.

Eine weitere Ursache für die Positionierung ist durch das Alter der Bäder zu erklären, die aus energiewirtschaftlicher Sicht nicht auf dem aktuellsten Stand der Technik sind. Daher sind die geplanten oder bereits durchgeführten Baumaßnahmen am Hallenbad Sterkrade, dem Hallenbad Oberhausen sowie dem „Aquapark" aus energiewirtschaftlicher und nutzerbedingter Sicht nachvollziehbar. Diese Maßnahmen stehen aber nicht im Verhältnis zur wirtschaftlichen Situation der Stadt Oberhausen, unabhängig davon, dass die OGM die Bäder errichtet und betreibt.

Feststellung

Die Bäder in Oberhausen weisen einen niedrigen Deckungsgrad der Eintrittsgelder zu Personalausgaben auf. Bezogen auf die Wasserfläche je qm stellen wir einen gehobenen Zuschussbedarf der Bäder fest. Die aktuellen und geplanten baulichen Maßnahmen stehen nicht im Einklang mit der Haushaltssituation der Stadt.

Die Stadt Oberhausen hat am 18. September 2006 einen Vertrag über die Leistungen der OGM im Bäderwesen abgeschlossen, wonach gem. § 1 Abs. 5 der Stadt bestimmte Nutzungszeiten für das Schul- und Vereinsschwimmen eingeräumt werden. Als Ausgleich erhält die OGM einen auf fünf Jahre festgelegten jährlichen Zuschuss in Höhe von rd. 3,35 Mio. Euro zzgl. der gesetzlichen Mehrwertsteuer. Während die Stadt das Schul- und Vereinsschwimmen als öffentliches Interesse für die Bürger der Stadt wertet, wird der sonstige öffentliche Bäderbetrieb nicht von der Stadt bezuschusst.

Die mit dem Bäderkonzept geplante Neuausrichtung der Bäderlandschaft ist aus unserer Sicht wünschenswert, aber aufgrund der städtischen Haushaltslage nicht finanzierbar. Ein ausreichender Konsolidierungsbeitrag kann der Stadt nur erwachsen, wenn auf den geplanten Bau des Allwetterbades „Aquapark" verzichtet wird. Mit dem bis 2008 sanierten Hallenbad Sterkrade und dem neu errichteten Hallenbad Oberhausen verfügt die Stadt unter Berücksichtigung der neun Lehrschwimmbecken dann über ein ausreichendes Bäderangebot, um das Schulschwimmen in geeigneter Art und Weise durchführen zu können. Die geplante Schließung der Hallenbäder Ost und Osterfeld halten wir für unabdingbar.

Weitere Planungen im Bäderbereich sollten ausschließlich im Rahmen eines interkommunalen Bäderkonzeptes in Zusammenarbeit mit den benachbarten Städten erfolgen.

Zusammenfassend haben wir in Oberhausen folgende Ist-Situation im Bäderbereich vorgefunden:

Ist-Zustand:

- Gegenwärtig umfangreiche Sanierungs- und Neubaumaßnahmen im Bäderbereich;
- In Oberhausen besteht ein umfangreiches Bäderangebot;
- Betrieb und Errichtung der Bäder in Oberhausen durch die OGM;
- Jährlicher städtischer Zuschuss für das Vereins- und Schulschwimmen in Höhe von rd. 3,35 Mio. Euro;
- das Bäderkonzept ist vom Rat der Stadt Oberhausen im Jahr 2006 beschlossen worden;
- Eine interkommunale Ausrichtung des Bäderangebots ist bisher nicht im ausreichenden Umfang erfolgt;
- Geringer Deckungsgrad von Eintrittsgeldern zu Personalausgaben;
- Interkommunal hoher Zuschussbedarf je qm Wasserfläche (2006);

Handlungsmöglichkeiten:

- Verzicht auf den Bau des Allwetterbades „Aquapark";
- Konzeptionelle Zusammenarbeit mit benachbarten Kommunen im Bäderbereich;
- Regelmäßige Anpassung der Eintrittsgelder;
- Fremdvergabe der Reinigungsleistungen in den Bädern.

Schulden

Grundsätzliches

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

Danach dürfen Kredite lediglich unter den folgenden Voraussetzungen aufgenommen werden:

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

Schuldensituation der Stadt Oberhausen

Im Rahmen unserer Prüfung nehmen wir nicht nur die Schulden des Kernhaushalts, sondern auch die langfristigen Bankverbindlichkeiten der Sondervermögen in den Blick. Der Schuldenstand (jeweils zum 31.12 des Jahres) der Stadt Oberhausen hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Schuldenübersicht				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
Schulden des Kernhaushaltes	340.920	389.466	387.530	378.826
Schulden der Sondervermögen*				
Gesamt	340.920	389.466	387.530	378.826

*die Schulden der Sondervermögen werden im Kernhaushalt geführt

- Die Finanzplanung der Stadt Oberhausen sieht bei der langfristigen Verschuldung keine Nettoneuverschuldung vor.
- Bei dieser Entwicklung ist zu beachten, dass die Stadt Oberhausen bei der Durchführung ihrer Baumaßnahmen auf ihre Mehrheitsbeteiligung OGM zurückgreift. Die Summe der Verbindlich-

keiten der OGM ist von 8,3 Mio. Euro im Jahr 2001 auf 29,3 Mio. Euro im Jahr 2005 angestiegen.

- Auch die Aufwendungen der OGM für Zinsen steigen kontinuierlich an. Letztendlich wird die Stadt Oberhausen als „Hauptkundin" der OGM diese Entwicklung über die Leistungsentgelte tragen.

Empfehlung

Vor dem Hintergrund der finanziellen Situation der Stadt muss jede zusätzliche Belastung des Haushaltes vermieden werden.

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen - auch bei den von der OGM durchgeführten Bauvorhaben - die möglichen finanziellen Auswirkungen für den städtischen Haushalt zu berücksichtigen.

Kapitaldienst im Kernhaushalt

In Abhängigkeit von der Verschuldung steigt/sinkt auch der Kapitaldienst im Kernhaushalt des Stadt Oberhausen:

Kapitaldienst				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
Zinsen Kernhaushalt ohne Kassenkreditzinsen	18.836	18.279	19.936	19.017
Tilgung Kernhaushalt	13.274	13.860	14.635	15.404
Kapitaldienst Kernhaushalt	**32.111**	**32.139**	**34.571**	**34.421**

- Die Zurückhaltung der Stadt Oberhausen bei der Aufnahme von langfristigen Verbindlichkeiten und sinkende Zinsen zahlen sich im Jahr 2006 aus, der Kapitaldienst im Kernhaushalt (ohne Kassenkreditzinsen) ist leicht gesunken.

Zins- und Schuldenmanagement

Benötigte Kredite werden direkt von der Kämmerei der Stadt Oberhausen 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.

Die aktuellen Konditionen für Kassenkredite werden täglich bei verschiedenen Kreditinstituten nachgefragt. Eine Aufnahme erfolgt grundsätzlich beim günstigsten Anbieter.

> **Empfehlung**
>
> Einige der von uns geprüften Kommunen arbeiten zur Unterstützung ihrer Mitarbeiter mit der Software „VBD online". Damit lässt sich die Zinsentwicklung sekundengenau verfolgen und einsetzen.
>
> Die Stadt Oberhausen sollte prüfen, ob durch den Einsatz einer geeigneten Software eine Reduzierung der Kassenkreditzinsen erreicht werden kann.

Kassenkreditquote

In vielen nordrhein-westfälischen Städten sind hohe Prozentsätze der Verwaltungshaushalte nicht durch laufende Einnahmen gedeckt. So haben die Kassenkredite, mit denen zwangsläufig laufende Ausgaben (z. B. Personalausgaben) finanziert werden müssen, inzwischen eine noch nie gekannte Höhe erreicht.

Die Kassenkredite belasten die zukünftigen Haushalte und können einen Haushaltsausgleich erschweren. Aus diesem Grund haben wir im Rahmen der Prüfung sowohl die Entwicklung der Kassenkredite aber insbesondere die Entwicklung der Kassenkreditzinsen im Zeitreihenvergleich dargestellt und analysiert.

Im Prüfzeitraum haben wir den Stand der Kassenkredite zum Quartalsende erhoben und aus diesen Zahlen einen durchschnittlichen Jahreswert ermittelt:

Entwicklung der Kassenkredite in Tausend Euro			
2003	2004	2005	2006
550.500	657.900	761.400	896.000

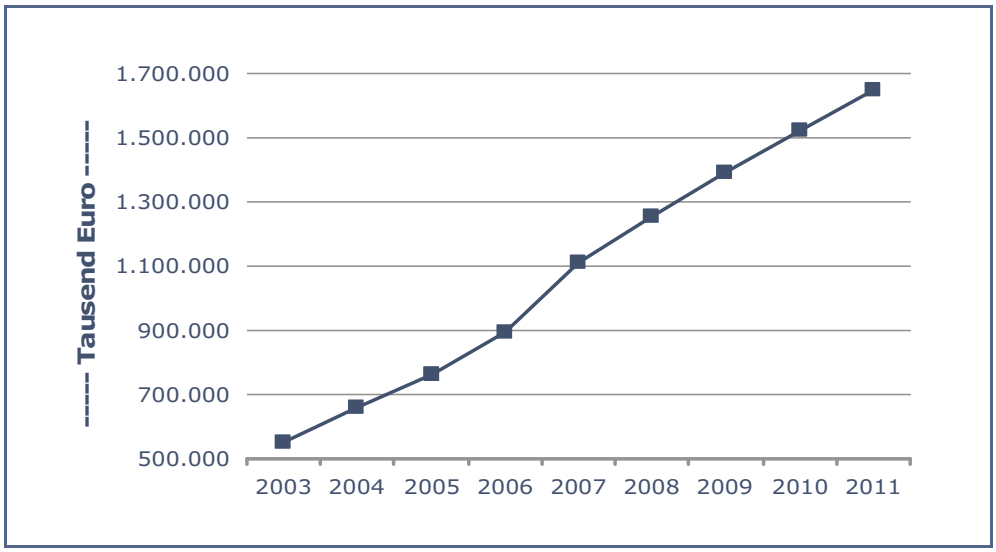
Die Finanzplanung der Stadt Oberhausen sieht die folgende Entwicklung (Stand zum 31. 12. des jeweiligen Jahres) vor:

Weitere Entwicklung der Kassenkredite in Mio. Euro				
2007	2008	2009	2010	2011
1.114,2	1.255,8	1.393,0	1.523,3	1.647,3

- Im Prüfzeitraum sind die Kassenkredite deutlich (+ 345,5 Mio. Euro) angestiegen.
- Die Finanzplanung zeigt die weiterhin rasant verlaufende Steigerung der Kassenkredite auf dann 1,6 Milliarden Euro im Jahr 2011.
- Fiktiv betrachtet müsste die Stadt Oberhausen im Jahr 2011 ihre allgemeinen Deckungsmittel (auf Basis des Jahres 2006) gleich sechs Mal einsetzen – und dabei keinen einzigen Cent für die laufenden Ausgaben dieses Jahres verbrauchen – um ihre Kassenkredite vollständig zu tilgen.

Die folgende grafische Darstellung unterstreicht die dramatische Entwicklung:

Entwicklung der Kassenkredite im Zeitverlauf



Die schwierige Finanzlage einer Kommune in der Haushaltssicherung spiegelt sich unter anderem in der Kassenkreditquote wider. Dabei wird der Anteil des Standes der Kassenkredite im Durchschnitt nach den Quartalswerten der Vierteljahresstatistik ermittelt und in das prozentuale Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln gesetzt.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich die Entwicklung der Kassenkreditquote wie folgt dar:

Interkommunaler Zeitreihenvergleich Kassenkreditquote				
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Prozent			
Minimum	0	0	0	0
Maximum	216	292	311	328
Mittelwert	66	78	92	104
Stadt Oberhausen	216	292	311	328

- Die Kassenkreditquote weist bei den von uns geprüften Städten eine erhebliche Bandbreite auf. Dabei gibt es Spitzenwerte, die sich dem Jahresvolumen der allgemeinen Deckungsmittel nähern (100 Prozent) oder dieses sogar überschreiten.

- In allen der von uns geprüften Haushaltsjahre stellt die Stadt Oberhausen den Maximalwert

- Besonders kritisch ist ein Anstieg der Kassenkreditquote im Zeitreihenvergleich zu werten; die durch die Stadt im Rahmen der Haushaltssicherung umgesetzten Maßnahmen reichen nicht annähernd zur Verbesserung der Haushaltslage aus.

Kassenkreditzinsen je Einwohner

Die städtischen Haushalte werden in zunehmendem Maße durch steigende Kassenkreditzinsen belastet. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Kassenkreditzinsen der Stadt Oberhausen:

Entwicklung der Kassenkreditzinsen in Tausend Euro			
2003	2004	2005	2006
12.652	14.152	18.506	21.159

- Die Kassenkreditzinsen steigen im Prüfzeitraum, bedingt durch steigende Kreditaufnahmen, an.

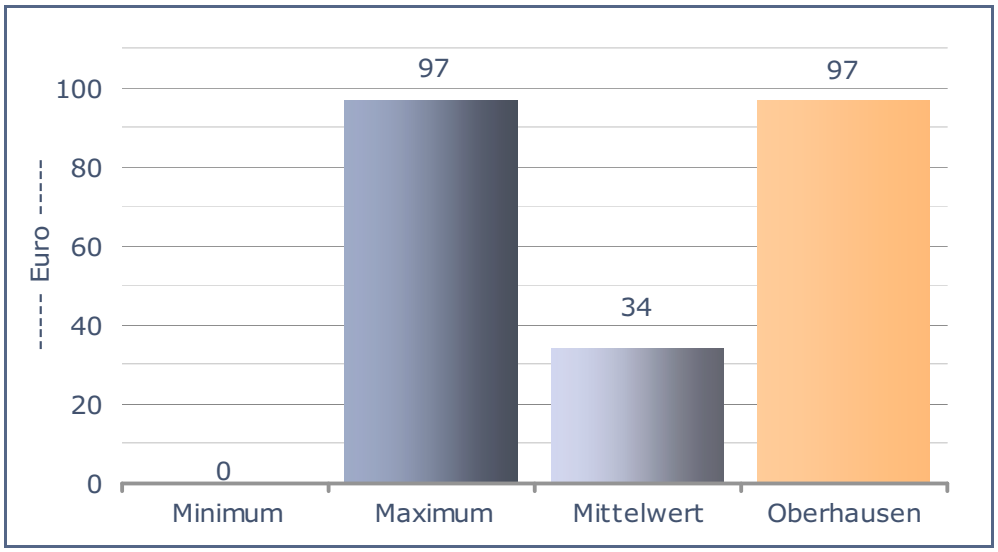
- Ab 2007 führt eine Erhöhung der Zinssätze für kurzfristige Verbindlichkeiten darüber hinaus zu steigenden Haushaltsbelastungen.

- Auf Basis der für das Jahr 2011 geplanten Kassenkredithöhe (1,6 Milliarden Euro) und einem fikiven Zinssatz von 3,1 Prozent, errechnen sich Kassenkreditzinsen in Höhe von rund 51 Mio. Euro. (233 Euro je Einwohner). Ein möglicher Anstieg der Zinsen auf dann 4,1 Prozent ergibt einen rechnerischen Wert von 67,5 Mio. Euro (309 Euro je Einwohner)

Entwicklung der Kassenkreditzinsen je Einwohner			
2003	2004	2005	2006
58 Euro	65 Euro	85 Euro	97 Euro

Im interkommunalen Vergleich stellen sich die Kassenkreditzinsen wie folgt dar:

Kassenkreditzinsen je Einwohner 2006



- In den von uns geprüften Jahren bildet die Stadt Oberhausen durchgängig den Maximalwert im interkommunalen Vergleich
- Unter Berücksichtigung der Finanzplanungsdaten ist mit einem rasanten Anstieg der Zinsen je Einwohner zu rechnen

Feststellung

Durch die steigenden Kassenkredite und die damit verbundenen Zinszahlungen ist die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Stadt Oberhausen stark gefährdet.

Auf Basis unserer Prüfung sehen wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt – auch unter Berücksichtigung der von uns und der Beratungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (BPG) festgestellten Verbesserungspotenziale (maximal 31,5 Mio. Euro bis 2013) – keine Möglichkeit, die Entwicklung nachhaltig abzumildern. Dies verweist auf die besonders dramatische Haushaltssituation der Stadt Oberhausen.

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 des Stadt Oberhausen genau in den Blick zu nehmen.

Strukturelle Situation

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			
2003	420.577	508.637	51.313	51.313
2004	387.027	521.443	55.317	55.317
2005	451.314	564.903	58.937	58.937
2006	424.140	566.718	57.972	57.972

- Der Verwaltungshaushalt kann von der Stadt Oberhausen in keinem der von uns geprüften Haushaltsjahre ausgeglichen werden.
- Durchschnittlich übersteigen die bereinigten jährlichen Ausgaben – obwohl die abgedeckten Altfehlbeträge bereits abgezogen wurden – die bereinigten jährlichen Einnahmen um rund 29 Prozent.
- Nur durch die regelmäßige Aufnahme von Krediten kann die Stadt Oberhausen ihren Vermögenshaushalt durchgängig ausgleichen. In den Jahren 2003 bis 2004 hat sie durchschnittlich 15,6 Mio. Euro jährlich (ohne Umschuldungen) als Einnahmen aus Krediten gebucht.

Analyse des Haushaltsausgleichs

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

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

Zuführung an den Verwaltungshaushalt (Rückzuführung)

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 Oberhausen hat das Instrument der Rückzuführung, wie die nachfolgende Tabelle veranschaulicht, genutzt.

Zuführungen zum Verwaltungshaushalt				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
Zuführung gesamt	69	2.856	979	2.793
Entnahmen aus Sonderrücklagen	69	2.856	979	1.675
Rückzuführungen	0	0	0	1.118
Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage	0	2.934	999	1.675
Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens	3.694	4.317	6.288	16.715
Einnahmen aus Krediten (Rechnungsergebnis ohne Umschuldungen)	15.126	15.695	15.800	15.888

Von der Möglichkeit der Rückzuführung machte die Stadt Oberhausen nur im Haushaltsjahr 2006 Gebrauch. Die Mittel wurden zur Abdeckung von insgesamt 59 über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben dem Verwaltungshaushalt zugeführt.

Zuführungen an den Vermögenshaushalt

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

Zusammensetzung der Zuführung zum Vermögenshaushalt			
Jahr	Sollzuführung	Pflichtzuführung	Tatsächliche Zuführung
	Angaben in Tausend Euro		
2003	8.134	13.274	14.796
2004	8.098	13.860	14.656
2005	8.850	14.635	15.207
2006	8.888	15.404	16.136

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 Oberhausen 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 Soll-

zuführung in allen von uns geprüften Haushaltsjahren erbracht werden konnte.

Feststellung

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

Rücklagesituation

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

Bestand der allgemeinen Rücklage				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
Bestand der allgemeinen Rücklage	10.031	9.953	9.933	17.275
Mindestbestand	12.943	14.066	14.803	16.588

- Der Bestand der allgemeinen Rücklage liegt im Prüfzeitraum bis 2005 unter dem Mindestbestand.
- Bedingt durch die hohen Altfehlbeträge kann die Stadt Oberhausen ihre Kassenliquidität nur durch die durchgängige Aufnahme von Kassenkrediten sicherstellen. In der Folge führt dies zu steigenden Ausgaben für kurzfristige Verbindlichkeiten.
- Im Rahmen des Jahresabschlusses 2006 wurden überzählige Mittel des Vermögenshaushaltes vorübergehend der allgemeinen

Rücklage zugeführt. Diese Mittel sollen im Haushaltsjahr 2007 zur Reduzierung des Kreditbedarfes entnommen werden.

Mit der Einführung des NKF gibt es keine Rücklagen im herkömmlichen Sinne mehr. Die Mittel der allgemeinen Rücklage gehen – soweit vorhanden - vollständig in der Bilanzposition „liquide Mittel" auf.

Haushaltssicherungskonzept der Stadt Oberhausen

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 Oberhausen festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen müssen sich an dem vom Innenministerium erlassenen Handlungsrahmen für die Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten[6] orientieren.

- 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

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

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 Ausgabereste 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 Oberhausen befindet sich seit dem Haushaltsjahr 1996 in der Haushaltssicherung. Da das Haushaltssicherungskonzept einen originären Ausgleich erst im Jahr 2016 und eine Abdeckung der Altfehlbeträge im Jahr 2026 darstellen konnte, hat die Bezirksregierung Düsseldorf die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes abgelehnt; somit befindet sich die Kommune im Nothaushaltsrecht.

Die Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes für das Jahr 2006 weist keine neuen Maßnahmen zur Verbesserung der strukturellen Situation aus.

> **Empfehlung**
>
> Zukünftige Haushaltssicherungskonzepte der Stadt Oberhausen sollten die von uns erkannten Möglichkeiten zur Verbesserung der strukturellen Situation aufgreifen.
>
> Dabei sollen die Maßnahmen den einzelnen Produkten zugeordnet und deren zügige Umsetzung unterjährig geprüft werden.

Die Stadt Oberhausen hat auf Anweisung der Bezirksregierung Düsseldorf ein externes Beratungsunternehmen Beratungs- und Prüfungsgesellschaft mbH (BPG) mit der Prüfung der städtischen Gesellschaften beauftragt. Insgesamt konnten von der BPG Verbesserungsmöglichkeiten in Höhe von rund 31,5 Mio. Euro festgestellt werden. Einige der von der BPG geprüften Bereiche überschneiden sich mit unserer überörtlichen Prüfung. In den einzelnen Fachprüfungen stellen wir von uns erkannte Potenzialüberschneidungen dar.

Gegenwärtig erstellt die Stadt Oberhausen ein Haushaltssicherungskonzept für den Haushalt 2008. Die Fachbereiche sollen dabei die Erkenntnisse der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BPG, eigene festgestellte Ver-

besserungsmöglichkeiten und die Potenziale aus diesem Bericht für die Beschreibung von Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung nutzen.

Feststellung

Das Vorhaben der Stadt Oberhausen, sämtliche Verbesserungsmöglichkeiten (Prüfung BPG, überörtliche Prüfung GPA und Erkenntnisse der Fachbereiche) zur Haushaltskonsolidierung zu nutzen, bewerten wir grundsätzlich positiv.

Aus unserer Sicht reichen – unter Zugrundelegung der finanziellen Situation und insbesondere vor dem Hintergrund der steigenden Kassenkredite – alle im Rahmen dieser Prüfungen gemachten Erkenntnisse nicht aus, den Haushalt der Stadt Oberhausen zu sanieren.

Zusätzliche Potenziale können unter Umständen bei nicht geprüften Fachbereichen festgestellt werden. Insoweit kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Prognose über mögliche weitere Verbesserungsmöglichkeiten abgegeben werden.

Zukünftige Entwicklung

Nach Rücksprache mit der Kämmerei wird es der Stadt Oberhausen nicht gelingen, eine Eröffnungsbilanz mit positivem Eigenkapital aufzustellen. Der Wechsel des Rechnungswesens kann der Stadt Oberhausen – anders als bei anderen Kommunen beobachtet – keine vorübergehende Entlastung der finanziellen Situation verschaffen.

Analyse der Haushaltssituation

Im Rahmen unseres Kommunalindexes für Wirtschaftlichkeit (KIWI) bereinigen wir die Einnahmen und Ausgaben um innere Verrechnungen und kalkulatorische Kosten. 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. Sofern dem Vermögenshaushalt eine „freie Spitze" zugeführt wurde, wird der Betrag ausgabeseitig in entsprechender Höhe abgesetzt. Gleiches gilt für abgedeckte Fehlbeträge aus Vorjahren. Die so bereinigten Werte bringen wir in Relation zur jeweiligen Einwohnerzahl.

Für die Stadt Oberhausen ergibt sich im Verlauf der vergangenen Jahre folgende Entwicklung des strukturellen Defizits:

Strukturelles Defizit bzw. freie Spitze				
Merkmal	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
GPA-bereinigte Einnahmen*	420.577	387.027	451.314	424.140
- GPA-bereinigte Ausgaben*	508.637	521.443	564.903	566.718
= Originärer Fehlbetrag/ Überschuss	-88.060	-134.415	-113.590	-142.577
- Rückzuführung (§ 22 Abs. 3)	0	0	0	1.118
+ den die Pflicht-/Sollzuführung übersteigenden Betrag	0	0	0	0
+ zu geringe Sollzuführung	0	0	0	0
= Strukturelles Defizit/ freie Spitze	-88.060	-134.415	-113.590	-143.696
Einwohnerzahl (31.12.)	220.033	219.309	218.898	218.798
= Strukturelles Defizit/ freie Spitze je Einwohner	-400,21	-612,90	-518,92	-656,75

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

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

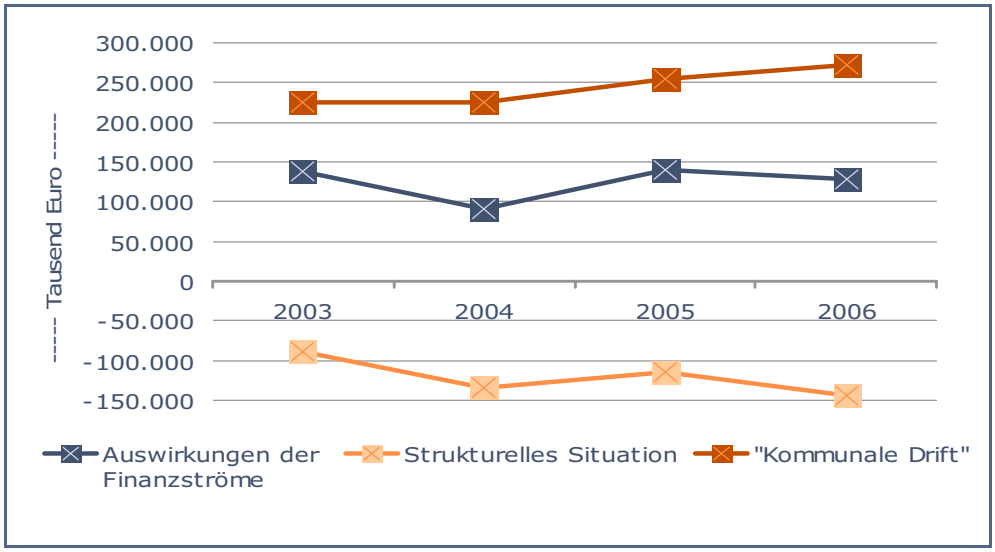
Zur weiteren Analyse haben wir die wesentlichen Finanzströme der Stadt Oberhausen näher betrachtet. Dabei haben wir untersucht, in welchem Umfang die strukturelle Haushaltssituation der Stadt durch nicht oder nur schwer steuerbare Faktoren beeinflusst wird.

Hierbei haben wir auf der Einnahmenseite die Gewerbesteuer, die Grundsteuer B, die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer, die Kompensationszahlungen „Familienleistungsausgleich", die Erstattungen nach dem Solidarbeitragsgesetz, die Erstattungen der Kosten der Unterkunft (ab 2005) sowie die Schlüsselzuweisungen und auf der Ausgabenseite die Landschaftsumlage, die Umlage Regionalverbund Ruhr, die Gewerbesteuerumlage, die Abrechnung des Solidarbeitrages, die Finanzierungsbeteiligung „Fonds Deutsche Einheit", die Sozialhilfeleistungen (Gruppen 73-79) sowie die Kosten der Unterkunft (ab 2005) addiert.

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

Saldo der Finanzströme im Vergleich zum strukturellen Defizit				
	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Tausend Euro			
Auswirkungen der Finanzströme	137.761	90.426	140.321	128.482
Strukturelle Haushaltssituation	-88.060	-134.415	-113.590	-143.696
"Kommunale Drift"	225.821	224.841	253.911	272.178

Darstellung der Finanzströme (Kommunale Drift)



Entscheidend für die Analyse ist jedoch die Entwicklung der Differenz zwischen dem Saldo der nicht oder nur schwer beeinflussbaren Finanzströme und dem strukturellen Fehlbetrag der Stadt Oberhausen. Bleibt dieser Wert gleich, so hat die Stadt ihr Verhalten an die Netto-Ausstattung der Finanzströme angepasst. Wird diese jedoch größer, so sind weitere Belastungen hinzugekommen, welche durchaus steuerungsrelevant gewesen wären.

Eine Konstanz der Differenz kann jedoch nur erreicht werden, wenn zum Beispiel sowohl bei den Personalausgaben als auch bei den Bewirtschaftungsausgaben keine Steigerungen bei den entsprechenden Haushaltspositionen vorgenommen werden. Dies gelingt jedoch nur bei der Umsetzung strikter Konsolidierungsmaßnahmen, da ansonsten allein durch Tariferhöhungen, Höhergruppierungen, Beförderungen oder durch stei-

gende Energiepreise eine „Verschlechterung" unausweichlich ist. In diesem Zusammenhang muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass es den Städten in der Praxis nicht immer möglich ist, ihr Ausgabeverhalten den veränderten finanziellen Rahmenbedingungen zeitnah anzupassen.

- Im Jahr 2004 konnte die Stadt Oberhausen den Abstand zwischen dem Saldo aus den nur schwer beeinflussbaren Einnahme- und Ausgabeblöcken und dem strukturellen Defizit leicht verringern.

- Ab 2005 wird die Differenz zwischen dem Saldo aus den Finanzströmen und der strukturellen Haushaltssituation größer.

- In den von der Stadt beeinflussbaren Bereichen ist eine Verschlechterung der Haushaltssituation in Höhe von rund 47,3 Mio. Euro eingetreten.

- In dieser Zeit kann von uns kein Haushaltskonsolidierungsprozess festgestellt werden, der zu einer Verbesserung in den beeinflussbaren Bereichen geführt hätte.

Im Rahmen unserer überörtlichen Finanzprüfung haben wir die folgenden Potenziale ermittelt, die geeignet sind, das strukturelle Defizit kurz- bis mittelfristig zu reduzieren:

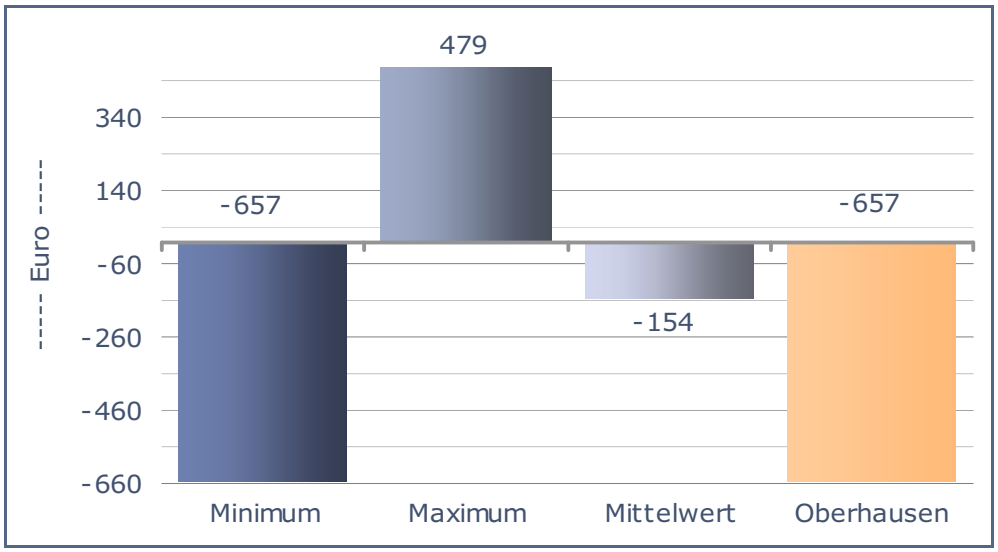
Potenziale Finanzen allgemein		
Teilbereich	Werte in Euro	Potenzial in Euro je Einwohner
Grundsteuer B	1,7 Mio. Euro	
Gewerbesteuer (brutto)	3,5 Mio. Euro	
Hundesteuer	0,29 Mio. Euro	
Gesamtpotenzial:	**5,49 Mio. Euro**	**25,09**

Daneben habe wir Verbesserungsmöglichkeiten in den einzelnen Fachprüfungen in Höhe von insgesamt 37,5 Mio. Euro feststellen können. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Tabelle im Berichtsteil „Potenziale und Fazit".

Durch die Umsetzung aller von uns genannten Maßnahmen ist eine Reduzierung des strukturellen Defizits (Berechnungsjahr 2006) um rund 30 Prozent möglich. Je Einwohner kann damit die strukturelle Situation um rund 197 Euro entlastet werden.

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

Freie Spitze/strukturelles Defizit je Einwohner 2006



Ist-Situation:

- Das strukturelle Defizit der Stadt Oberhausen im Haushaltsjahr 2006 beläuft sich auf rund 657 Euro und bildet damit den Maximalwert.
- Die Summe der strukturellen Defizite (2003 bis 2006) bildet im Interkommunalen Vergleich ebenfalls den Maximalwert.
- Die Stadt Oberhausen befindet sich seit 1996 im Nothaushaltsrecht.
- Die im Haushaltssicherungskonzept dargestellten Maßnahmen reichen nicht aus, einen zukünftigen Ausgleich des Haushaltes zu erreichen.
- Eine Vielzahl von Beteiligungen und Eigenbetriebe der Stadt Oberhausen belastet in erheblichem Umfang den städtischen Haushalt.
- Durch die rasant ansteigenden Kassenkredite steigt die Belastung des städtischen Haushaltes durch Kassenkreditzinsen überproportional an.

- Auf Basis unserer Prüfung sehen wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt – auch unter Berücksichtigung der von uns und der Beratungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (BPG) festgestellten Verbesserungspotenziale – keine Möglichkeit, die negative Entwicklung nachhaltig abzumildern.

- Zum Jahr 2008 ist die flächendeckende Umstellung auf das NKF vollzogen worden. In der Eröffnungsbilanz wird die Stadt Oberhausen voraussichtlich ein negatives Eigenkapital ausweisen müssen.

Handlungsempfehlungen:

- Aufstellung zukünftiger Haushaltssicherungskonzepte - auf Basis unseres Prüfberichtes - zur Verbesserung der strukturellen Situation

- In Zeiten der Haushaltssicherung sollen die Investitionen auf ein Mindestmaß zurück gefahren werden, auch bei Investitionen der OGM sollten die Auswirkungen auf den städtischen Haushalt im Vorfeld geprüft werden.

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

- Reduzierung der örtlichen Infrastruktur auf Basis der finanziellen Leistungsfähigkeit

- Die in diesem Berichtsteil, den anderen Teilberichten und dem Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BPG festgestellten umfangreichen Möglichkeiten zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation sollten konsequent umgesetzt werden.

- Die Einführung eines zentralen Controllings mit Berichtswesen kann die Finanzsteuerung der Stadt Oberhausen unterstützen.

- Im Bereich der Leistungsbeziehungen zwischen dem städtischen Haushalt und der OGM sollte für mehr Transparenz gesorgt werden.

- Durch die aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten ist eine mittel- bis langfristige Verbesserung der strukturellen Situation um 197 Euro je Einwohner möglich.

KIWI Bewertung

Unter Berücksichtigung des oben beschriebenen Ist-Zustandes, der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten und des steigenden Handlungsdrucks bewerten wir die Lage zur Kennzahl „Freie Spitze/strukturelles Defizit je Einwohner" mit dem Index 1.

Potenziale und Fazit

Potenziale aus den Fachprüfungen bzw. Teilberichten		
Fachgebiete/Teilberichte	Potenzial in Euro	Potenzial in Euro je Einwohner
Teilbericht Innere Verwaltung	2,22 Mio. Euro	
Teilbericht Soziales	1,14 Mio. Euro	
Teilbericht Jugend	12,75 Mio. Euro	
Teilbericht Infrastruktur	3,19 Mio. Euro	
Teilbericht Gebäudewirtschaft	6,31 Mio. Euro	
Teilbericht Gesundheitsdienst	1,53 Mio. Euro	
Teilbericht Vermessung und Kataster	0,07 Mio. Euro	
Teilbericht Kultur und Erwachsenenbildung	10,29 Mio. Euro	
Teilbericht Finanzen	5,49 Mio. Euro	
Gesamtpotenzial:	**42,99 Mio. Euro**	**197,08**

Fazit

Der Verwaltungshaushalt der Stadt Oberhausen weist durchgängig ein hohes strukturelles Defizit auf, darüber hinaus stellt auch die Finanzplanung der Folgejahre weitere strukturelle Defizite dar.

Im Prüfzeitraum übersteigen die bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushaltes die bereinigten Einnahmen um durchschnittlich 29 Prozent, diese Situation erfordert eine noch höhere Ausgabendisziplin als in anderen Städten.

Die im Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten aufgezeigten Konsolidierungsmaßnahmen, an die in der vorläufigen Haushaltswirtschaft ein besonders strenger Maßstab anzulegen ist, werden von der Stadt Oberhausen nicht konsequent und wirksam umgesetzt.

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

Durch die steigenden Kassenkredite und die damit verbundenen Zinszahlungen ist die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Stadt Oberhausen stark gefährdet.

Allein auf Basis unserer Prüfung sehen wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt – auch unter Berücksichtigung der von uns und der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BPG festgestellten Verbesserungspotenziale – keine Möglichkeit, diese Entwicklung nachhaltig zu begrenzen.

Die Steuerung der Stadt Oberhausen enthält bisher kaum Elemente der mit dem NKF angestrebten Ergebnissteuerung. Durch ein ganzheitliches Controllingkonzept und die Weiterentwicklung des Berichtswesens sollten die Steuerungsmöglichkeiten optimiert werden.

Die Stadt Oberhausen nimmt die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung und –steuerung durch die dem Oberbürgermeister direkt zugeordnete Stabstelle Beteiligungen wahr. Für eine klare Aufgabenabgrenzung sind seit dem 1. Januar 2003 Beteiligungsrichtlinien in Kraft. Die Stabstelle Beteiligungen ist personell und aufga-

Fazit

benbezogen vergleichsweise gut aufgestellt und erstellt jährlich einen transparenten und kennzahlenorientierten Beteiligungsbericht. Bedenklich ist die Vielzahl der Beteiligungen selbst, die langjährige negative Jahresergebnisse erwirtschaften. Hier muss eine kritische Auseinandersetzung über Aufgaben und Standards vor dem Hintergrund der Haushaltssituation der Stadt erfolgen. Die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes sind über die formale Betätigungsprüfung hinaus in weiterer Zusammenarbeit mit der Stabstelle Beteiligungen zu ergänzen.

Innere Verwaltung

Vorbemerkung

Das Personal in den Verwaltungen ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Leistungsfähigkeit der Kommunen. Gleichzeitig zählen die Personalausgaben zu den größten Ausgabeblöcken einer Verwaltung und müssen zwingend in die notwendigen Konsolidierungsprozesse einbezogen werde.

Bei den kreisfreien Städten erfolgt die personalwirtschaftliche Betrachtung vor dem Hintergrund deren umfangreichen Aufgabenportfolios und in Absprache mit den kommunalen Experten in den Produkten Personalmanagement, Finanzmanagement, Organisation, Recht und Rechnungsprüfung, die unter dem Begriff „Innere Verwaltung" zusammengefasst sind. Der Anteil der im Rahmen des Prüfgebietes Innere Verwaltung betrachteten vollzeitverrechneten Stellen an den vollzeitverrechneten Stellen der Kernverwaltung der Stadt Oberhausen beträgt 9,6 Prozent. Im interkommunalen Vergleich bildet Oberhausen damit den Maximalwert ab; der Mittelwert liegt hier bei 6,9 Prozent

Der Bericht zum Prüfgebiet „Innere Verwaltung" beinhaltet darüber hinaus auch noch Ausführungen zu Kennzahlenvergleichen im Bereich der politischen Gremien.

Inhalt, Ziele und Methodik

Im Rahmen der Betrachtung der Produkte der Inneren Verwaltung wollen wir den kreisfreien Städten aufzeigen, wie sie sich mit ihrem Einsatz personeller Ressourcen in den einzelnen Produkten im interkommunalen Vergleich positionieren. Darüber hinaus wollen wir die Erkenntnisse aus unserer Prüfung nutzen, um individuelle Schwerpunkte und Prioritäten für Untersuchungen und Veränderungsprozesse sowie finanzwirtschaftliche Spielräume in der Aufgabenerledigung aufzuzeigen. Eine differenzierte individuelle Organisations- und Prozessbetrachtung kann im Rahmen unserer Prüfung jedoch nicht erfolgen.

Zur Sicherstellung einer landesweit einheitlichen Vorgehensweise werden die Erhebungen mittels standardisierter Interview- und Erhebungsbögen durchgeführt.

Die Ermittlung der Kennzahlen basiert auf einer produktorientierten Betrachtung, die einen systematischen Überblick über die Aufgabenerfüllung und die erbrachten Leistungen im Bereich Innere Verwaltung liefert. Folgende Produkte wurden von uns gebildet und näher betrachtet:

Darstellung des geprüften Aufgabenspektrums der inneren Verwaltung	
Produkt	**Leistungen nach GPA-Definition**
Rechnungsprüfung	
Recht	
Personal	Personalabrechnung
	Personalentwicklung, Bedarfsplanung, Personalsteuerung, betriebsärztlicher Dienst usw.
	Personalbeschaffung
	Beihilfe
	Reisekosten
	Personalbetreuung
Finanzen	Haushalt, NKF, Beteiligungen
	Kasse
	Vollstreckung
	Steuern und Abgaben
Organisation	

Um die Vergleichbarkeit unserer Prüfung zu gewährleisten, haben wir die prüfungsrelevanten Produkte/Leistungen mit Hinblick auf die erforderliche gleichartige Zuordnung definiert, so dass die Städte das vorhandene Personal entsprechend zuordnen konnten.

Besonderheiten hinsichtlich der Ausgliederung und einen im Querschnittsbereich unterschiedlichen Grad der Dezentralisierung werden im Rahmen der Analyse berücksichtigt. Sachkosten, die durch Ausgliederung der Aufgabenwahrnehmung entstehen, bleiben bei der Ermittlung der Kennzahlen unberücksichtigt; die Kennzahlenermittlung erfolgt vielmehr ausschließlich auf der Basis der ermittelten Personalausgaben und Stellenanteile.

Zur Darstellung der Personalausstattung erheben wir die „vollzeitverrechneten Ist-Stellen", die alle zum Stichtag 30.06.2006 vorhandenen Beschäftigten berücksichtigen. Dies bedeutet, dass überplanmäßiges Personal bzw. Personen ohne Stelle ebenfalls in die Betrachtung mit eingeflossen sind. Stellenanteile für Beschäftigte in der Freizeitphase der Altersteilzeit und Beurlaubte bleiben unberücksichtigt.

Darüber hinaus wurden die Personalausgaben auf Basis der Rechnungsergebnisse bzw. der von Städten zur Verfügung gestellten personenbezogenen Personalausgaben erhoben. Notwendige Bereinigungen (Verrechnung Beihilfe, Bereinigung Ausgaben für Freizeitphase, Bereinigung des 13. Sozialversicherungsbetrages usw.) wurden durchgeführt. Darüber hinaus wurden auch die KGST-Personalausgaben auf Basis der von den Städten zur Verfügung gestellten Stellendaten zum Stichtag 30.06.2006 ermittelt.

Auf der Ebene der Gesamtbetrachtung Innere Verwaltung und der produktbezogenen Betrachtung erfolgt die Darstellung der Personalausgaben auf Basis der Ist-Personalausgaben, um auch die tatsächliche finanzwirtschaftliche Auswirkung auf den Gesamthaushalt abzubilden. Auf der Ebene der Leistungen, die überwiegend auch Basis für die Ermittlung von Potenzialen ist, erfolgt die Darstellung auf der Grundlage von KGSt-Personalausgaben, um individuelle Einflüsse auf die Personalausgaben, wie Altersdurchschnitt, Familienstand usw. zu eliminieren.

Kennzahlen

Vor dem Hintergrund des damit für die Städte verbundenen Zeitaufwandes wurde auf die jeweilige Darstellung eines Zeitreihenvergleichs verzichtet und die Kennzahlen jeweils nur für das Jahr 2006 gebildet

Es werden folgende Kennzahlen gebildet, die in den jeweiligen Berichtsabschnitten ausführlich erläutert werden:

Rechnungsprüfung

- Personalausgaben Rechnungsprüfung je Einwohner

Recht

- Personalausgaben Recht je Einwohner

Organisation

- Personalausgaben Organisation je Einwohner
- Personalausgaben Organisation je Beschäftigtem Kernverwaltung (KV)

Personalmanagement

- Personalausgaben Personalmanagement je Einwohner

und weitere auf Leistungsebene ermittelte Kennzahlen.

Finanzmanagement

- Personalausgaben Finanzmanagement je Einwohner

und weitere auf Leistungsebene ermittelte Kennzahlen.

Innere Verwaltung insgesamt

- Personalausgaben Innere Verwaltung je Einwohner (KIWI-Kennzahl)
- Personalausgaben Innere Verwaltung je vz-Stelle KV (KIWI-Kennzahl)

Politische Gremien

- Ausgaben der politischen Gremien je Einwohner

Für den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit bilden wir auf einer hoch aggregierten Ebene die Kennzahl „Personalausgaben Innere Verwaltung je Einwohner" ab. Darüber hinaus wird die Kennzahl „Personalausgaben Innere Verwaltung je vollzeitverrechneter Stelle Kernverwaltung" abgebildet. Mit dieser Kennzahl werden die Ist-Personalausgaben des Bereichs Innere Verwaltung unabhängig von einer tatsächlich bestehenden Leistungsbeziehung auf die vollzeitverrechneten Stellen der Kernverwaltung bezogen. Die Kennzahl stellt dar, in welcher Höhe die Stellen der Kernverwaltung jeweils durch die Personalausgaben der Inneren Verwaltung belastet sind.

Die Betrachtung der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich erfolgt im Bereich der Inneren Verwaltung ohne eine differenzierende Clusterung.

Benchmarks und Potenziale

Als Zielwert (Benchmark) definieren wir im Bereich der Inneren Verwaltung den Durchschnittswert der jeweils drei niedrigsten/höchsten Kennzahlenwerte. Der Benchmark stellt einen Messpunkt für definierte Produkte und Leistungen dar, der hilft, den eigenen Entwicklungsstand und die eigene Leistung einzuordnen. Er soll dabei den Kommunen Hilfestellung geben, Prioritäten für notwendige Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Für verschiedene Produkte bzw. Leistungen werden Zielwert bezogene Potenziale ermittelt und aufgeführt. Soweit Leistungskennzahlen vorliegen, erfolgt die Potenzialermittlung anhand von auf Leistungsebene definierter Benchmarks. In Produkten, für die keine geeigneten und validen Leistungskennzahlen ermittelt werden konnten, führen wir die Potenzialberechnung auch auf einer höher aggregierten Ebene durch, um so zumindest die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen einer optimierten interkommunalen Positionierung aufzuzeigen.

Rechnungsprüfung

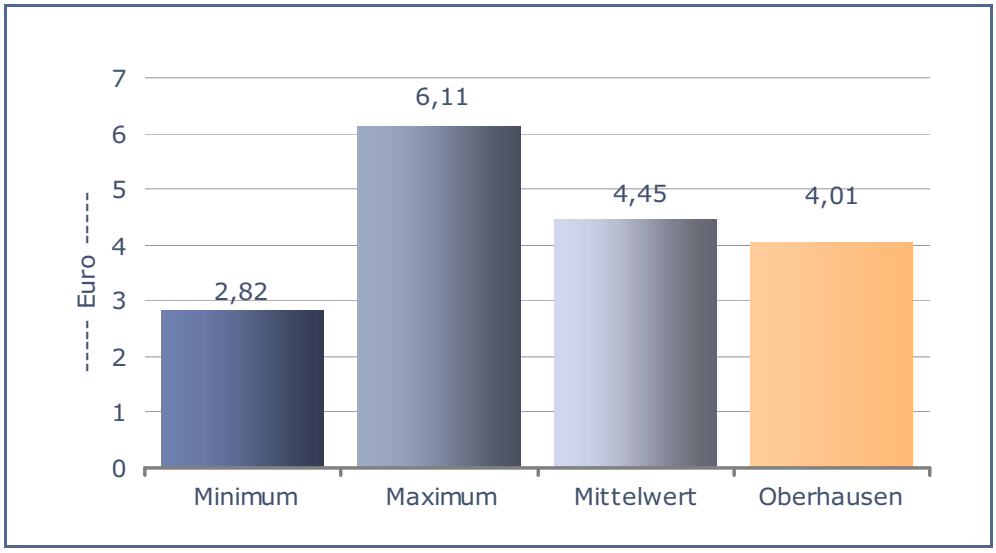
Die Kennzahl „Personalausgaben Rechnungsprüfung je Einwohner" stellt die Personalintensität und das Stellenniveau der Rechnungsprüfung bezogen auf die Einwohner dar. Nach unseren Erhebungen besteht in der Rechnungsprüfung grundsätzlich ein vergleichbares Aufgabenspektrum an übertragenen und wahrgenommenen Aufgaben. Die einwohnerbezogene Kennzahl unterstellt dabei eine lineare Produktionsfunktion. Da bei dieser Annahme weder ein Fixkostensockel noch eine Größendegression Berücksichtigung findet, stellen sich kleinere Städte tendenziell ungünstiger gegenüber den großen Städten dar.

Die betrachtete Personalausstattung in der Rechnungsprüfung aller kreisfreien Städte reicht von 8,93 bis 63,72 Stellen. Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Oberhausen weist mit 13,97 Stellen – bezogen auf den Einwohner - folgende Personalausgaben für das Jahr 2006 auf:

Personalausgaben (Ist) Rechnungsprüfung je Einwohner in Euro 2006			
	Personalausgaben	Einwohner laut LDS zum 31.12.	Personalausgaben je Einwohner
2006	874.389	218.181	4,01

Hiermit positioniert sich die Stadt Oberhausen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Personalausgaben (Ist) Rechnungsprüfung je Einwohner 2006



Als Hilfsmittel zur Einordnung der Werte werden die Ergebnisse aller kreisfreien Städte in Klassen abgebildet:

Klassierung Personalausgaben (Ist) Rechnungsprüfung je Einwohner				
2,75 – 3,50	3,51 – 4,25	4,26 – 5,00	5,01 – 5,75	5,76 – 6,50
5	3	10	3	2

Die Kennzahl wird durch die Personalintensität und die Stellenwertigkeit beeinflusst:

Personalintensität und Stellenwertigkeit der Rechnungsprüfung				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner	0,42	0,97	0,68	0,64
KGST-Personalausgaben je vollzeitverrechnete Stelle	62.999	70.559	66.537	68.529
Ist-Personalausgaben je vollzeitverrechnte Stelle	57.142	72.618	65.856	62.590

Während sich die Stadt Oberhausen bei der Betrachtung der Personalintensität (Ist-Stellen je 10.000 Einwohner) unterhalb des interkommunalen Mittelwertes positioniert, liegen die Personalausgaben je vollzeitverrechnete Stelle (Stellenwertigkeit) über dem interkommunalen Vergleichswert, was zunächst den Rückschluss auf eine im Vergleich höhere Stellenwertigkeit zulässt. Bei der Einordnung des Wertes „Ist-Ausgaben je vollzeitverrechnete Stelle" ist zu berücksichtigen, dass sich in 2006 ein Stelleninhaber in der Arbeitphase der Altersteilzeit befand und somit die Ist-Ausgaben entsprechend geringer ausfallen.

In den letzten Jahren gewinnt der Einsatz von risikoorientierten Prüfungen mit im Vorfeld definierten Prüfungsbereichen, Prüfungsqualitätsstandards und optimierter Prozessabläufe an Bedeutung. In der Rechnungsprüfung wird die Prüfung von Effektivität und Effizienz sowie der Wirkungen des Verwaltungshandelns durch die Ziel- und Kennzahlenorientierung im NKF eine größere Bedeutung erlangen. Insofern sollte künftig der Fokus auf einem Risikomanagement und individueller Schwerpunktsetzung erfolgen.

Empfehlung

Im NKF sollten Risikomanagement und Schwerpunktsetzungen, die den örtlichen Belangen der Stadt Oberhausen Rechnung tragen, künftig verstärkt in den Fokus der Aufgabenplanung der Rechnungsprüfung rücken.

Auch in der Rechnungsprüfung handelt es sich in weiten Teilen um Projektarbeiten, die mit entsprechenden Parametern, wie z.B. Prüfungsdauer, benötigte personelle Ressource u. ä. geplant und auch dokumentiert werden können. Bei Planungsabweichungen ergeben Abweichungsanalysen wichtige Hinweise für das interne Controlling. Über diese Maßnahmen werden die auch notwendigen Angaben für ein Berichtswesen erfasst.

Empfehlung

Soweit möglich sollten die Aufgaben der Rechnungsprüfung in Oberhausen als Projekte mit geeigneten Parametern beplant und dokumentiert werden. Dies erhöht u. a. die Transparenz in diesem Aufgabengebiet und trägt zu einer sinnvollen Steuerung der Ressourcen bei.

Darüber hinaus erleichtert ein projektorientierter Prüfungsansatz auch die Definition angemessener Prüfungsstandards (z. B. Umfang und Intensität von Visakontrollen, Prüfungsdichte bei Vergabeprüfungen u. ä.) sowie die Erstellung einer jährlichen Arbeitsplanung mit konkreter Zielplanung- und -kontrolle in Form von Soll- und Ist-Tagewerken für die gesamte Rechnungsprüfung. Bislang erstellt in Oberhausen jeder Prüfer seine individuelle Prüfplanung, die mit der Fachbereichsleitung abgestimmt wird.

Auch die Organisation der Rechnungsprüfung kann bei einer optimalen Gestaltung dazu beitragen, Rationalisierungspotenzial zu erschließen. Ziel sollte es sein, durch eine schlanke Gliederungsbreite und –tiefe sowie durch die Optimierung von Verfahrensabläufen eine möglichst effektive und auf Effizienz bedachte Aufgabenwahrnehmung zu erzielen.

In Oberhausen ist der Bereich Rechnungsprüfung derzeit in drei Fachbereiche untergliedert. Alle drei Fachbereiche verfügen über eine Fachbereichsleitung, die jeweilige Leitungspanne liegt zwischen zwei und vier Mitarbeitern.

Die derzeitige Organisationsstruktur der Rechnungsprüfung erscheint aufgrund der personellen Stärke nicht zwingend erforderlich. Die Anzahl der Leitungsfunktionen wirkt sich insoweit auch auf das qualitative Stellenniveau aus, das sich, wie oben dargestellt, oberhalb des interkommunalen Mittelwertes (auf Basis KGSt) bewegt. Auch unter Berücksichtigung eines verstärkt projektbezogenen Prüfungsansatzes und zur Optimierung von Abläufen sollte die Gliederungsbreite verschlankt werden. Hierdurch wird auch ein flexiblerer Personaleinsatz ermöglicht; die Bereichsleitung kann schneller auf Arbeitsspitzen reagieren und durch Aufgabenverlagerungen Überlastungssituationen auf einzelnen Stellen entschärfen.

Empfehlung

Die Organisationsstruktur der Rechnungsprüfung sollte unter den Gesichtpunkten der Anforderungen des NKF, eines verstärkt projektorientierten Prüfungsansatzes und zur Erhöhung der Flexibilität des Personaleinsatzes kritisch überdacht werden.

Bei allen Überlegungen sollten die jeweils informationstechnischen Lösungen, die eine weitere Optimierung und Flexibilisierung der Verfahrensabläufe und des Personaleinsatzes ermöglichen, mit in die Entscheidungsfindung einfließen.

Recht

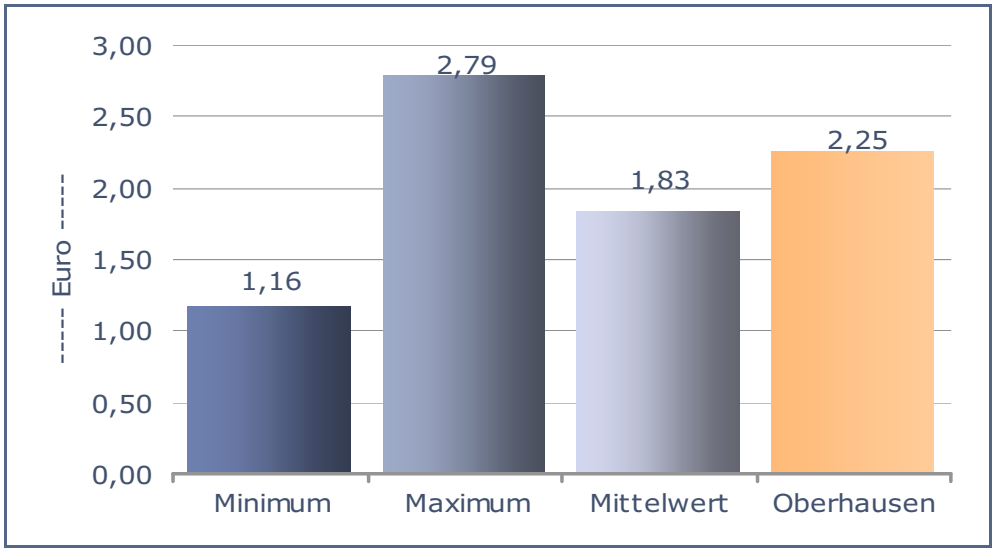
Auf Ebene des Produktes Recht betrachten wir die mit den Aufgaben Rechtsberatung, Verhandlungen in rechtlichen Angelegenheiten, gerichtliche und außergerichtliche Vertretung der Stadt, Prozessführung für Verwaltungsgerichtsverfahren, Zivilgerichtsverfahren, Sozialgerichtsverfahren und Arbeitsgerichtsverfahren befassten Stellenanteile.

Hierzu bilden wir die Kennzahl „Personalausgaben Recht je Einwohner" ab und stellen daneben auch die Spannbreite der für die vorgenannte Aufgabe eingesetzten absoluten Stellenanteile dar.

Für die Stadt Oberhausen haben wir für die o. g. Aufgaben in 2006 einen Stellenanteil in Höhe von 7,48 Stellen ermittelt, denen entsprechend Ist-Personalausgaben in Höhe von insgesamt 491.986 Euro zugeordnet wurden.

Der interkommunale Vergleich der Kennzahl „Personalausgaben (Ist) Recht je Einwohner" stellt sich wie folgt dar:

Personalausgaben (Ist) Recht je Einwohner 2006



Die Aufgabenwahrnehmung im Produkt Recht erfolgt in Oberhausen fast ausschließlich zentral; dezentral sind nur noch zwei weitere Juristen in der Stabsstelle Beteiligungen und in der Unterhaltsheranziehung tätig.

Im Rahmen des interkommunalen Vergleichs berücksichtigen wir nur die Stellen und Personalausgaben, die sich im Rahmen einer zentralen Aufgabenwahrnehmung ergeben. Unterschiede im Grad der Dezentralisie-

rung dieser Aufgabe führen deshalb tendenziell zu einer Benachteiligung solcher Kommunen, die die Aufgabe vollständig oder annähernd vollständig zentral wahrnehmen. Deshalb erfolgt auf der derzeitigen Aggregationsebene des Vergleichs auch keine Benchmarkermittlung. Dennoch sollte die Stadt Oberhausen ihre Positionierung im interkommunalen Vergleich selbstkritisch hinterfragen. Insbesondere vor dem Hintergrund der Haushaltslage der Stadt sollte die Optimierung von Arbeitsprozessen und die sich daraus ergebende Realisierung von Potenzialen ein Dauerthema sein.

Im Rahmen unserer Prüfung im Produkt Recht haben wir folgende Spannbreiten an eingesetzter Personalressource (absolute Stellenanteile) entsprechend der obigen Definition der Aufgaben angetroffen:

Spannbreite des Personaleinsatzes des Produktes Recht in 2006 – absolute Stellenanteile		
Minimum	Maximum	Oberhausen
2,70	14,70	7,48

Die Parameter zur personellen Ausstattung des Produktes Rechts hängen u. a. auch grundlegend mit der Aufgabenerledigung auf der operativen Ebene zusammen. Es ist davon auszugehen, dass eine hohe Qualität der Arbeit in den Facheinheiten maßgeblich und entscheidend für die Anzahl und die Durchführung von Prozessen sein kann. Somit ist bei Überlegungen zur Optimierung des Personaleinsatzes im Bereich Recht auch die Qualifizierung der Facheinheiten in der Rechtsanwendung mit in den Blick zu nehmen.

Über den Einwohnerbezug hinaus bestehen derzeit keine weiteren Bezugsgrößen für die Erfassung der Tätigkeiten auf der Ebene des Bereichs Recht und konnten auch im Rahmen unserer Prüfung von den Kommunen nicht benannt werden. Im Zuge des NKF beginnen die kreisfreien Städte vereinzelt, nunmehr Datenmaterial für strukturierte Berichtswesen und den Haushalt zu sammeln und aufzubereiten. Hierüber lassen sich künftig unter Umständen tatsächliche Zeiten und Kosten auf einzelne Leistungen des Bereichs Recht verteilen.

Wir erachten es als sinnvoll, auf die Erfassung und Erhebung konkreter Zeitanteile hinzuwirken, um mehr Transparenz über den Einsatz der Personalressource zu schaffen, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Position des Bereichs Recht als interner Dienstleister und eines interkommunalen Vergleichs auf der Basis konkreter Leistungskennzahlen.

Im Bereich Recht der Stadt Oberhausen wird seit längerer Zeit bereits ein Prozessregister geführt; zu Beginn 2008 wurde auch ein Beratungsregister eingeführt.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen über die Führung eines Prozess- und eines Beratungsregisters hinaus, weitere geeignete Erfassungs- und Kennzahlensysteme zu definieren, um die eigene Aufgabenwahrnehmung transparent darzustellen und auch zu Steuerungszwecken nutzen zu können.

Der Bereich Recht führt auch Rechtsberatungen für die städtischen Gesellschaften bis hin zur Prozessführung durch. Insbesondere bei der Aufgabenerledigung für Dritte ist eine differenzierte Erfassung des Ressourcenverbrauchs angezeigt. Sie liefert zum einen die benötigten Grunddaten für eine Kostenerstattung und ermöglicht zugleich auch einen Überblick über den Gesamtumfang der Aufgabenerfüllung als Dienstleister in diesem „Kundensegment".

Besondere Bedeutung kommt im Bereich Recht auch einem geeigneten Wissensmanagement zu, da es eine wichtige Einflussgröße für die personelle Ausstattung und persönliche Arbeitsbelastung darstellt. Neben dem interkommunalen Austausch auf Ebene der Rechtsamtsleiterkonferenz der kreisfreien Städte gehört hierzu auch die Nutzung entsprechender Datenbanken. Die von den verschiedenen kommunalen Rechtsämtern bearbeiteten Rechtsfragen ähneln sich häufig, so dass Synergieeffekte durch einen geeigneten Technikunterstützten Austausch erschlossen und genutzt werden sollten. Ein solches Ziel verfolgt das Projekt „WikoR (Wissensmanagement für kommunale Rechtsämter)", an dem u. a. auch die Stadt Oberhausen als Anwender teilnimmt.

Feststellung

Die GPA NRW begrüßt die Teilnahme der Stadt Oberhausen am Projekt WikoR, da ein geeignetes Wissensmanagement für eine optimierte Aufgabenerfüllung im Bereich Recht von großer Bedeutung ist.

Eine weitere Prozessoptimierung lässt sich auch durch den Einsatz einer Spracherkennungssoftware erreichen; hierdurch lassen sich Stellenanteile für Schreibarbeiten reduzieren.

Inwieweit das 2. Bürokratieabbaugesetz (Abschaffung des Widerspruchverfahrens) Auswirkungen auf die Personalausstattung im Bereich Recht haben wird, kann derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden, sie sollten aber bei Konsolidierungsüberlegungen entsprechend Berücksichtigung finden.

Personalmanagement

Das Personalmanagement umfasst in unserer Prüfung die Teilgebiete Personalabrechnung, Personalentwicklung, Personalplanung, Personalsteuerung, Personalbeschaffung, Beihilfe, Reisekosten sowie die Personalbetreuung. Zu allen Teilgebieten bilden wir aufgabenspezifische Kennzahlen. Abschließend erfolgt eine finanzwirtschaftliche Gesamtbetrachtung des Produktes Personalmanagement. Hierzu bilden wir die Kennzahl „Personalausgaben (Ist) Personalmanagement je Einwohner" und stellen die Werte in den interkommunalen Vergleich.

Die in den einzelnen Teilgebieten ermittelten Potenziale werden an dieser Stelle dann ebenfalls in einer Gesamtsumme einwohnerbezogen dargestellt und geben somit Aufschluss darüber, inwieweit die Kommune durch die Realisierung dieser Potenziale die bisherige Positionierung im interkommunalen Vergleich positiv beeinflussen und zur Haushaltskonsolidierung beitragen kann.

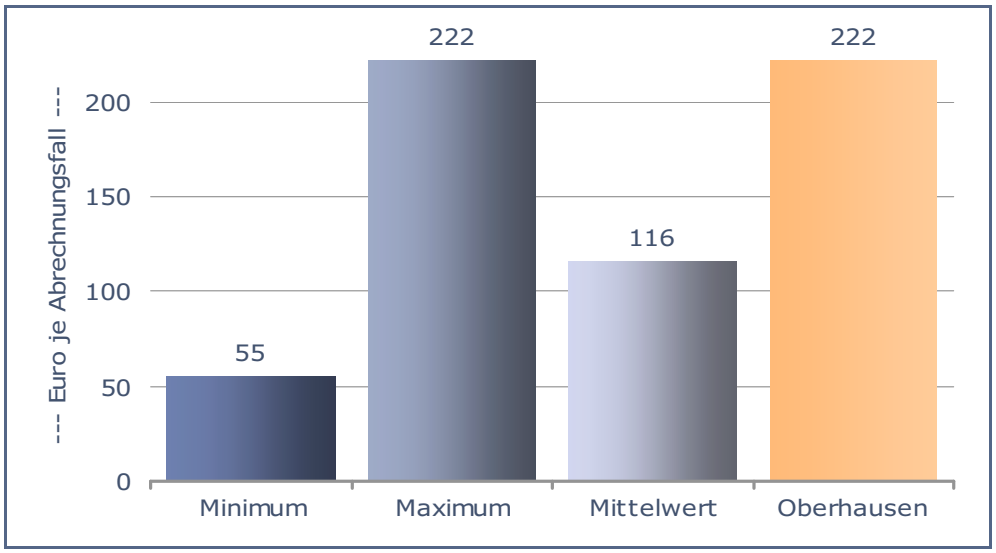
Personalabrechnung

Als Personalabrechnung haben wir die Berechnung, Zahlbarmachung und Prüfung von Entgelten für tariflich Beschäftigte, die Besoldung der Beamtinnen und Beamten einschließlich Kindergeld, Steuer- und Sozialversicherungs-, Versorgungs- und Zusatzversorgungsangelegenheiten inklusive aller Zusammenhangsarbeiten definiert. Für die Kennzahlenbildung auf Leistungsebene haben wir als Bezugsgröße die Abrechnungsfälle zum 30.06.2006 zugrunde gelegt.

Übergeordnete Wirtschaftlichkeitskennzahl ist die Quote „Personalausgaben (KGSt) je Abrechnungsfall".

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Oberhausen bei dieser Kennzahl wie folgt:

Personalausgaben (KGSt) der Personalabrechnung je Abrechnungsfall (30.06.2006)



Die Stadt Oberhausen erreicht mit dem Kennzahlenwert in Höhe von 222 Euro je Abrechnungsfall das Maximum im interkommunalen Vergleich. Vor dem Hintergrund der ausgesprochen angespannten finanzwirtschaftlichen Gesamtsituation der Stadt Oberhausen wird damit bereits ein erstes Handlungsfeld im Hinblick auf die Realisierung von Konsolidierungspotenzialen deutlich.

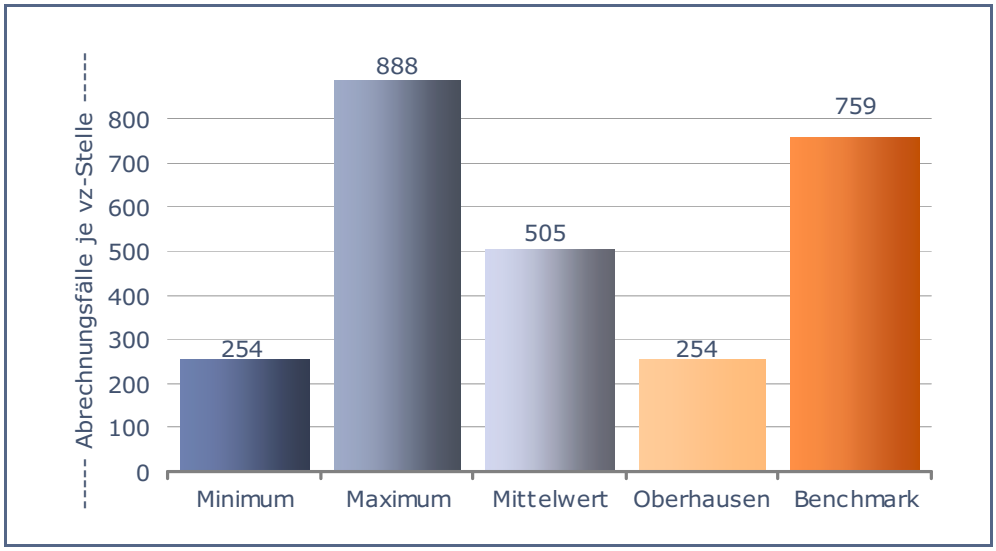
Bedeutsame Einflussfaktoren auf diese Kennzahl sind

- das quantitative Stellenvolumen sowie
- das qualitative Stellenniveau.

Maßgeblich beeinflusst wird die Höhe der Personalausgaben je Abrechnungsfall durch die Personalintensität. Daher konzentrieren wir uns im Folgenden zunächst auf die Analyse des Stellenvolumens. Die Untersuchung vollzieht sich anhand der Leistungskennzahl „Abrechnungsfälle zum 30.06. je vollzeitverrechnete Stelle Personalabrechnung".

Für diese Kennzahl haben wir einen Benchmark aus den drei höchsten validen Leistungswerten definiert, auf dessen Grundlage die Potenzialberechnung erfolgt. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Oberhausen wie folgt:

Abrechnungsfälle zum Stichtag 30.06. je vollzeitverrechnete Stelle Personalabrechnung im interkommunalen Vergleich 2006



Die Stadt Oberhausen erreicht hier den niedrigsten Leistungswert aller Vergleichskommunen. In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die validen Vergleichswerte der übrigen kreisfreien Städte zusätzlich in Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung der interkommunalen Eckwerte hinaus auch die Streuung der Kennzahlenwerte aufzeigen zu können:

Klassierung Abrechnungsfälle je vz-Stelle der Personalabrechnung				
150 - 300	301 - 450	451 - 600	601 – 750	751 - 900
2	10	6	3	2

Neben der Stadt Oberhausen positioniert sich im interkommunalen Vergleich nur noch eine weitere Kommune in der Klasse mit den geringsten Leistungswerten.

Unter Berücksichtigung des Benchmarkwertes ermittelt sich für die Stadt Oberhausen folgendes rechnerisches Potenzial:

Quantifizierung des Potenzials Personalabrechnung Basisjahr 2006		
Bezeichnung	**Wert**	
Abrechnungsfälle zum 30.06. je vz-Stelle Personalabrechnung in Oberhausen	254	A1
Benchmark	759	A2
Anzahl der Abrechnungsfälle zum 30.06. insgesamt in Oberhausen	3.826	A3
benötigte vz-Stellen für Personalabrechnung bei Zugrundelegung des Benchmarks	5,04	St1; Formel: A3 : A2
Anzahl der vz-Stellen für Personalabrechnung in Oberhausen	15,07	St2
Differenz zwischen tatsächlicher Anzahl vz-Stellen und vz-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	10,03	St3; Formel: St2 – St1
Durchschnittl. KGSt-Personalausgaben je Stelle in der Personalabrechnung in Oberhausen	56.259 Euro	F1
Potenzial absolut	**564.278 Euro**	P 1; Formel: St3 x F1
Einwohner lt. LDS zum 31.12.2006	**218.181**	E1
Potenzial je Einwohner	**2,59 Euro**	Formel: P1 : E1

Orientiert am Benchmark ergibt sich für die Stadt Oberhausen ein erhebliches Einsparpotenzial in Höhe von rund zehn vollzeitverrechneten Stellen. Ein solches Potenzial wird voraussichtlich nur mittel- bis langfristig zu realisieren sein, sollte aber gleichwohl nicht aus den Augen verloren werden. Bei einem ersten Zielwert von zunächst 500 Abrechnungsfällen je Stelle (Mittelwert) ergibt sich ein Potenzial in Höhe von rund 7,5 Stellen.

Das ausgesprochen hohe quantitative Stellenvolumen ist sicherlich auf verschiedene Faktoren zurückzuführen, von denen hier nur einige genannt werden sollen.

Fraglos hat die Softwareumstellung auf SAP HR deutliche zeitliche Ressourcen in Anspruch genommen. Dieser Prozess ist sicherlich noch nicht abgeschlossen, was bei einer solch komplexen Software-Modifizierung auch nicht verwunderlich erscheint. Es ist aber davon auszugehen, dass sich die zeitlichen Beanspruchungen im laufenden Betrieb reduzieren

werden. Zudem betrifft eine solche Softwareumstellung natürlich zahlreiche weitere Städte in gleichem Maße.

Darüber hinaus wird in der Personalabrechnung der Stadt Oberhausen im Bereich der EDV viel in Eigenregie erledigt. Dies reicht von der Pflege der im System hinterlegten Tabellen (Verarbeitungsklassen, Kumulationen und Auswertungsklassen, Lohn- und Gehaltsartentexte) über die Durchführung der Abrechungsläufe bis hin zur Stammdatenpflege.

Nach den geführten Gesprächen mit Verantwortlichen im Bereich 4 – 1 „Personal und Organisation" gehen wir nicht zuletzt davon aus, dass die Dienstleistungsstandards insgesamt vergleichsweise hoch sind.

Empfehlung

Die Differenz von rund zehn Stellen zum Benchmark sollte durch Organisationsbetrachtungen in den Abläufen der Personalabrechnung und dem Aufbau des Personalmanagements realisiert werden.

Vor dem Hintergrund noch darzustellender weiterer Einsparpotenziale im Bereich 4 – 1 sollten die Leitungsspannen überprüft werden. Hier könnten sich dann ggf. auch spürbare finanzielle Potenziale durch die Reduzierung von Leitungsstellen ergeben.

Die Stadt Oberhausen sollte zudem ein Zielsystem aufbauen, mit dem die Stellenanteile für die Personalabrechnung nachgehalten und Leistungswerte wie Abrechnungsfälle usw. erhoben und zu Zielwerten zusammengefasst werden.

Die hohe quantitative Stellenausstattung ist sicherlich der maßgebliche Einflussfaktor dafür, dass die Wirtschaftlichkeitskennzahl „Personalausgaben (KGSt) je Abrechnungsfall" den Maximalwert im interkommunalen Vergleich erreicht.

Aber auch das qualitative Stellenniveau spiegelt sich in dieser Kennzahl wider. Analysiert werden kann es über die Kennzahl „Personalausgaben (KGSt) je Ist-Stelle Personalabrechnung". In interkommunalen Vergleich ergibt sich folgende Positionierung:

Personalausgaben (KGSt) je Ist-Stelle Personalabrechnung im interkommunalen Vergleich 2006 in Euro			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
47.130	58.367	52.756	56.267

Auch im Bereich des qualitativen Stellenniveaus bewegt sich die Stadt Oberhausen deutlich näher am Maximal- als am Mittelwert. Wir legen hier bewusst KGSt-Werte zugrunde, um individuelle Besonderheiten in der Personalstruktur einer Verwaltung (Alter, Kinderzahl) ausblenden zu können. Die absoluten KGSt-Personalausgaben der Beschäftigten in der Personalabrechnung liegen faktisch unter den tatsächlich im Jahr 2006 angefallenen Ausgaben.

Die überdurchschnittliche Positionierung kann verschiedene Gründe haben, die wir im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht im Einzelnen analysieren. Sie kann sicherlich mit der hierarchischen Struktur der Aufbauorganisation in Verbindung stehen. Darüber hinaus müssen ggf. auch die Stellenwertigkeiten als solche nochmals im Rahmen einer analytischen Bewertung überprüft werden.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen, vor dem Hintergrund des überdurchschnittlichen qualitativen Stellenniveaus in der Personalabrechnung organisatorische Betrachtungen auch unter diesem Blickwinkel in Erwägung zu ziehen und überdies ggf. analytische Stellenbewertungen durchzuführen bzw. durchführen zu lassen.

Personalentwicklung, -bedarfsplanung, -steuerung

In dieser Leistung fassen wir einheitlich alle Aufgaben von der Erstellung von Anforderungsprofilen, Personalauswahl, Gewinnung und Betreuung von Nachwuchskräften bis zur Koordination und Planung der Ausbildungsabläufe und Ausbildungsinhalte zusammen. Auch die Entwicklung und Unterstützung der Führungskräfte hinsichtlich einer Integration von Zielen der Kommune (strategische Ziele), die Steuerung des Personaleinsatzes durch Abgleich der vorgegebenen Aufgaben, das Personalcontrolling sowie der Qualifikation der Mitarbeiter einschließlich erforderlicher Personalfreisetzungen sind hier enthalten. Neben der Aus- und Fortbildung, Weiterbildung und dem Gesundheitsmanagement werden hier

auch der Arbeitsmedizinische Dienst sowie die Arbeitssicherheit aufgefangen.

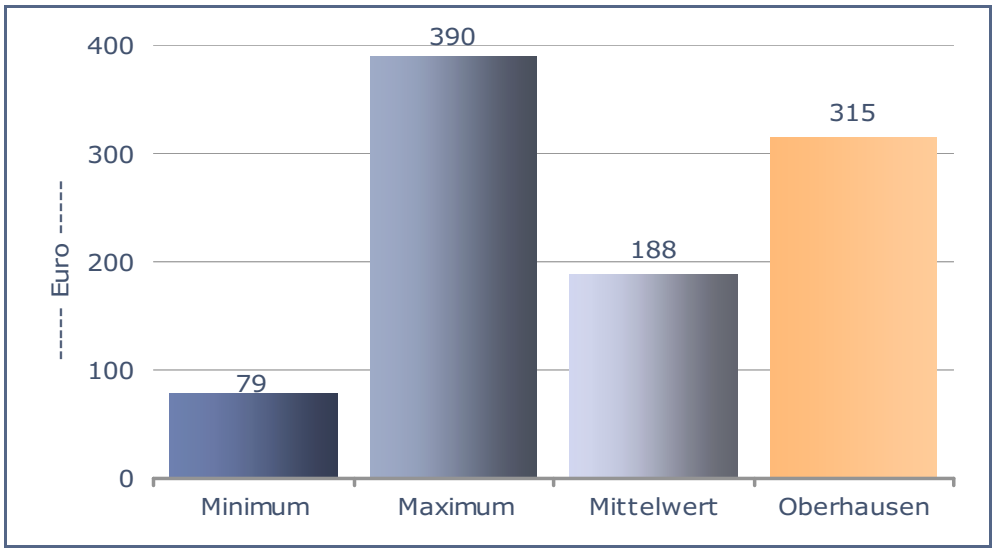
Als Bezugsgröße ziehen wir bei dieser Leistung die tatsächlich betreuten Beschäftigten heran. D. h. alle Personen, für die in der Personalverwaltung Akten angelegt wurden und die eine eigene Personalnummer haben. Dazu zählen auch die beurlaubten Beschäftigten, Auszubildende, Praktikanten, Zivildienstleistende, Honorarkräfte, Aushilfen und auch Altersteilzeitkräfte (ohne Versorgungsempfänger).

Um der Tatsache Rechnung tragen zu können, dass der betriebsärztliche Dienst sowie die betriebliche Sozialberatung der Stadt Oberhausen eine deutlich größere Beschäftigtengruppe betreuen als die übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Personalentwicklung, haben wir in Abstimmung mit der Stadt Oberhausen entsprechende Stellenanteile unberücksichtigt gelassen.

Aufgrund der Schwierigkeit, dass die durch die GPA NRW definierten Produkte/Leistungen nicht allerorts scharf getrennt werden konnten, fließen in den folgenden Vergleich lediglich 18 der insgesamt 23 kreisfreien Städte ein.

Die Wirtschaftlichkeitskennzahl „Personalausgaben (KGSt) der Personalentwicklung, -bedarfsplanung und -steuerung je betreuten Beschäftigten" kann sich im interkommunalen Vergleich wie folgt positionieren:

Personalausgaben (KGSt) der Personalentwicklung, -bedarfsplanung und –steuerung je betreuten Beschäftigten 2006

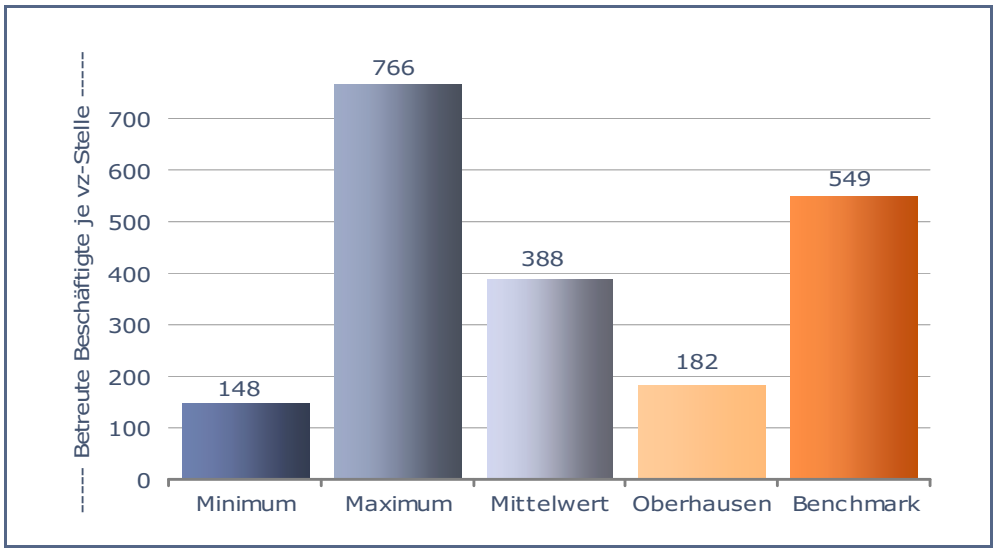


Der Kennzahlenwert der Stadt Oberhausen erreicht mit 315 Euro je Beschäftigten ein deutlich über dem mit 188 Euro je Beschäftigten liegendes Niveau.

Im Folgenden möchten wir mit dem quantitativen Stellenvolumen sowie dem qualitativen Stellenniveau wiederum die beiden entscheidenden auf diese Kennzahl wirkenden Einflussfaktoren untersuchen.

Die Personalintensität messen wir mit Hilfe der Leistungskennzahl „Betreute Beschäftigte je vollzeitverrechnete Stelle der Personalentwicklung, -bedarfsplanung, -steuerung".

Betreute Beschäftigte je vollzeitverrechnete Stelle der Personalentwicklung, -bedarfsplanung, -steuerung im interkommunalen Vergleich 2006



Der Leistungswert der Stadt Oberhausen liegt mit 182 betreuten Beschäftigten je Stelle deutlich unter dem mit 388 Beschäftigten je Stelle bezifferten Mittelwert der Vergleichskommunen. Der aus den drei höchsten validen Leistungswerten der eingeflossenen kreisfreien Städte gebildete Benchmark wird um 367 Beschäftigte je Stelle unterschritten.

Bezogen auf diesen Benchmark berechnet sich das hier zu quantifizierende Potenzial der Stadt Oberhausen wie folgt:

Quantifizierung des Potenzials Personalentwicklung, -bedarfsplanung, -steuerung Basisjahr 2006		
Bezeichnung	**Wert**	
Betreute Beschäftigte je vz-Stelle Personalentwicklung, -bedarfsplanung, -steuerung in Oberhausen	182	A1
Benchmark	549	A2
Anzahl der betreuten Beschäftigten insgesamt in Oberhausen	2.317	A3
benötigte vz-Stellen für Personalentwicklung, -bedarfsplanung, -steuerung bei Zugrundelegung des Benchmarks	4,22	St1; Formel: A3 : A2
Anzahl der vz-Stellen für Personalentwicklung, -bedarfsplanung, -steuerung in Oberhausen	12,76	St2
Differenz zwischen tatsächlicher Anzahl vz-Stellen und vz-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	8,54	St3; Formel: St2 – St1
Durchschnittl. KGSt-Personalausgaben je Stelle in der Personalentwicklung, -bedarfsplanung, - steuerung in Oberhausen	57.233	F1
Potenzial absolut	**488.770 Euro**	P 1; Formel: St3 x F1
Einwohner lt. LDS zum 31.12.2006	**218.181**	E1
Potenzial je Einwohner	**2,24 Euro**	Formel: P1 : E1

Das Einsparpotenzial liegt demnach bei rund 8,5 vollzeitverrechneten Stellen.

Ob eine Stellenreduzierung in diesem Maße realisiert werden kann, hängt natürlich nicht zuletzt davon ab, welcher Stellenwert einer qualitativ hochwertigen Personalentwicklung bzw. einer fundierten Personalbedarfsplanung und -steuerung beigemessen wird.

Es dürfte unbestritten sein, dass die Anforderungen an die Personalentwicklung und –bedarfsplanung in den kommenden 10 bis 15 Jahren stetig steigen werden. Der allgemein feststellbare und sicherlich auch grundsätzlich erforderliche Trend der Personalreduzierung in Kommunalverwaltungen stellt bei gleichzeitig qualitativ und quantitativ wachsendem Aufgabenportfolio natürlich auch immer höhere Anforderungen an die Qualität der verbleibenden Beschäftigten. Diese kann nur erreicht bzw. gehalten werden, wenn die Instrumentarien der Personalentwicklung konsequent und umfassend eingesetzt werden.

Gleiches gilt für das Aufgabenfeld der Personalbedarfsplanung. Alle von der GPA durchgeführten Fluktuationsanalysen belegen, dass in den nächsten 10 bis 15 Jahren ca. 30 bis 45 Prozent des zurzeit vorhandenen Personals altersbedingt aus dem Dienst in der öffentlichen Verwaltung ausscheiden wird. Dazu zählen insbesondere die jetzigen Führungskräfte.

Dieser Fluktuationswelle kann nach unserer Auffassung nur mit Hilfe einer mittelfristigen, fundierten und regelmäßig fortgeschriebenen Fluktuationsanalyse sowie Personalentwicklung begegnet werden. Der jetzt bereits in Teilen der Privatwirtschaft feststellbare Fachkräftemangel wird die öffentlichen Verwaltungen in Zukunft in gleichem Maße treffen.

Darum gilt es gerade auch im Ausbildungssektor, rechtzeitig dafür Sorge zu tragen, dass fachlich gut ausgebildete Kräfte in Zukunft verstärkt übernommen werden.

Ohne Frage ist es schwer, vor dem Hintergrund des von uns verglichenen Aufgabenportfolios eine vollständige Vergleichbarkeit der kreisfreien Städte herzustellen. Es steht außer Frage, dass die von uns betrachteten Aufgabenfelder in vielen Kommunen zum Teil vergeben werden und diese Verwaltungen daher Sach- anstelle von Personalausgaben ausweisen, die nicht Gegenstand unserer Prüfung sind. Auch können wir keine vergleichende Aussage über die Qualität der Aufgabenerledigung im Rahmen dieser Konsolidierungsprüfung treffen.

Dennoch wird auch im Bereich der Personalentwicklung der Benchmark durch eine Kommune geprägt, die das von uns definierte Aufgabenportfolio vollständig abbildet.

Wir stellen zudem fest, dass in der Stadt Oberhausen ein eigenständig entwickeltes und regelmäßig fortgeschriebenes Auswahlverfahren zur Anwendung (Bestenauslese) kommt. Die Sichtung von jährlich ca. 2.200 Bewerbungseingängen sowie die Durchführung der Auswahltests erfolgt im Gegensatz zu den meisten anderen Städten in Eigenregie.

Die Stadt Oberhausen erreicht im Vergleichsjahr 2006 mit 8,72 Prozent die höchste Ausbildungsplatzquote. Der Mittelwert beträgt 4,22 Prozent. Die Stadt Oberhausen ist damit ein echter Ausbildungsbetrieb. Natürlich bindet diese Ausbildungspolitik personelle administrative Ressourcen, birgt aber auf der anderen Seite auch die Chance, eine in weiten Teilen unmittelbar gesteuerte qualifizierte Ausbildung anbieten zu können und damit direkten Einfluss auf die Qualität des zukünftigen Personalkörpers zu nehmen.

Auf Ebene der Personalentwicklung der Stadt Oberhausen wird zudem die Betreuung der Auszubildenden der Feuerwehr sowie der Auszubildenden aus den gewerblichen Bereichen wahrgenommen. Diese Aufgabe erfolgt in den anderen Städten sehr häufig dezentral.

Darüber hinaus bietet die Stadt Oberhausen umfangreiche IT-Schulungen in Eigenregie an. Auch diese Leistung wird in der kommunalen Landschaft häufig vergeben.

Gleichwohl gelangen wir zu der Überzeugung, dass die Stadt Oberhausen ein Einsparpotenzial auch auf dem Gebiet der Personalentwicklung, -bedarfsplanung und –steuerung realisieren kann. Die Differenz zum Mittelwert bzw. Benchmark der von uns ermittelten Leistungskennzahl ist trotz der genannten Sondertatbestände unter Berücksichtigung des wahrgenommenen Aufgabenportfolios zu gravierend.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen, durch die Vornahme von Organisationsbetrachtungen in den Abläufen der Personalentwicklung zu prüfen, in welchem Umfang Stelleneinsparpotenziale vorhanden und realistisch sind.

Eine erste Zielgröße kann ähnlich wie bei der Personalabrechnung der Mittelwert der oben dargestellten Leistungskennzahl „Betreute Beschäftigte je vollzeitverrechnete Stelle der Personalentwicklung, -bedarfsplanung, -steuerung" sein. Dieser liegt bei rund 390 betreuten Beschäftigten je Stelle. Auf dieser Basis würde sich ein Einsparpotenzial in Höhe von rund 6,8 vollzeitverrechneten Stellen ergeben.

Das qualitative Stellenniveau auf Ebene dieses Aufgabenfeldes ist indes völlig unauffällig.

Personalausgaben (KGSt) je Ist-Stelle Personalentwicklung, -bedarfsplanung und –steuerung im interkommunalen Vergleich 2006 in Euro

Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
55.362	67.760	60.840	57.255

Die Potenziale liegen daher zuvörderst auf Ebene des quantitativen Stellenvolumens.

Personalbeschaffung

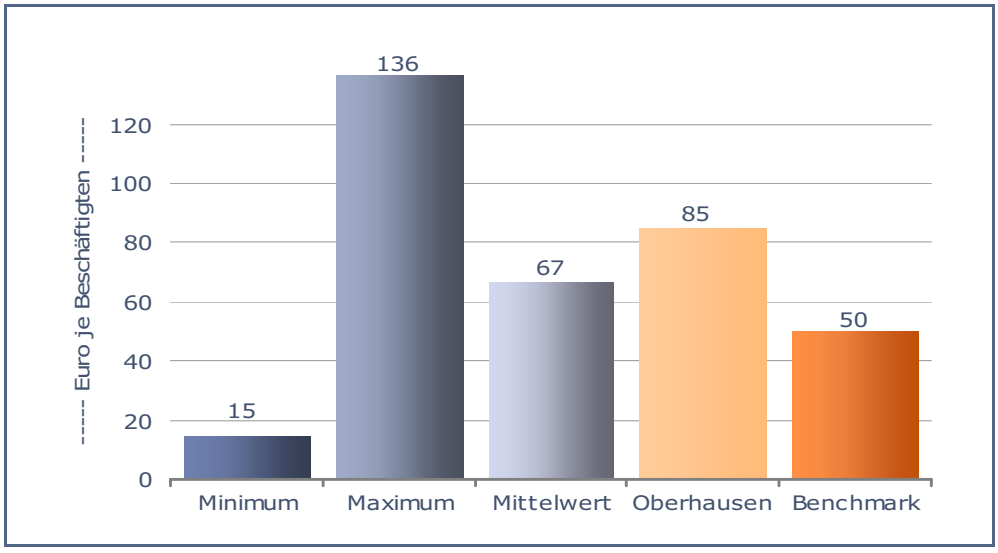
In dieser Leistung werden alle mit einer Ausschreibung (intern sowie auch extern), Einstellung, Versetzung, Abordnung, Zuweisung oder Umsetzung verbundenen Tätigkeiten berücksichtigt.

Als Bezugsgröße definieren wir die Beschäftigten der Kernverwaltung (ohne Sondervermögen).

Um den finanziellen Ressourcenverbrauch in diesem Bereich darstellen zu können, bilden wir hier die übergeordnete Wirtschaftlichkeitskennzahl „Personalausgaben (KGSt) der Personalbeschaffung je Beschäftigten der Kernverwaltung".

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Oberhausen mit ihrem Kennzahlenwert dabei wie folgt:

Personalausgaben (KGSt) der Personalbeschaffung je Beschäftigten der Kernverwaltung im interkommunalen Vergleich 2006



Der Kennzahlenwert der Stadt Oberhausen liegt mit 85 Euro je Beschäftigten der Kernverwaltung über dem mit 67 Euro je Beschäftigten bezifferten Mittelwert der Vergleichskommunen. Der Benchmark wird um 35 Euro je Beschäftigten überschritten.

In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die Vergleichswerte aller kreisfreien Städte zusätzlich in Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung der interkommunalen Eckwerte hinaus auch die Streuung der Kennzahlenwerte aufzuzeigen:

Klassierung Personalausgaben Personalbeschaffung je betreuten Beschäftigten			
0 – 40 Euro	41 – 80 Euro	81 – 120 Euro	121 – 160 Euro
3	8	5	1

Unter Berücksichtigung des Benchmarkwertes ermittelt sich für die Stadt Oberhausen folgendes rechnerisches Potenzial im Bereich der Personalbeschaffung.

Quantifizierung des Potenzials Personalbeschaffung Basisjahr 2006		
Bezeichnung	**Wert**	
Personalausgaben (KGSt) der Personalbeschaffung je Beschäftigten Kernverwaltung in Oberhausen	85 Euro	F1
Benchmark	50 Euro	F2
Anzahl Beschäftigte Kernverwaltung insgesamt in Oberhausen	2.317	A1
Potenzial je Beschäftigten KV	35 Euro	P1; Formel: F2 – F1
Potenzial absolut	**81.095 Euro**	P 2; Formel: P1 x A1
Einwohner lt. LDS zum 31.12.2006	**218.181**	E1
Potenzial je Einwohner	**0,37 Euro**	Formel: P2 : E1
Durchschnittl. KGSt-Personalausgaben je vz-Stelle Personalbeschaffung in Oberhausen	**53.212 Euro**	St1
Potenzial in vz-Stellen	**1,52**	P2 : St1

Das in vollzeitverrechnete Stellen umgerechnete Potenzial liegt im Aufgabenfeld Personalbeschaffung bei rund 1,50 Stellen.

In der folgenden tabellarischen Darstellung wollen wir die maßgeblichen Einflussfaktoren auf die obige Wirtschaftlichkeitskennzahl, die Personalintensität auf der einen und die Stellenwertigkeit auf der anderen Seite, mit Hilfe der Kennzahlen „Ist-Stellen je 10.000 Einwohner" und „Personalausgaben (KGSt) je Ist-Stelle" untersuchen:

Personalintensität und Stellenwertigkeit im Aufgabenbereich Personalbeschaffung				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Stadt Oberhausen
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner	0,04	0,35	0,15	0,17
KGST-Personalausgaben je Ist-Stelle	52.127	72.650	60.696	53.212

Erkennbar wird die überdurchschnittliche interkommunale Positionierung in Bezug auf die Personalausgaben (KGSt) je Beschäftigten Kernverwaltung durch das quantitative Stellenvolumen verursacht. Das qualitative Stellenniveau ist dagegen als gering einzuschätzen.

Die Personalquote überschreitet den Mittelwert der Vergleichskommunen um 0,02 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner. Die Überschreitung des kumulierten Wertes der drei Kommunen, die den Benchmark bilden, liegt bei 0,05 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Absolut entspräche dies einem Personalüberhang von rund 1,10 Stellen. In der obigen Berechnung ist das Stelleneinsparpotenzial unter Zugrundelegung durchschnittlicher KGSt-Durchschnittsausgaben etwas höher.

Wir halten ein Einsparpotenzial in Höhe von rund einer Stelle für durchaus realistisch.

Beihilfe

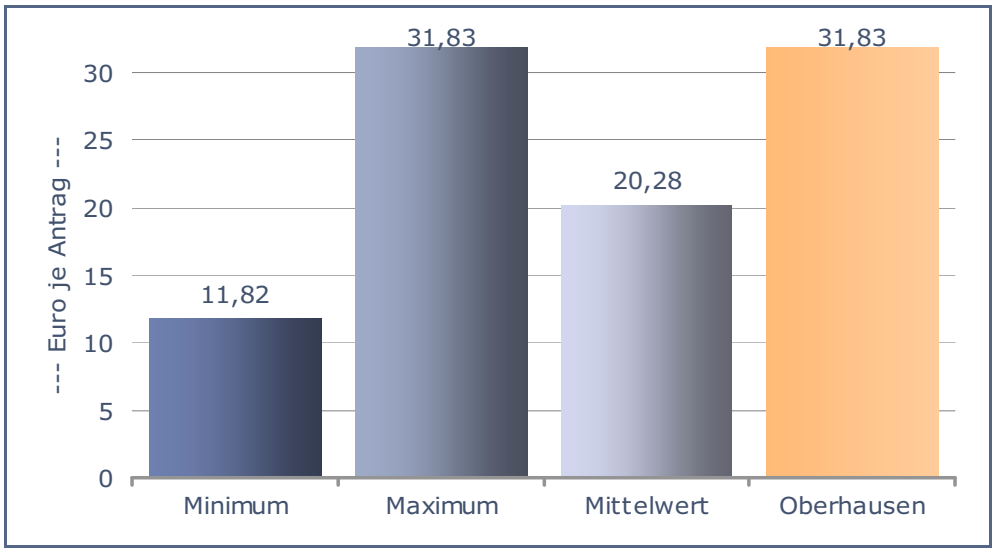
Als Bezugsgröße für die Leistung Beihilfe werden alle Beihilfeanträge, die im Jahr 2006 in der städtischen Beihilfestelle beschieden wurden (sowohl genehmigte, ausgezahlte als auch abgelehnte Anträge) zugrunde gelegt. Berücksichtigt werden die Anträge aus der Kernverwaltung, aus dem Sondervermögen der Städte sowie Externer inklusive der Widerspruchsbearbeitung.

Nicht als Beihilfeantrag gewertet werden Kostenvoranschläge, Nachreichungen sowie Anfragen (z. B. für Sanatoriumsaufenthalte).

Übergeordnete Wirtschaftlichkeitskennzahl ist die Quote „Personalausgaben (KGSt) der Beihilfebearbeitung je Beihilfeantrag".

Diese kann sich im interkommunalen Vergleich wie folgt positionieren:

Personalausgaben (KGSt) der Beihilfe je Beihilfeantrag 2006



Die Stadt Oberhausen erzielt mit 31,83 Euro je Antrag den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Der mit 20,28 Euro bezifferte Mittelwert wird um 11,55 Euro überschritten.

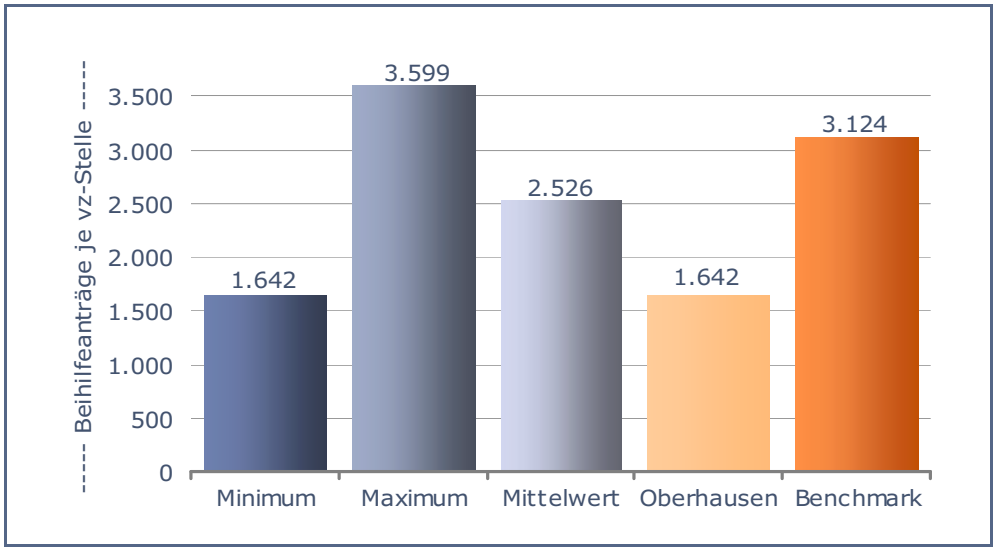
Der Kennzahlenwert wird wiederum durch die Faktoren

- Stellenvolumen und
- Stellenwertigkeit

maßgeblich beeinflusst.

Die Personalintensität messen wir im Folgenden mit Hilfe der Leistungskennzahl „Bearbeitete Beihilfeanträge je vollzeitverrechnete Stelle Beihilfe". Das qualitative Stellenniveau untersuchen wir wiederum anhand der Kennzahl „Personalausgaben je Ist-Stelle".

Bearbeitete Beihilfeanträge je vollzeitverrechnete Stelle der Beihilfe 2006



Die Stadt Oberhausen erreicht den niedrigsten Leistungswert aller Vergleichskommunen. Der Benchmark weist eine nahezu doppelt so hohe Antragszahl je Stelle aus.

In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die validen Vergleichswerte der übrigen kreisfreien Städte zusätzlich in Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung der interkommunalen Eckwerte hinaus auch die Streuung der Kennzahlenwerte aufzeigen zu können:

Klassierung bearbeitete Beihilfeanträge je vollzeitverrechnete Stelle der Beihilfe 2006		
1.000 - 2.000	2.001 - 3.000	3.001 – 4.000
4	14	4

Unter Berücksichtigung des Benchmarkwertes ermittelt sich für die Stadt Oberhausen folgendes rechnerisches Potenzial:

Quantifizierung des Potenzials Beihilfe Basisjahr 2006		
Bezeichnung	**Wert**	
Bearbeitete Beihilfeanträge je vz-Stelle Beihilfe in Oberhausen	1.642	A1
Benchmark	3.124	A2
Anzahl der Beihilfeanträge insgesamt in Oberhausen	6.267	A3
benötigte vz-Stellen für Beihilfe bei Zugrundelegung des Benchmarks	2,00	St1; Formel: A3 : A2
Anzahl der vz-Stellen für Beihilfe in Oberhausen	3,82	St2
Differenz zwischen tatsächlicher Anzahl vz-Stellen und vz-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	1,82	St3; Formel: St2 – St1
Durchschnittl. KGSt-Personalausgaben je Stelle in der Beihilfebearbeitung in Oberhausen	52.222 Euro	F1
Potenzial absolut	**95.044 Euro**	P 1; Formel: St3 x F1
Einwohner lt. LDS zum 31.12.2006	**218.181**	E1
Potenzial je Einwohner	**0,44 Euro**	Formel: P1 : E1

Das von uns ermittelte Einsparpotenzial beträgt rund 1,8 Stellen. Nach den geführten Gesprächen gehen wir davon aus, dass auch hier die Standards der Dienstleistungserbringung als vergleichsweise hoch einzuschätzen sind und damit natürlich zeitliche Ressourcen gebunden werden.

Empfehlung

Angesichts der Positionierung im interkommunalen Vergleich sollte die Stadt Oberhausen das vorhandene Potenzial zur Stellenreduzierung perspektivisch nutzen.

Diesbezüglich gilt es zu prüfen, ob organisatorische Optimierungen zu Einsparungen führen können. Zudem sollte auch hier ein Zielsystem aufgebaut werden, mit dem die Stellenanteile für die Beihilfebearbeitung nachgehalten und Leistungswerte wie Anträge je Stelle usw. erhoben und zu Zielwerten zusammengefasst werden. Gerade im Zeitalter des NKF sind solche steuerungsrelevanten Daten und deren Entwicklung von besonderer Bedeutung.

Darüber hinaus empfehlen wir, den Standard der Leistungserbringung kritisch zu überprüfen und ggf. zu senken.

Parallel dazu sollte die Vergabe an Dritte unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten regelmäßig mit der selbstständigen Wahrnehmung der Aufgabe verglichen werden.

Reisekosten

Hierunter definieren wir die Bearbeitung und Berechnung von Reisekosten. Bezugsgrößen dieser Leistung sind alle (Kernverwaltung, Sondervermögen und auch Externe) Reisekostenanträge, die im Jahr 2006 vom Personalamt beschieden wurden (sowohl genehmigte als auch abgelehnte Anträge).

Im Zuge unserer Betrachtungen haben wir im Segment der kreisfreien Städte eine sehr differenzierte Organisation der Reisekostenbearbeitung festgestellt, die einen validen interkommunalen Vergleich deutlich erschwert. Daher verzichten wir an dieser Stelle auf die Definition eines Benchmarks und stellen exemplarisch die vorgefundenen Bandbreiten dar. Künftig sollte auch beim Thema Reisekosten interkommunal das Ziel verfolgt werden, durch die einheitliche Erhebung von Leistungskennzahlen (Anträge, Fallzahlen) Vergleiche zu ermöglichen und somit Rückschlüsse ziehen zu können.

Um den finanziellen Ressourcenverbrauch und die Leistungserbringung in diesem Bereich darzustellen, bilden wir die Kennzahlen „Personalaus-

gaben (KGST) der Reisekostenbearbeitung je Reisekostenantrag" und „Reisekostenanträge je vollzeitverrechnete Stelle der Reisekostenbearbeitung" ab.

Bandbreite „Personalausgaben (KGSt) der Reisekostenbearbeitung je Reisekostenantrag" in Euro 2006		
Minimum	Maximum	Oberhausen
5,70	51,25	33,02

Bandbreite „Reisekostenanträge je vollzeitverrechnete Stelle der Reisekostenbearbeitung" 2006		
Minimum	Maximum	Oberhausen
1.000	9.284	1.290

Die Kennzahlenwerte der Stadt Oberhausen bewegen sich tendenziell auch hier in einem Bereich, der zumindest Optimierungspotenziale vermuten lässt. Insofern empfehlen wir auch an dieser Stelle eine Organisationsuntersuchung mit dem Ziel, Einsparpotenziale zu identifizieren.

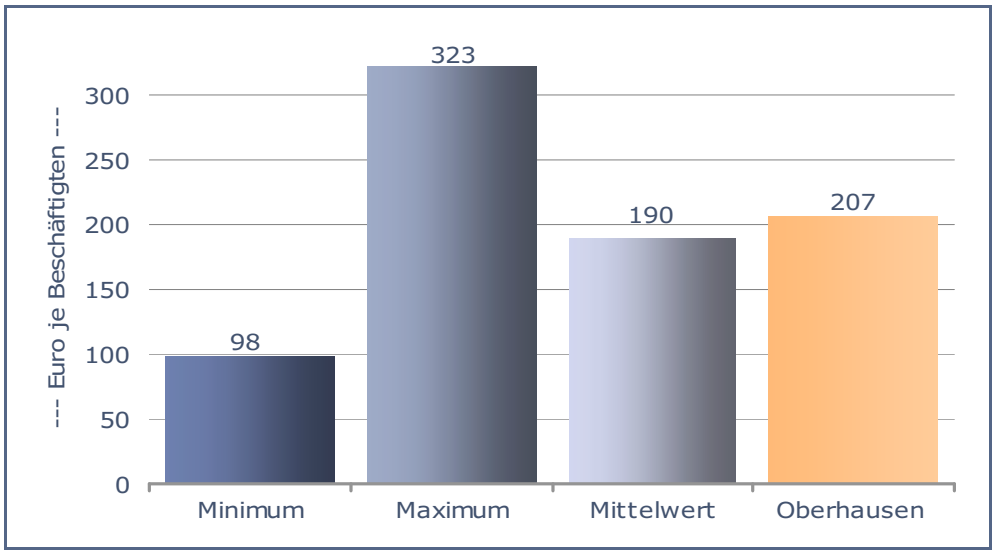
Personalbetreuung

Die Personalbetreuung definieren wir als die Begründung, Veränderung und Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen sowie aller begleitender Maßnahmen (z. B. Teilzeit). Dazu gehören auch die Beratung und Information der Mitarbeiter und Führungskräfte zu Rechten und Pflichten in Zusammenhang mit den jeweiligen Beschäftigungsverhältnissen; folglich alle Maßnahmen von der Begründung bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Als Bezugsgröße ziehen wir bei dieser Leistung die tatsächlich betreuten Beschäftigten heran. Die Versorgungsempfänger und Auszubildenden wurden in die Ermittlung der Bezugsgröße nicht mit einbezogen.

Um den finanziellen Ressourcenverbrauch in diesem Bereich darstellen zu können, bilden wir zunächst die Wirtschaftlichkeitskennzahl „Personalausgaben (KGSt) der Personalbetreuung je betreuten Beschäftigten" ab.

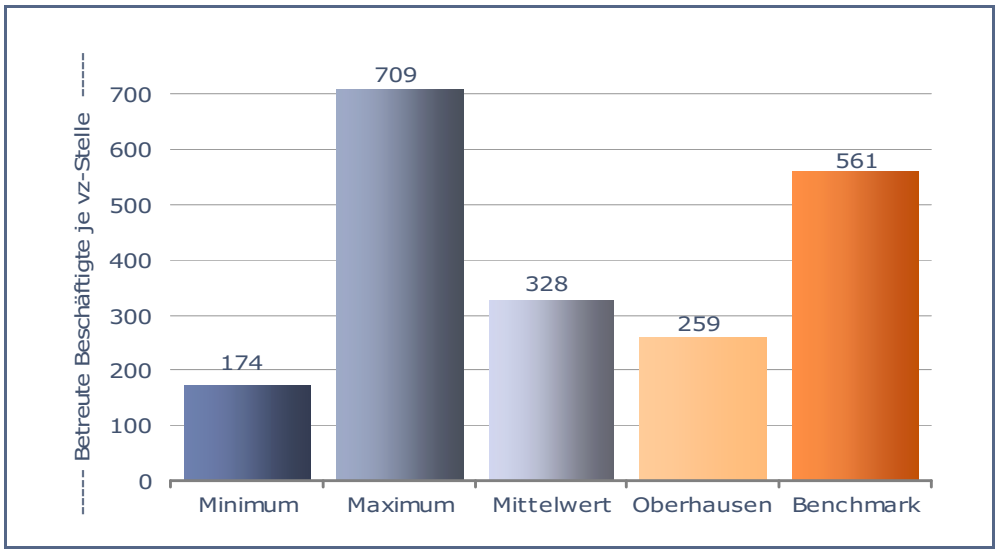
Personalausgaben (KGSt) der Personalbetreuung je betreuten Beschäftigten 2006



Die Stadt Oberhausen erreicht in diesem Vergleich mit 207 Euro je Beschäftigten eine Positionierung leicht über dem mit 190 Euro bezifferten Mittelwert der Vergleichskommunen.

Die Personalintensität messen wir im Folgenden mit Hilfe der Leistungskennzahl „Betreute Beschäftigte je vollzeitverrechnete Stelle der Personalbetreuung".

Betreute Beschäftigte je vollzeitverrechnete Stelle der Personalbetreuung 2006



In der Stadt Oberhausen werden weniger Beschäftigte durch eine Vollzeitstelle betreut als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Der Benchmark ist mehr als doppelt so hoch.

In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die Vergleichswerte der kreisfreien Städte zusätzlich in Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung der interkommunalen Eckwerte hinaus auch die Streuung der Kennzahlenwerte aufzuzeigen:

Klassierung Betreute Beschäftigte je vollzeitverrechnete Stelle der Personalbetreuung 2006			
0 - 200	201 - 400	401 - 600	601 - 800
2	16	4	1

Unter Berücksichtigung des Benchmarkwertes ermittelt sich für die Stadt Oberhausen folgendes Potenzial im Bereich der Personalbetreuung:

Quantifizierung des Potenzials Personalbetreuung Basisjahr 2006		
Bezeichnung	**Wert**	
Betreute Beschäftigte je vz-Stelle Personalbetreuung in Oberhausen	259	A1
Benchmark	561	A2
Anzahl der betreuten Beschäftigten insgesamt in Oberhausen	2.317	A3
benötigte vz-Stellen für Personalbetreuung bei Zugrundelegung des Benchmarks	4,13	St1; Formel: A3 : A2
Anzahl der vz-Stellen für Personalbetreuung in Oberhausen	8,93	St2
Differenz zwischen tatsächlicher Anzahl vz-Stellen und vz-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	4,80	St3; Formel: St2 – St1
Durchschnittl. KGSt-Personalausgaben je Stelle in der Personalbetreuung in Oberhausen	53.763 Euro	F1
Potenzial absolut	**258.062 Euro**	P 1; Formel: St3 x F1
Einwohner lt. LDS zum 31.12.2006	**218.181**	E1
Potenzial je Einwohner	**1,18 Euro**	Formel: P1 : E1

Auf Basis dieser Berechnung besteht bei einem aus unserer Sicht insgesamt vergleichbaren Aufgabenportfolio ein rechnerisches Einsparpotenzial in Höhe von 4,80 vollzeitverrechneten Stellen bzw. rund 260.000 Euro auf Basis durchschnittlicher KGSt-Ausgaben.

Dieser Personalabbau kann generell nur mittel- bis langfristig durch Fluktuationen und Umsetzungen erfolgen. Wenn die Stadt Oberhausen bei einem ersten Zielwert eine Angleichung an den interkommunalen Mittelwert (rund 330 betreute Beschäftigte je Stelle) anstrebt, bedeutet dies eine Reduzierung von rund zwei Stellen.

Empfehlung

Da die Aufgabenwahrnehmung im Bereich 4 – 1 „Personal und Organisation" nach unserer Einschätzung aufgabenübergreifend auf einem hohen qualitativen Standard erfolgt, gilt es auch auf Ebene der Personalbetreuung zu prüfen, ob diese Standards reduziert werden können.

Aus unserer Sicht liegt hier die entscheidende Stellschraube für die Realisierung weiterer Konsolidierungspotenziale.

Das qualitative Stellenniveau, das wir wiederum mit Hilfe der Kennzahl „Personalausgaben je Ist-Stelle" messen, liegt in Oberhausen mit 53.734 Euro je Stelle unter dem mit 57.318 Euro je Stelle bezifferten Mittelwert und ist daher als unauffällig zu bezeichnen. Die überdurchschnittliche Positionierung der Wirtschaftlichkeitskennzahl „Personalausgaben (KGSt) der Personalbetreuung je betreuten Beschäftigten" ist daher auf das quantitative Stellenvolumen zurückzuführen.

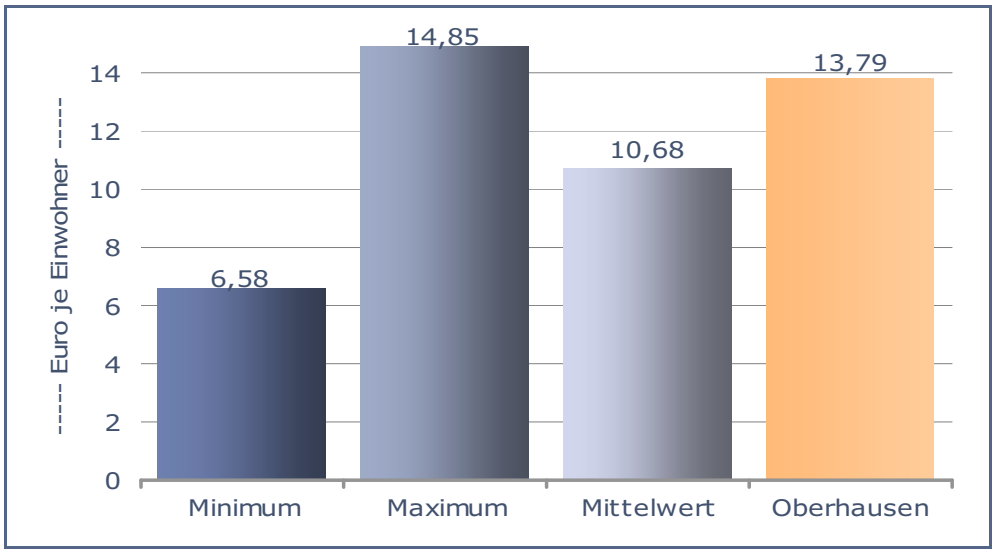
Personalmanagement (Gesamtbetrachtung)

Um den finanziellen Ressourcenverbrauch in der Gesamtbetrachtung des Produktes Personalmanagement darzustellen, bilden wir die Kennzahl „Personalausgaben (Ist) Personalmanagement je Einwohner“:

Personalausgaben (Ist) Personalmanagement je Einwohner in Euro 2006 Stadt Oberhausen	
	Personalausgaben (Ist)
Personalmanagement insgesamt	3.007.885
Einwohner laut LDS zum 31.12.	218.181
Personalausgaben Personalmanagement je Einwohner	13,79

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Oberhausen mit ihrem Kennzahlenwert dabei wie folgt:

Personalausgaben (Ist) Personalmanagement je Einwohner 2006



In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die Vergleichswerte der kreisfreien Städte zusätzlich in Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung der interkommunalen Eckwerte hinaus auch die Streuung der Kennzahlenwerte aufzuzeigen:

Klassierung Personalausgaben (Ist) Personalmanagement je Einwohner		
6,00 – 9,00 Euro	9,01 – 12,00 Euro	12,01 – 15,00 Euro
4	13	6

Das sich aus den einzelnen Bereichen ergebende finanzwirtschaftliche Handlungsvolumen für den Bereich Personalmanagement setzt sich wie folgt zusammen:

Übersicht Gesamtpotenzial Personalmanagement		
	Potenzial in Euro	
	absolut	**je Einwohner**
Personalmanagement		
Personalabrechnung	564.278	2,59
Personalentwicklung	488.770	2,24
Personalbeschaffung	81.095	0,37
Beihilfe	95.044	0,44
Personalbetreuung	258.062	1,18
Gesamtpotenzial	**1.487.249**	**6,82**

Finanzmanagement

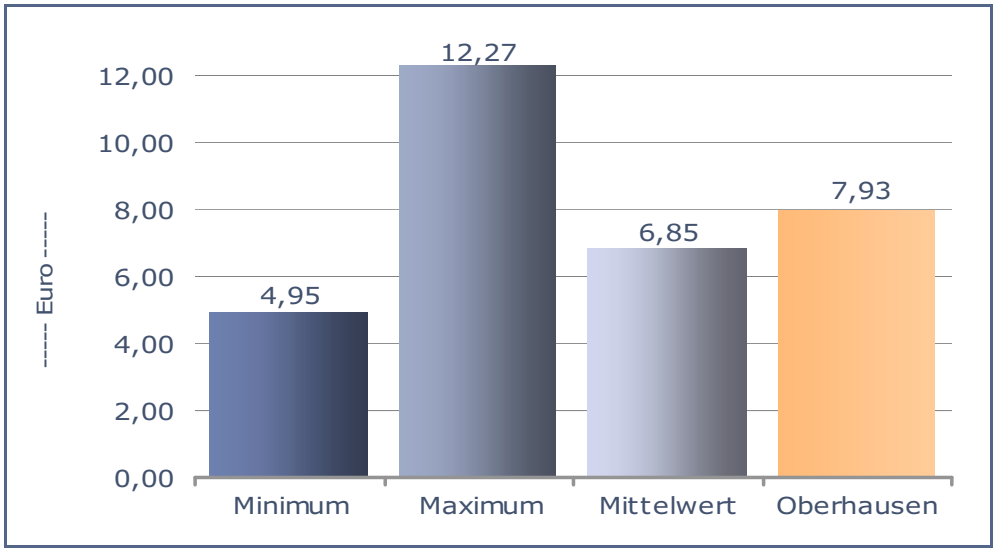
Das Finanzmanagement umfasst in unserer Betrachtung die Teilgebiete Kämmerei (Haushalt, NKF, Beteiligungen), Steuern und Abgaben, Kasse (Kern) sowie Kasse (Vollstreckung). Soweit möglich, bilden wir zu allen Teilgebieten aufgabenspezifische Kennzahlen; dort, wo eine aufgabenspezifische Bezugsgröße nicht ermittelt werden konnte, erfolgt die Kennzahlenbildung auf einer höheren Aggregationsebene. Abschließend erfolgt eine finanzwirtschaftliche Gesamtbetrachtung des Produktes Finanzmanagement. Hierzu bilden wir die Kennzahl „Personalausgaben (Ist) Finanzmanagement je Einwohner" und stellen die Werte in den interkommunalen Vergleich. Die in den einzelnen Teilgebieten ermittelten Potenziale werden an dieser Stelle dann ebenfalls in einer Gesamtsumme einwohnerbezogen dargestellt. Sie geben somit Aufschluss darüber, inwieweit die Kommune durch die Realisierung dieser Potenziale die bisherige Positionierung im interkommunalen Vergleich positiv beeinflussen und zur Haushaltskonsolidierung beitragen kann.

Kämmerei (Haushalt, NKF, Beteiligungen)

Die Personalausgaben für die Bereiche Haushalt, NKF und Beteiligungsmanagement werden zusammengefasst mit der Kennzahl „Personalausgaben Kämmerei je Einwohner" dargestellt.

Wir verzichten in dieser Vergleichsbetrachtung und Analyse auf eine Benchmarkbildung, da das einzubeziehende Produkt NKF bei vielen Vergleichskommunen im Vergleichsjahr 2006 noch nicht gebildet bzw. besetzt war und sich hinsichtlich dieses Aufgabenfeldes vieles noch im Umbruch befand.

Personalausgaben (KGSt) Kämmerei je Einwohner 2006



Die Kennzahl wird wie folgt von der Personalintensität und der Stellenwertigkeit beeinflusst:

Personalintensität und Stellenwertigkeit im Produkt Kämmerei				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner	0,80	2,03	1,13	1,20
KGST-Personalausgaben je Stelle	54.563	66.753	60.797	65.909

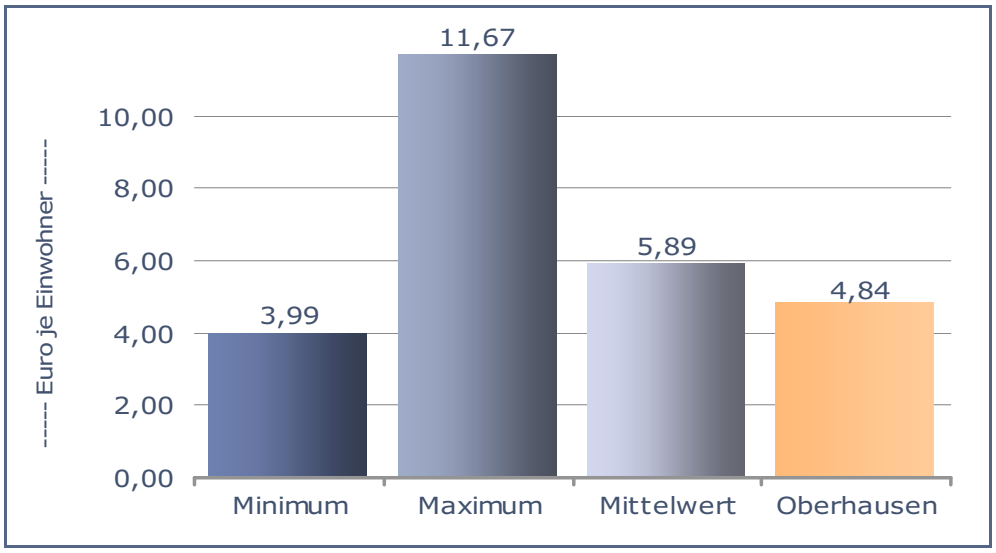
In dieser zusammengefassten Darstellung der Produkte Haushalt, NKF und Beteiligungsverwaltung fallen die Personalausgaben je Einwohner leicht überdurchschnittlich aus. Dem zugrunde liegt eine mittlere Personalquote, die aber von einer höheren Stellenwertigkeit geprägt ist. Die

KGSt-Personalausgaben je Ist-Stelle orientieren sich am nachgewiesenen Maximum.

Im Folgenden betrachten wir die Bereiche Haushalt und NKF getrennt von den Beteiligungen sowie die Beteiligungen allein, um die o. g. Situation in der Personalintensität und Stellenwertigkeit näher analysieren zu können.

Die selektierte Betrachtung ohne die Beteiligungsverwaltung führt zu folgendem Vergleichsergebnis.

Personalausgaben (KGSt) Kämmerei (ohne Beteiligungen) je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006

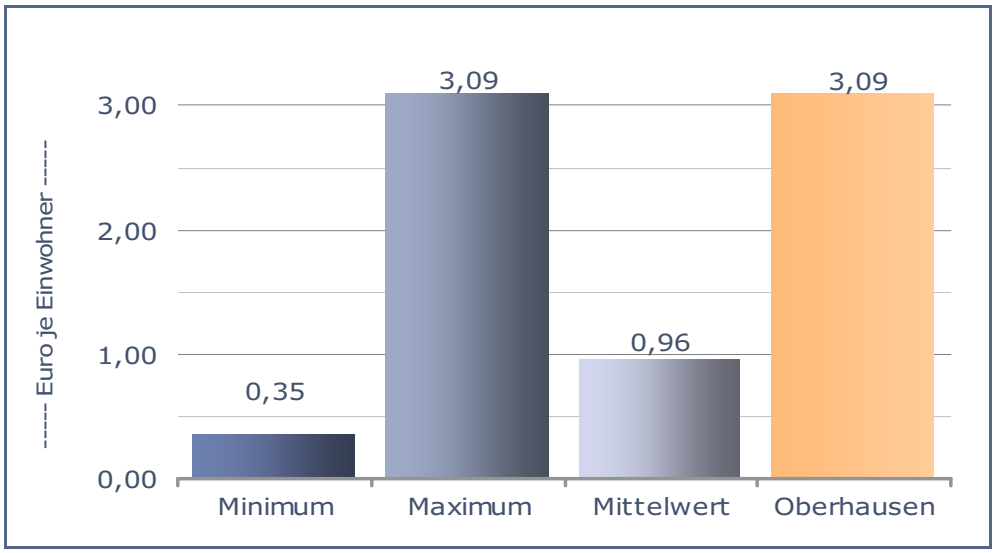


– ohne Beteiligungsverwaltung -

Die Kämmerei der Stadt Oberhausen positioniert sich in dieser Sonderbetrachtung deutlich günstiger. Mit 4,84 Euro je Einwohner wird das Minimum von 3,99 Euro lediglich um 0,85 Euro je Euro überschritten.

Die isolierte Betrachtung der Beteiligungsverwaltung führt zu folgender interkommunaler Positionierung:

Personalausgaben (KGSt) der Beteiligungsverwaltung je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Es wird deutlich, dass die Beteiligungsverwaltung einen wesentlichen Anteil am Gesamtergebnis hat. Mit anteiligen 3,09 Euro je Einwohner stellt die Stadt Oberhausen hier das Maximum. Der Mittelwert liegt mit nur 0,96 Euro je Einwohner deutlich darunter.

Diesem Ergebnis liegen 9,52 zugeordnete Stellen zugrunde, die einen Personalausgabenanteil (KGSt) von 673.714 Euro binden. Die Mittelwerte der Vergleichskommunen liegen bei nur 4,39 Stellen bzw. 308.076 Euro.

Mit Hinweis auf entsprechende Ausführungen im Teilbericht Finanzen können wir positiv ergänzen, dass der Stellenanteil zwischenzeitlich im Jahr 2007 um 1,5 auf 8,0 reduziert werden konnte. Dieser Konsolidierungsansatz entspricht auch der aktuellen HSK-Konzeption. Die Stadt Oberhausen hat demgemäß bereits eigene Einsparvorgaben für die Beteiligungsverwaltung definiert, somit also eigenverantwortlich konkrete Handlungsnotwendigkeiten erkannt. Es ist ein Konsolidierungsbeitrag in der Größenordnung von insgesamt ca. 300.000 Euro vorgesehen.

Unsere Gegenüberstellung der anteiligen Ist-Personalausgaben zum Mittelwert aller Kommunen führt zu einem konkretisierbaren Einsparpotenzial in Höhe von 365.638 Euro.

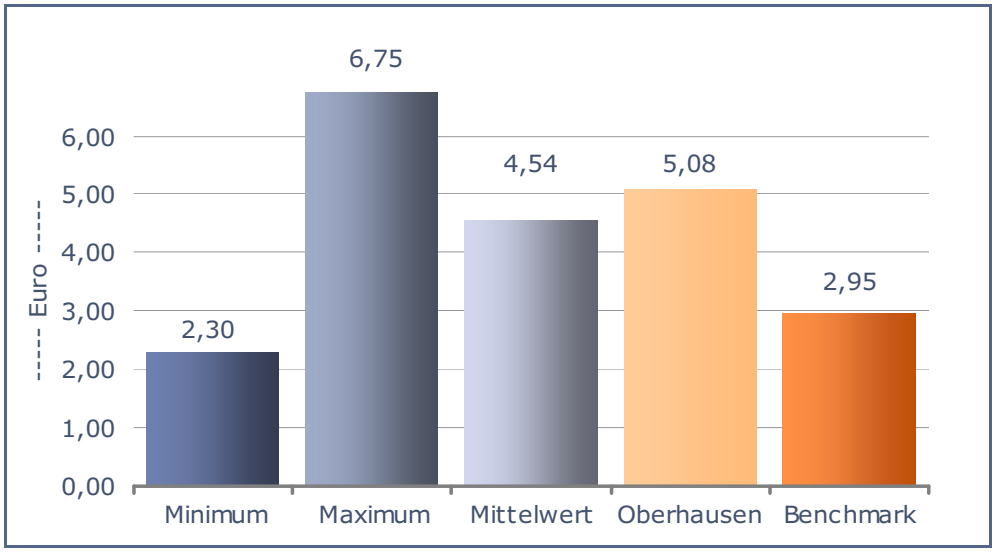
Steuern und Abgaben

Im Bereich Steuern und Abgaben erheben wir für den interkommunalen Vergleich die Kennzahl „Personalausgaben Steuern und Abgaben je Einwohner". Für die Ermittlung der Personalausgaben legen wir ebenfalls die KGST-Werte zugrunde. Für diese Kennzahl ermitteln wir einen Benchmark und berechnen auf dieser Basis Potenziale. Die ausgewählten drei Benchmark-Kommunen berücksichtigen wir ausdrücklich auch nach der Maßgabe, dass von diesen das nahezu vollständige bzw. das vollständige Aufgabenspektrum bei der Steuer- und Abgabenerhebung wahrgenommen wird.

Die im Rahmen der Prüfung vorgenommene Bezugsgrößenabfrage in Bezug auf die Anzahl von Veranlagungen, Bescheiden und Steuer-/Abgabenpflichtigen war nach deren Erhebung und Analyse nicht geeignet, eine Vergleichbarkeit auf Leistungsebene abzubilden, da diese Einzelleistungen in den Kommunen sehr unterschiedlich numerisch erfasst werden. Eine direkte Vergleichbarkeit hätte eine weitere Differenzierung in der Leistungserbringung notwendig gemacht, die im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht mit vertretbarem Aufwand erhoben werden konnte.

Im Jahr 2006 positioniert sich die Stadt Oberhausen mit ihrem Kennzahlenwert „Personalausgaben (KGST) Steuern und Abgaben je Einwohner" im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Personalausgaben (KGSt) Steuern und Abgaben je Einwohner 2006



Der Kennzahlenwert der Stadt Oberhausen liegt mit 0.54 Euro je Einwohner über dem mit 4,54 Euro je Einwohner bezifferten Mittelwert der Vergleichskommunen. Der aus den drei günstigsten validen Werten der eingeflossenen kreisfreien Städte gebildete Benchmark wird um 2,13 Euro je Einwohner überschritten.

In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die Vergleichswerte aller kreisfreien Städte zusätzlich in Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung der interkommunalen Eckwerte hinaus auch die Streuung der Kennzahlenwerte aufzuzeigen:

Klassierung Personalausgaben Steuern und Abgaben je Einwohner 2006				
2,00 – 3,00 Euro	3,00 – 4,00 Euro	4,00 – 5,00 Euro	5,00 – 6,00 Euro	6,00 – 7,00 Euro
4	5	4	7	3

Die Stadt Oberhausen ist der zweithöchsten Kategorie zuzuordnen.

Die Kennzahl wird durch folgende Personalintensität und die Stellenwertigkeit beeinflusst:

Personalintensität und Stellenwertigkeit				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner	0,44	1,32	0,86	0,99
KGST-Personalausgaben je Ist-Stelle	46.604	63.526	52.514	51.539

Die Personalquote im Bereich Steuern und Abgaben zeigt sich leicht überdurchschnittlich, während die Personalausgaben je Ist-Stelle den Mittelwert geringfügig unterschreiten.

Unter Berücksichtigung des Benchmarks ermittelt sich für die Stadt Oberhausen folgendes rechnerisches Potenzial im Bereich Steuern und Abgaben:

Quantifizierung des Potenzials Steuern und Abgaben - Basisjahr 2006		
Bezeichnung	**Wert**	
Personalausgaben Steuern und Abgaben je Einwohner in Oberhausen	5,08 Euro	F1
Personalausgaben Steuern und Abgaben je Einwohner ***Benchmark***	2,95 Euro	F2
Einwohner lt. LDS zum 31.12.2006	218.181	E1
Potenzial je Einwohner	**2,13 Euro**	Formel: F2 – F1
Potenzial absolut	**464.726 Euro**	Formel: (F2-F1) x E1

Eine tiefer gehende Analyse war im Zeitrahmen der überörtlichen Prüfung nicht möglich. Die Stadt Oberhausen sollte daher in eigener Verantwortung weitergehend eruieren, inwieweit das ermittelte Potenzial unter Berücksichtigung der ortsspezifischen Arbeitsprozesse und der eingesetzten Fachverfahren als realistische Einspargröße erschlossen werden könnte. Zu beachten bleiben zunächst aber auch noch die aus Sicht der Kommune beschriebenen Arbeitsrückstände, die sich im Zuge der Verfahrensumstellung auf SAP eingestellt haben und die mit besonderer Priorität abzuarbeiten sind.

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte aufgabenkritische Organisationsuntersuchungen im Bereich Steuern und Abgaben durchführen, um darüber Stellenreduzierungspotenziale zu erschließen, die zu einer nachhaltigen Einsparung bei den Personalausgaben führen.

In den Abstimmungsgesprächen wurde auch seitens der Stadt Oberhausen ein noch nicht näher quantifiziertes Stellenreduzierungspotenzial beschrieben.

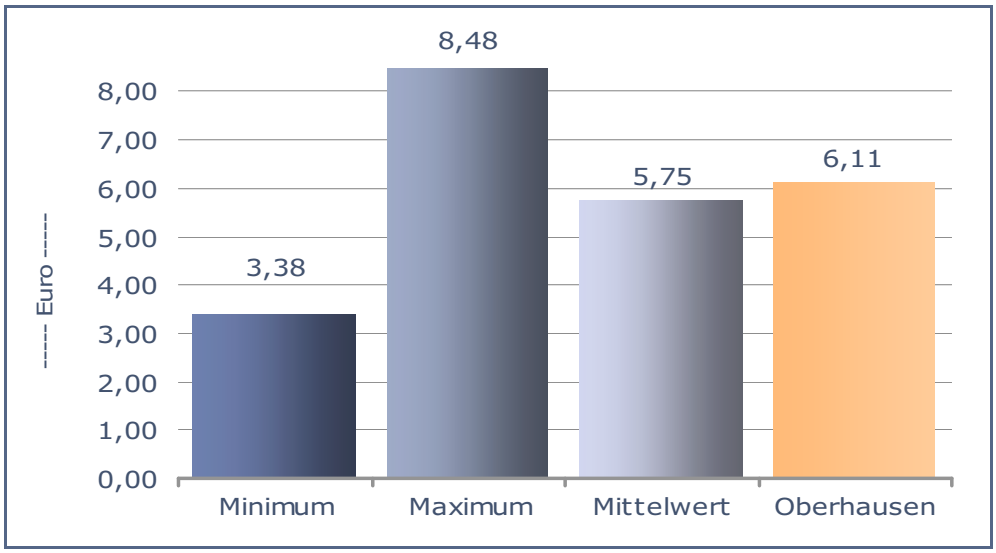
Kasse (Kern)

In der Leistung Kasse (Kern) werden die Aufgaben der Kasse zusammengefasst, die nicht in den Aufgabenbereich der Vollstreckung fallen.

Die Personalausstattung der Kasse (Kern) vergleichen wir mit Hilfe der Kennzahl „Personalausgaben (KGST) Kasse (Kern) je Einwohner", wobei wir hier für die Kennzahlenermittlung die KGSt-Personalausgaben heranziehen.

Im Jahr 2006 positioniert sich die Stadt Oberhausen mit ihrem Kennzahlenwert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Personalausgaben (KGSt) Kasse (Kern) je Einwohner 2006



Dieses noch am Mittelwert liegende Ergebnis wird wie folgt von der Personalintensität und der Stellenwertigkeit beeinflusst:

Personalintensität und Stellenwertigkeit				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
Ist-Stellen je 10.000 Einwohner	0,75	1,72	1,20	1,21
KGST-Personalausgaben je Ist-Stelle	43.210	51.428	48.019	50.601

Die Personalquote dieses Bereiches positioniert sich unmittelbar am Mittelwert. Dennoch fallen auch hier die Personalausgaben je Ist-Stelle überdurchschnittlich aus und orientieren sich näher am Maximum (Differenz 827 Euro) als am Mittelwert (Differenz 2.582 Euro).

Als ausschlaggebend dafür sehen wir auch hier die Stellenwertigkeiten an. Wir setzen in dieser Analyse KGSt-Durchschnittssätze je Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe zugrunde. Damit objektivieren wir ortsspezifische Faktoren, wie Altersstruktur und Dienstaltersstufen, Familienzuschläge, Beihilfeausgaben etc.

Feststellung

Auf der Grundlage der vorgelegten Stellenübersichten sind zumindest in Einzelfällen (z. B. Schreibdienst, Sekretariate) höhere Stellenbewertungen als üblich zu unterstellen, die anteilig höhere Personalausgaben je Ist-Stelle unterstützen.

Aus den uns vorliegenden Stellenübersichten ist z. B. ersichtlich, dass Schreibdienst-Stellen teilweise mit Entgeltgruppen zwischen 6 und 10 vergütet werden, obwohl als Bewertungsmerkmal jeweils die alte Vergütungsgruppe „BAT IX/VII" zugeordnet ist. Gemäß den Überleitungsvorgaben des neuen TVöD wäre in der Orientierung zu BAT VII aber nur Entgeltgruppe 5 möglich. Ebenso entspricht es unserer Erfahrung das Schreib- und Sekretariatsstellen mit maximal Entgeltgruppe 5 zu bewerten sind, wenn nicht besondere herauszuhebende Tätigkeiten wahrgenommen werden.

Empfehlung

Im Konsolidierungsinteresse sollte die Stellenbewertung im Produkt Kasse (Kern) kritisch überprüft werden. Sofern sich die Einstufungen dabei tatsächlich als zu hoch erweisen, sollten die Bewertungen sachgerecht auf der Grundlage der tariflichen bzw. rechtlichen Vorgaben angepasst werden.

Wie wir vorab schon festgestellt haben, orientiert sich die Personalquote des Leistungsbereichs Kasse (Kern) am Mittelwert der Vergleichskommunen. Da sich aber auch für die nächsten Jahre eine sehr schwierige und negative Finanzlage abzeichnet, halten wir es für opportun, in allen Produkten die Stellenausstattung kritisch zu hinterfragen.

Soweit möglich, sollte dann sukzessive im Rahmen der erfahrungsgemäß deutlich zunehmenden Altersfluktuation, die auch für die Stadt Oberhausen zu unterstellen ist, an der Reduzierung der Stellenausstattung gearbeitet werden. Dies sollte auch für den hier geprüften Bereich Kasse (Kern) gelten, wo in der Orientierung zum nachgewiesenen Minimum zumindest weitere theoretische Spielräume zu unterstellen sind.

Empfehlung

In der Orientierung zum nachgewiesenen Minimumwert sollte die Stellenausstattung im Bereich Kasse (Kern) kritisch geprüft werden.

Die im Rahmen der Prüfung vorgenommene Bezugsgrößenabfrage in Bezug auf Buchungen und Zahlungsvorgänge war nicht geeignet, eine Vergleichbarkeit auf Leistungsebene abzubilden, da bislang für diesen Bereich keine einheitlichen Standards und Definitionen bestehen.

Die folgende Darstellung der Spannbreite der gelieferten Buchungszahlen unterstreicht die Vermutung, dass die Kommunen für die Ermittlung der Zahlen von unterschiedlichen Definitionen, was unter dem Begriff „Buchung" zu subsumieren ist, ausgegangen sind.

Die Spannbreite bei der „Anzahl der Zahlungsvorgänge" bewegt sich z. B. von 380.000 im Minimum bis 2.499.829 im Maximum; bei der „Anzahl der Buchungen" liegt das Minimum bei 445.399 und das Maximum bei 4.116.488.

Empfehlung

Um den gewünschten Vergleich auf Leistungsebene vornehmen zu können, sollten einheitliche Standards für Leistungskennzahlen in den Bereichen wie Zahlungsabwicklung und Debitoren- und Kreditorenabteilung festgelegt werden. Hierbei sollten künftig neben den Kennzahlen für eine zentrale Organisationseinheit auch die dezentral buchenden Stellenanteile und Buchungen erhoben werden.

Hinsichtlich der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) haben wir im Rahmen der Prüfung unterschiedliche Projektstände in den kreisfreien Städten angetroffen, die u. a. auch die Personalausstattung in der Kasse beeinflussen. Die Kennzahl „Personalausgaben Kasse (Kern)" stellt insoweit nur eine Momentaufnahme des derzeitigen sehr unterschiedlichen Entwicklungsstandes in den kreisfreien Städten dar. Verlässliche Vergleichsdaten für ein Benchmarking unter einheitlichen NKF-Strukturen, die eine Orientierung für diesen Bereich bieten könnten, liegen derzeit noch nicht vor.

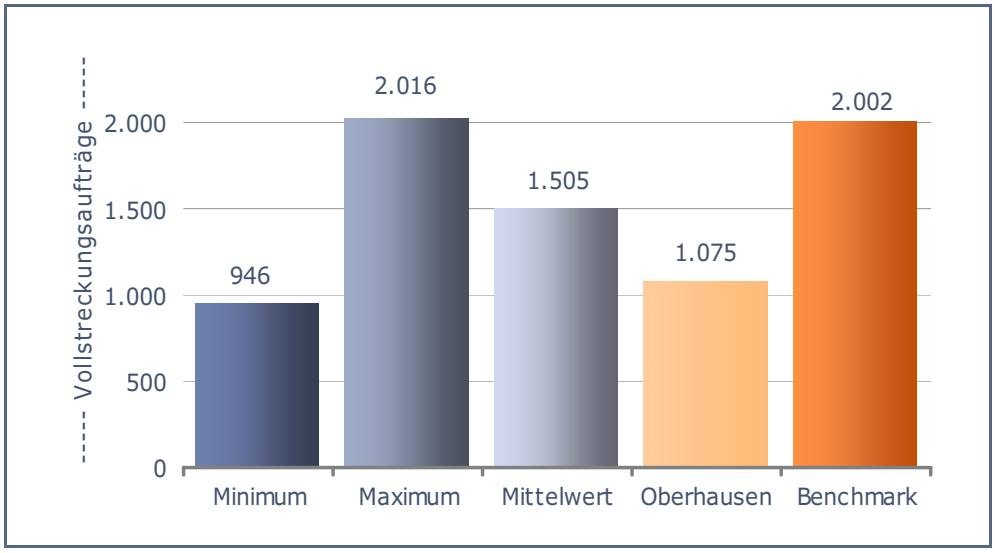
Kasse (Vollstreckung)

In der Leistung Kasse (Vollstreckung) wird sowohl der Innendienst als auch der Außendienst der Vollstreckung erfasst.

Für den interkommunalen Vergleich und die Ermittlung möglicher Potenziale im Bereich der Kasse (Vollstreckung) bilden wir die Kennzahl „Anzahl der abgeschlossenen Vollstreckungsaufträge je vollzeitverrechnete Stelle Kasse (Vollstreckung) ab. Zu dieser Bezugsgröße konnten uns 15 kreisfreie Städte Angaben liefern. Soweit keine Fallzahlen vorliegen, erfolgt die Potenzialermittlung analog auf Basis der Kennzahl „ Personalausgaben (KGSt) je Einwohner".

Im Jahr 2006 positioniert sich die Stadt Oberhausen mit ihrem Kennzahlenwert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Anzahl der abgeschlossenen Vollstreckungsaufträge je vz-Stelle im interkommunalen Vergleich 2006

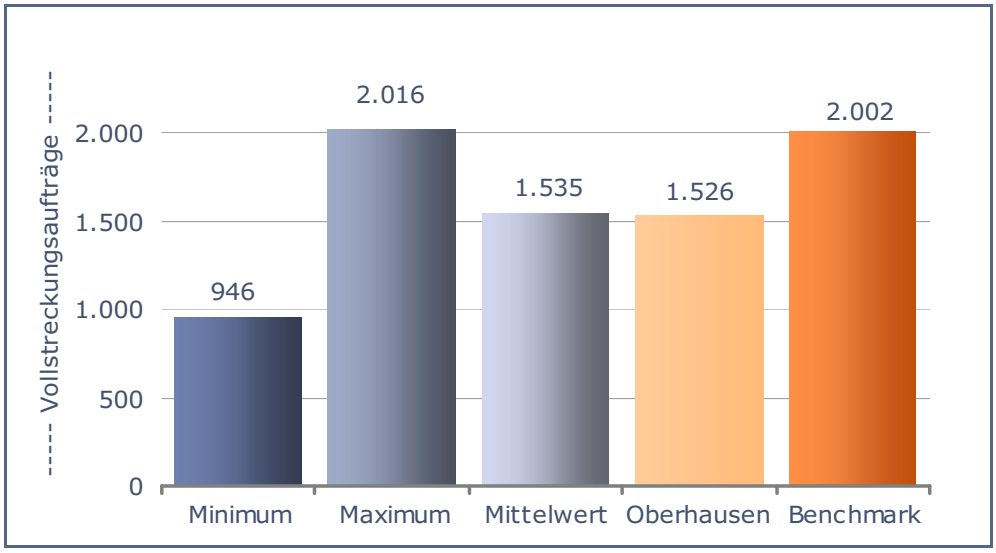


Auf der Grundlage der in 2006 erledigten Vollstreckungsaufträge ist zunächst ein negatives Vergleichsergebnis festzustellen, da sich die Stadt Oberhausen mit 1.075 Aufträgen je vz-Stelle sehr nahe am Minimum von 946 Aufträgen platziert.

Bei der objektiven Einordnung dieses Ergebnisses sollte aber berücksichtigt werden, dass bedingt durch die Systemumstellungen auf SAP im Jahr 2006 ca. 10.000 Vollziehungsaufträge nicht erledigt werden konnten. Seitens der Stadt Oberhausen wurden uns diese Arbeitsrückstände nachvollziehbar begründet. Die Erledigung erfolgte erst im Jahr 2007.

Wir halten es daher für geboten, nachfolgend nachrichtlich auch einen Alternativvergleich aufzubauen, der die Erledigung im Jahr 2006 unterstellt.

Anzahl der abgeschlossenen Vollstreckungsaufträge je vz-Stelle im interkommunalen Vergleich 2006
- Alternativbetrachtung inkl. 10.000 nicht erledigter Aufträge -



Inklusive der 10.000 nicht erledigten Vollstreckungsaufträge hätte sich die Stadt Oberhausen mit dann 1.526 Aufträgen je vz-Stelle unmittelbar am dann Mittelwert von 1.535 positioniert.

Im Konsolidierungsinteresse bleibt aber bei dieser Alternativ-Betrachtung eine Differenz zum Benchmark zu betonen, womit wir ein Potenzial errechnen.

Quantifizierung des Potenzials Kasse (Vollstreckung) Basisjahr 2006		
Bezeichnung	**Wert**	
Anzahl der abgeschlossenen Vollstreckungsaufträge je vz-Stelle in Oberhausen	1.526*	A1
Benchmark	2.002	A2
Anzahl der abgeschlossenen Vollstreckungsaufträge in Oberhausen	33.784*	A3
benötigte vz-Stellen für Vollstreckung bei Zugrundelegung des Benchmarks	16,88	St1; Formel: A3 : A2
Anzahl der vz-Stellen Kasse (Vollstreckung) in Oberhausen	22,13	St2
Differenz zwischen tatsächlicher Anzahl vz-Stellen und vz-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	5,25	St3; Formel: St2 – St1
Durchschnittl. KGSt-Personalausgaben je Stelle in der Kasse (Vollstreckung) in Oberhausen	50.944 Euro	F1
Potenzial absolut	**267.456 Euro**	P 1; Formel: St3 x F1
Einwohner lt. LDS zum 31.12.2006	218.181	E1
Potenzial je Einwohner	**1,23 Euro**	Formel: P1 : E1

- Werte der Alternativbetrachtung: inkl. 10.000 Vollstreckungsaufträge, die als Arbeitsrückstände erst 2007 erledigt werden konnten.

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte in der Orientierung zum nachgewiesenen Benchmark Organisationsuntersuchungen auch im Bereich Kasse (Vollstreckung) durchführen, um Optimierungen bei den Arbeitsprozessen und gegebenenfalls eine Reduzierung von Stellen bzw. Stellenanteilen zu realisieren.

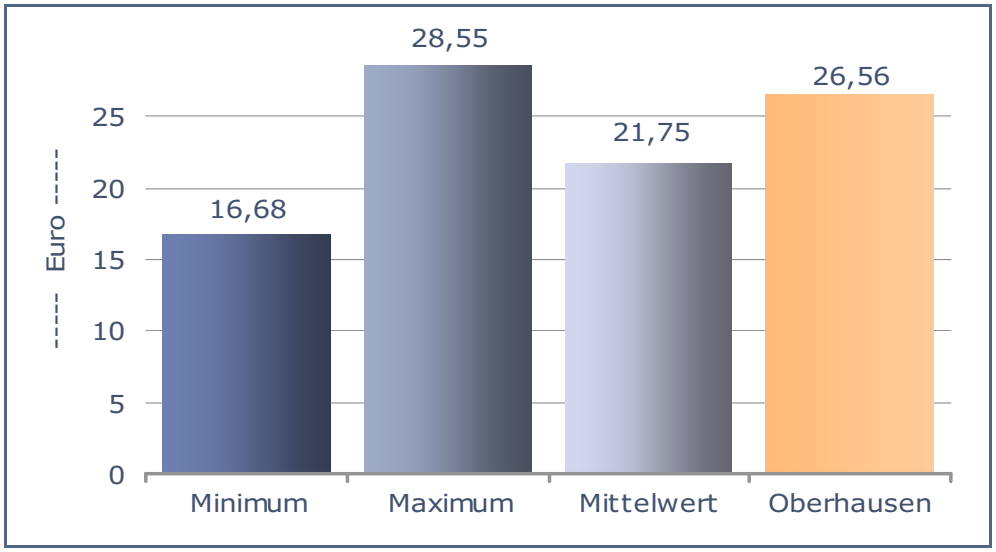
Finanzmanagement (Gesamtbetrachtung)

Um den finanziellen Ressourcenverbrauch in der Gesamtbetrachtung des Produktes Finanzmanagement darzustellen, bilden wir die Kennzahlen „Personalausgaben (Ist) Finanzmanagement je Einwohner"

Personalausgaben (Ist) Finanzmanagement je Einwohner in Euro 2006	
	Personalausgaben (Ist)
Finanzmanagement insgesamt	**5.794.773 Euro**
Einwohner laut LDS zum 31.12.	218.181
Personalausgaben Finanzmanagement je Einwohner	**26,56 Euro**
Ermitteltes Potenzial aus den Leistungen insgesamt	732.182 Euro
Ermitteltes Potenzial Finanzmanagement je Einwohner	**3,36 Euro**

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Oberhausen mit ihrem Kennzahlenwert dabei wie folgt:

Personalausgaben (Ist) Finanzmanagement je Einwohner 2006



In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die Vergleichswerte aller kreisfreien Städte zusätzlich in Klassen eingeteilt, um über die Betrachtung der interkommunalen Eckwerte hinaus auch die Streuung der Kennzahlenwerte aufzuzeigen:

Klassierung Personalausgaben (Ist) Finanzmanagement je Einwohner				
16,00 – 19,00 Euro	19,01 – 22,00 Euro	22,01 – 25,00 Euro	25,01 – 28,00 Euro	28,01 - 31,00 Euro
7	4	8	3	1

Gemäß dieser Klassierung ist die Stadt Oberhausen im Bereich Finanzmanagement mit ihren Ist-Personalausgaben je Einwohner in Höhe von 26,56 Euro in der vierthöchsten von fünf Ausgabengruppen einzuordnen. Würde es unseren Ausführungen entsprechend gelingen, die nachgewiesenen Potenziale zu realisieren, wäre bei einem verbleibenden Volumen je Einwohner von 23,20 Euro zumindest schon einmal eine Einordnung zur dritten Kategorie möglich.

Organisation

Der Oberbürgermeister verfügt über die Organisationshoheit. Grundsätzlich ist die Gesamtorganisation abhängig von den Aufgaben, der Art der Aufgabenwahrnehmung und deren Intensität. Eine grundsätzliche Aussage zur Organisation in übergeordneter Form lässt sich daher nur schwerlich treffen.

Angesichts der Situation der kommunalen Haushalte in Nordrhein-Westfalen ist es jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass die kreisfreien Städte im Zuge der Haushaltskonsolidierung bestrebt sind, ihre Organisation in jeglicher Ausgestaltung (Abläufe und Aufbau) zu optimieren.

Diese Aufgaben werden in der Regel in der Organisationsarbeit/-einheit wahrgenommen. Neben routinemäßigen Aufgaben wie beispielsweise die Erstellung, Anpassung und Aktualisierung allgemeiner Dienstanweisungen oder der Unterstützung und Erstellung von Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen, zeichnet sich diese Einheit durch Projektarbeiten aus.

Im Zuge unserer Betrachtung der Organisationseinheiten der kreisfreien Städte konnten wir feststellen, dass im Wesentlichen gleiche oder ähnliche Aufgabeninhalte wahrgenommen werden. Die Qualität der wahrgenommenen Aufgaben ist dabei nicht Gegenstand unserer Betrachtung. Vielmehr war Ansatzpunkt der personelle Ressourceneinsatz in Stellenanteilen und damit verbundene Personalausgaben in 2006.

Die angetroffenen Spannbreiten der personellen Ausstattung sind in folgender Tabelle dargestellt:

Spannbreite des Personaleinsatzes im Aufgabenbereich „Organisation" - absolute Stellendaten		
Minimum	Maximum	Oberhausen
5,48	66,32	7,65

Der Maximumwert stellt einen Ausreißer dar, der nächsthöchste Wert beträgt 26,56 Stellenanteile.

Spannbreite Personalausgaben nach KGSt im Aufgabengebiet „Organisation" absolute Personalausgaben in Euro		
Minimum	Maximum	Oberhausen
353.307	4.454.693	427.151

Auch hier ist der Maximumwert als Ausreißer zu beurteilen; der darunter liegende nächste Maximalwert liegt bei 1.836.612 Euro. Die Ist-Personalausgaben dagegen bewegen sich in einer Spannbreite von 348.628 Euro bis 4.382.087 Euro (darunter liegender nächster Maximalwert: 2.196.096 Euro).

Wie oben erläutert erfassen wir unter dem Begriff „Organisation" neben den Stellen für die klassischen Organisatorentätigkeit wie z. B. Durchführung von Organisationsuntersuchungen, Stellenbewertungen, Stellenbemessungen u. ä. auch die Stellen für „Sonstige Organisation, die Aufgaben zur Regelungen des allgemeinen Dienstbetriebes wahrnehmen. Im Folgenden stellen wir die Verteilung der Gesamtstellendaten für das Aufgabengebiet Organisation differenziert nach den Teilgebieten „Organisatoren" und „sonstige Organisation" dar:

Personaleinsatz im Aufgabengebiet „Organisation" differenziert Absolute Stellendaten				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
Organisatoren	1,60	47,89	8,64	4,34
Sonstige Organisation	0,55	18,43	4,86	3,31

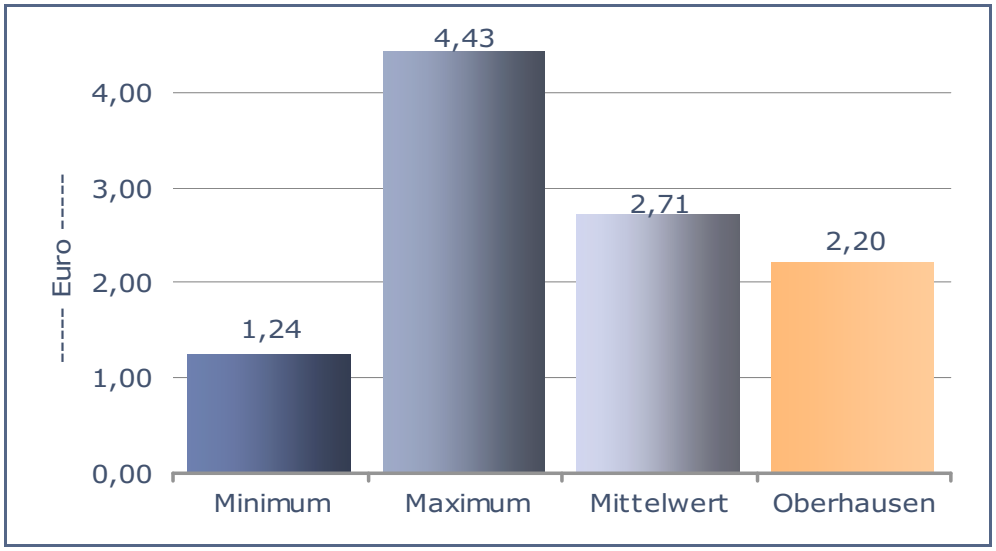
In beiden Teilbereichen positioniert sich die Stadt Oberhausen deutlich unterhalb des interkommunalen Mittelwertes. Im Teilbereich „Sonstige Organisation" ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass hier auch Stellenanteile für die Ausarbeitung und Abrechnung der Dienstleitungsverträge mit den Gesellschaften der Stadt Oberhausen enthalten sind, die sich aus dem sonst üblichen Aufgabenportfolio dieses Teilbereiches

hervorheben und der oben abgebildete Wert insoweit noch zu relativieren ist.

Um die tatsächliche finanzwirtschaftliche Auswirkung auf den Gesamthaushalt abzubilden, bilden wir die Kennzahl „Personalausgaben (Ist) Organisation je Einwohner" und stellen sie in den interkommunalen Vergleich.

Für die Stadt Oberhausen haben wir für die Aufgabe Organisation in 2006 einen Stellenanteil in Höhe von 7,65 Stellen ermittelt, denen entsprechend Ist-Personalausgaben in Höhe von insgesamt 478.921 Euro zugeordnet wurden.

Personalausgaben (Ist) Organisation je Einwohner 2006

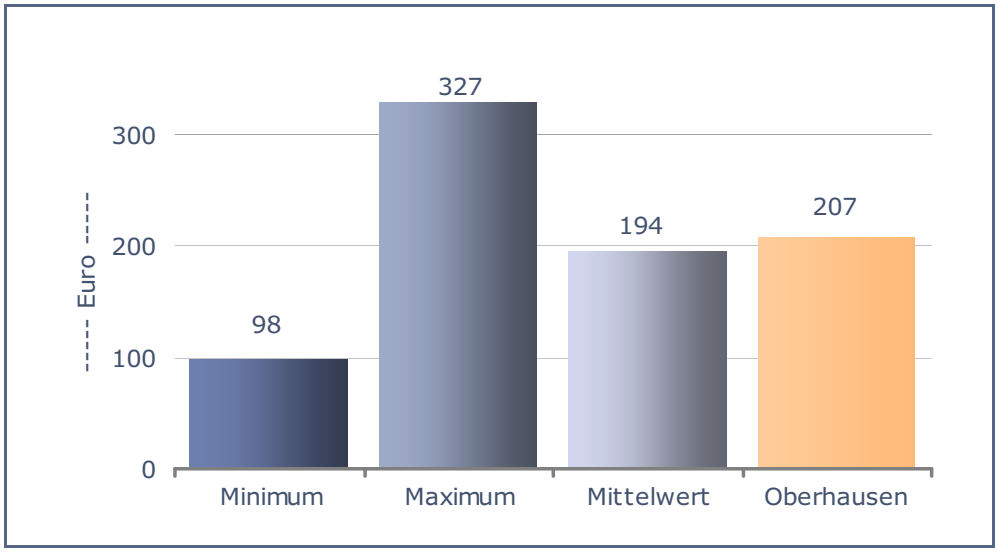


Als Bezugspunkt der Ermittlung finanzwirtschaftlicher Handlungspotenziale haben wir jedoch die Beschäftigten der Kernverwaltung definiert. Das Aufgabenportfolio von Organisationseinheiten richtet sich in der Regel an diesen Personenkreis. Die Bildung darüber hinausgehender Leistungskennzahlen konnte aufgrund nicht vorhandener Fallzahlen oder anderer Bezugsgrößen nicht erfolgen. Nicht im interkommunalen Vergleich berücksichtigt wurden mögliche Sachausgaben für die Inanspruchnahme von Dritten in der Organisationsarbeit sowie die Ausgaben für die Wahrnehmung der Organisationsaufgaben von dezentralen Organisationseinheiten. Auch soweit Aufgaben für Stellen außerhalb der Kernverwaltung (z. B. für Eigenbetriebe) wahrgenommen wurden, erfolgte die Kennzahlenberechnung auf Basis der Bezugsgröße „Beschäftigte Kernverwaltung". Unterschiede im Grad der Dezentralisierung sowie im Umfang der Aufgabenwahrnehmung für Bereiche außerhalb der

Kernverwaltung führen in diesem Vergleich deshalb tendenziell zu einer Benachteiligung solcher Kommunen, die die Aufgabe vollständig oder annähernd vollständig zentral bzw. auch nur für die Kernverwaltung wahrnehmen. Deshalb erfolgt auf der derzeitigen Aggregationsebene des Vergleichs auch keine Benchmarkermittlung.

Bezogen auf die Beschäftigten der Kernverwaltung stellen sich die Personalausgaben des Bereichs Organisation wie folgt dar:

Personalausgaben (Ist) Organisation je Beschäftigter der Kernverwaltung 2006



Im interkommunalen Vergleich auf Basis der Beschäftigten der Kernverwaltung positioniert sich die Stadt Oberhausen oberhalb des Mittelwertes. Während die Stadt bei Betrachtung des quantitativen Stellenniveaus (Ist-Stellen je 10.000 Einwohner) mit 0,35 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner unterhalb des Mittelwertes liegt (0,41 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner), bildet sie im interkommunalen Vergleich des qualitativen Stellenniveaus (Personalausgaben je vollzeitverrechnete Stelle) auf Basis der KGST-Werte den Minimumwert ab, auf Basis der Ist-Werte liegt die Stadt Oberhausen deutlich unterhalb des interkommunalen Mittelwertes. Die deutlich schlechtere Positionierung im Vergleich auf Basis der Beschäftigten der Kernverwaltung ist darauf zurückzuführen, dass die Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung (Beschäftigte der Kernverwaltung) deutlich geringer ist als in den Vergleichskommunen. Während der Mittelwert der Bezugsgröße bei 4.547 Beschäftigten liegt, beträgt sie in Oberhausen nur 2.317 Beschäftigte.

Der Bereich der Organisation wird in Oberhausen seit 2002 wieder als zentrale Organisationseinheit geführt, die zunächst intern noch stark dezernatsorientiert strukturiert war; in 2006 wurde diese Strukturierung aber aufgegeben.

Feststellung

Die Wahrnehmung der Organisationsarbeit in Oberhausen in einer zentralen Organisationseinheit begrüßen wir. Eine zentrale Steuerung ist aus unserer Sicht eine notwendige Basis für eine effektive Organisationsarbeit.

Der Organisationsarbeit kommt insbesondere im Rahmen der Haushaltskonsolidierung eine große Bedeutung zu. Daher scheint in diesem Bereich weniger ein pauschaler Sparzwang, als die Steuerung und zielgerichtete Strukturierung sämtlicher Tätigkeiten in diesem Zusammenhang als zwingend notwendig.

Die Organisation wird regelmäßig mit zahlreichen Aufträgen aus Politik, Führung und Verwaltung konfrontiert. Daher ist es erforderlich, aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden personellen Ressource im Bereich Organisation eine zielorientierte Planung und eine Priorisierung der Projekte vorzunehmen, wobei in Oberhausen die Unterstützung der Haushaltskonsolidierung im Vordergrund stehen sollte.

Empfehlung

Die fachliche Unterstützung der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen sollte als Schwerpunktaufgabe der Organisationsarbeit in Oberhausen entsprechende Priorität erhalten.

Der Organisationsbereich sollte durch eine entsprechende Planung auch wieder in die Lage versetzt werden, verstärkt zu agieren, denn nur zu reagieren.

Im Rahmen unserer überörtlichen Prüfung konnten wir in vielen Bereichen Hinweise auf mögliche Optimierungspotenziale geben, die Anlass für entsprechende Organisationsuntersuchungen sein sollten. Die Umsetzung solcher Projekte sollte anhand konkreter Zielplanungen (Tagewerkskalkulationen u. ä.) erfolgen, die auch eine Bemessung und Steuerung des erforderlichen Personaleinsatzes ermöglichen.

Die Inhalte der Untersuchungen inklusive Ressourceneinsatz (Tagewerksplanung und –verbrauch oder ähnliche Parameter) sollten dokumentiert werden. In der Rolle des Dienstleisters für Verwaltungsvorstand und Facheinheiten erhalten die Projekte der Organisation so mehr Transparenz, Meilensteine können gesetzt werden und Abweichungsanalysen erfolgen. Auch kann die Intensität von Projekten bzw. die notwendige personelle Ausstattung der Organisationseinheit deutlicher dokumentiert werden.

> **Empfehlung**
>
> Die Organisationsprojekte sollten vor dem Hintergrund größerer Transparenz aber auch einer effektiven Steuerung angemessen dokumentiert werden.

Darüber hinaus wird durch entsprechende Erhebungen ein Vergleich mit anderen Kommunen sowie mit Angeboten auf dem freien Markt ermöglicht, wodurch eine Positionierung „am Markt" und eine Kalkulation und Steuerung der übergeordneten Maßnahme „Organisation" möglich wird.

KIWI-Kennzahlen Innere Verwaltung

Mit der KIWI-Kennzahl „Personalausgaben Innere Verwaltung je Einwohner" stellen wir die Gesamtsumme der Ist-Personalausgaben der einzelnen betrachteten Produkte einwohnerbezogen dar.

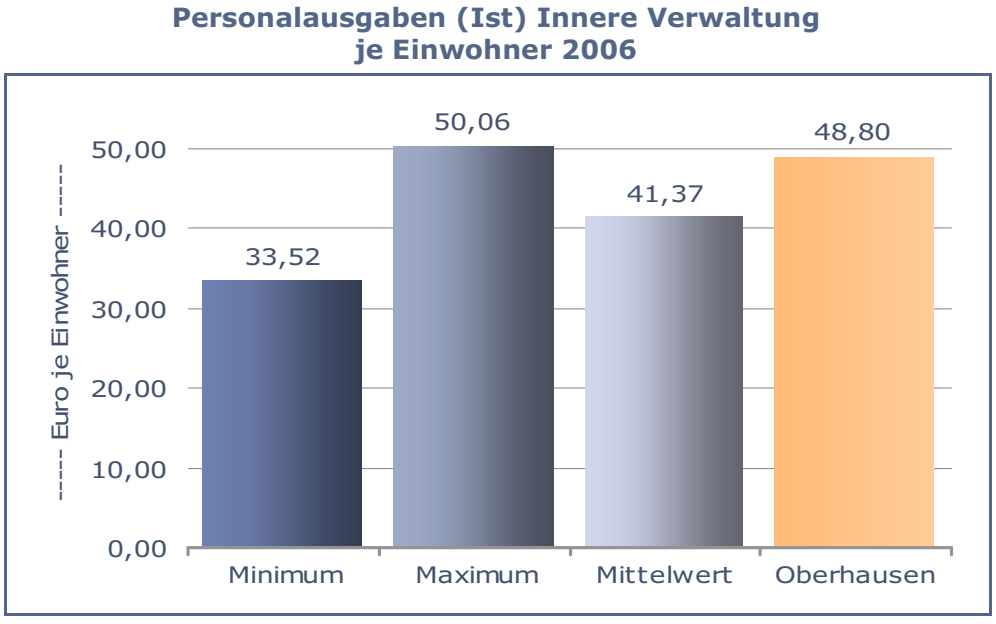
Als weitere Kennzahl im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit bilden wir auf einer hoch aggregierten Ebene die Personalausgaben der Inneren Verwaltung je vollzeitverrechnete Stelle Kernverwaltung ab. Mit dieser Kennzahl werden die Ist-Personalausgaben des Bereichs Innere Verwaltung unabhängig von einer tatsächlich bestehenden direkten Leistungsbeziehung auf die vollzeitverrechneten Stellen der Kernverwaltung bezogen. Die Kennzahl stellt dar, in welcher Höhe die Stellen der Kernverwaltung jeweils durch die Personalausgaben der Inneren Verwaltung belastet sind.

Beide Kennzahlen werden in der Bewertung des Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit zusammengefasst.

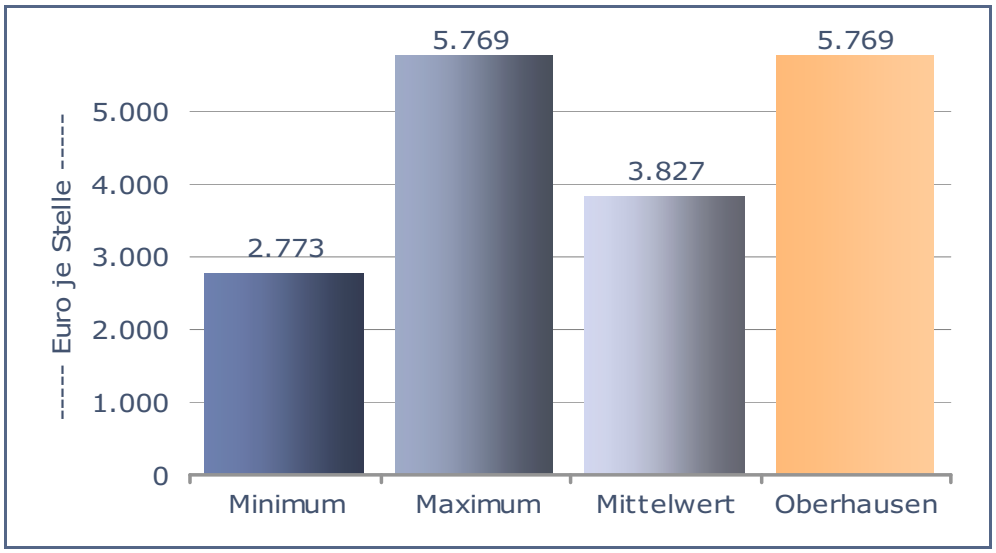
Personalausgaben Innere Verwaltung in Euro 2006	
	Personalausgaben (Ist)
Rechnungsprüfung	874.389
Recht	491.986
Personalmanagement	3.007.885
Finanzmanagement	5.794.773
Organisation	478.921
Innere Verwaltung insgesamt	**10.647.954**

Personalausgaben Innere Verwaltung in Euro 2006	
	Personalausgaben (Ist)
Innere Verwaltung insgesamt	**10.647.954**
Einwohner laut LDS zum 31.12.	218.181
Vollzeitverrechnete Stellen Kernverwaltung Stichtag 30.06.2006	1.845,63
Personalausgaben Innere Verwaltung je Einwohner	**48,80**
Personalausgaben Innere Verwaltung je vollzeitverrechnete Stelle Kernverwaltung	**5.769**

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Oberhausen wie folgt:



Personalausgaben (Ist) Innere Verwaltung je vollzeitverrechnete Stelle Kernverwaltung 2006



Schon bei der einwohnerbezogenen Betrachtung der Personalausgaben positioniert sich die Stadt Oberhausen deutlich über dem Mittelwert; bezogen auf die vollzeitverrechnten Stellen der Kernverwaltung bildet die Stadt den Maximumwert ab, was insgesamt betrachtet einen deutlichen Handlungsbedarf indiziert.

KIWI-Bewertung

Die Ergebnisse aller bisher betrachteten Kennzahlen für das Jahr 2006 fließen in die Bewertung im „Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit", kurz KIWI genannt, ein.

Ist-Situation

- Die Stadt Oberhausen befindet sich seit 1996 im Nothaushaltsrecht. Das strukturelle Defizit der Stadt beläuft sich im Haushaltsjahr 2006 auf rund 657 Euro und bildet damit im interkommunalen Vergleich den Maximalwert aller kreisfreien Städte ab. Die im Haushaltssicherungskonzept dargestellten Maßnahmen reichen nicht aus, einen zukünftigen Ausgleich des Haushaltes zu erreichen. Der Konsolidierungsdruck ist somit sehr hoch.

- Die Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen auf Ebene des Personalmanagements indizieren durchgängig die Notwendigkeit, den Konsolidierungsprozess zu forcieren. Die Leistungskennzahlen positionieren sich dabei oft nicht nur deutlich unter dem

Benchmark, sondern auch unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Diese Positionierung ist nach den in der Prüfung gewonnen Eindrücken insbesondere das Resultat qualitativ hoher Standards, die vor dem Hintergrund der gesamtfinanzwirtschaftlichen Situation der Stadt Oberhausen reduziert werden sollten.

- Auch im Bereich des Finanzmanagements indizieren die interkommunalen Kennzahlenvergleiche Konsolidierungspotenzial.

- Im Produkt Rechnungsprüfung eröffnet eine Veränderung der Aufbauorganisation noch Optimierungsmöglichkeiten; im Produkt Recht könnte durch die Definition weiterer geeigneter Erfassungs- und Kennzahlensysteme die Transparenz der Aufgabenwahrnehmung erhöht und mögliche Ansatzpunkte für Prozessoptimierungen erschlossen werden. Eine Möglichkeit, die eigene Aufgabenerfüllung zu optimieren, verfolgt die Stadt Oberhausen bereits im Bereich des Wissensmanagements durch die Teilnahme am Projekt „WikoR".

- Die Organisationsarbeit wird in der Stadt Oberhausen zentral wahrgenommen. Der Personaleinsatz im Produkt Organisation liegt im interkommunalen Vergleich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Im Rahmen der fachlichen Unterstützung der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen wird die Organisationsarbeit auch zukünftig eine wichtige Rolle einnehmen, die auch im Rahmen notwendiger Personalbemessungen zu berücksichtigen ist.

- Die Kennzahl der „Personalausgaben Innere Verwaltung je Einwohner" liegt im interkommunalen Vergleich deutlich über dem Mittelwert und nähert sich dem Maximumwert an; bezogen auf die vollzeitverrechneten Stellen der Kernverwaltung bildet der Kennzahlenwert der Stadt Oberhausen den Maximumwert ab.

- In den Bereichen Personalmanagement und Finanzmanagement konnten wir insgesamt ein Potenzial von 2.219.431 Euro explizit quantifizieren. Auch in den anderen Aufgabenbereichen, in denen keine benchmarkorientierte Potenzialberechnung erfolgte, weisen die Positionierungen in den interkommunalen Kennzahlenvergleichen noch auf weitere Konsolidierungspotenziale hin.

Handlungsmöglichkeiten

Zur Verbesserung dieser nicht zufrieden stellenden Situation ergeben sich folgende Handlungsmöglichkeiten:

- Einsatz der aufgezeigten steuerungsrelevanten Kennzahlen für die Personalbewirtschaftung der „Inneren Verwaltung"; hierüber Definition der Zielgrößen und die Aufgabenplanung darauf hin auszurichten. Die Orientierung an den gesetzten Benchmarks ist dafür sinnvoll.

- Erhöhung der Datentransparenz (Ausweitung der Erfassung von Daten zur Bildung von Leistungskennzahlen) mit dem Ziel einer Verbesserung der Steuerungsqualität und einen interkommunalen Vergleich wie auch den internen Vergleich innerhalb von Zeitreihen, künftig auch auf Ebene von Leistungen, zu ermöglichen.

- Weitere aufgabenkritische Überprüfungen des Leistungsspektrums und der bisherigen Standards insbesondere auf Ebene des Personalmanagements durch Politik und Verwaltung.

- Betrachtung von Optimierungsmöglichkeiten von Arbeitsabläufen in allen Bereichen. In einigen Teilbereich Überprüfung des qualitativen Stellenniveaus.

- Überprüfung von Leitungsspannen nach Realisierung empfohlener Stelleneinsparpotenziale mit dem Ziel, Leitungsfunktionen zu reduzieren und insgesamt Organisationstrukturen weiter zu optimieren.

KIWI Bewertung

Unter Berücksichtigung der beschrieben Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahlen „Personalausgaben Innere Verwaltung je Einwohner" und „Personalausgaben Innere Verwaltung je vollzeitverrechnete Stelle Kernverwaltung" mit dem Index 1.

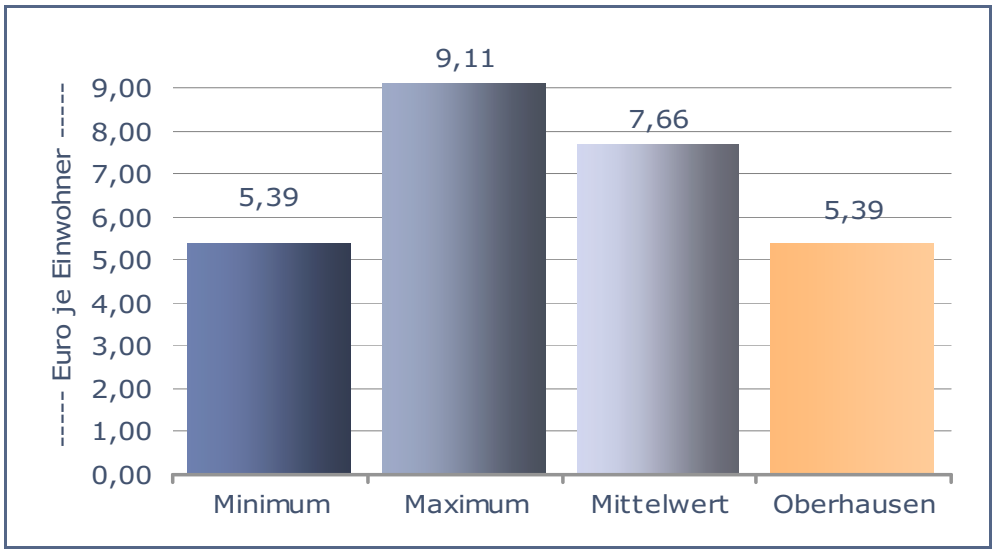
Politische Gremien

Mit der Kennzahl „Ausgaben der politischen Gremien je Einwohner" bilden wir die Summe der Aufwandsentschädigungen und Fraktionszuwendungen einwohnerbezogen ab. Der interkommunale Vergleich erfolgt in Anlehnung an die im Kommunalwahlgesetz definierten Größenklassen.

Für die Stadt Oberhausen wurden Aufwandsentschädigungen in Höhe von insgesamt 669.938 Euro und Fraktionszuwendungen in Höhe von 506.028 Euro im Jahr 2006 zugrunde gelegt.

Im interkommunalen Vergleich der Kommunen zwischen 100.000 und 250.000 Einwohnern positioniert sich die Stadt Oberhausen im Vergleichsjahr 2006 wie folgt:

Ausgaben der politischen Gremien je Einwohner 2006
Größenklasse 100.000 bis 250.000 Einwohner



Unter Mitberücksichtigung der geldwerten Leistungen liegt das Minimum dieser Größenklasse bei 7,44 Euro je Einwohner; auch dieses Minimum wird von Stadt Oberhausen abgebildet. Die geldwerten Leistungen (zur Verfügung gestellte Räume, Büromaterialien, Personal) müssen von den Städten in der Anlage des Haushaltes dargestellt werden. Allerdings weichen die Erhebungsarten (tatsächliche Kostenermittlungen, Durchschnittskosten, KGST-Kosten) voneinander ab, so dass wir diese Kennzahl nur ergänzend darstellen.

Für die Stadt Oberhausen zeigt die Analyse der maßgeblichen Einflussmöglichkeiten folgende Ist-Situation und damit nur in wenigen Bereichen weitere Optimierungspotenziale.

Darstellung der Einflussfaktoren und Optimierungsmöglichkeiten - Vergleich der 23 kreisfreien Städte*			
Einflussmöglichkeit:	**Kennzahl/Größe**	**bestehende Spannbreite**	**Oberhausen**
Mandatsreduzierung Rat	Anzahl der Mandatsreduzierungen	0 – 6 Mandatsreduzierungen	0
Größe der einzelnen Bezirksvertretungen	durchschnittliche Größe der Bezirksvertretungen	13 – 19 Vertreter	17
Reduzierung Anzahl der Bezirksvertretungen	durchschnittliche Anzahl der Einwohner je Bezirksvertretung	26.000 – 110.000	72.727
Reduzierung Sitzungen der Bezirksvertretung	Anzahl der durchschnittlichen Sitzungen je Bezirksvertretung	5,4 - 10,3	9
Reduzierung der Ausschüsse	Anzahl der Ausschüsse	10 - 19	10
Reduzierung der Ausschusssitzungen	Anzahl der Ausschusssitzungen	56 - 150	86
Reduzierung Fraktionszuwendung	Fraktionszuwendung je Ratsmitglied	2.828 – 23.488	8.724
	Geldwerte Leistungen je Ratsmitglied	0 - 19.500	7.709
	Fraktionszuwendungen und geldwerte Leistungen je Ratsmitglied	7.450 – 38.370	16.433
Verschiedene s.o. – auch Wechsel der Art der Pauschale	Aufwandsentschädigung (einschließlich Aufwendungen für Bezirksvertretungen) je Ratsmitglied	Alle: 8.629 – 18.405 Nach Größen (Entsch-VO): 9.538 – 15.731	11.551
	Aufwandsentschädigung ohne Aufwendungen Bezirksvertretung je Ratsmitglied	Alle. 6.523 – 13.456 Nach Größen (Entsch.-VO): 7.847 – 10.922	9.379

*In Einzelfällen liegen nicht die Daten von allen 23 Städten vor

Die wohl bedeutendste Optimierungsmöglichkeit besteht in einer Reduzierung der Ratsmandate.

Der Rat der Stadt Oberhausen besteht aus 58 Ratsmitgliedern zuzüglich des Oberbürgermeisters. Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 Kommunalwahlgesetz (KWahlG) können Kommunen bis spätestens 15 Monate vor Ablauf einer Wahlperiode durch Satzung die Anzahl um zwei, vier oder sechs verrin-

gern. Von dieser möglichen Reduzierung der Ratsmandate hat die Stadt Oberhausen bisher keinen Gebrauch gemacht.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen, auch vor dem Hintergrund einer Signalwirkung für notwendige Konsolidierungen im Bereich der Verwaltung, eine Reduzierung der Ratsmandate anzustreben.

Beschlüsse zur Reduzierung von Ratsmandaten und Bezirksvertretungen, die Bildung von Ausschüssen usw. gehören zum Kern des Selbstverwaltungsrechts und stehen somit im Ermessen der politischen Entscheidungsträger einer Kommune. Insofern ist die tabellarische Aufstellung der Handlungsmöglichkeiten als Anregung zu verstehen. Wir verkennen nicht, dass Überlegungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit die demokratischen Entscheidungsprozesse nicht einschränken dürfen. Andererseits dürfen auch hier vor dem Hintergrund einer Haushaltskonsolidierung Effizienzsteigerungen nicht generell ausgeschlossen werden.

Potenziale und Fazit

Übersicht Gesamtpotenzial Innere Verwaltung		
	Potenzial in Euro	
	absolut	**je Einwohner**
Personalmanagement		
Personalabrechnung	564.278	2,59
Personalentwicklung	488.770	2,24
Personalbeschaffung	81.095	0,37
Beihilfe	95.044	0,44
Personalbetreuung	258.062	1,18
Finanzmanagement		
Steuern und Abgaben	464.726	2,13
Kasse (Vollstreckung)	267.456	1,23
Gesamtpotenzial	**2.219.431**	**10,18**

Die durch diesen interkommunalen Vergleich auf Basis von Kennzahlen von uns ermittelten Potenziale ersetzen keine von der Stadt Oberhausen

im Anschluss an die überörtliche Prüfung durchzuführende differenzierte Betrachtung (Aufgabenstandards, Besonderheiten), prozessorientierte Untersuchungen, Effizienzmessungen und Entscheidungen der Stadt über die Umsetzung der Konsolidierungsmöglichkeiten. Der interkommunale Vergleich liefert vielmehr Hinweise für auffällige Personalausstattungen und damit mögliche Konsolidierungspotenzialen.

Fazit

Im Rahmen der Prüfung der Inneren Verwaltung erfolgt eine kennzahlengestützte Betrachtung der Personalausgaben in den Produkten Rechnungsprüfung, Recht, Personalmanagement, Finanzmanagement und Organisation. Darüber hinaus haben wir in diesem Prüfgebiet auch Kennzahlenvergleiche für den Bereich der politischen Gremien durchgeführt.

Im interkommunalen Vergleich der Gesamtpersonalausgaben des Bereiches Innere Verwaltung positioniert sich die Stadt Oberhausen bei der einwohnerbezogenen Betrachtung deutlich über dem Mittelwert und liegt dabei näher am Maximum, denn am Mittelwert; bezogen auf die vollzeitverrechnten Stellen der Kernverwaltung bildet die Stadt den Maximumwert ab. Die Positionierungen auf beiden Betrachtungsebenen indizieren deutlichen Handlungsbedarf.

Auf Ebene des Personalmanagements konnten in den betrachteten Leistungsbereichen zum Teil deutliche Handlungspotenziale festgestellt werden. Hier gilt es aus unserer Sicht zunächst, angebotene Leistungsstandards sukzessive zu reduzieren. Zudem sollten die Aufgabenwahrnehmung mit eigenem Personal (z. B. Beihilfe) und die organisatorischen Abläufe überprüft werden.

Unter Berücksichtigung der noch erforderlichen Personalkapazitäten (Arbeitsrückstände nach Umstellung auf SAP u. a.) und der darauf basierenden Personalausgaben positioniert sich die Stadt Oberhausen in der Gesamtbetrachtung der „Personalausgaben (Ist) Finanzmanagement je Einwohner 2006“ deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Handlungspotenziale stellen wir insbesondere für die Leistungsbereiche Steuern und Abgaben sowie Kasse (Vollstreckung) fest. Aber auch im Leistungsfeld Kasse (Kern) sollte eine aufgabenkritische Organisationsuntersuchung durchgeführt werden, da der interkommunale Kennzahlenvergleich auf weitere Konsolidierungspotenziale hinweisen.

Fazit

Im interkommunalen Vergleich der Personalausgaben auf der Ebene der Rechnungsprüfung positioniert sich die Stadt Oberhausen in 2006 unterhalb des Mittelwertes. Hier bietet aus unserer Sicht aber die derzeitige Organisationsstruktur noch Optimierungsmöglichkeiten.

Für das Produkt Recht empfehlen wir die Definition weiterer geeigneter Erfassungs- und Kennzahlensysteme, um die Aufgabenwahrnehmung transparenter darstellen und auch zu Steuerungszwecken nutzen zu können.

Die fachliche Unterstützung der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen sollte als Schwerpunktaufgabe für den Bereich der Organisation entsprechende Priorität erhalten. Die Umsetzung von Konsolidierungsprojekten sollte anhand konkreter Zielplanungen erfolgen, die auch eine genaue Bemessung und Steuerung des erforderlichen Personaleinsatzes in diesem Bereich ermöglichen.

Die Stadt Oberhausen bildet im interkommunalen Kennzahlenvergleich der Ausgaben der politischen Gremien je Einwohner in der Größenklasse 100.000 bis 250.000 Einwohner den Minimalwert ab. Weitere Optimierungspotenziale würden sich in diesem Bereich durch eine Reduzierung der Ratsmandate realisieren lassen, was auch zugleich eine Signalwirkung für notwendige Konsolidierungen im Bereich der Verwaltung entfalten könnte.

Jugend

Vorbemerkung

Inhalte, Ziel und Methodik

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

Bei der Prüfung der Leistungen nach dem SGB VIII und dem GTK wurden auf der Grundlage der ermittelten Grund- und Kennzahlen die Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung analysiert und bewertet. Ziel war es, Anregungen zu geben und Einsparpotenziale aufzuzeigen, die zu Verbesserungen führen können.

Um eine landesweit einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten, wurden die Erhebungen mittels standardisierter Interview- und Datenerhebungsbögen durchgeführt. An Unterlagen standen neben den Haushaltsplänen, Jahresrechnungen und Betriebskostenabrechnungen der Tageseinrichtungen weitere interne Daten, wie z. B. Rats- und Ausschussvorlagen, Geschäfts-, Finanz- und Leistungsstatistiken, Projektberichte, Jugendhilfe- und Kindergartenbedarfsplanungen, Maßnahmenprogramme und Erfahrungsberichte, Berichte des Rechnungsprüfungsamtes sowie Satzungen und Dienstanweisungen zur Verfügung.

Kennzahlen

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

Unsere Empfehlungen und die hiermit einhergehenden Potenziale orientieren sich bei den Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen nicht am landesweiten Mittelwert, sondern an einem einheitlich festgelegten Benchmark.

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 Stadt Oberhausen. Die sachliche und örtliche Zuständigkeit ergibt sich aus den §§ 85 und 86 SGB VIII.

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

Für die folgenden Darstellungen wurden die Ergebnisse der Jahresrechnungen 2003 bis 2006 nach haushaltsrechtlicher Gliederung und Gruppierung herangezogen, um eine landesweite Vergleichbarkeit der Kennzahlen herstellen zu können.

Zur Darstellung der Entwicklung der Angebote der Hilfen zur Erziehung wurden Kennzahlen gebildet, die die Entwicklung von Ausgaben nach einzelnen Hilfearten dokumentieren.

Organisation und Steuerung

Das Jugendamt der Stadt Oberhausen erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen der Hilfen zur Erziehung folgende Bewertungen auf einer Skala von 1 bis 5[1]:

Anforderungen an die Steuerung der Hilfen zur Erziehung Analyse und Bewertung	
Anforderung	**Bewertung**
Die Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familie hat Priorität und kommt in Form des Vorrangs ambulanter und auf das Familiensystem gerichteter Hilfen zum Ausdruck, die kontinuierlich fortentwickelt wird und deren Anteil an den Hilfefällen insgesamt steigt.	5
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.	5
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.	4
Das Jugendamt kann regionale Budgets für die Leistungen der Jugendhilfe bilden. Damit kann eine sozialraumorientierte Angebotsentwicklung gefördert werden, in der durch infrastrukturelle Maßnahmen die Lebenssituation von Kindern, Jugendlichen und Familien so verbessert wird, dass einschneidende und kostenintensive Hilfen vermieden werden können (Prävention).	5
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).	5
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.	2

Die Bewertungen werden wie folgt begründet:

- Die Leistungen der Hilfe zur Erziehung werden in der Stadt Oberhausen auf die **Förderung der Erziehungsfähigkeit** der Familien hin ausgerichtet. Die kontinuierliche Fortentwicklung flexibler ambulanter Hilfen sowie präventiver Leistungen in den Stadtteilen und sozialen Diensten haben eine hohe Priorität in der Angebotsentwicklung. Als Folge davon konnte der Anteil ambulanter Hilfen im Betrachtungszeitraum kontinuierlich ausgebaut werden

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

(der Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 36 und § 35a SGB VIII betrug im Jahr 2003 40,02 Prozent und im Jahr 2006 48,82 Prozent, dies entspricht einer Steigerung von rund 22 Prozent);

- Die zum Ausbau ambulanter Hilfen erforderlichen Steuerungsleistungen des Jugendamtes im Rahmen der **Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII** werden in vorbildlicher Weise durchgeführt;

- Die Inanspruchnahme der **Leistungen der Erziehungsberatungsstellen**, die vom Auftrag her ebenso wie die Jugendämter die Erziehungsfähigkeit der Familien stärken sollen, ist in der Stadt Oberhausen bereits gängige Praxis. In den Hilfeplanverfahren werden diese Leistungen im Einzelfall genutzt, in Fallkonferenzen wird die Fachkompetenz der Erziehungsberatung einbezogen. Es erfolgt jedoch keine einzelfallbezogene, sondern eine pauschale Vergütung;

- Die fachliche Diskussion um **Sozialraumkonzepte und die Bildung sozialräumlicher Budgets** zur Stärkung von Prävention und Wirksamkeit der Leistungen ist in der Stadt Oberhausen weit fortgeschritten. Präventive Leistungen sind eine wesentliche Voraussetzung zur Früherkennung von Gefährdungssituationen und zur Vermeidung hilfeplangestützter und kostenintensiver Leistungsprozesse. Im Rahmen des Frühwarnsystems „KIM" bekommen jedes Neugeborene in Oberhausen und seine Eltern Besuch von den KIM – Mitarbeiterinnen. Sie gratulieren den Familien im Namen der Stadt und überreichen den jungen Eltern eine Mappe mit Tipps und Adressen und bieten ihre Hilfe an, wenn sie gewünscht wird;

- Die **Vollzeitpflege** als fachliche und wirtschaftliche Alternative zur Heimerziehung wird als Eigenleistung im Pflegekinderdienst sowie als Angebot im Leistungsverbund mit freien Trägern der Jugendhilfe organisiert. Das Angebot der Vollzeitpflege ist konzeptualisiert und differenziert. Die Akquirierung von sozialpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien wird im Rahmen der Möglichkeiten des vorhandenen Personals massiv betrieben;

- **Reintegration** wird als Aufgabe und Anforderung der Gestaltung von Hilfeplanprozessen (Eingangsdiagnostik, Einschätzung und Bewertung von Reintegrationsperspektiven) thematisiert und ist Gegenstand der fortschreitenden Qualifizierung der Mitarbeiterin-

nen und Mitarbeiter der sozialen Dienste. Reintegrationskonzepte mit freien Trägern der Jugendhilfe sind darüber hinaus nicht entwickelt.

Feststellung

Qualität und sozialräumliche Steuerung präventiver und ambulanter Hilfen der Erziehung sowie die Konzeptualisierung und Differenzierung der Angebote der Vollzeitpflege sind stark ausgeprägt. Es bestehen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Reintegration.

Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung

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

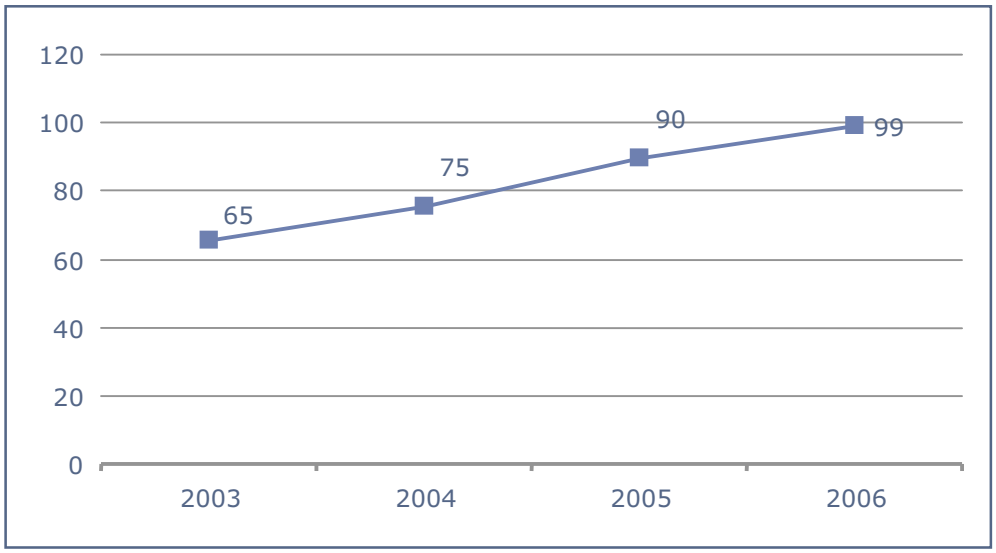
Den Zuschussbedarf und die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung ermitteln wir auf Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse der Unterabschnitte 455 und 456.

Die Rechnungsergebnisse werden sachlich nach der Gliederungs- und Gruppierungsverordnung bereinigt. Ferner werden innere Verrechnungen, Abschreibungen, Instandhaltung und Bewirtschaftung sowie Personalkosten bereinigt, um landesweit eine weitestgehend vergleichbare Datenbasis zu schaffen.

Darstellung der Ist-Situation

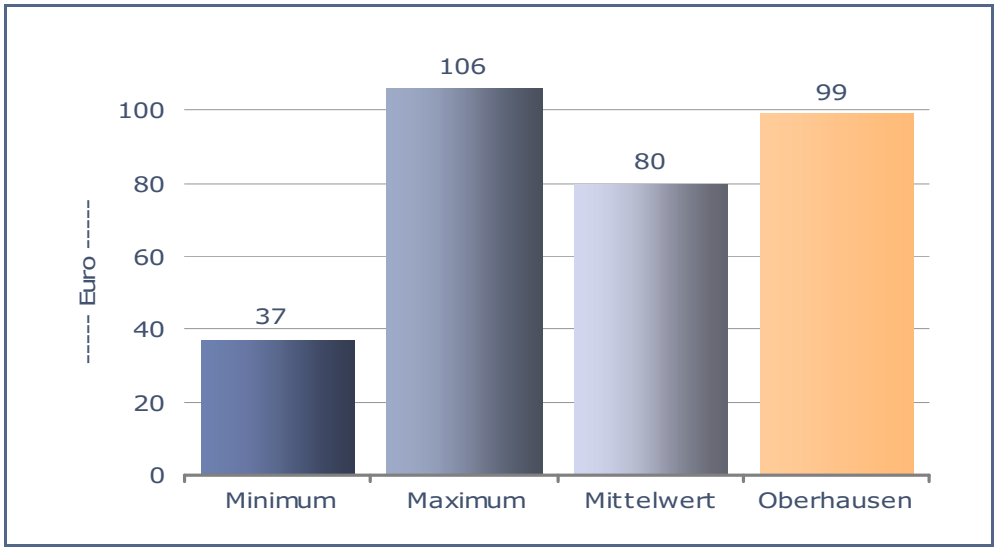
Im Jahr 2006 liegt der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung bei insgesamt 21.649.892 Euro und bei 99 Euro je Einwohner. Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung entwickelt sich in den Jahren 2003 bis 2006 wie folgt:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner



Im interkommunalen Vergleich 2006 positioniert sich Oberhausen wie folgt:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Zur Einordnung bietet die Klassierung der Ergebnisse weitere Orientierung:

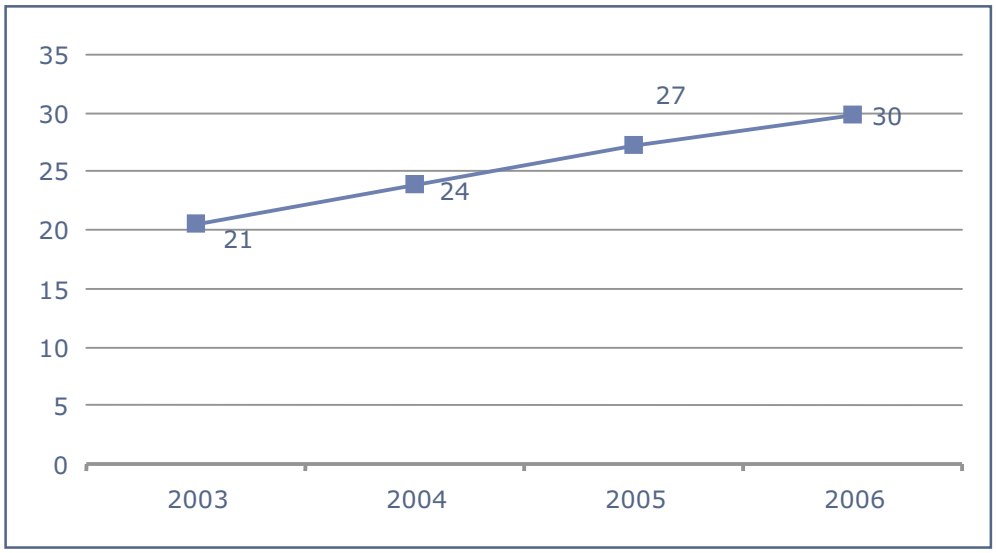
Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner in 2006 in Euro und Klassen				
Unter 50	50 bis 65	66 bis 80	81 bis 95	96 bis 106
1	4	4	8	5

Beeinflusst wird der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung durch

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

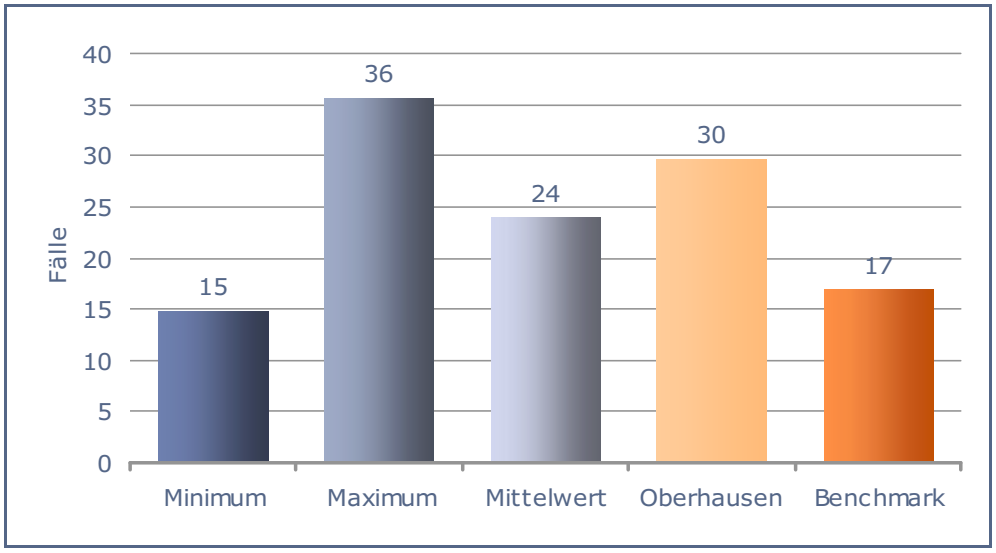
Die Leistungsdichte steigt in den Jahren 2003 bis 2006 kontinuierlich an:

Leistungsdichte der Hilfe zur Erziehung



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Oberhausen wie folgt:

Leistungsdichte im interkommunalen Vergleich 2006



Für die Leistungsdichte wird der Benchmark in Relation zur Finanzkennzahl gebildet. Die Stadt mit dem besten Ergebnis erzielt eine Leistungsdichte von 17 von 1.000 Einwohnern unter 21 Jahren bei einem Anteil ambulanter Hilfen von über 50 Prozent.

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung korreliert mit der Leistungsdichte (r=0,8; gemessener Korrelationskoeffizient). Die Anzahl der Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren beeinflusst den Zuschussbedarf maßgeblich.

Hier wird deutlich, dass die Leistungsdichte durch das Handeln des Jugendamtes selbst steuerbar ist.

Feststellung

Leistungsdichte und der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung können durch Leistungssteuerung der Stadt Oberhausen beeinflusst werden.

Der Benchmark Leistungsdichte verdeutlicht eine gezielte und Ergebnisorientierte Steuerung der Hilfeplanverfahren bis zur Beendigung des Hilfefalls sowie eine starke Ausprägung präventiver Leistungen, die im Vorfeld erzieherischer Hilfen wirken.

Gemessen am Benchmark hat die Stadt Oberhausen folgendes Potenzial:

Quantifizierung Grobpotenzial Leistungsdichte Hilfe zur Erziehung - Basisjahr 2006 -		
Bezeichnung	**Anteil, Anzahl absolut oder Summe in Tsd. Euro**	**Indikator**
Leistungsdichte (Ist)	30 von 1000	F1
Leistungsdichte (Benchmark)	17 von 1000	F2
Fallzahlen (Ist)	1.358	F3
Fallzahlen bei Benchmark 20 von 1.000 EW unter 21 Jahren	770	F4=F2*F3/F1
Ausgaben der Hilfe zur Erziehung der Stadt Oberhausen absolut	22.814.410Euro	A1
Ausgaben der Hilfe zur Erziehung bei Benchmark Leistungsdichte	(393 Fälle (51 % von 770 Fällen)) x (25.146 Euro (Ausg. je stat. Fall)) + (377 Fälle (49 % von 770 Fällen)) x (8.051 Euro (Ausg. je amb. Fall)) = 12.917.605 Euro	A2
Zusätzliche Personal-, Sachkosten und Finanzmittel [2]	805.000 Euro	A3
Zusätzliche Einnahmerealisierung WJH	450.000 Euro	A4
Potenzial	**9.541.805 Euro**	P=A1-A2-A3+A4
Potenzial je EW	**43,73 Euro**	218.181 EW

Für die Stadt Oberhausen wird ein individueller Zielwert für die Leistungsdichte festgesetzt, der in einem ersten Schritt erreicht werden sollte. Der Zielwert für die Leistungsdichte wird auf 23 von 1.000 Einwohner unter 21 Jahren festgesetzt. Dadurch würde sich bei analoger Anwendung der oben dargestellten Tabelle ein Potenzial von rund 5,00 Mio. Euro ergeben.

Die Aufgabe der Stadt Oberhausen im Rahmen der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII ist durch einen hohen Fallbestand (Leistungsdichte) geprägt.

Die starke Ausprägung der Zusammenarbeit der Stadt Oberhausen mit den freien Trägern der Jugendhilfe bietet gute Voraussetzungen zur Reduzierung der Leistungsdichte. Das Ziel der Schrittweisen Reduzierung der Leistungsdichte kann durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

[2] Begründung und Berechnung folgt

- Die präventiven Leistungen sind bereits gut ausgeprägt. Zur Erprobung weiterer und wirksamer präventiver Leistungen, die im Vorfeld erzieherischer Hilfen wirken und auf die die Mitarbeiter im ASD direkt zugreifen können, empfehlen wir, 250.000 Euro insgesamt (50.000 Euro je Team) zur Verfügung zu stellen, um weitere Maßnahmen einzuleiten[3];

- Zur Zielerreichung wird es erforderlich, die Hilfeplanverfahren im Hinblick auf die Überprüfung von Qualität[4] und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung der freien Träger der Jugendhilfe zu überprüfen. Die Aufgabe der Qualitätssicherung der Hilfe zur Erziehung und insbesondere der stationären Hilfen kann als Schwerpunktaufgabe in den sozialen Diensten mit folgenden Leistungen ausgeprägt werden,

    - Qualitätssicherung der Hilfen (kontinuierliche Reflexion der Prozess- und Ergebnisstandards im Einzelfall), kontinuierliche Überprüfung der Zielerreichung und Leistungsbemessung bei gleichzeitiger Reduzierung des Leistungsumfangs im Einzelfall; Entwicklung und Erprobung intensiver ambulanter Hilfesettings im Einzelfall;

    - fallübergreifende Entwicklung von Bemessungsmaßstäben für den Umfang einzelner Leistungen, Entwicklung und Umsetzung einheitlicher Standards für die Leistungsbemessung im Einzelfall;

    - gezielte Überprüfung des kostenintensiven stationären Fallbestandes mit dem Ziel der Reduzierung des Leistungsumfangs im Einzelfall (bis zur Beendigung des Hilfefalls);

  Stellenanteile für diese Schwerpunktaufgabe stehen nicht zur Verfügung. Im landesweiten Vergleich liegt der Fallschlüssel in Oberhausen mit 1 zu 49 Hilfeplanfällen[5] in 2006 überdurchschnittlich hoch, der Mittelwert liegt hier bei 1 zu 37 Hilfeplanfällen. Die Arbeitszeitanteile für eine wirksame Hilfeplansteuerung stehen somit in Folge der steigenden Leistungsdichte bei gleichzeitig hohen qualitativen Ansprüchen an die Aufgabenerledigung nach § 8a SGB VIII nicht zur Verfügung. Der zusätzliche Perso-

[3] vgl. gute kommunale Praxis: Modell- und Forschungsprojekt EPSO der Stadt Essen
[4] vgl. gute kommunale Praxis: Qualitätskonzept für die Jugendhilfedienste der Stadt Dortmund
[5] 2006: 27,64 vollzeitverrechnete Stellen bei 1.358 Fällen insgesamt

nalbedarf liegt bei 5,0 vollzeitverrechneten Stellen (1,0 Stelle je Team, davon jeweils 0,5 Stellen für Fallarbeit kostenintensiver stationärer Hilfefälle mit einem Personalschlüssel von 0,5 zu 20 laufenden Fällen). Hierfür werden Personalausgaben von bis zu 310.000 Euro angesetzt (in Anlehnung an Ausgaben für Personalentwicklungsmaßnahmen von Jugendämtern mit vergleichbaren Aufgabenstellungen/Potenzialen[6] und Personalkosten je Stelle von bis zu 62.000 Euro[7]; zusätzliche Personalausgaben sind jedoch mit der Kommunalaufsicht unter den Genehmigungsbedingungen des Nothaushaltsrechts abzustimmen);

- Reintegrationskonzepte sind ein weiteres, erprobtes und wirksames Instrument zur Zielerreichung, der Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familien und der Beendigung stationärer Hilfen.[8] Die Leistungen des Jugendhilfeträgers werden auf die Familie und die Förderung der Erziehungsfähigkeit dieser ausgerichtet. Wir empfehlen, in jedem Team 20 Kinder mit Reintegrationsaussichten gezielt auszuwählen und im Rahmen der Hilfeplanung und Leistungssteuerung den Prozess aktiv zu begleiten und zu evaluieren. Die Leistung, für die ein Personalbedarf von 2,5 Stellen und Personalkosten je Stelle von bis zu 54.000 Euro[9] (insgesamt 135.000 Euro) erforderlich wird, hat zum Ziel, den kostenintensiven Fallbestand der Heimerziehung deutlich senken.

[6] GPA Personal- und Organisationsentwicklungsprojekte in Jugendämtern in NRW (Stadt Dortmund, Kreis Soest)
[7] KGST: durchschnittliche Personalkosten nach TVÖD 10
[8] gute kommunale Praxis: Reintegrationskonzept Kreis Steinfurt
[9] KGST: durchschnittliche Personalkosten nach TVÖD 9

Empfehlung

Leistungen der Prävention und Reintegration wirken auf die Entwicklung von Leistungsdichte und Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung. Wir empfehlen, 250.000 Euro für präventive Leistungen und zusätzliche Personalausgaben von bis zu 135.000 Euro zur Implementierung von Leistungen der Reintegration zur Verfügung zu stellen. Diese Ausgaben amortisieren sich im Hilfeverlauf.

Um den Fallschlüssel im ASD der Stadt Oberhausen zu senken und somit die Qualität der Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten, empfehlen wir die Aufstockung des Personalbestandes um 5,00 Stellen (1,00 Stelle je Team). Dies beinhaltet zusätzliche Personalausgaben von bis zu 310.000 Euro, diese sind jedoch mit der Kommunalaufsicht unter den Genehmigungsbedingungen des Nothaushaltsrechts abzustimmen.

Zur Kontrolle der Zielerreichung empfehlen wir eine auf 2 Jahre befristete Aufstockung des Personalbestandes mit anschließender Überprüfung der Zielerreichung, d.h. der Kostensenkung.

Einnahmerealisierung Wirtschaftliche Jugendhilfe

Weiteres Potenzial für die Stadt Oberhausen ergibt sich auch im Bereich der Einnahmerealisierung der Hilfen zur Erziehung. Die GPA hat aus der überörtlichen Prüfung und der Ermittlung von Personalkennzahlen in insgesamt 120 Jugendämtern in NRW einen Zielwert für die Personalbemessung in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gebildet. Bei den Fallzahlen sind immer bestimmte, valide zu ermittelnde Größen gewählt worden (Wirtschaftliche Jugendhilfe und ASD – durchschnittliche Anzahl der laufenden Hilfeplanfälle im Jahr, UVG – Erstanträge, Sachgebietsleitungen – durchschnittliche Leitungsspannen, Zusammenhangstätigkeiten – durchschnittlich ermittelte Zeitaufwendungen für fallbezogene Verwaltungstätigkeiten). Der Zielwert liegt bei 180 Fällen je vollzeitverrechneter Stelle in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. In Oberhausen werden derzeit (Stand: 31.07.2007; 1454 Fälle und 6,05 Stellen) 240 Fälle je vollzeitverrechneter Stelle bearbeitet. Die Einnahmerealisierung kann somit nicht voll wahrgenommen werden (Forderung von Kostenbeiträgen, Erstattungen und Ersatzleistungen, Unterhalt, Überprüfung Elternbeiträge etc.). Für die Aufgaben der Heranziehung zu Kostenbeiträgen

und Zuständigkeitsüberprüfungen stehen in diesem Aufgabenbereichen noch zu geringe Arbeitszeitanteile zur Verfügung. Zur effektiven Wahrnehmung der Einnahmeerzielung wird der Personalbedarf auf 2,00 zusätzliche Stellen (Personalkosten je Stelle von bis zu 55.000 Euro[10]; insgesamt 110.000 Euro; zusätzliche Personalausgaben sind jedoch mit der Kommunalaufsicht unter den Genehmigungsbedingungen des Nothaushaltsrechts abzustimmen) und somit insgesamt 8,00 Stellen für die Tätigkeiten in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe festgesetzt. Mit der Schaffung dieser 2,00 zusätzlichen Stellen wäre eine Einnahmerealisierung in Höhe von ca. 450.000 Euro jährlich möglich.

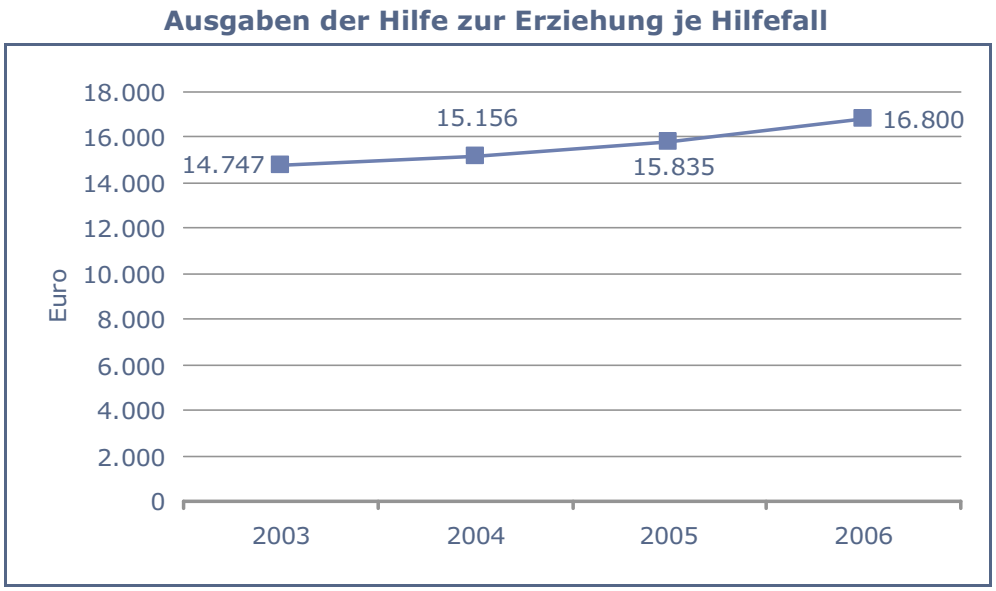
Feststellung

Um den Fallschlüssel in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe der Stadt Oberhausen zu senken und somit die Einnahmerealisierung zu erhöhen, empfehlen wir die Aufstockung des Personalbestandes um 2,00 Stellen. Dies beinhaltet zusätzliche Personalausgaben von bis zu 110.000 Euro, welche wiederum mit der Kommunalaufsicht unter den Genehmigungsbedingungen des Nothaushaltsrechts abzustimmen sind. Die zusätzlichen Personalausgaben stehen einem erhöhten Einnahmepotenzial von rund 450.000 Euro gegenüber.

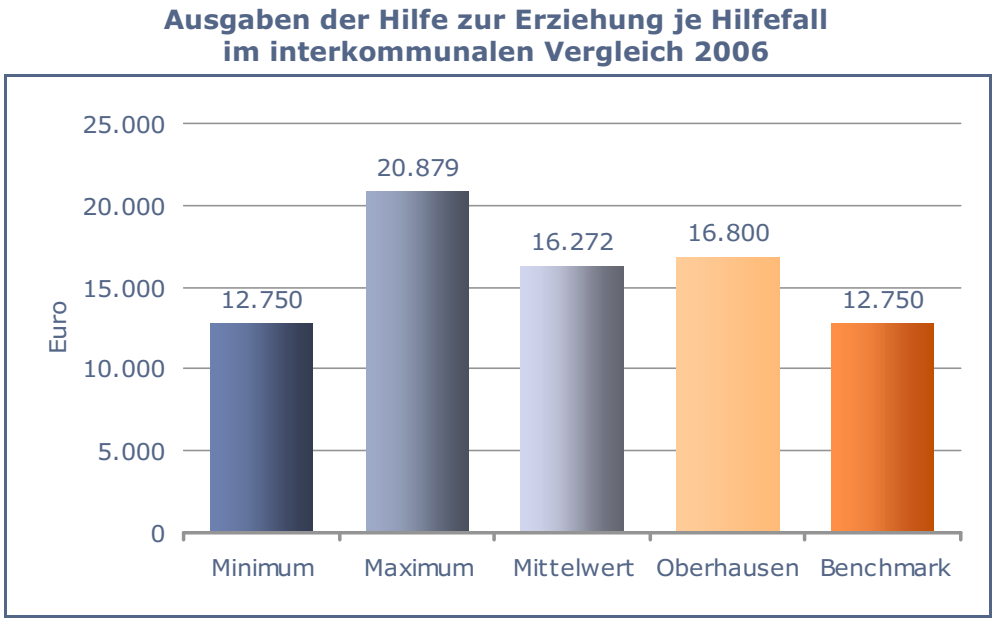
Zur Kontrolle der Zielerreichung empfehlen wir auch hier eine auf 2 Jahre befristete Aufstockung des Personalbestandes mit anschließender Überprüfung der Zielerreichung, d.h. der Erhöhung der Einnahmen.

Die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall steigen im Betrachtungszeitraum 2003 bis 2006 leicht an.

[10] KGST: durchschnittliche Personalkosten nach TVÖD 9/10



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Oberhausen wie folgt:



Hier liegt der Benchmark bei 12.750 Euro.

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

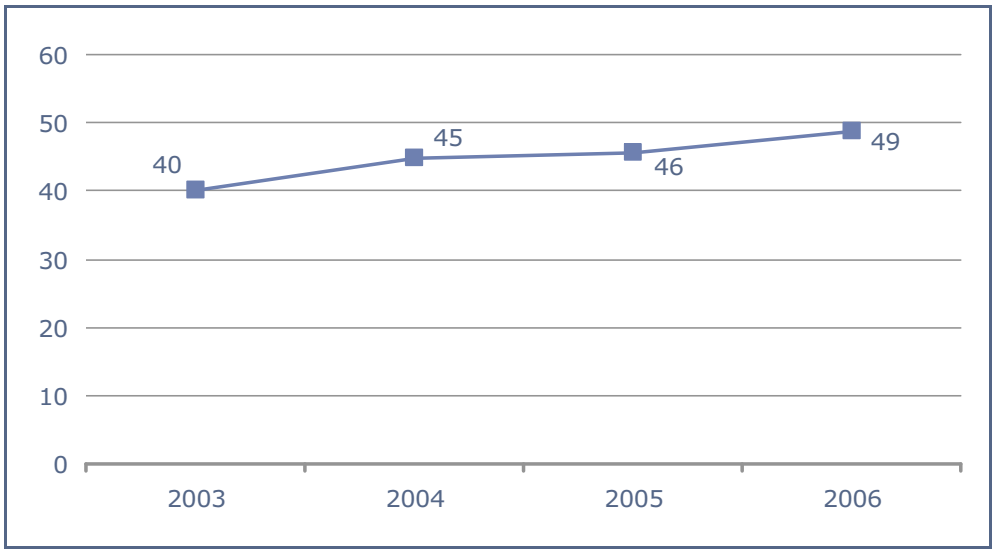
Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in 2006 in Euro und Klassen				
Unter 15.000	15.000 bis 16.000	16.001 bis 17.000	17.001 bis 18.000	Über 18.000
3	5	7	2	4

Beeinflusst werden die Ausgaben je Hilfefall durch

- den Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfeplanverfahren nach § 36 und § 35a SGB VIII und
- die Ausgaben für stationäre Hilfen je Hilfefall.

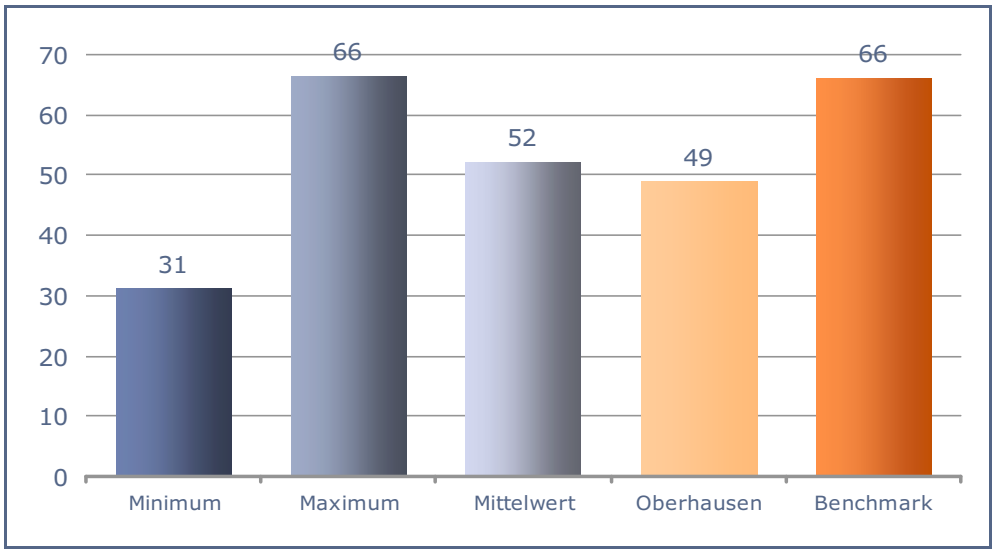
Der Anteil ambulanter Hilfefälle steigt im Betrachtungszeitraum 2003 bis 2006 in Oberhausen kontinuierlich an.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII und § 35a SGB VIII



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Oberhausen wie folgt:

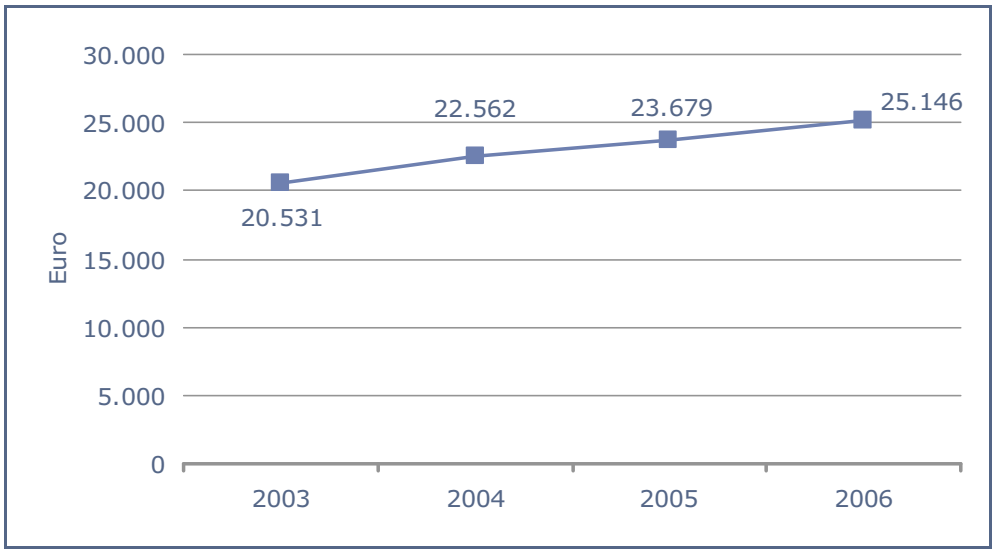
Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII und § 35a SGB VIII im interkommunalen Vergleich 2006



Bei einer Leistungsdichte von bis zu 17 von 1.000 Einwohnern unter 21 Jahren erreicht die Stadt mit dem besten Ergebnis einen Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen nach § 36 und § 35a SGB VIII von 66 Prozent.

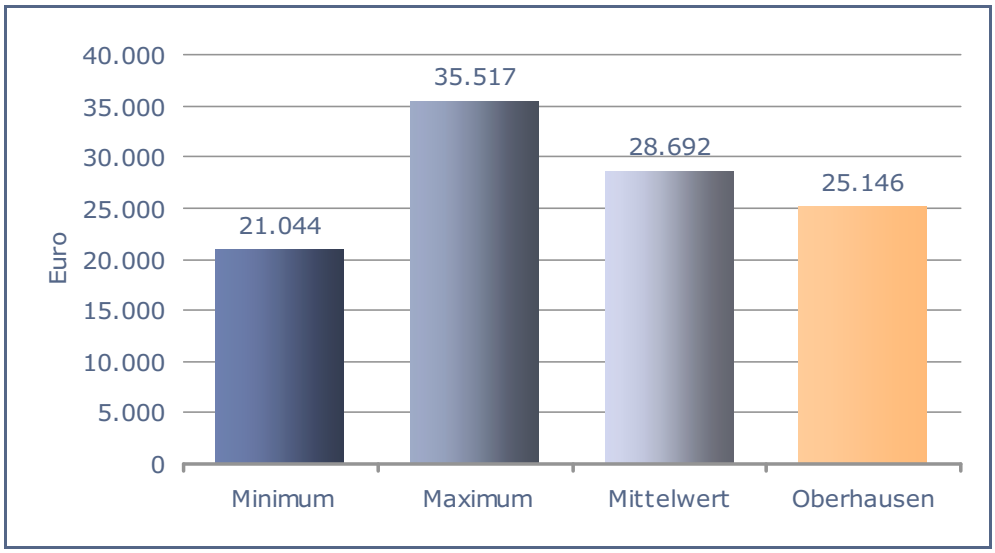
Die Ausgaben für stationäre Hilfen entwickeln sich im Betrachtungszeitraum wie folgt:

Ausgaben für stationäre Hilfen je Hilfefall



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Oberhausen wie folgt:

Ausgaben für stationäre Hilfen je Hilfefall im interkommunalen Vergleich 2006

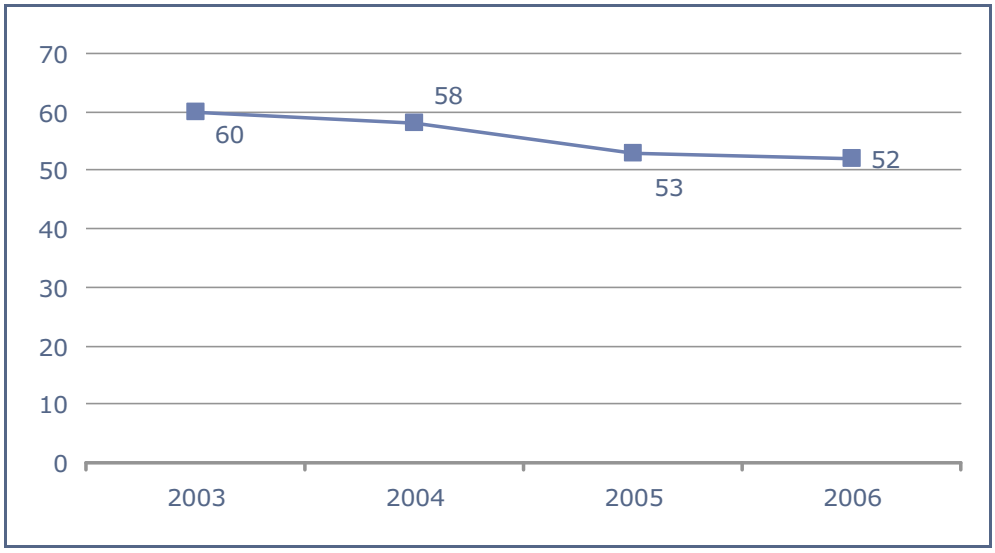


Beeinflusst werden die Ausgaben je stationärem Hilfefall durch

- den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen und
- die Ausgaben je Hilfefall in Heimerziehung.

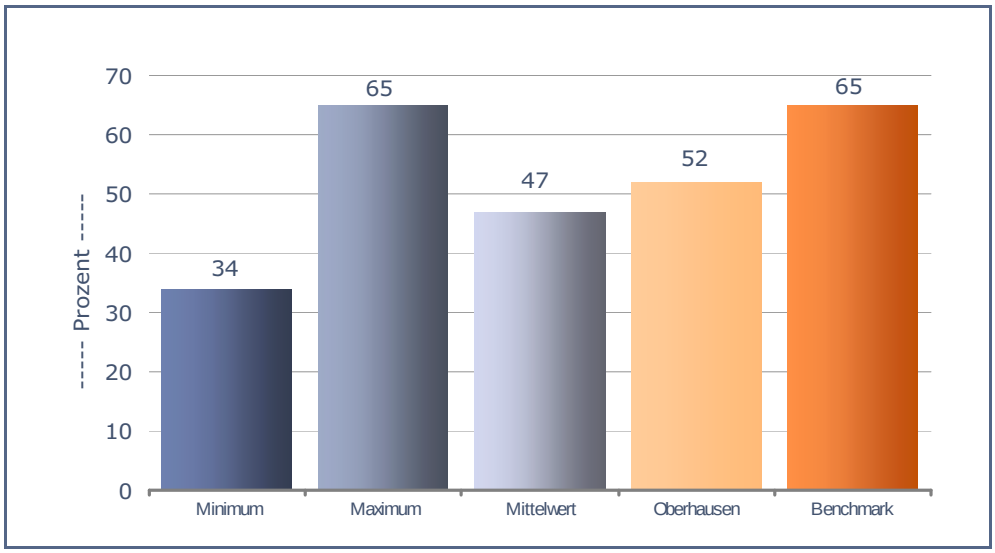
Der Anteil der Vollzeitpflegefälle sinkt im Betrachtungszeitraum 2003 bis 2006.

Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Oberhausen wie folgt:

Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen im interkommunalen Vergleich 2006



Beim Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen erreicht die Stadt mit dem besten Ergebnis 65 Prozent bei Ausgaben von unter 22.000 Euro je Hilfefall.

Analyse

Die Kennzahlen

- Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfeplanverfahren nach § 35 a und § 36 SGB VIII und
- Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen

sind Leistungskennzahlen und messen die Ausprägung der Qualität der Steuerungsleistungen des Jugendamtes.

Beim Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen nach § 36 SGB VIII und Leistungsdichten von bis zu 17 von 1.000 Einwohnern unter 21 Jahren liegt der Anteil der Stadt mit dem besten Ergebnis bei 66 Prozent (Benchmark). Gemessen am Benchmark hat die Stadt Oberhausen folgendes Potenzial:

Quantifizierung Grobpotenzial Hilfe zur Erziehung – Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanverfahren (einschließlich Eingliederungshilfe) in 2006		
Bezeichnung	**Anteil in %, Anzahl absolut oder Summe in Tsd. Euro**	**Indikator**
Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfeplanfällen insgesamt (Ist)	49% bei insgesamt 770 Fällen	R1; F1
Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanfällen (Benchmark)	66%	R2
Ausgaben erzieherischer Hilfen insgesamt (Ist)	(377 amb. Fälle x 8.051 Euro (Ausg. je amb. Fall)) + (393 stat. Fälle x 25.146 (Ausg. je stat. Fall)) = 12.917.605 Euro	A1
Ausgaben ambulanter Hilfen je Hilfefall (Ist)	8.051 € bei 377 Fällen	A2; F2
Ausgaben stationärer Hilfen je Hilfefall (Ist)	25.146 Euro bei 393 Fällen	A3; F3
Fallzahlen bei veränderter Relation (Benchmark=) 66 % ambulanter Hilfefälle	508 Fälle ambulant, 262 Fälle stationär	F4; F5
Ausgaben erzieherischer Hilfen bei 66 % Anteil ambulanter Hilfefälle	(508 Fälle x 8.051 Euro) + (262 Fälle x 25.146 Euro) = 10.678.160 Euro	Formel F4 x A2 + F5 x A3 = A4
Potenzial	**2.239.445 Euro**	Formel: A1 – A4
Potenzial je EW	**10,26 Euro**	218.181 EW

Die Stadt Oberhausen sollte versuchen, in einem ersten Schritt einen Zielwert von 58 Prozent Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfeplanverfahren zu erreichen. Dadurch würde sich bei analoger Anwendung der oben dargestellten Tabelle ein Potenzial von rund 1,20 Mio. Euro ergeben.

Der Benchmark kann in der Stadt Oberhausen durch die bereits bei der Potenzialberechnung zur Leistungsdichte ausführlich erläuterten Maßnahmen erreicht werden:

- durch weiteren Ausbau der präventiven und ambulanten Leistungen der Hilfe zur Erziehung;
- durch Qualitätssicherung der Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII, konkret durch Überprüfung von Zielerreichung, Leistungsumfang und Vergütung insbesondere der stationären Hilfen mit dem Ziel der Reduzierung des Leistungsumfangs bis zur Beendigung des Hilfefalls;

- durch Vereinbarung von Reintegrationsleistungen, die auf die Herkunftsfamilie ausgerichtet sind und eine Rückführung aus stationärer Hilfe ermöglichen;

- durch Optimierung der Einnahmerealisierung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Die Ausgaben je stationärem Hilfefall werden beeinflusst durch den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen, der durch differenzierte Vollzeitpflegeangebote steuerbar ist. Die Ausgaben für Vollzeitpflegefälle (9 bis 15 Tausend Euro) liegen deutlich unter den Ausgaben der Heimerziehung (35 – 45 Tausend Euro).

Bei den Ausgaben je stationärem Hilfefall erreicht die Stadt mit dem besten Wert 65 Prozent Anteil bei 22 Tausend Euro den Benchmark. Die Betrachtung des Zeitreihenvergleichs veranschaulicht zudem, dass die Stadt Oberhausen im Jahr 2003 bereits 60 Prozent Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen erreicht hatte. In den folgenden Jahren reduzierte sich dieser Anteil jedoch kontinuierlich und erreicht im Jahr 2006 einen Anteil von 52 Prozent.

Gemessen am Benchmark hat die Stadt Oberhausen folgendes Potenzial:

Bei einem Anteil ambulant von 66 Prozent liegt die Fallzahl ambulanter Fälle bei 896 bei insgesamt 1.358 Fällen. Bei einer Leistungsdichte von 17 von 1.000 liegt der Fallbestand bei 770 Fällen. Davon sind 34 Prozent stationär, das sind 262 Fälle.

Quantifizierung Grobpotenzial Hilfe zur Erziehung – Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen insgesamt in 2006		
Bezeichnung	**Anteil in %, Anzahl absolut oder Summe in Tsd. Euro**	**Indikator**
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen (Ist)	52% bei insgesamt 262 Fällen	R1; F1
Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen (Benchmark)	65 %	R2
Ausgaben stationäre Fälle insgesamt bei Benchmarks Leistungsdichte und Anteil ambulant	262 Fälle x 25.146 Euro (Ausg je stat. Fall) =6.588.252 Euro	A1
Ausgaben Vollzeitpflege je Hilfefall (Ist)	7.963 € bei 136 Fällen	A2; F2
Ausgaben Heimerziehung je Hilfefall (Ist)	43.719 Euro bei 126 Fällen	A3; F3
Fallzahlen bei veränderter Relation (Benchmark=) 65 % ambulanter Hilfefälle	170 Fälle Vollzeitpflege, 92 Fälle Heimerziehung	F4; F5
Ausgaben erzieherischer Hilfen bei 65 % Anteil ambulanter Hilfefälle	(170 Fälle x 7.963 Euro) + (92 Fälle x 43.719 Euro) = 5.375.858 Euro	Formel F4 x A2 + F5 x A3 = A4
Ausgaben für erforderliche Leistungen zur Zielerreichung[11]	108.000 Euro	A5
Potenzial	**1.104.394 Euro**	Formel: A1 – A4 - A5
Potenzial je EW	**5,06 Euro**	218.181 EW

Die Stadt Oberhausen sollte versuchen, in einem ersten Schritt einen Zielwert von 59 Prozent als Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen zu erreichen. Unter Berücksichtigung einer Reduzierung der Leistungsdichte auf 23 von 1.000 Einwohnern unter 21 Jahren würde sich dadurch bei analoger Anwendung der obigen Tabelle ein Potenzial von rund 0,79 Mio. Euro ergeben.

Der Benchmark kann von der Stadt Oberhausen wie folgt erreicht werden:

- Die gezielte Inanspruchnahme professionell ausgerichteter Pflegefamilien und Bereitschaftspflegen für Kinder von 3 bis 8 Jahren kann nur durch verstärkten Personaleinsatz und durch Schwerpunktbildungen im Pflegekinderdienst gelingen; hierbei handelt es sich um eine ziel- und steuerungsrelevante Leistung, die nur

[11] Begründung und Berechnung folgt

der öffentliche Träger selbst erbringen kann, um die Wirkungen (wirtschaftliches Ergebnis) voll zu erzielen. Der Personalbedarf für sozialpädagogisch qualifizierte Pflegefamilien und Bereitschaftspflegen liegt bei 1 zu 20 Vollzeitpflegeplätzen, bei 32 empfohlenen zusätzlichen Vollzeitpflegeplätzen liegt der Personalbedarf bei bis zu 2,00 Stellen und bei bis zu 108.000 Euro (in Anlehnung an erprobte Pflegestellenkonzepte[12] und KGST Personalkosten je Stelle von bis zu 54.000 Euro[13]).

- Die Ausgaben je Vollzeitpflegefall liegen bei den Benchmark Städten mit 12.000 Euro über dem Ergebnis der Stadt Oberhausen (8.236 Euro). Dies deutet auf vergleichbar geringe Vergütung der Leistungen der Familien (Pflegegeld) in der Stadt Oberhausen hin.

Empfehlung

Zur Steigerung des Anteils von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen insgesamt sollten zumindest befristet auf 2 Jahre in einem Modellprojekt 2,00 zusätzliche Stellen (zusätzliche Personalausgaben von bis zu 108.000 Euro; zusätzliche Personalausgaben sind jedoch mit der Kommunalaufsicht unter den Genehmigungsbedingungen des Nothaushaltsrechts abzustimmen) geschaffen werden. Nach Ablauf der 2 Jahre sollte die Zielerreichung (Kostensenkung) dieser Maßnahme überprüft werden.

Insgesamt entsteht ein Finanzbedarf für Leistungen der Hilfe zur Erziehung in Höhe von 913.000 Euro, denen ein Potenzial von 13.798.644 Euro (Potenzial Leistungsdichte: 9.541.805 Euro, einschließlich Potenzial Wirtschaftliche Jugendhilfe: 450.000 Euro; Potenzial Anteil ambulante Hilfen: 2.239.445 Euro; Potenzial Vollzeitpflege: 1.104.394 Euro) gegenübersteht. Dies ergibt ein Potenzial im Bereich der Hilfe zur Erziehung in Höhe von 12.855.644 Euro.

[12] gute kommunale Praxis: Konzept für sozialpädagogische Pflegefamilien im Kreis Steinfurt
[13] KGST: durchschnittliche Personalkosten nach TVÖD 9/10

Feststellung

Das Potenzial, das die Stadt Oberhausen im Bereich der Hilfen zur Erziehung realisieren kann, erfordert eine Erhöhung des Personalbestandes und den Einsatz von zusätzlichen Finanzmitteln, um den Anteil präventiver und ambulanter Hilfen sowie den Anteil der Vollzeitpflege und auch die Einnahmen weiter zu erhöhen, den Leistungsumfang bis zur Beendigung des Hilfefalls zu reduzieren und die Rückführung aus stationärer Hilfe in die Herkunftsfamilie zu ermöglichen.

KIWI-Kennzahl: Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner liegt bei 99 Euro, die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall bei 16.800 Euro.

Die Entwicklung der Kennzahlen und die Analyse und Bewertung der Steuerungsleistungen der Hilfe zur Erziehung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- In 2006 steigt der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner in Folge der Erhöhung der Leistungsdichte (Anzahl der Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner bis zum 21. Lebensjahr) kontinuierlich an;

- Die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfeempfänger steigen ebenfalls, jedoch nur in geringem Umfang und befinden sich darüber hinaus auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau im interkommunalen Vergleich;

- Die Leistungssteuerung ist gut ausgebildet und kann durch die weitere Ausprägung der Qualität der Hilfeplansteuerung, den weiteren konsequenten Ausbau von Prävention und ambulanten Hilfen, durch Vollzeitpflegeangebote und die Erprobung von Reintegrationsmodellen weiter optimiert werden;

- Insgesamt ergibt sich, bezogen auf die Benchmarks, ein langfristig realisierbares Potenzial in Höhe von rund 12,9 Mio. Euro.

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit bewerten wir die Situation wie folgt:

Die Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall können durch die Steigerung des Anteils von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen und durch gezielte Reintegration und Fallrevision reduziert werden.

KIWI Bewertung Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall

Unter Berücksichtigung des oben beschriebenen Ist-Zustandes und der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Ausgaben der Hilfe zur Erziehung je Hilfefall" mit dem Index 3.

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner wird durch die vergleichbar hohe Leistungsdichte beeinflusst. Durch Maßnahmen der Prävention, gezielte Hilfeplansteuerung und Qualitätssicherung können die Leistungsdichte und der Zuschussbedarf zurückgeführt werden.

KIWI Bewertung Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner

Unter Berücksichtigung des oben beschriebenen Ist-Zustandes und der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner" mit dem Index 2.

Tagesbetreuung für Kinder

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

Organisation und Steuerung

Der Kinderpädagogische Dienst der Stadt Oberhausen erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen der Tagesbetreuung für Kinder folgende Bewertungen auf einer Skala von 1 bis 5[14]:

Anforderungen an die Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder Analyse und Bewertung	
Anforderung	**Bewertung**
Die Angebotsentwicklung von Tageseinrichtungen für Kinder bedarf der kleinräumigen Prognose nachfragerelevanter Altersgruppen. Im Zusammenwirken mit den Trägern der Einrichtungen werden Angebote im Bestand an sich verändernde Anforderungen (Öffnungszeiten, Ganztagsangebote, Zielgruppen) angepasst.	2
Spielgruppen und Tagespflegeangebote werden konsequent ausgebaut, um das Spektrum, flexible und im Verhältnis zu den Tageseinrichtungen auch kostengünstige Betreuungsalternativen zu schaffen.	5
Zur Erzielung hoher Elternbeitragsquoten erfolgt eine jährliche und Anlass bezogene Überprüfung der Einkommensverhältnisse, ein konsequenter Einnahmevollzug sowie die rechtliche und verfahrenstechnische Standardisierung der Erhebungsverfahren.	5

Die Bewertungen sind wie folgt begründet:

- Es gibt keinen Mitarbeiter, der ausschließlich mit der Aufgabe der Kindergartenentwicklungsplanung betraut ist. Das vorhandene Personal verfügt zudem nicht über die zeitlichen Ressourcen, die zur Wahrnehmung dieser Aufgabe notwendig sind. Der Kindergartenentwicklungsplanung kommt jedoch eine zentrale Bedeutung – nicht zuletzt im Hinblick auf das ab 1. August 2008 in

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

Kraft tretende Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (KiBiZ) – zu. Die Kindergartenentwicklungsplanung muss Nachfrageentwicklungen aufgreifen, um beispielsweise Anpassungen im Bestand und Umwidmungen von Gruppen zu veranlassen (ständiger Prozess im Zusammenwirken mit allen Trägern von Tageseinrichtungen für Kinder). Zudem sollten die finanziellen Auswirkungen auf Budget und Haushalt fortlaufend abgebildet werden. Nicht zuletzt ist die Kindergartenentwicklungsplanung die Grundlage für die Qualitätssicherung im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder. Das Fach- und Finanzcontrolling sollte somit als zentrale Aufgabe wahrgenommen werden. Der Personalbedarf liegt insgesamt bei einem zusätzlichen Stellenanteil von 1,00. Hierfür werden Personalausgaben von bis zu 55.000 Euro angesetzt (in Anlehnung an Ausgaben für Personalentwicklungsmaßnahmen von Jugendämtern mit vergleichbaren Aufgabenstellungen/Potenzialen[15] und Personalkosten je Stelle von bis zu 55.000 Euro[16]; zusätzliche Personalausgaben sind jedoch mit der Kommunalaufsicht unter den Genehmigungsbedingungen des Nothaushaltsrechts abzustimmen);

- Die Tagespflege wurde deutlicht ausgebaut, vom Jahr 2003 (55 Tagespflegeplätze) bis zum Jahr 2006 (149 Tagespflegeplätze) konnte die Anzahl der Tagespflegeplätze nahezu verdreifacht werden.

- Die Erhebung der Elternbeiträge ist im Verfahren „Kita 2000" standardisiert, bei Aufnahme und Entlassung sowie zusätzlich unterjährig bei sog. Grenzfällen und Selbständigen werden die Einkommen überprüft, der Einnahmevollzug ist konsequent ausgeprägt.

[15] GPA Personal- und Organisationsentwicklungsprojekte in Jugendämtern in NRW (Stadt Dortmund, Kreis Soest)
[16] KGST: durchschnittliche Personalkosten nach TVÖD 9/10

Feststellung

Die Steuerungsleistungen der Tagesbetreuung für Kinder müssen hinsichtlich der zielorientierten Angebotsentwicklung stärker ausgeprägt werden, Fach- und Finanzplanung sollten zusammengeführt werden. Für die Aufgabe der Kindergartenentwicklungsplanung und der Angebotssteuerung sowie des Fach- und Finanzcontrollings sollte daher insgesamt ein zusätzlicher Stellenanteil von 1,00 Stellen (zusätzliche Personalausgaben von bis zu 55.000 Euro im Jahr, welche mit der Kommunalaufsicht unter den Genehmigungsbedingungen des Nothaushaltsrechts abzustimmen sind) zur Verfügung gestellt werden.

Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder

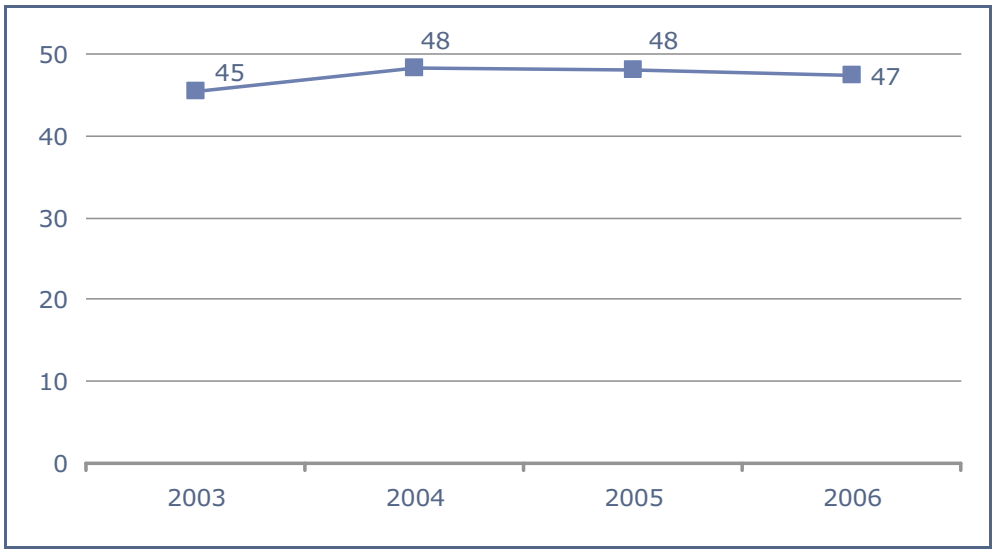
Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Der Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen für Kinder je Platz zeigt, wie sich Betriebskosten, Landeszuschüsse, Elternbeiträge, Trägeranteile und der kommunale Zuschuss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

Den Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner ermitteln wir auf Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse der Unterabschnitte 454 und 464. Die Rechnungsergebnisse werden sachlich nach der Gliederungs- und Gruppierungsverordnung bereinigt. Ferner werden innere Verrechnungen, Abschreibungen, Instandhaltung und Bewirtschaftung bereinigt, um landesweit eine weitestgehend vergleichbare Datenbasis zu schaffen. Der Ermittlung des Zuschussbedarfes je Platz liegt die Abrechnung der Landeszuschüsse (Betriebskostenabrechnungen) zugrunde.

Darstellung der Ist-Situation

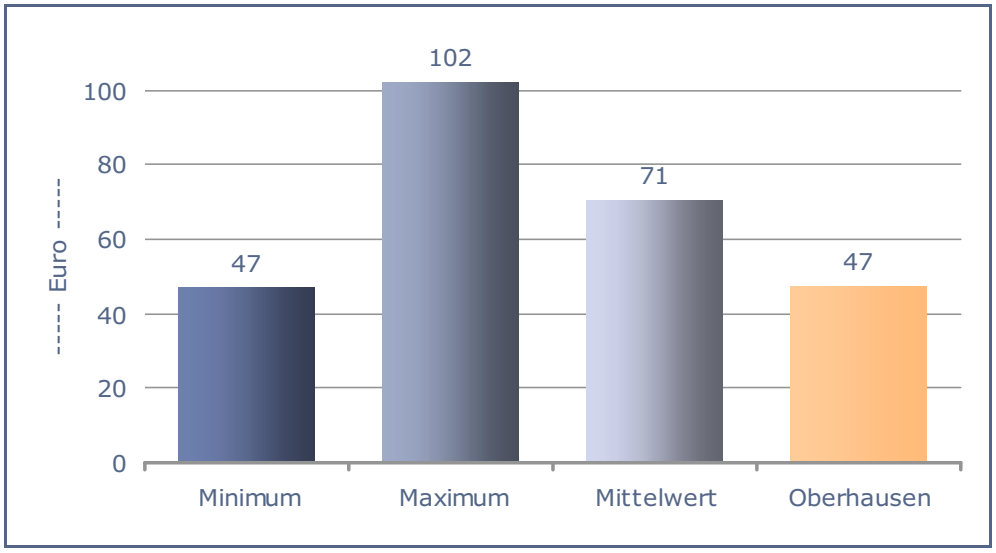
Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder liegt in 2006 bei insgesamt 10.331.312 Euro. Je Einwohner entwickelt sich der Zuschussbedarf im Betrachtungszeitraum wie folgt:

Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Oberhausen wie folgt:

Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006

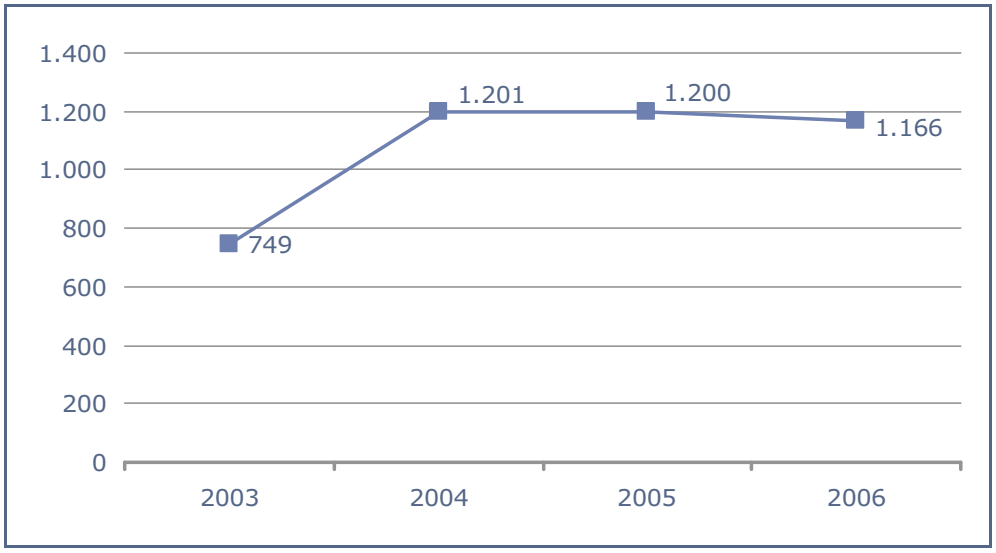


Zur Einordnung bietet die Klassierung der Ergebnisse weitere Orientierung:

Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner in 2006 in Euro und Klassen				
unter 55	55 bis 65	66 bis 75	76 bis 85	Über 85
3	4	8	5	3

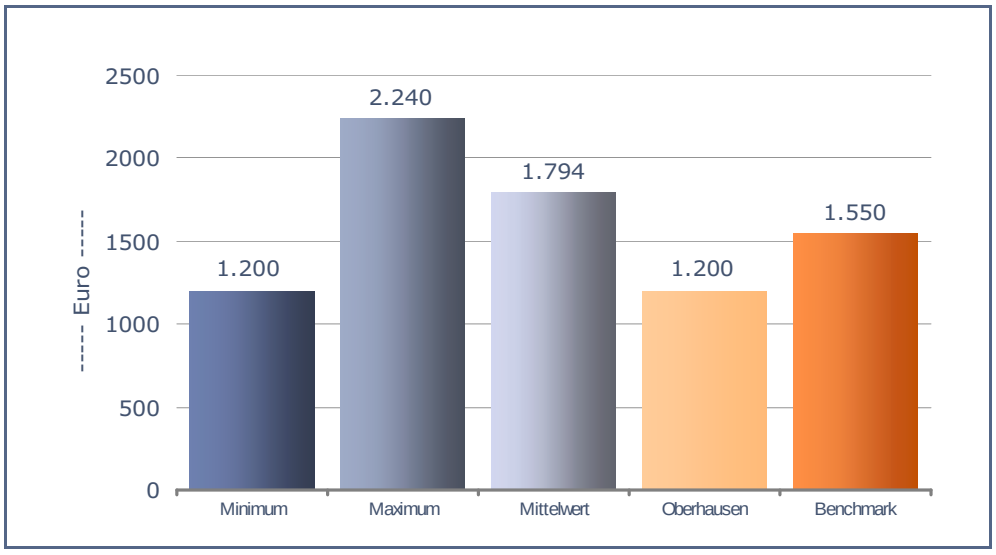
Beeinflusst wird der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder durch den Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen je Platz. Der Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen je Platz entwickelt sich wie folgt:

Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen für Kinder je Platz



Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2005 positioniert Oberhausen sich wie folgt:

Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen für Kinder je Platz im interkommunalen Vergleich 2005



Der Benchmark liegt bei 1.550 Euro je Platz. Der Benchmark ist nicht Minimumwert, der Minimumwert ist aufgrund der vergleichbar geringen

Ausprägung der Qualitäten (Anteil altersgemischter Gruppen, Trägerstruktur) nicht als Benchmark geeignet.

Zur Einordnung bietet die Klassierung der Ergebnisse wiederum weitere Orientierung:

Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz in 2005 in Euro und Klassen				
unter 1.500	1.500 bis 1.700	1.701 bis 1.900	1.901 bis 2.100	über 2.100
1	5	10	3	2

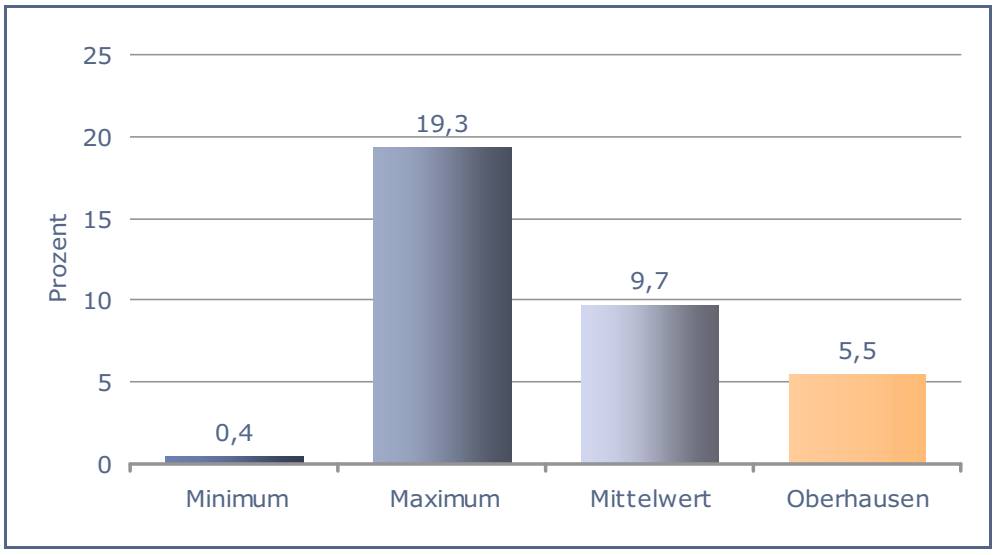
Hier erreicht die Stadt mit dem besten Ergebnis einen Zuschussbedarf von 1.550 Euro je Platz.

Der Zuschussbedarf der Tageseinrichtungen für Kinder wird beeinflusst durch

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

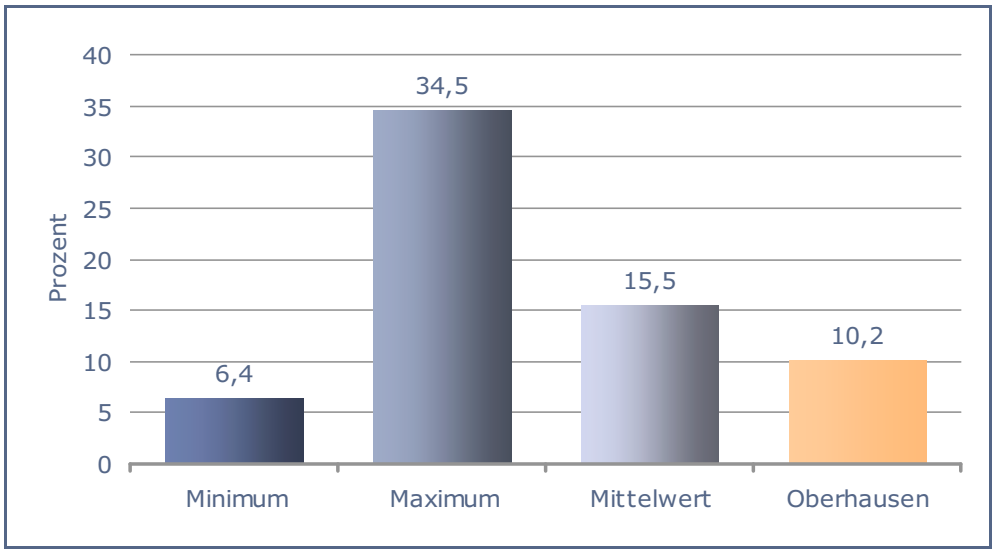
Der Anteil der Gruppen armer Träger an den Gruppen in Tageseinrichtungen ist in Oberhausen wie folgt ausgeprägt:

Anteil der Gruppen armer Träger an den Gruppen in Tageseinrichtungen insgesamt



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

Anteil altersgemischter Gruppen an den Gruppen in Tageseinrichtungen insgesamt



Analyse

Die Zuschussbedarfe werden beeinflusst durch:

- den vergleichbar niedrigen Anteil der Gruppen armer Träger; hier liegt der kommunale Zuschussbedarf aufgrund der vergleichbar geringen Trägeranteile an den Betriebskosten niedriger,
- den Anteil der altersgemischten Gruppen an den Gruppen insgesamt; die Betriebskosten altersgemischter Gruppen sind höher (personalintensive Betreuung) als die Betriebskosten von Regelgruppen,
- die vergleichsweise niedrigen Betriebskosten der Tageseinrichtungen insgesamt.

Die Trägerstruktur, der niedrige Anteil altersgemischter Gruppen und die niedrigen Betriebskosten begründen die Ergebnisse im interkommunalen Vergleich.

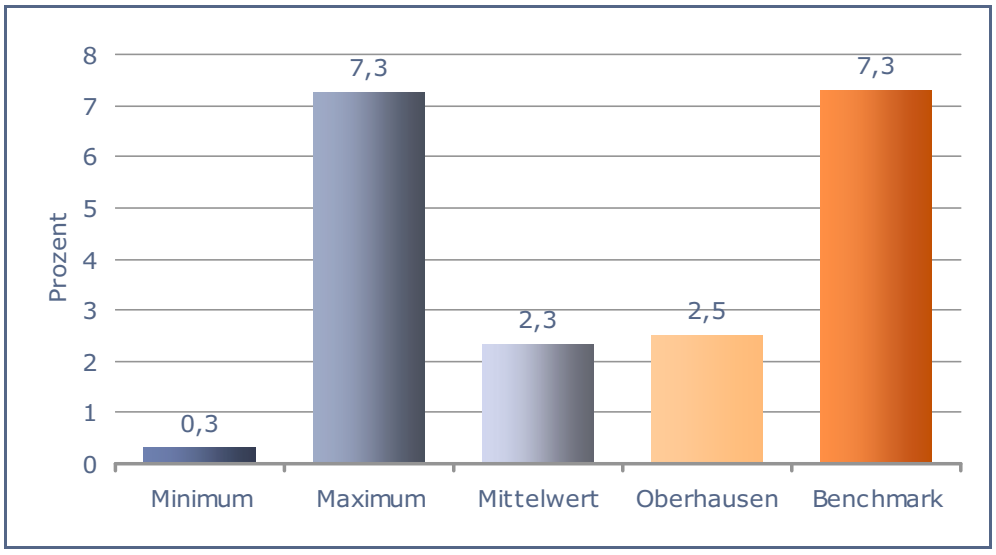
Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der sozialökonomischen Situation (vgl. Kapitel Strukturdaten) der Stadt Oberhausen wird deutlich, dass die Zuschussbedarfe zudem Ergebnis einer guten Zusammenarbeit mit den freien Trägern und eines überdurchschnittlichen Einsatzes der Mitarbeiter des Kinderpädagogischen Dienstes sind. Die Anzahl der Plätze in Tageseinrichtungen je vollzeitverrechneter Stelle in der Elternbeitragserhebung liegt in Oberhausen beispielsweise bei 1.639, der Mittelwert liegt hier bei 1.295, der Maximalwert bei 1.992 Euro.

Nimmt man den Anteil der altersgemischten Gruppen als prägendes Merkmal der erreichten Qualität der Tagesbetreuung für Kinder, so findet sich hier ein weiteres Argument zur Schaffung einer neuen Stelle mit der Aufgabe der Kindergartenentwicklungsplanung.

Der Anteil der altersgemischten Gruppen in der Stadt Oberhausen macht deutlich, dass die Angebote für Kinder unter drei Jahren weiter ausgebaut werden sollten. Parallel zum Ausbau der altersgemischten Gruppen sollte auch ein weiterer Ausbau der Tagespflegeplätze angestrebt werden.

Darstellung der Ist-Situation

Anteil der Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen insgesamt



Der Anteil der Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen insgesamt ist landesweit schwach ausgeprägt. Die Stadt mit dem besten Ergebnis erreicht hier 7,3 Prozent. Der Benchmark verdeutlicht die Möglichkeiten einer Flexibilisierung des Angebotes bei gleichzeitiger Kostenminimierung des Angebotes für Kinder unter drei Jahren; der Zuschussbedarf in der Tagespflege ist deutlich geringer als in altersgemischten Gruppen.

Das Tagesbetreuungsausbaugesetz –TAG- und das Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz –Kick- haben wesentliche Neuerungen im Bereich der Kindertagespflege zur Folge. Mit der Änderung der gesetzlichen Grundlagen (SGB VIII / KJHG) wird eine Gleichstellung von Kindertagespflege und Kindertagesbetreuung in den Kindertageseinrichtungen angestrebt.

Weitere gesetzliche Veränderungen beziehen sich insbesondere auf die Verbesserung der Betreuungsqualität und die Definition von geeigneten und qualifizierten Tagespflegepersonen. Zudem werden die Sicherstellung anderer Betreuungsmöglichkeiten bei Ausfall der Tagespflegeperson und die Erstattung von Aufwendungen an die qualifizierte Tagespflegeperson für Beiträge zu einer Unfallversicherung und die hälftige Erstattung der Aufwendungen einer angemessenen Alterssicherung gesetzlich vorgesehen.

Vor dem Hintergrund des deutlich steigenden Bedarfes nach einer flexiblen Betreuung von Kindern, insbesondere im Bereich der Kinder unter drei Jahren, ist der Ausbau eines verlässlichen, qualitativ guten und strukturierten Angebotes erforderlich, um den Bedürfnissen und Erfordernissen der Familien gerecht werden zu können.

Darüber hinaus haben die Städte die Möglichkeit, das notwendige Platzangebot für Kinder unter drei Jahren (20 Prozent) alternativ zum kostenintensiven Ausbau institutionalisierter Tagesbetreuung durch qualifizierte Tagespflegeangebote sicherzustellen.

Derzeit werden von den Städten die Kosten der Kindertagespflege i.d.R. nur in den Fällen übernommen, in denen die finanzielle Belastung den Eltern analog §§ 82 ff SGB XII nicht zuzumuten ist. Die von den Jugendämtern vermittelten Tagespflegepersonen erhalten im Schnitt einen Stundensatz pro betreutem Kind von 2 bis 3 €. Die stufenweise Anhebung dieser Vergütung ist aus mehreren Gesichtspunkten dringend geboten. Neben den bereits genannten Aufwendungen kommt auf die Ta-

gespflegepersonen ab 01.01.2008 eine Steuer- und Sozialabgabenpflicht auf die Vergütung zu.

Zur qualitativen Verbesserung der Kindertagespflege werden in den beigefügten Richtlinien die Anforderungen an die Ausbildung der Tagespflegepersonen auf der Grundlage eines wissenschaftlich entwickelten Lehrplanes dargestellt, was sich dann auch in der Vergütung widerspiegeln muss. Nicht zuletzt soll die erhöhte Vergütung die Attraktivität für den Einsatz als Tagespflegeperson erhöhen.

Es wird erforderlich, die Vergütung der Tagespflegepersonen anzuheben. Die Vergütung kann sich nach der Qualifikation der Tagespflegeperson und der Erteilung der Pflegeerlaubnis richten. Bei vorhandener Basisqualifikation können pro Kind 3 € / Std., bei einer zusätzlichen pflegerischen Ausbildung als Kinderpfleger/innen, Krankenschwester/-pfleger 4 € / Std. und bei einer sozialpädagogischen Ausbildung als Erzieher/in, Studium als Sozialpädagogen/-arbeiter oder Tagespflegepersonen mit Basis- und Zertifikatsqualifikation 5 € / Std. gezahlt werden. Des Weiteren sollten Aufwendungen der qualifizierten Tagespflegeperson für Beiträge zu einer Unfallversicherung und die anteilige (empfohlen die hälftige) Erstattung der Aufwendungen einer angemessenen Alterssicherung erstattet werden.

Für die Inanspruchnahme von Kindertagespflege können nach dem SGB VIII ebenso wie bei den Kindertageseinrichtungen pauschalierte Kostenbeiträge durch eine Satzung erhoben werden. Diese Kostenbeiträge können und sollten in der Strukturierung an die Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen mit einer Staffelung nach Einkommensgruppen und Betreuungszeiten angelehnt werden. Die Stadt erhebt dann die Kostenbeiträge bei den Familien und zahlt die Vergütung an die Tagespflegepersonen aus.

Vergleichsberechnung

Für die Berechnung der zu erwartenden **Be- und Entlastungen für den städtischen Haushalt** können Durchschnittswerte bei den Betreuungszeiten zugrunde gelegt werden. In der Potenzialberechnung gehen wir von 30 Std. pro Woche und einer Vergütung von 4 € pro Std. aus.

4 Euro * 30 Stunden/Woche * 44 Wochen = 5.280 Euro/Jahr (im Monat bei durchschnittlich 440 Euro).

Nach Inkrafttreten des Kinderbildungsgesetzes – Kibiz - am 01.08.2008 werden gemäß § 22 Kibiz unter bestimmten Voraussetzungen vom Land an die Stadt ein jährlicher Zuschuss in Höhe von 725 € pro Kind gewährt und bei Inkrafttreten der Satzung zum gleichen Zeitpunkt durch die Kostenbeiträge von den Eltern Einnahmen erzielt, die den Mehrausgaben gegenüberstehen.

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

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

Der **wirtschaftliche Vorteil** liegt bei 3.655 Euro je Platz.

Zur Erfüllung des Rechtsanspruchs durch Schaffung von 263 zusätzlichen Betreuungsplätzen für Kinder unter 3 Jahren verdeutlicht folgende Vergleichsberechnung den gesamten wirtschaftlichen Vorteil (412 Tagespflegeplätze entsprechen einem Anteil von 7 % Tagespflegeplätzen an den Tagesbetreuungsplätzen in 2006 insgesamt, vorhandene Tagespflegeplätze 2006: 125):

Vergleichsberechnung Tagespflege für Kinder unter 3 Jahren		
Zuschussbedarf je Platz in Tageseinrichtungen für Kinder	6.210 Euro	Z1
Zuschussbedarf je Platz in Tagespflege für Kinder	2.555 Euro	Z2
Anzahl der zusätzlich zu schaffenden Plätze	263 Plätze	P1
Potenzial bei Tagespflege gesamt	961.265 Euro	Formel: (Z1 – Z2)*263
Ausgaben für erforderliche Leistungen	55.000 Euro	Zusätzliche Personalausgaben
Potenzial	906.265 Euro	Ergebnis

Die Ausgaben für erforderliche Leistungen beinhalten Personalausgaben für 1,00 zusätzliche Stelle für die Werbung, Qualifizierung, Verwaltung und Vermittlung von Tagespflegepersonen. Der Personalbedarf liegt bei 1 zu 90 Tagespflegeplätzen.

Diese Vergleichsberechnung verdeutlicht, dass bei der Schaffung von Betreuungsangeboten zur Erfüllung des Rechtsanspruches für Kinder unter 3 Jahren der Ausbau der Tagespflegeplätze wesentlich günstiger für die Stadt Oberhausen ist als der alternative Ausbau der Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder.

Das vorhandene Personal in der Tagespflegebörse hat in den vergangenen Jahren die Kindertagespflege mit Erfolg ausgebaut (von 2003 bis 2006 wurden die Tagespflegeplätze nahezu verdreifacht!) und somit auch die Qualität des Konzeptes bewiesen. Mittlerweile stößt die Tagespflegebörse jedoch aus personeller Sicht an ihre Leistungsgrenzen. Um die Tagespflege weiter ausbauen zu können und somit die kostengünstigste Betreuungsvariante zur Erfüllung des Rechtsanspruchs an Betreuungsplätzen für Kinder unter 3 Jahren realisieren zu können, sollte auch hier der Personalkörper aufgestockt werden.

Empfehlung

Wir empfehlen die Aufstockung des Personalkörpers um einen Stellenanteil von 1,00 Stellen (zusätzliche Personalausgaben von bis zu 54.000 Euro im Jahr; zusätzliche Personalausgaben sind mit der Kommunalaufsicht unter den Genehmigungsbedingungen des Nothaushaltsrechts abzustimmen).

Auch hier sollte eine auf 2 Jahre befristete Aufstockung des Personalkörpers mit anschließender Überprüfung der Zielerreichung vorgenommen werden.

Bei der Elternbeitragsquote, die landesweit zwischen 11,0 und 15,8 Prozent (Anteil an der Finanzierung der Betriebskosten) liegt, erreicht die Stadt Oberhausen 12,9 Prozent. Das Ergebnis ist unter dem Einfluss der sozialökonomischen Situation (vgl. Kapitel Strukturdaten) und der starken Ausprägung des Verfahrens der Elternbeitragserhebung zu sehen. Zum 1. August 2007 wurden die Elternbeiträge erhöht, so dass mit einer Steigerung der Elternbeitragsquote zu rechnen ist.

Die besten Städte erreichen im Jahr 2005 eine Beitragsquote von 15,8 Prozent. Da die Stadt Oberhausen ihre Elternbeiträge erhöht hat, ergibt sich hier aktuell kein weiteres Potenzial.

KIWI-Kennzahl: Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder

Die Kennzahlen Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner und je Platz bewerten wir wie folgt:

- Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder ist von 2003 bis 2006 fast unverändert und liegt in 2006 bei 47 Euro je Einwohner. Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder wird beeinflusst durch die Ausprägung der Trägerstruktur (niedriger Anteil armer Träger) und den niedrigen Anteil altersgemischter Gruppen (Zuschussbedarf und Betriebskosten sind aufgrund weniger personalintensiver Betreuung vergleichbar niedrig), der zugleich prägendes Merkmal einer vergleichbar unterdurchschnittlichen Ausprägung der erreichten Qualität der Tagesbetreuung für Kinder ist;

- Neben dem Ausbau der altersgemischten Gruppen sollte die Tagespflege weiter ausgebaut werden, da hier der Zuschussbedarf im Bereich der Betreuung von Kindern unter drei Jahren deutlich geringer als in altersgemischten Gruppen ist;

- Die Ausprägung der Qualität der Steuerungsleistungen hinsichtlich der Bedarfsplanung und Angebotssteuerung insbesondere unter der Beachtung von finanzwirtschaftlichen Auswirkungen sollte gesteigert werden. Hierzu bedarf es der Schaffung einer mit der Aufgabe der Kindergartenentwicklungsplanung betrauten zusätzlichen Stelle und der Aufstockung des Personalkörpers der Tagespflegebörse um eine weitere zusätzliche Stelle. Ohne diese personalwirtschaftlichen Investitionen (jährlich 110.000 Euro; welche mit der Kommunalaufsicht unter den Genehmigungsbedingungen des Nothaushaltsrechts abzustimmen sind) wird es der Stadt Oberhausen in Zukunft nicht gelingen, den Rechtsanspruch auf Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren, bei gleichzeitigem wirtschaftlichem Einsatz der Finanzressourcen, zu gewährleisten.

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit bewerten wir die Situation wie folgt:

Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz kann durch eine stärkere Ausprägung des Anteils der Tagespflegeangebote als wirtschaftliche Alternative zu institutionalisierten Tagesbetreuungsplätzen verbessert werden.

KIWI Bewertung Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz

Aufgrund der gegebenen Ist-Situation und den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz" mit dem Index 3.

Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner wird in Zukunft maßgeblich durch die Realisierung des Rechtsanspruchs auf Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren und dem damit verbundenen wirtschaftlichem Einsatz der Finanzressourcen beeinflusst werden.

KIWI Bewertung Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner

Aufgrund der aufgezeigten Ist-Situation und den hieraus ableitbaren Handlungsempfehlungen bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner" mit dem Index 3.

Jugendamt

Organisation und Steuerung

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

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

Das Jugendamt der Stadt Oberhausen erreicht bei der Analyse der Organisations- und Steuerungsleistungen folgende Bewertungen auf einer Skala von 1 bis 5[17]:

Anforderungen an die Gesamtsteuerung des Jugendamtes Analyse und Bewertung	
Anforderung	Bewertung
Produktorientierte Leistungsorganisation	
Die Produktgruppen Kinder- und Jugendarbeit, Tagesbetreuung für Kinder und Hilfen in und außerhalb der Familie werden in der Leistungsorganisation (drei Abteilungen und Leitungen) abgebildet.	4
Der Leitung des Jugendamtes sind die Leistungen des Fach- und Finanzcontrolling zur Steuerungsunterstützung (dezentrales Controlling wird zentral in der Kämmerei gebündelt) direkt zugeordnet, in Projektgruppen werden mit den zuständigen Fachabteilungen Fachplanungen erarbeitet.	4
Ziel- und Kennzahlengestützte Steuerung	
Ziele und Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen.	5
Die Produktgruppen/Abteilungen bewirtschaften ihre Budgets selbständig, monatlich werden Plan- und Istentwicklungen als Gegenstand von Budgetgesprächen (Analyse von Abweichungen, Gegensteuerung, Anpassung von Planwerten) dokumentiert.	4
Optimierter Workflow durch Anwendungsverfahren	
Durch ein elektronisches Anwendungsverfahren werden verschiedene Arbeitsbereiche der Jugendhilfe (Wirtschaftliche Jugendhilfe, ASD, UVG, Beistandschaften, Vormundschaften, etc.) in einer Lösung auf der Basis gemeinsamer Stammdaten integriert.	3
Auf der Steuerungsebene werden die Leistungs- und Finanzdaten zu steuerungsrelevanten Kennzahlen zusammen geführt und bilden fortlaufend Entwicklungen ab, die die Grundlage für die Ziel- und kennzahlengestützte Steuerung des Jugendamtes bilden.	5

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

Die Bewertungen werden wie folgt begründet:

Produktorganisierte Leistungsorganisation

Das Jugendamt der Stadt Oberhausen hat im Produktbereich Kinder-, Jugend und Familienhilfe die Produktgruppen wie folgt ausgebildet:

- Produktgruppe 0601: Kindertageseinrichtungen
- Produktgruppe 0602: Jugendarbeit und Jugendschutz
- Produktgruppe 0603: Junge Menschen und Familie

Die Aufbauorganisation der Stadt Oberhausen bildet den Kinderpädagogischen Dienst in einem eigenen Amt ab. Die beiden Aufgaben Jugend und soziale Angelegenheiten bilden ein gemeinsames Amt (Jugendamt und soziale Angelegenheiten).

Mit der von der Stadt Oberhausen gebildeten produktorientierten Leistungsorganisation konnten die von der Gemeindeprüfungsanstalt empfohlenen und im Folgenden dargestellten Ziele trotz der gegebenen Aufbauorganisation erreicht werden:

- die Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung in den Bereichen Kinder- und Jugendarbeit, Hilfen zur Erziehung und Tagesbetreuung für Kinder,
- die Leistungssteuerung korrespondierender Angebote und Hilfen in Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe aus einer Hand und
- die Überschaubarkeit und Transparenz wirtschaftlichen Handelns wie der Reduzierung von Verwaltungsaufwand.

Feststellung

Die Leistungsorganisation der Stadt Oberhausen wurde durch die Produktgruppenbildung des Jugendamtes optimiert.

Planung und Steuerung der Leistungen

Das Jugendamt der Stadt Oberhausen hat die Planungsleistungen (Jugendhilfeplanung, Controlling, Kontraktmanagement) in der Leistungsorganisation optimal zusammen geführt und der Leitung zugeordnet. Zur Steuerungsunterstützung werden die Fach- und Methodenkompetenzen der Planung und des Controllings und die Maßnahmen wie die Finanzplanung der Produktgruppen in die Angebotsentwicklung einbezogen. Die Fachressourcen werden auf den Ebenen der Angebotssteuerung, Qualitätsentwicklung und Evaluation wirksam.[18]

Im Kinderpädagogischern Dienst fehlt eine entsprechende Ausgestaltung. Hier besteht sowohl im Bereich der Kindergartenbedarfsplanung als auch im Bereich des Fach- und Finanzcontrollings Optimierungsbedarf. Hierzu verweisen wir explizit auf die entsprechenden Ausführungen im Kapitel Tagesbetreuung für Kinder.

Feststellung

Die produktorientierte Zuordnung von Planungs- und Steuerungsleistungen wie deren Organisation in der Leistungsorganisation im Jugendamt der Stadt Oberhausen (Bündelung der Kompetenzen zur Leitungsunterstützung in der Organisation) werden begrüßt.

Empfehlung

Wir empfehlen die Implementierung eines Fach- und Finanzcontrollings im Kinderpädagogischen Dienst analog zum Jugendamt.

Ziel- und Kennzahlengestützte Steuerung

Das Jugendamt der Stadt Oberhausen wie auch der Kinderpädagogische Dienst nutzen steuerungsrelevante Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen zur Steuerung. Gemäß § 12 GemHVO NRW wurden Ziele und Kennzahlen bestimmt und dienen als Grundlage der Gestaltung der Planung und Steuerung.

[18] Empfehlungen der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe zur Jugendhilfeplanung der Jugendämter, 2000

Feststellung

Das operative Leistungsgeschehen wird durch die Bildung von Zielen und Kennzahlen optimal gesteuert.

Budgetsteuerung

Die Budgetsteuerung im Jugendamt der Stadt Oberhausen ist beispielhaft ausgeprägt.

Das Budget wird selbständig bewirtschaftet, vom Controlling werden monatlich Finanzergebnisse sowie Plan- und Ist-Entwicklungen als Gegenstand für Budgetgespräche (Analyse von Abweichungen, Gegensteuerung, Anpassung von Planwerten) zur Verfügung gestellt. Ergebnisabweichungen werden in den mittlerweile kontinuierlich laufenden Analyse- und Steuerungsprozess der Hilfen zur Erziehung eingebracht. Eine hohe Transparenz und steigende Qualität der in der Abteilung organisierten Fach- und Finanzsteuerung sind das Ergebnis.

Der Kinderpädagogische Dienst bewirtschaftet seine Budgets selbständig, es erfolgt jedoch keine Dokumentation und Auswertung. Zudem stellt der Finanzbereich noch keine ausreichenden Daten zur Fach- und Finanzsteuerung zur Verfügung. Auch hier wird wiederum deutlich, dass die Implementierung eines Fach- und Finanzcontrollings Voraussetzung für eine optimale Steuerung ist.

Feststellung

Die Budgetsteuerung des Jugendamtes ist beispielhaft ausgeprägt, Fach- und Finanzverantwortung sind zusammengeführt und Grundlage des kontinuierlich laufenden Analyse- und Steuerungsprozesses der Hilfen zur Erziehung.

Empfehlung

Auch im Sinne einer optimalen (Budget)Steuerung empfehlen wir wiederum die Implementierung eines Fach- und Finanzcontrolling im Kinderpädagogischen Dienst analog zum Jugendamt.

Workflow

Das Jugendamt führt derzeit das Anwendungsverfahren Logodata ein. Im Frühjahr 2008 soll die Einführung abgeschlossen sein. Damit wird zukünftig eine Integration der Arbeitsbereiche Wirtschaftliche Jugendhilfe und Allgemeine Soziale Dienste in einer Lösung auf der Basis gemeinsamer Stammdaten erreicht. Auf der Steuerungsebene werden die Finanzdaten für die Budgetsteuerung genutzt. Darüber hinaus ist auch eine Anbindung der übrigen Bereiche (Beistandschaften, UVG usw.) geplant.

Der Kinderpädagogische Dienst nutzt die Programme Kita 2000 und zur Abrechnung der Betriebskosten das TAB System des Landes NRW.

> **Feststellung**
>
> Auf der Steuerungsebene werden zukünftig die Finanzdaten aus dem Anwendungsverfahren Logodata für die Budgetsteuerung genutzt.

Zuschussbedarf des Jugendamtes

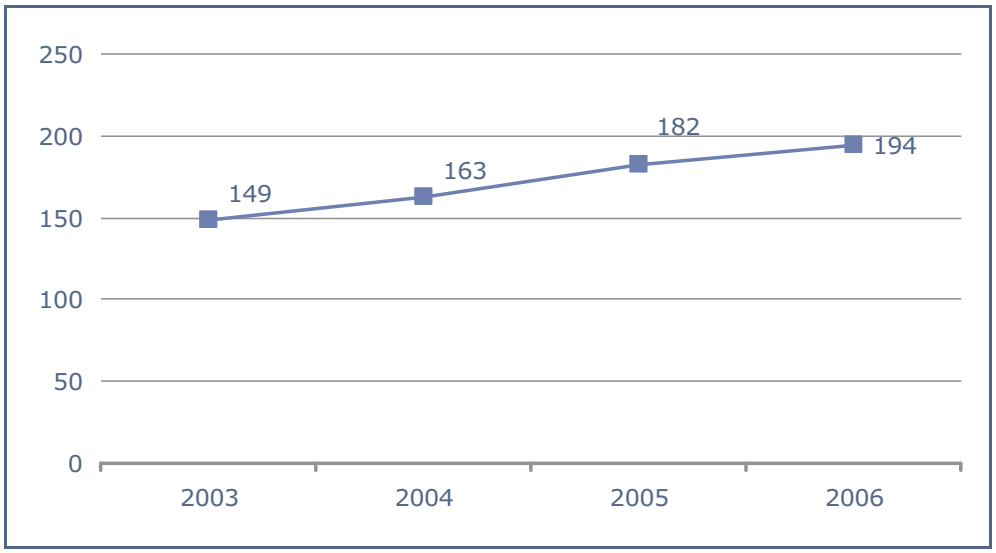
Den Zuschussbedarf des Jugendamtes ermitteln wir auf Grundlage der kommunalen Rechnungsergebnisse der Abschnitte 45, 46 und des Unterabschnittes 407.

Die Rechnungsergebnisse werden sachlich nach der Gliederungs- und Gruppierungsverordnung bereinigt. Ferner werden innere Verrechnungen, Abschreibungen, Instandhaltung und Bewirtschaftung bereinigt, um landesweit eine weitestgehend vergleichbare Datenbasis zu schaffen.

Darstellung der Ist-Situation

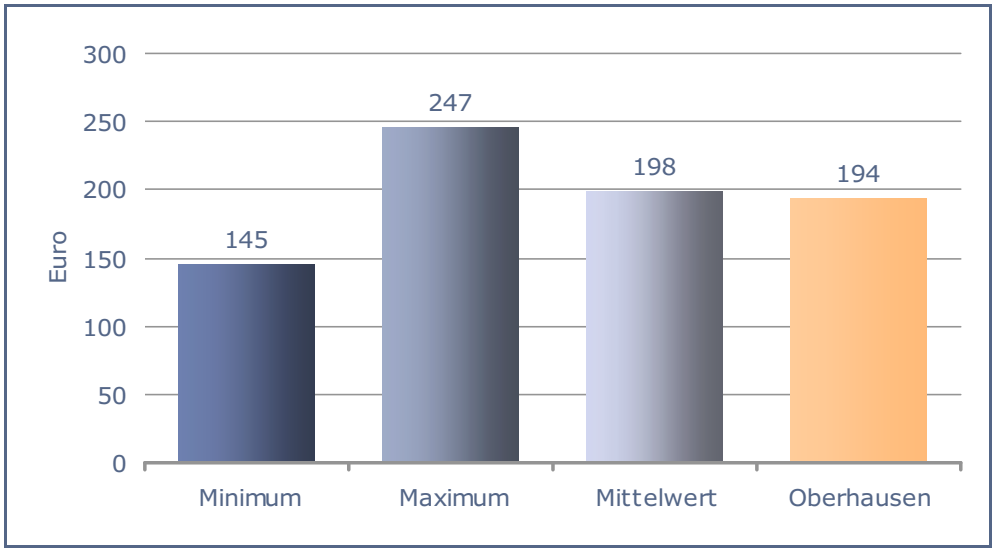
Im Jahr 2006 liegt der Zuschussbedarf des Jugendamtes bei insgesamt 42.331.041 Euro. Der Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner entwickelt sich in den Jahren 2003 bis 2006 wie folgt:

Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner



Im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte in NRW positioniert sich Oberhausen wie folgt:

Zuschussbedarfes des Jugendamtes je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



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

Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner in 2006 in Euro und Klassen				
145 bis 170	171 bis 195	196 bis 220	221 bis 245	Über 245
4	6	6	5	1

Analyse

Der Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner beschreibt das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung des Jugendamtes insgesamt eingesetzt wird.

Der Zuschussbedarf entwickelt sich in Abhängigkeit vom Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder und der Hilfe zur Erziehung. Der Zuschussbedarf dieser beiden Aufgaben umfasst landesweit 70 bis 80 Prozent des Zuschussbedarfes der Jugendämter, in der Stadt Oberhausen sind es sogar 96 Prozent. Bei der Analyse und Bewertung der Kennzahl „Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner" sind die Ergebnisse der Prüfung dieser Aufgabenschwerpunkte insofern heranzuziehen.

KIWI-Kennzahl: Zuschussbedarf des Jugendamtes je EW

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit wird der Zuschussbedarf des Jugendamtes auf der Grundlage der Bewertung der Steuerungsleistungen und der Entwicklung und Einordnung der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich wie folgt bewertet:

- der Zuschussbedarf des Jugendamtes der Stadt Oberhausen liegt in 2006 bei 194 Euro je Einwohner. In den Jahren 2003 bis 2006 steigt der Zuschussbedarf an;

- der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder wird beeinflusst durch die Ausprägung der Qualität des Angebotes und die Trägerstruktur. Die kostengünstig ausgeprägte Angebotsstruktur und der niedrige Anteil von armen Trägern sowie die vergleichsweise niedrigen Betriebskosten der Tageseinrichtungen insgesamt begründen die Höhe des Zuschussbedarfes im interkommunalen Vergleich. Im Rahmen der Qualitätssicherung und der kostengünstigsten Wahrung des Rechtsanspruchs auf Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren (Tagespflege) sollten in diesem Bereich personalwirtschaftliche Investitionen vorgenommen werden (vgl. Kapitel Tagesbetreuung für Kinder);

- der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung je Einwohner steigt im Betrachtungszeitraum kontinuierlich an und liegt in 2006 bei 99 Euro. Dies ist in erster Linie das Ergebnis einer stetig angestiegenen Leistungsdichte. Leistung und Wirtschaftlichkeit der Hilfe zur Erziehung bieten weitere Potenziale zur Ergebnisverbesserung, die im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum erreicht werden können (vgl. Kapitel Hilfe zur Erziehung);

- die starke Ausprägung der Qualität der Steuerungsleistungen im Jugendamt, insbesondere die Budgetsteuerung der Hilfe zur Erziehung, die präventiv ausgeprägte Wirksamkeit der Leistungen und die Ziel- und Ergebnisorientierung der Steuerung des Jugendamtes insgesamt bieten gute Voraussetzungen, die Potenziale zu erzielen;

- die im Bericht aufgezeigten Möglichkeiten der der langfristig realisierbaren Ergebnisverbesserung (Potenziale) belaufen sich, orientiert an den jeweiligen Benchmarks, auf insgesamt rund 12,7 Millionen Euro (vgl. Kapitel Potenzial und Fazit).

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit bewerten wir die Situation wie folgt:

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf des Jugendamtes je Einwohner" mit dem Index 2.

Potenziale und Fazit

Die Potenziale stellen sich wie folgt dar:

- Hilfe zur Erziehung: Das Potenzial liegt, bezogen auf die jeweiligen Benchmarks, bei rund 12,9 Mio. Euro.

- Tagesbetreuung für Kinder: Weiteres Potenzial zur Ergebnisverbesserung bietet dieser Bereich nicht. Hier sind jedoch personalwirtschaftliche Investitionen in Höhe von jährlich 109.000 Euro notwendig, um auch weiterhin die Qualität im Angebot der Tagesbetreuung für Kinder sicherstellen und bei der Wahrung des Rechtsanspruchs auf Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren die kostengünstigsten Betreuungsalternative (Tagespflege) realisieren zu können.

Potenziale im Finanzplanungszeitraum		
Bereich	Maßnahme	Potenzial in Euro
Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung der Hilfe zur Erziehung	Leistungsdichte durch Prävention und zielgerichtete Steuerung der Hilfeplanverfahren reduzieren; Personalisierung der Aufgaben nach § 8a SGB VIII; Qualitätssicherung als Aufgabe von Leitung ausprägen, Steigerung des Anteils ambulanter Hilfen	11.781.250
Wirtschaftliche Jugendhilfe	Steigerung der Einnahmerealisierung	
Reintegration	Gezielte Rückführung von 25 Kindern und Jugendlichen mit Reintegrationsaussichten	
Vollzeitpflege	Pädagogisch qualifizierte Angebote für die Zielgruppe vier- bis zwölfjähriger Kinder (50 Plätze in 20 bis 25 Familien)	1.104.394
Tagespflege	Weiterer Ausbau der Plätze in Tagespflege zur Erfüllung des Rechtsanspruches U3 (alternativ zur Institutionalisierung)	- 54.000 (=Finanzbedarf)
Kindergartenentwicklungsplanung	Nachfrageentwicklung, Fach- und Finanzcontrolling	- 55.000 (= Finanzbedarf)
Summe		12.746.644
Summe je Einwohner	218.181 Einwohner	58,42 Euro

Fazit

Der Zuschussbedarf des Jugendamtes der Stadt Oberhausen liegt in 2006 bei insgesamt 42.331.041 Euro und 194 Euro je Einwohner. In den Jahren 2003 bis 2006 steigt der Zuschussbedarf an.

Der Zuschussbedarf entwickelt sich in Abhängigkeit vom Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder und der Hilfe zur Erziehung. Der Zuschussbedarf dieser beiden Aufgaben umfasst landesweit 70 bis 80 Prozent des Zuschussbedarfes der Jugendämter, in der Stadt Oberhausen sind es sogar 96 Prozent.

Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder liegt in 2006 bei insgesamt 11.693.828 Euro und 47 Euro je Einwohner. Der Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder wird beeinflusst durch die Ausprägung der Angebots- und die Trägerstruktur.

Die vergleichbar kostengünstig ausgeprägt Angebotsstruktur und der niedrige Anteil von armen Trägern sowie die vergleichsweise niedrigen Betriebskosten der Tageseinrichtungen insgesamt begründen die Höhe des Zuschussbedarfes im interkommunalen Vergleich. Im Rahmen der Qualitätssicherung sollten in diesem Bereich personalwirtschaftliche Investitionen vorgenommen werden.

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Erziehung liegt bei insgesamt 21.649.892 Euro und bei 99 Euro je Einwohner. Im Betrachtungszeitraum steigt der Zuschussbedarf kontinuierlich an.

Die Leistungsdichte liegt mit 30 von 1.000 Einwohnern unter 21 Jahren vergleichbar hoch, Leistung und Wirtschaftlichkeit der Hilfe zur Erziehung bieten insofern weitere Potenziale zur Ergebnisverbesserung, die im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum erreicht werden können. Die Leistungssteuerung kann optimiert werden, insbesondere durch Ausprägung der Qualität der Hilfeplansteuerung, des Weiteren konsequenten Ausbaus von präventiven Hilfen, der Differenzierung der Vollzeitpflegeangebote und der Erprobung von Reintegrationsmodellen.

Die starke Ausprägung der Qualität der Steuerungsleistungen im Jugendamt, insbesondere die Budgetsteuerung der Hilfe zur Erziehung, die präventiv ausgeprägte Wirksamkeit der Leistungen und die Ziel- und Ergebnisorientierung der Steuerung des Jugendamtes insgesamt bieten gute Voraussetzungen, die Potenziale zu er-

Fazit

zielen.

Die im Bericht aufgezeigten im langfristigen Finanzplanungszeitraum realisierbaren Möglichkeiten der Ergebnisverbesserung (Potenziale) belaufen sich, orientiert an den jeweiligen Benchmarks, auf insgesamt rund 12,7 Millionen Euro, je Einwohner auf rund 58 Euro.

Soziales

Vorbemerkung

Inhalt und Ziel der Prüfung

Die Prüfung des Bereichs Soziales in der Stadt Oberhausen durch die GPA NRW erstreckte sich auf die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen sowie der Fallzahlen in den Aufgabengebieten der Hilfe zur Pflege (SGB XII) und der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Bei der Prüfung der Leistungen nach dem SGB XII und dem SGB II wurden auf der Grundlage der ermittelten Grund- und Kennzahlen die Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung analysiert und bewertet.

Die finanzielle Belastung der städtischen Haushalte wird insgesamt sowie in Relation zu den Einwohnern und den Leistungsbeziehern dargestellt und im Kontext der sozialstrukturellen Bedingungen verdeutlicht. Wir erarbeiten aus den Erkenntnissen unserer Prüfungen Handlungsempfehlungen, die ein Verfügungspotenzial für die Kommunen bieten.

Methodik der Prüfung

Gemeinsam mit Fachleuten aus den kreisfreien Städten haben wir Prüfungsleitfäden entwickelt, die die Basis für unsere Untersuchungen bilden. Um eine landesweit einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten, wurden die Erhebungen mittels standardisierter Interview- und Datenerhebungsbögen durchgeführt. Sowohl die Erhebung als auch die Analyse der Daten erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den kreisfreien Städten. An Unterlagen standen neben den Haushaltsplänen, Jahresrechnungen und weiteren internen Daten, z. B. Rats- und Ausschussvorlagen, Geschäfts-, Finanz- und Leistungsstatistiken, Projektberichte, Sozial- und Altenberichte, Maßnahmenprogramme und Erfahrungsberichte, Berichte des Rechnungsprüfungsamtes sowie Satzungen und Dienstanweisungen zur Verfügung.

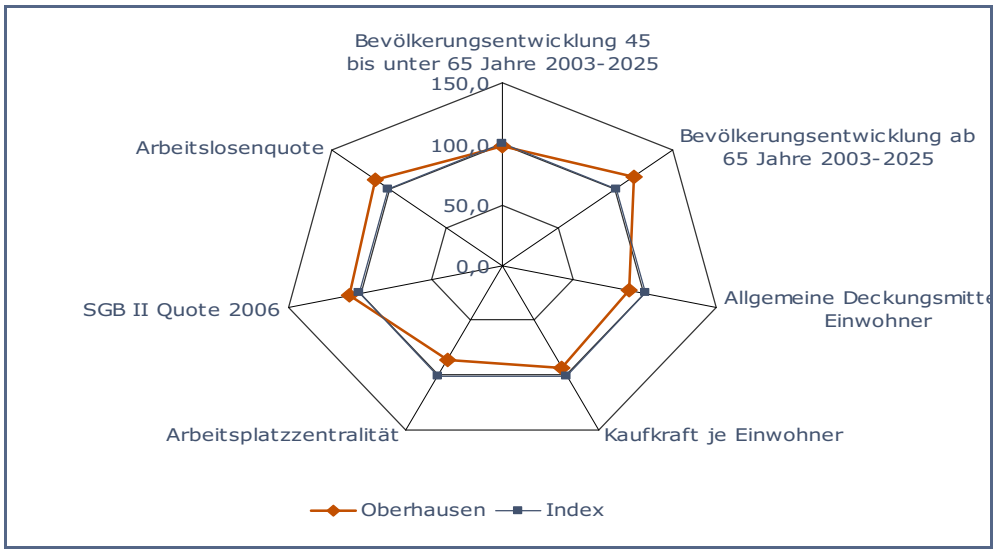
Die Ausgaben im Sozialbereich stehen in einem Spannungsverhältnis zwischen gesetzlicher Verpflichtung und der wirtschaftlichen Machbarkeit. Wir haben in unserem Bericht diesem Spannungsverhältnis durch

die Bildung von Städteclustern aufgrund von objektiven Strukturdaten, der Berücksichtigung der finanziellen Gesamtsituation der Kommune und der sozialen Belastungsfaktoren Rechnung getragen. Wie bereits im Kapitel „Zur GPA und zur Prüfung" beschrieben, haben wir anhand von Indikatoren eine Typisierung von Kommunen vorgenommen. Die vorgenannten Indikatoren haben wir für den Prüfbereich Soziales noch weiter verfeinert und um demografische Strukturdaten (Bevölkerungsentwicklung 45 bis unter 65 Jahre und Entwicklung über 65 Jahre) ergänzt. Die Stadt Oberhausen befindet sich nach den erweiterten Kriterien im Cluster 3:

Ergebnis der Clusteranalyse		
Cluster 3	Städte mit durchschnittlichen bis niedrigen Deckungsmitteln und Kaufkraftstärken und mittleren bis hohen SGB II- und Arbeitslosenquoten und Städte mit mittleren bis geringen Anteilen der 45 bis unter 65 jährigen Menschen	Dortmund, Duisburg, Oberhausen, Herne, Gelsenkirchen, Bochum

Die Ergebnisse haben wir anhand von Netzgrafiken abgebildet. Den gewichteten Index und die Werte der Stadt haben wir als farbige Linie dargestellt. Die Netzgrafik für die Stadt Oberhausen gestaltet sich wie folgt:

Netzgrafik Strukturdaten



Die vorgenommenen Analysen und Bewertungen haben wir für unsere Wirtschaftlichkeitskennzahlen (Korrelationskoeffizienten bei 0,7 bis 0,9 Prozent) unter Berücksichtigung der im Vorbericht genannten Strukturdaten vorgenommen. Deshalb orientieren sich unsere Empfehlungen und die hiermit einhergehenden Potenziale nicht am landesweiten Mittelwert, sondern an einem einheitlich festgelegten Referenzwert im Cluster 3. Ebenso weisen wir die Spannbreite der Ergebnisse der Größencluster (Stadt Oberhausen: Cluster „kreisfreie Städte mit mehr als 200.000 Einwohnern") aus bzw. stellen die Ergebnisse ohne eine Clustereinteilung dar.

Kennzahlen

Im landesweiten Vergleich der kreisfreien Städte wurden die gebildeten Kennzahlen einander gegenübergestellt. Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit werden für den Prüfungsschwerpunkt Hilfe zur Pflege die Spitzenkennzahlen

- „Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege je Einwohner" und der
- „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher"

abschließend bewertet. Für den Schwerpunkt „Grundsicherung für Arbeitssuchende" werden keine Spitzenkennzahlen gebildet.

Hilfe zur Pflege

Gesetzlicher Auftrag

Das Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27.12.2003 (SGB XII) löste die bisherigen Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes zum 01.01.2005 ab. Die Zielsetzung des SGB XII besteht hauptsächlich darin, dafür zu sorgen, dass die Menschen möglichst bis zum Lebensende selbständig und selbst bestimmt leben können.

Durch die Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel des SGB XII (§§ 61 bis 66 SGB XII) werden pflegebedürftige Menschen unterstützt, indem die mit

der Pflege verbundenen Kosten, die nicht durch die Pflegekasse gedeckt sind und nicht selbst finanziert werden können, ganz oder teilweise übernommen werden. Leistungen der Pflegekasse haben Vorrang gegenüber den kommunalen Leistungen. Die Hilfe zur Pflege betrachten wir im Kontext der Aufgaben der Stadt Oberhausen nach dem SGB XII und dem Landespflegegesetz NW (PfG NW) als Ausführungsgesetz zum Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI).

Bei der Hilfe zur Pflege nach § 61 SGB XII besteht ein grundsätzlicher Vorrang ambulanter vor stationären Hilfen (§ 13 I SGB XII). Die Leistungen des Sozialhilfeträgers sind ferner darauf auszurichten, die Kräfte der Familien zu stärken und zu erhalten, die Leistungen also über den anspruchsberechtigten Personenkreis hinaus auf die Pflegepersonen hin auszudehnen (§ 16 SGB XII, Art. 6 GG).

Seit dem Jahr 2004 liegt die sachliche und finanzielle Zuständigkeit für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen für die über 65jährigen Hilfeempfänger in vollem Umfange bei der Stadt Oberhausen als örtlichem Träger der Sozialhilfe (Artikel 20 des zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, Zweites Modernisierungsgesetz – 2. ModernG vom 9. Mai 2000). Die Verlagerung der Finanzverantwortung vom überörtlichen auf den örtlichen Träger der Sozialhilfe führte im Haushalt der Stadt Oberhausen zu einer steigenden Belastung im Unterabschnitt „411 Hilfe zur Pflege".

Leistungsorganisation und Leistungssteuerung

Allgemeines

Die Stadt Oberhausen ist örtlicher Träger der Sozialhilfe (SGB XII). Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt im Dezernat 3 „Familie, Bildung und Soziales". Innerhalb des Dezernates gibt es gleiche Zielgruppen, bei denen Synergien in der Aufgabenerfüllung gegeben sind. Damit können fachbereichsübergreifende Lösungen gefunden und Informationsverluste vermieden werden.

Feststellung

Der gewählte Organisationsaufbau der Stadt Oberhausen mit der Zusammenführung der Arbeitsgemeinschaft „Soda", des Schulamtes, des Jugendamtes und der sozialen Angelegenheiten in einem Dezernat halten wir für fachlich zutreffend.

Im Bereich 3-2 sind die Fachbereiche „Ältere Menschen und Alleinstehende (3-2-20)" und „Soziale Angelegenheiten (3-2-50)" für die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII und die investiven Leistungen nach dem Landespflegegesetz (Pflegewohngeld) zuständig. Die Heimaufsicht ist organisatorisch dem Rechtsamt angegliedert.

Empfehlung

Die Aufgaben Planung, Pflegeberatung, individuelle Leistungssteuerung, wirtschaftliche Hilfegewährung und Qualitätssicherung sollten in der Leistungsorganisation zusammengeführt und ergebnisorientiert (ambulant vor stationär) ausgerichtet werden.

Das Produkt „Hilfe zur Pflege" umfasst folgende Leistungen:

Produkt Hilfe zur Pflege		
Leistungsorganisation		
Steuerungsleistungen	**Wirtschaftliche Leistungen**	**Qualitätssicherung**
Pflegeplanung	Hilfe zur Pflege	Heimaufsicht
Pflege- und Wohnberatung	Pflegewohngeld und Investitionskostenzuschüsse	Evaluation der Wirksamkeit der Leistungen
Individuelle Hilfesteuerung	Unterhaltsheranziehung	
	Förderung komplementärer Leistungen	

Durch die Zusammenführung der Einzelleistungen in der Leistungsorganisation (Produktgruppe) und die gezielte Förderung der Zusammenarbeit von Pflegeplanung, Pflegeberatung, individueller Hilfeplanung und wirtschaftlicher Hilfegewährung können Fach- und Ressourcenverant-

wortung zusammengeführt[1] und ergebnisorientiert (Vorrang ambulanter Hilfen) ausgerichtet werden.

Die unmittelbare Einbindung der Pflegeplanung in die Leistungsprozesse und Produktgruppe steigert die Wirksamkeit der Leistungen und Angebote. Die Effizienz der Aufgabenerledigung sollte regelmäßig von der Pflegeplanung evaluiert werden. Die Pflege- und Wohnberatung kann als Angebot vor der wirtschaftlichen Hilfegewährung genutzt und in Beratungs- und Antragsverfahren unmittelbar eingebunden werden. Die Leistungssachbearbeiter können im Rahmen der Pflegeberatung über wirtschaftliche Hilfen und Unterhaltsverpflichtungen von Angehörigen frühzeitig in Informations- und Beratungsprozesse eingebunden werden.

Integration der Heimaufsicht in den Bereich „Familie, Bildung, Soziales"

Die Heimaufsicht gehört zum Rechtsamt im Dezernat 2 „Bürgerservice, öffentliche Ordnung, Umwelt". Die Heimaufsicht ist für die externe Qualitätssicherung ein bedeutender Faktor. Die Arbeitsschnittpunkte zum Bereich Hilfe zur Pflege sind erheblich. Durch die Integration der Heimaufsicht in den Bereich Soziales können Synergien erschlossen werden, da

- steuerungsrelevante Informationen und Daten regelmäßig dem Bereich Controlling und Sozial- und Altenhilfeplanung zugeführt werden,
- fachlich notwendige Austausche und die Zusammenarbeit zwischen der Vertragsabteilung, der Pflege- und Wohnberatung, der Behindertenhilfe, der Bereichsleitung etc. erleichtert und gefördert werden,
- Doppelarbeiten vermieden und Vertretungssituationen erleichtert werden.

Damit kann die Kompetenz der Heimaufsicht bei der fachlichen Weiterentwicklung der Alten- und Behindertenhilfe, insbesondere bei der Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär", noch besser genutzt werden.

Mit Inkrafttreten der Föderalismusreform zum 1. September 2006 haben die Länder die Zuständigkeit für das Heimrecht erhalten. Der Landtag

[1] vgl. Siemonsmeier, Uwe u. a. Kommentar zu § 18 GemHVO NRW in: Gemeindeprüfungsanstalt NRW: Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen Kommentar, Wiesbaden 2005

NRW wird zum 01.01.2009 ein neues Heimrecht verabschieden. Es bleibt abzuwarten, wie die Funktion und der Inhalt der Heimaufsicht gestaltet werden.

Aufwertung der trägerunabhängigen Beratungsstelle „Ältere Menschen"

Die trägerunabhängige Pflegeberatung wird ausschließlich durch die Stadt Oberhausen wahrgenommen. Sie gehört zum Sachgebiet „Ältere Menschen und Alleinstehende". Es sind zwei Mitarbeiter, davon eine Vollzeitkraft und eine Halbtagskraft, tätig. Dieser Bereich ist weiterhin für die Abwicklung der Investitionskostenzuschüsse der ambulanten Dienste zuständig.

Der Bereich „Wohnberatung" besteht nicht im Aufgabenfeld der Pflegeberatung der Stadt Oberhausen. Dieser wichtige Bestandteil der Beratung alter und pflegebedürftiger Menschen fehlt, um eine umfassend wirksame Hilfestellung bei der Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär" in den Fokus zu stellen.

Feststellung

Durch das Fehlen einer Wohnberatungsstelle für alte und behinderte Menschen in Oberhausen kann eine umfassende und effektive Beratung nicht erfolgen.

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte eine Wohnberatung in die Pflegeberatungsstelle integrieren. Von den Pflegekassen und dem Land NRW sollte die Stadt die finanzielle Beteiligung an einer Wohnberatungsstelle (zwei Drittel der Kosten) einfordern.

Damit wirkungsvoll der Verbleib von Pflegebedürftigen in der eigenen Häuslichkeit erreicht wird, ist es wirtschaftlich, neben der Pflege- auch eine Wohnberatung anzubieten. Der Stadt Oberhausen bleibt es überlassen, wie sie die Wohnberatung regelt. Möglich ist z. B. der Einsatz von eigenen Fachleuten aus dem Baubereich.

Zusätzlich werden trägerabhängige Beratungen durch freie Träger durchgeführt. Eine Beauftragung durch die Stadt liegt nicht vor.

Nach den Erfahrungen der Mitarbeiter der Pflegeberatungsstelle sind nicht die künftigen Empfänger von SGB XII–Leistungen die, die Rat suchen. Deshalb muss der Sozialhilfeträger vor der Hilfegewährung, insbesondere vor einer stationären Aufnahme, versuchen, diesen Personenkreis zu erreichen.

Damit das Prinzip „ambulant vor stationär" umgesetzt werden kann, sollten zunächst alle Möglichkeiten geprüft werden, um eine ambulante Versorgung (auch unter Einbeziehung professioneller oder komplementärer Angebote) sicherzustellen. Die Hilfeplanung durch Pflegefachkräfte des Sozialhilfeträgers fördert den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit und führt zu Einsparungen bei den Fallkosten durch die Überprüfung und Festlegung des notwendigen Umfangs pflegerischer Leistungen im Einzelfall. Dazu müssen gut ausgebildete Fachkräfte eingesetzt werden. Nach Erfahrungen der GPA betreut eine Pflegefachkraft circa 300 Fälle. Für die Stadt Oberhausen wäre der Einsatz von perspektivisch 2,0 weiteren Pflegefachkräften notwendig.

Diese zusätzlichen Pflegefachkräfte sind neben den bestehenden Mitarbeitern in der Pflegeberatungsstelle notwendig, damit für ein konsequentes System von Hilfeplanung und pflegefachlicher Bedarfsprüfung folgende Aufgabengebiete intensiv bearbeitet werden können:

- qualifizierte Steuerung durch frühzeitigen Einstieg in das Sozialhilfeantragsverfahren
- fachkundige Einschätzung der Pflegesituation
- Überprüfung der laufenden Kosten (insbesondere kostenintensive Einzelfälle)
- Erstellung von Pflegegutachten bei nicht pflegeversicherten Personen
- Erschließung von Selbsthilfepotenzialen in Form von Prävention durch Zusammenarbeit mit den übrigen Akteuren der Pflege
- Wahrnehmung der Kontrollfunktion gegenüber den Leistungserbringern (z.B. durch Überprüfung der Abrechnungen)

In der weiter unten aufgeführten Potenzialberechnung sind die Aufwendungen für das zusätzliche Personal berücksichtigt. Diese Mehraufwendungen sind notwendig, um die erzielbaren, erheblichen Einsparungen zu verwirklichen.

> **Empfehlung**
>
> Für die Umsetzung eines Pflegekonzeptes der Stadt Oberhausen und damit verbunden die Erbringung von passgenauen Hilfen sind 2,0 weitere Pflegefachkräfte notwendig.

Die demografische Entwicklung ist durch zwei Trends charakterisiert: die seit Jahren anhaltende niedrige Geburtenrate und den allgemeinen Anstieg der Lebenserwartung. Mit dem Anwachsen der Zahl alter und hochbetagter Menschen wächst auch die Zahl der an Demenz oder anderer gerontopsychiatrischen Erkrankungen leidenden Menschen. Diese Entwicklung stellt auch die Leistungsträger vor enorme Herausforderungen. Bei der Besetzung der Pflegeberatungsstellen mit Pflegefachkräften sollte die Stadt Oberhausen auf entsprechende berufliche Hintergründe achten. Wie oben bereits beschrieben ist eine Vernetzung zur Heimaufsicht notwendig. Durch die vorgeschlagene Änderung der Organisation kann die Zusammenarbeit weiter intensiviert werden.

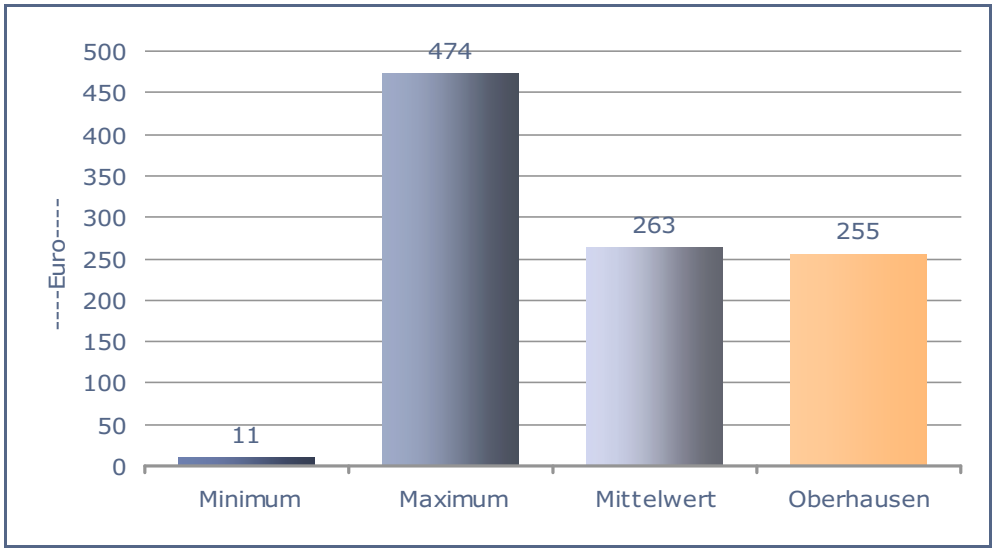
Einrichtung einer spezialisierten Verfolgung von Unterhaltsansprüchen (Schwerpunktsachbearbeitung)

Die Sachbearbeitung im Bereich Hilfe zur Pflege wird nicht ganzheitlich vorgenommen. Die Berechnung und Verfolgung von Unterhaltsansprüchen wird seit 15 Jahren in dem Sachgebiet „Unterhaltsheranziehung" bearbeitet. Der Vergleich der kreisfreien Städte bei den Einnahmen von Unterhaltsverpflichteten hat gezeigt, dass dort, wo eine Spezialisierung in der Sachbearbeitung vorgenommen wurde, höhere Einnahmen zu verzeichnen sind. Gerade im Bereich Unterhalt wird der Sachbearbeitung ein hohes fachliches Know-how abverlangt. Zusätzlich steht bei einer Spezialisierung der Unterhalt nicht mehr hinter der Leistungsgewährung zurück, da der „Druck" aus dem Verfahren genommen wird. Im Jahr 2006 hat die Stadt Oberhausen pro Leistungsbezieher 255 Euro vereinnahmt. Dargestellt werden die Einnahmen für Leistungsbezieher in Einrichtungen. Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung der Ergebnisse eine Orientierung:

Einnahmen aus Unterhalt pro Leistungsbezieher in Einrichtungen in 2006 in Euro und Klassen				
Unter 100	101 bis 200	201 bis 300	301 bis 400	401 bis 500
3	5	5	5	5

Im interkommunalen Vergleich stellen sich die Einnahmen aus Unterhalt wie folgt dar:

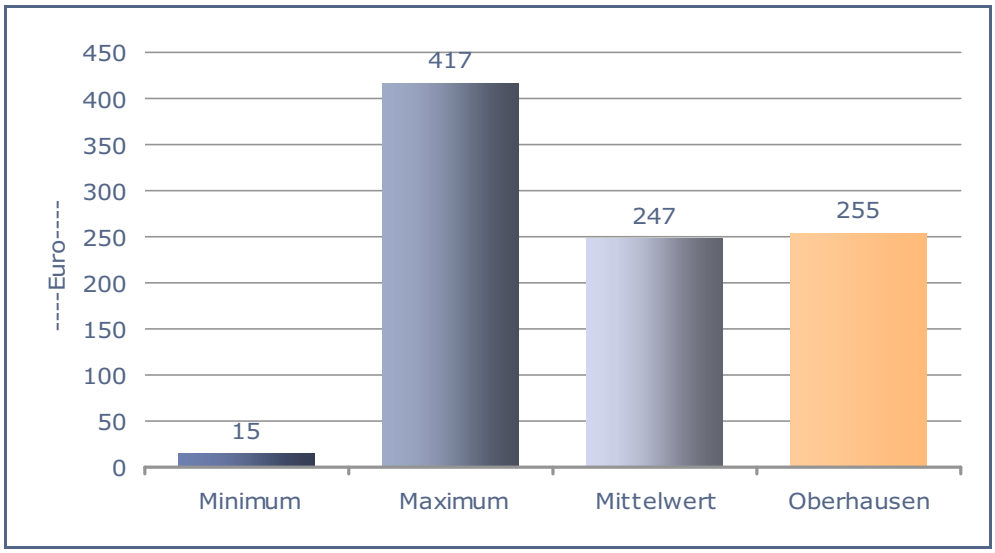
Einnahmen aus Unterhalt pro Leistungsbezieher in Einrichtungen im Jahr 2006



Im Vergleich zum Vorjahr ist ein Rückgang der Einnahmen aus Unterhaltsverpflichtungen von 40 Euro eingetreten. Eine erhebliche Einnahmesteigerung zeigt das Ergebnis der Unterhaltsbeiträge für das Jahr 2007. Je Leistungsbezieher in Einrichtungen konnten 314 Euro vereinnahmt werden.

Aufgrund der sozialen Belastung der Stadt Oberhausen werden die Vergleichswerte im Cluster 3 dargestellt:

Einnahmen aus Unterhalt pro Leistungsbezieher in Einrichtungen im Jahr 2006 im Cluster 3



Empfehlung

Die dargelegten Ergebnisse sollten für die Stadt Oberhausen Veranlassung sein, die Intensität der Unterhaltsverfolgung beizubehalten.

Controlling

Die allgemein knappen Finanzressourcen erfordern ein Zielsystem, das die Anforderungen von Politik, Verwaltung und weiteren Trägern kommunaler Sozialpolitik so vernetzt, dass Prioritäten gesetzt werden können.

Zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes und zur Wahrnehmung der Steuerungs- und Leitungsfunktion müssen die Kostengrößen nach Art und Höhe bekannt sein. Basis des Controllings sind standardisierte Daten, die durch andere Informationen ergänzt und entscheidungsrelevant aufbereitet werden. Demnach muss Voraussetzung für effektives und effizientes Controlling die gleichmäßige und regelmäßige Datengewinnung sein.

Weil aktuell das NKF eingeführt wird, fertigt das Sozialamt zurzeit keine Controllingberichte. Das Berichtswesen wird neu entwickelt.

Als Steuerungsgrundlage und zur Überprüfung der Zielerreichung sind die Bildung von Finanz-, Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen unentbehrlich[2]. Die Wirksamkeit der Leistungserbringung der Hilfe zur Pflege kann sich an folgenden Zielen orientieren und durch Kennzahlen gemessen werden:

Produktgruppe Hilfen bei Pflegebedürftigkeit	
Ziele	Kennzahlen
Förderung des Verbleibs älterer und hilfebedürftiger Menschen in ihrer Häuslichkeit (gesetzlicher Vorrang)	Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen der Hilfe zur Pflege insgesamt
Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung	Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher insgesamt, in und außerhalb von Einrichtungen
Transparenz der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf den Haushalt	Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner
Weiterentwicklung von Pflegeverbundsystemen (Wohnen und Pflege) in den Städten und Gemeinden	Anzahl von Wohn- und Pflegeplätzen, Pflegeplatzdichte, Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen in ambulanten Pflegediensten
Qualitätssicherung stationärer Pflegeeinrichtungen	Anteil der Qualitätsüberprüfungen stationärer Einrichtungen an den Einrichtungen insgesamt

Leistungen im sozialen Bereich sind grundsätzlich wirtschaftlich zu erbringen. Die Leitungsebenen sind auf fachlich-inhaltliche und finanzwirtschaftliche Informationssysteme zur Qualifizierung ihrer sozialpolitischen Entscheidungen kontinuierlich angewiesen.

[2] § 12 GemHVO NRW

Empfehlung

Durch die Zusammenführung der Leistungen können zukünftig im Produkthaushalt der Stadt Oberhausen Ziele formuliert und konkretisiert werden. Mit der Bildung geeigneter Kennzahlen kann die Zielerreichung messbar gemacht werden.

Die Stadt Oberhausen gehört seit vielen Jahren einem Vergleichsring an. Die von uns geforderten Daten konnten überwiegend angegeben werden. Der Fachbereich verfügt demnach über die erforderlichen Grundlagen, um ein wirksames Controlling aufzubauen.

EDV-Einsatz

Leistungsbereich

In der Leistungssachbearbeitung wird von der Stadt Oberhausen das Programm der AKDN eingesetzt.

Internet-Auftritt / Pflegedatenbank

Der Internetauftritt ist ein wichtiger Baustein der Öffentlichkeitsarbeit zum Bereich Hilfe zur Pflege. Insbesondere die Aktionen und Bemühungen zum „Konzept Pflege" sollten auf der Internetseite einen größeren Raum einnehmen. Das bestehende „Pflege-Informationssystem-Online" informiert die Nutzer lediglich über die Angebote an ambulanten Pflegediensten, Senioren- und Pflegeheimen sowie über die Beratungsstelle der Stadt. Darüber hinaus bietet die Stadt sogar eine Heimplatzvermittlung an. Dies sollte unter dem Aspekt der vorrangig zu leistenden ambulanten Hilfen durch eine gezielten Beratung (Hilfe nach Maß), die die Stadt Oberhausen anbietet, ersetzt werden.

Empfehlung

Der Internetauftritt zum Bereich der Hilfe zur Pflege sollte insbesondere vor dem Hintergrund des Konzepts „ambulant vor stationär" überarbeitet und ausgebaut werden.

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte die Einrichtung der Pflegedatenbank in enger Zusammenarbeit mit den Diensten und Einrichtungen der Behinderten- und Altenhilfe veranlassen.

Neben allgemeinen Informationen sollte eine Datenbank auch Daten zu den einzelnen Angeboten im pflegerischen Bereich, zum Wohnbereich, zu den Hilfen im Alltag und zu bestimmten Personengruppen (Menschen mit Demenz etc.) enthalten. Inwieweit zusätzliche Personalressourcen erforderlich sind, ist von der Stadt zu prüfen.

Pflegeplanung/Pflegekonferenzen

Nach dem Landespflegegesetz NRW sind die Kreise und kreisfreien Städte verpflichtet, Pflegekonferenzen einzurichten und deren Geschäftsführung zu übernehmen. Neben der Mitwirkung bei der Sicherung der pflegerischen Angebotsstruktur einschließlich der komplementären Hilfen und deren Weitentwicklung gehört die kommunale Pflegeplanung zu den Aufgaben der Pflegekonferenz. Mit Änderung des Landespflegegesetzes zum 01.08.2003 wurde die „Pflegebedarfsplanung" abgelöst und durch die „Pflegeplanung" ersetzt. Diese ging mit der „Liberalisierung" des Pflegemarktes einher und dient lediglich noch als „Beobachtungsinstrument" und nicht mehr als „Eingriffinstrument".

Von der Stadt Oberhausen wurde letztmalig 1998 eine Bedarfsplanung herausgegeben.

Die Aufgaben der Pflegekonferenz werden seit Jahren von der Gesundheitskonferenz wahrgenommen. Diese hat sich andere Schwerpunkte (u. a. die Behindertenarbeit) gesetzt. Damit der Themenbereich „Pflege" stärker von der Stadt Oberhausen in den Fokus genommen werden kann, hat die Gesundheitskonferenz im November 2007 einen gesonderten Arbeitskreis hierzu gebildet.

Empfehlung

Zur bedarfsgerechten Versorgung der Einwohner mit pflegerischen Leistungen im komplementären, ambulanten und stationären Bereich wird der Stadt dringend empfohlen, eine Pflegeplanung wieder einzuführen.

Personaleinsatz

Ein Vergleich der Personalausstattung der kreisfreien Kommunen gestaltet sich zurzeit aufgrund der unterschiedlichen Organisationsstrukturen und Buchungssysteme sehr schwierig. Wir haben nicht von allen Kommunen verlässliche Daten erhalten. Hinzu kommt, dass sich die Sozialämter nach Einführung des SGB II neu organisieren müssen bzw. bereits neu organisiert haben. Parallel zum SGB II trat das SGB XII in Kraft und brachte neue konzeptionelle sowie insbesondere organisatorische Herausforderungen. Durch den öffentlichen und politischen Druck, der mit der Einführung von „Hartz IV" verbunden war, wurden dabei fast überall die Prioritäten eindeutig gesetzt: die Implementation der neuen Strukturen im Kontext des SGB II hatte Vorrang, demgegenüber trat das „alte" Sozialamt deutlich in den Hintergrund. Zusätzlich wurden im Rahmen der Prüfung nur Teilbereiche der umfangreichen Aufgaben des Sozialamtes betrachtet. Nach Abschluss des Umstrukturierungsprozesses können verlässlichere Aussagen getroffen werden, zumal dann auch die Produktentwicklung bei allen Kommunen abgeschlossen ist und eine Vergleichbarkeit auf Produktebene hergestellt werden kann.

Im Bereich Soziales der Stadt Oberhausen sind zurzeit 101,5 vollzeitverrechnete Stellen vorhanden.

Nachfolgend vergleichen wir den Personaleinsatz im Rahmen der Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege. Da auch hier die Validität der erhobenen Daten nicht durchgängig gewährleistet werden konnte, soll die Darstellung an dieser Stelle nur einen Trend wiedergeben und der Stadt Oberhausen zur Orientierung dienen, welches Fallaufkommen durchschnittlich von jedem/jeder Mitarbeiter/in zu bewältigen ist.

Die Personalkennzahl „Anzahl der Leistungsbezieher je vollzeitverrechneter Stelle in der Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege und Pflegewohngeld" berechnen wir wie folgt:

Anzahl der Leistungsbezieher je vollzeitverrechneter Stelle in der Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege und Pflegewohngeld in 2006	
Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege (einschließlich der Selbstzahler beim Pflegewohngeld und Grundsicherungsleistungen, ü. ö. Träger)	1.657
Vollzeitverrechnete Stellen in der Leistungssachbearbeitung (ohne Unterhaltssachbearbeitung), abzüglich geschätzte Anzahl für Leistungen der Eingliederungshilfe	9,0
Anzahl der Leistungsbezieher je vollzeitverrechneter Stelle	**184**

In der Stadt Oberhausen bearbeitet ein Sachbearbeiter durchschnittlich rund 184 Fälle (stationäre Pflege, ambulante Pflege, Pflegewohngeld, Grundsicherungsleistungen). Eingerechnet sind die Leistungsfälle, die zu Lasten des überörtlichen Sozialhilfeträgers zu bearbeiten sind. Für den Bereich der Hilfe zur Pflege wurde lt. Aussage der Stadt Oberhausen keine Personalbedarfsanalyse bzw. Organisationsuntersuchung durchgeführt.

Empfehlung

Es sollte eine Personalbedarfsanalyse zur besseren Steuerung und Kontrolle durchgeführt werden. Die Auswertung der Personalausstattung sollte zukünftig produktscharf durchgeführt werden. Wir empfehlen, die Personalkosten auszuwerten und möglichst mit einer Zeiterfassung zu hinterlegen, um die ermittelten Werte abzusichern.

Die Erfahrungen der GPA zeigen, dass pro vollzeitverrechneter Stelle bei optimierten Rahmenbedingungen 180 Leistungsfälle bearbeitet werden können.

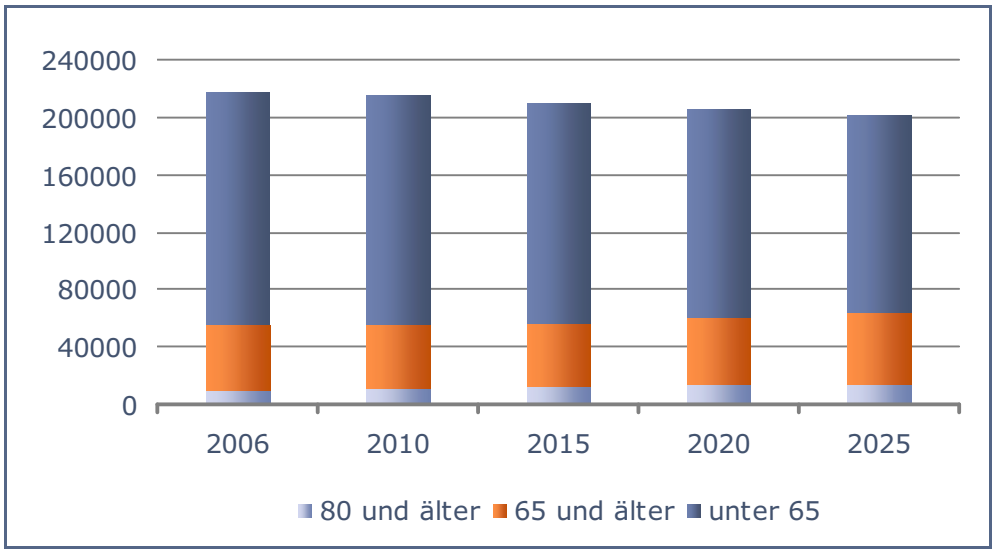
Strukturkennzahlen

Die Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen der Hilfe zur Pflege werden durch unterschiedliche Strukturkennzahlen maßgeblich beeinflusst.

Demografische Entwicklung

Angesichts der demografischen Entwicklung und des immer stärkeren Auseinanderfallens von Einnahmen und Ausgaben steht die kommunale Altenhilfe und Pflege vor neuen Herausforderungen. Im Dezember 2005 waren in NRW 458.500 Menschen pflegebedürftig im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes. Die Anzahl der älteren Bevölkerung steigt absolut und relativ an. Für Oberhausen stellen sich die Bevölkerungszahlen wie folgt dar:

Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Oberhausen



Werte des LDS

Während die Gesamteinwohnerzahl in der Stadt Oberhausen vom Jahr 2006 bis zum Jahr 2025 von rund 218.000 auf etwa 201.000 Einwohner sinkt, steigt die Anzahl der über 65-Jährigen und die Anzahl der Betagten und Hochbetagten deutlich an. Das prognostiziert bei den über 65-Jährigen einen Zuwachs von 44.983 in 2006 auf 49.249 Einwohner in 2025. Wesentlich höher ist der Bevölkerungszuwachs der über 80-Jährigen. Hier wird erwartet, dass die Einwohner dieser Altersklasse von 9.893 in 2006 auf 14.553 zunehmen.

Im interkommunalen Vergleich wird die Entwicklung anhand der Anteile der älteren Bevölkerungsgruppen dargestellt:

Anteile der Bevölkerung ab 65 und 80 Jahren im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte 2006 in Prozent

Jahr		Minimum	Maximum	Mittel-wert	Oberhausen
2006	ab 65 Jahren	17,49	23,65	20,45	20,62
2025	ab 65 Jahren	19,00	27,86	23,39	24,51
2006	ab 80 Jahren	4,22	5,66	4,93	4,53
2025	ab 80 Jahren	6,28	9,64	7,66	7,24

Daten des LDS

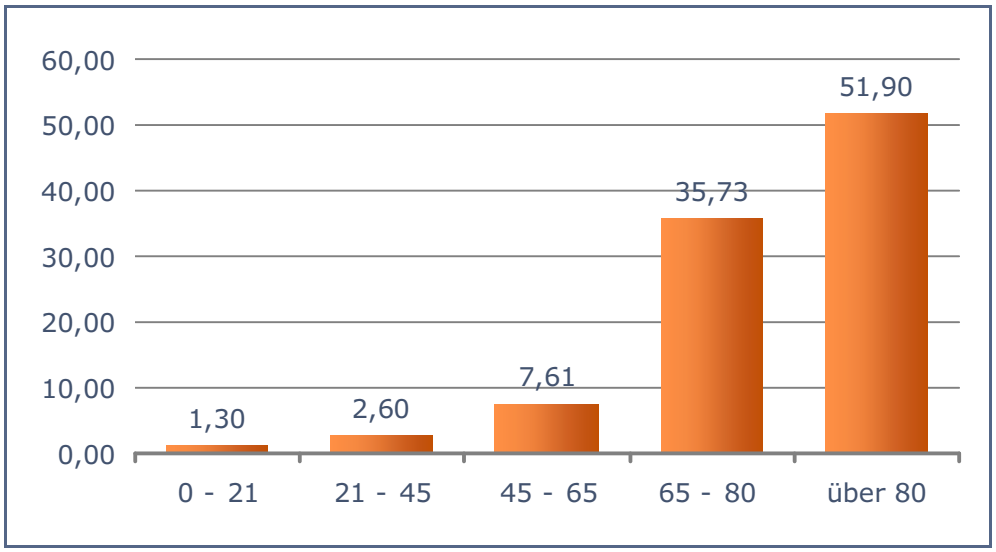
Die Zukunftsprognose 2025 zeigt für die Stadt Oberhausen eine deutliche Zunahme der Bevölkerung ab 65 Jahren. Hier wächst der Anteil an der Gesamtbevölkerung etwas stärker als in anderen Kommunen in NRW. Die längere Lebenserwartung und die wachsende Zahl älterer Menschen aber bedeuten, dass die individuellen Hilfesysteme für ältere Menschen angepasst werden müssen.

Folgende Fragen drängen sich auf: Wie können ältere Menschen möglichst lange in ihrem sozialen Umfeld zu Hause leben? Wie müssen neue Wohnformen gestaltet sein, um eine lange Eigenständigkeit zu erhalten? Welche Unterstützung brauchen Demenzkranke?

Auch wenn der Anstieg der hochbetagten Personen nicht mit einer Zunahme der Nachfrage an stationären Plätzen korreliert, da das Heimeintrittsalter gestiegen ist, sind bereits jetzt fast 52 Prozent der Bezieher von Leistungen der Hilfe zur Pflege in der Stadt Oberhausen über 80 Jahre alt. Der Anteil wird in den kommenden Jahren noch steigen. Nach Aussage der Stadt Oberhausen liegt das Heimeintrittsalter inzwischen bei ca. 78 Jahren.

Bei der folgenden Grafik ist zu beachten, dass sich bei den Altersgruppen bis 65 Jahre keine Leistungsbezieher in Einrichtungen befinden, weil der örtliche Sozialhilfeträger für diesen Personenkreis nicht zuständig ist.

Altersstruktur der Bezieher von Hilfe zur Pflege in Oberhausen



Daten der Stadt Oberhausen

Pflegeplatzdichte

Als weitere Strukturkennzahl betrachten wir die Pflegeplatzdichte. Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung. Mit der Pflegeplatzdichte bilden wir die Anzahl der stationären Pflegeplätze je 1.000 Einwohner bzw. je 1.000 Einwohner über 65 in der Stadt Oberhausen ab. Nach den Angaben der Stadt Oberhausen (für die Jahre 2005 und 2006) hat die Anzahl der stationären Pflegeeinrichtungen von 14 auf 16 zugenommen. Die Anzahl der Pflegeplätze in diesen Einrichtungen stieg von 1.971 auf 2.012 an. Der Vergleich der Pflegeplatzdichte in NRW zeigt folgende Werte:

Anzahl stationärer Pflegeplätze pro 1.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
Gesamteinwohner	7,50	12,07	9,14	9,23
Einwohner ab 65 Jahre	36,82	54,63	44,77	44,77

Die Stadt Oberhausen liegt in diesem Vergleich genau im Mittelfeld. Dies trifft auch beim Betrachten der Werte im Cluster 3 zu. Hier liegen die Durchschnittswerte bei 9,18 (gesamt) und 43,82 (über 65 Jahre) Plätzen. Ausgehend von den Werten kann angenommen werden, dass in der Stadt Oberhausen ein ausreichendes Angebot an Pflegeplätzen besteht.

Einen Anstieg bei den Pflegeplätzen ist in NRW seit dem Jahr 2003 festzustellen. Ursache ist die Novellierung des PfG NW zum 1.8.2003, in dem die Wettbewerbsorientierung festgeschrieben wurde. Deutlich wird diese Entwicklung beim Vergleich der Mittelwerte der Pflegeplatzdichte der Jahre 2003 und 2006:

Entwicklung der Pflegeplatzdichte je 1.000 Einwohner in Nordrhein-Westfalen		
	2003	**2006**
Gesamteinwohner	10,80	12,07
Einwohner ab 65 Jahre	37,12	44,77

Feststellung

In der Stadt Oberhausen besteht im interkommunalen Vergleich in NRW ein durchschnittliches Angebot an stationären Pflegeplätzen. Es kann angenommen werden, dass ein ausreichendes Angebot für die Einwohner vorliegt.

KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege pro Leistungsbezieher"

Die Finanzverantwortung wurde gemäß Artikel 20 des zweiten Modernisierungsgesetzes vom 9. Mai 2000 für die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen des Personenkreises ab 65 Jahre schrittweise vom überörtlichen auf den örtlichen Träger der Sozialhilfe verlagert. In 2001 wurde der örtliche Träger mit 25 Prozent, in 2002 mit 50 Prozent und in 2003 mit 75 Prozent an den Aufwendungen beteiligt. Ab 2004 hat der örtliche Träger der Sozialhilfe die Kosten für diesen Personenkreis in voller Höhe zu tragen. Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird.

Beeinflusst werden die Ausgaben je Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege durch

- den Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen

- die sozioökonomischen Belastungsfaktoren im Cluster 3
- die Ausgaben pro stationärem Leistungsbezieher und
- die Ausgaben je ambulantem Leistungsbezieher

Anteil der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen ist im interkommunalen Vergleich deutlich geringer als der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher innerhalb von Einrichtungen.

Die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbezieher kann ab dem Jahr 2003 dargestellt werden. Die Anzahl der Leistungsbezieher außerhalb und innerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt steigt von 2005 nach 2006 leicht an.

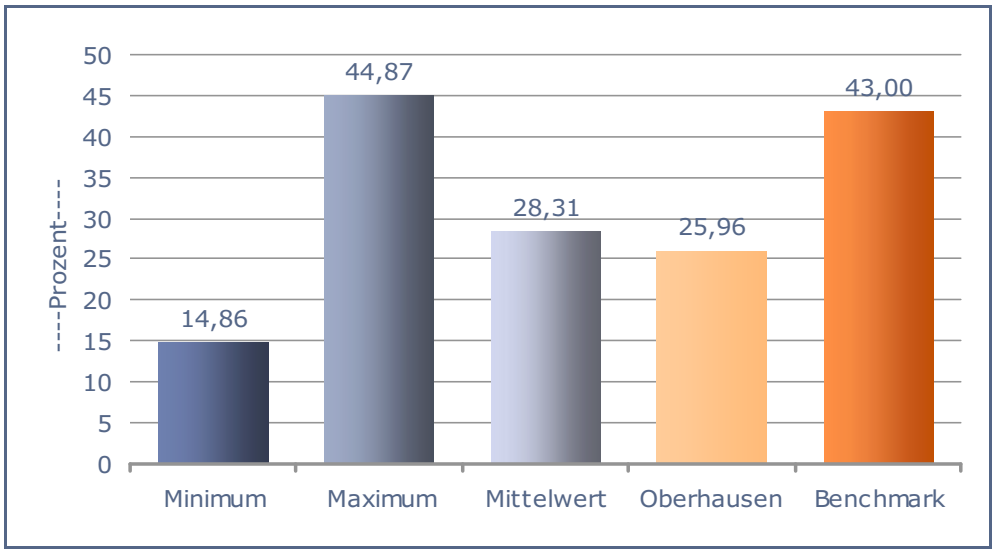
Im internen Zeitverlauf von 2005 bis 2006 ergibt sich folgendes Bild:

Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt in Prozent				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Leistungsbezieher insgesamt	1.082	1.094	1.105	1.148
Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen	251	246	271	298
Leistungsbezieher innerhalb von Einrichtungen	831	848	834	850
Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt in Prozent	**23,20**	**22,49**	**24,52**	**25,96**

Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung kann unabhängig von den sozialstrukturellen Bedingungen von den Kommunen durch Steuerungsleistungen beeinflusst werden. Die Zielsetzung zum Ausbau der ambulanten Leistungen hat sich an den besten Werten zu orientieren, deshalb erfolgt ein Vergleich unabhängig von der Clusterbildung. Der Benchmark liegt beim Anteil ambulanter Leistungen bei 43 Prozent.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Oberhausen wie folgt:

Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt in NRW



Feststellung

Der Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt ist in der Stadt Oberhausen unterdurchschnittlich.

Die Prüfung des Bereiches „Hilfe zur Pflege" zeigte deutlich, dass die Ausprägung der Anteile ambulanter Hilfen durch eine gezielte Steuerung der Leistung beeinflussbar ist. Städte, die frühzeitig ihre Steuerungsleistung einsetzen, erreichen Anteile von 40 Prozent und darüber hinaus.

Die Klassierung der Werte zeigt, dass sich die Stadt Oberhausen knapp in der zweiten Klasse mit einem ambulanten Anteil von 20 - 25 Prozent befindet.

Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt in Klassen				
Unter 20 %	20-25 %	26-30 %	31-40 %	Über 40 %
2	10	4	5	2

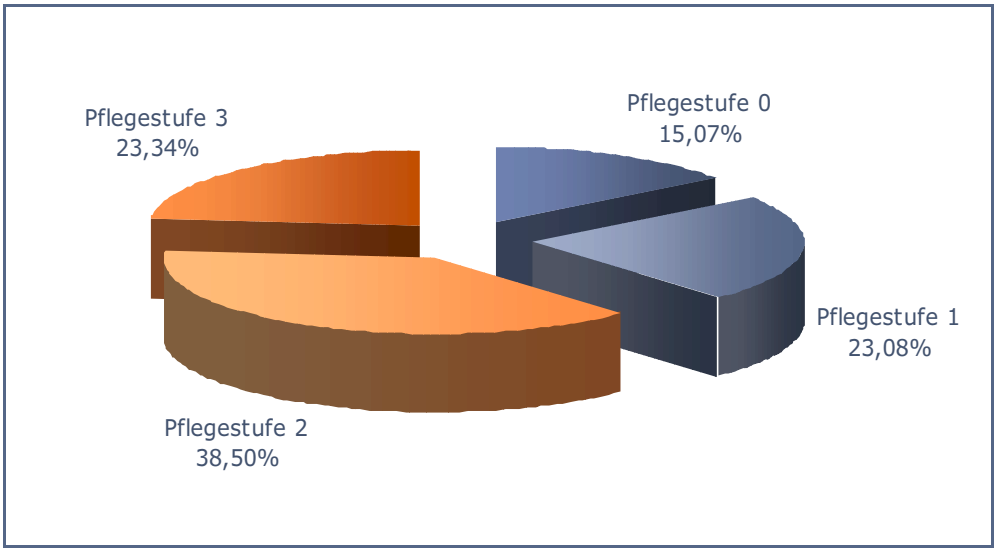
Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher

Die Höhe des Zuschussbedarfes je Leistungsbezieher hängt von den pflegerischen Leistungen ab. Diese Leistungen werden vom Medizinischen Dienst der Krankenkassen nach Pflegestufen festgesetzt. Bei den stationären und ambulanten Hilfefällen gibt die Stadt Oberhausen nachstehende Leistungsberechtigte in den einzelnen Pflegestufen für das Jahr 2006 an:

Anzahl der Hilfefälle in den Pflegestufen 0 bis 3			
	Gesamtzahl	**stationär**	**ambulant**
Pflegestufe 0	173	31	142
Pflegestufe 1	265	189	76
Pflegestufe 2	442	391	51
Pflegestufe 3	268	239	29

Grafisch stellt sich die Verteilung wie folgt dar:

Verteilung der Pflegestufen im Jahr 2006 in Prozent



Auffällig ist in der Stadt Oberhausen der hohe Anteil der Pflegestufe 3 an den ambulant und stationär versorgten Personen:

Anteil der Leistungsbezieher nach Pflegestufe 3 an der Gesamtzahl in 2006			
Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Oberhausen**
9,79	25,91	17,96	23,24

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte versuchen, die Ursachen für den hohen Anteil der Pflegestufe 3 in Zusammenarbeit mit dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen zu ermitteln.

Zuschussbedarf in Einrichtungen

Der Zuschussbedarf je Leistungsbezieher wird von der Höhe der Entgelte beeinflusst. Die Auswirkungen der Höhe der verhandelten Entgelte zeigt das folgende Beispiel:

Beispielberechnung: Pflegestufe II , Einzelzimmer im Bereich LVR und LWL im Jahr 2006		
	LVR	**LWL**
	2006	**2006**
Minimum	35.124	34.321
Maximum	37.456	36.982
Mittelwert	36.675	35.628
Stadt Oberhausen	35.124	
Differenz zum Minimum	**0**	**1.307**
Differenz zum Mittelwert	**-1.551**	**- 1.354**

Angaben der Landschaftsverbände

Die Tabelle macht deutlich, dass in der Stadt Oberhausen ein niedriges Entgeltniveau vorhanden ist, das im Bereich des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) den Minimumwert erreicht. Das beispielhaft dargestellte Entgelt setzt sich aus einzelnen Leistungsarten (Pflegekosten, Unterkunftskosten, Einzelzimmerzuschlag) zusammen. Ausschlaggebend für die günstige Position ist der geringste Einzelzimmerzuschlag (11,76 Euro), der deutlich unter dem Durchschnittswert in Höhe von 14,78 liegt. Die übrigen Aufwendungen unterschreiten zwar ebenfalls die Mittelwerte, allerdings werden hier die Bestwerte nicht erreicht. Aus diesem Grunde ist es wichtig, dass sich die Stadt Oberhausen aktiv in die Vertragsverhandlungen einbringt. Die Stadt Oberhausen hat den LVR beauftragt, die Vergütungsverhandlungen zu führen.

Die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege des Personenkreises ab 65 Jahre innerhalb von Einrichtungen stellen sich wie folgt dar:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen im Jahr 2006			
Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Stadt Oberhausen**
6.021	10.282	7.992	8.504

Zuschussbedarf außerhalb von Einrichtungen

Der Zuschussbedarf je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Höhe von 2.643 Euro im Jahr 2006 stellt sich für die Stadt Oberhausen nachfolgend im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen im Jahr 2006			
Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Stadt Oberhausen**
2.643	10.084	5.104	2.643

Im landesweiten Vergleich bildet der Zuschussbedarf für die ambulanten Leistungen der Stadt Oberhausen den niedrigsten Wert.

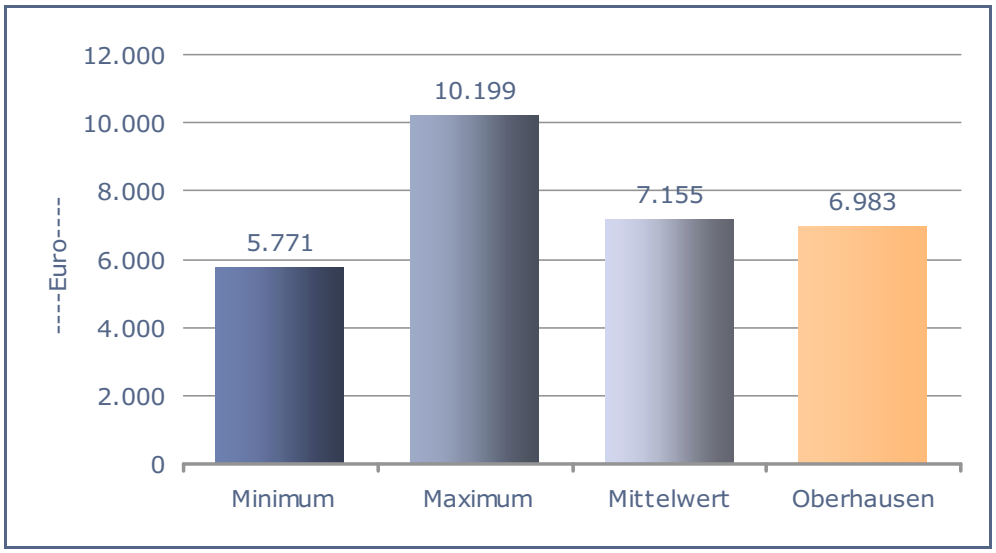
Ist-Situation

Der Zuschussbedarf außerhalb und innerhalb von Einrichtungen ist im Zeitverlauf gesunken. Er entwickelt in den Jahren 2005 bis 2006 wie folgt:

Entwicklung des Zuschussbedarfes der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher	
2005	**2006**
7.273,58	6.982,90

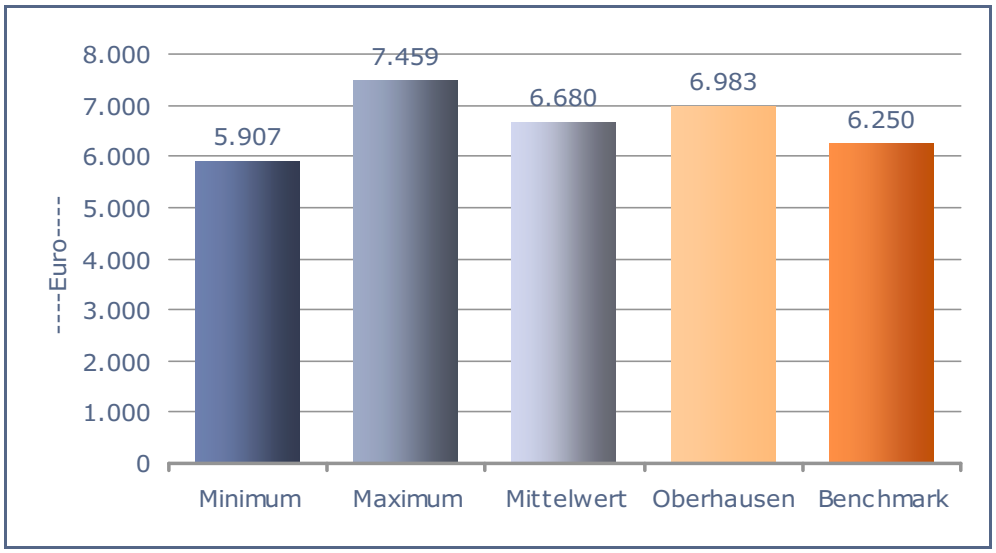
Entgegen der landesweiten Entwicklung in NRW sank der Zuschussbedarf je Leistungsbezieher in den vergangenen drei Jahren. Der Rückgang vom Jahr 2004 auf das Jahr 2005 resultiert aus einem Anstieg der Fallzahlen bei etwa gleich bleibendem Aufwand. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Oberhausen wie folgt:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher pro Jahr in Euro



Unter Berücksichtigung der sozialen Belastungsfaktoren im Cluster 3 stellt sich die Situation im Vergleich wie folgt dar:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher pro Jahr in Euro im Cluster 3



Der Benchmark ergibt sich aus dem Bestwert, korrigiert um Einmaleffekte aus Einnahmen. An dem Benchmark von 6.250 Euro im Cluster 3 orientiert sich die weiter unten aufgeführte Potenzialberechnung.

Analyse

Durch stärkere Ausprägung der Steuerungsleistungen können in der Stadt Oberhausen Ergebnisverbesserungen erzielt werden. Die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung ist folglich unabhängig von sozialstrukturellen Bedingungen. Der Benchmark des Anteiles der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern insgesamt liegt bei 43 Prozent. Gemeinsames Merkmal der Kommunen, die über hohe Anteile ambulanter Hilfen verfügen, ist die zentral koordinierte und dezentral organisierte Pflegeberatung, die individuelle Hilfeplanung für Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege und die Gewährung komplementärer und Pflege ergänzender Leistungen mit dem Ziel der Förderung des Verbleibs in der eigenen Häuslichkeit.

Das Finanzvolumen des Zuschussbedarfes der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird, wird maßgeblich durch strukturelle Rahmenbedingungen beeinflusst, in denen die Kommune handelt. Sozioökonomische Strukturmerkmale finden in der Bewertung im Cluster 3 - *Städte mit durchschnittlichen bis niedrigen Deckungsmitteln und Kaufkraftstärken und mittleren bis hohen SGB II- und Arbeitslosenquoten und Städte mit mittleren bis geringen Anteilen der 45 bis unter 65 jährigen Menschen* – Berücksichtigung. Beim Zuschussbedarf je Leistungsbezieher liegt der Benchmark im Cluster 3 bei 6.250 Euro. Dabei handelt es sich um den Bestwert in diesem Cluster, der um Einmaleffekte auf der Einnahmeseite angehoben wurde.

Wir führen nachfolgend eine Potenzialberechnung für die Kennzahl „Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher" durch. Mit der Potenzialanalyse wird rechnerisch ein Potenzial mit fiskalischen Wirkungen, orientiert am Benchmark im Cluster 3, ausgewiesen.

Zur Unterstützung und Erreichung der Ziele einer Förderung des Verbleibs älterer und hilfebedürftiger Menschen in ihrer Häuslichkeit, der Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung (Erreichung des Benchmarks) und der Weiterentwicklung von Pflegeverbundsystemen (Wohnen und Pflege) in den Städten sehen wir die folgenden Steuerungsmöglichkeiten für sinnvoll an:

- Mitwirkung der Sozialhilfeträger beim Abschluss von Vereinbarungen im stationären Bereich

- Standardisierte Verfahren der Überleitung hilfe- und pflegebedürftiger Menschen vom Krankenhaus in die eigene Häuslichkeit

- Die Vereinbarung abgestimmter Verfahren der Begutachtung und Hilfeplanung mit dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen mit dem Ziel der rechtzeitigen Inanspruchnahme der Angebote der Pflegeberatung und Hilfeplanung bei Pflegestufe 0 und 1

- Eine zentral koordinierte und dezentral organisierte Pflege- und Wohnberatung mit dem Grundsatz „ambulant vor stationär" (§§ 4, 6 PfG NW, § 17 SGB I);

- Eine spezialisierte Verfolgung von Unterhaltsansprüchen (Schwer-punktsachbearbeitung);

- Abgestimmte Prozesse und Standards für die Begutachtung und Bewilligung der Hilfe zur Pflege

- Aufbau kleinräumiger Netzwerke in der Altenhilfe in Stadtteilen und Verzahnung der pflegerischen Versorgung

- Schaffung und Stärkung von Hilfeangeboten für die pflegenden Angehörigen

- Verbesserung komplementärer und Pflege ergänzender Leistungen zur Förderung des Verbleibs in der eigenen Häuslichkeit

- Die Entwicklung von Wohn- und Pflegemodellen und die Erweiterung der Hilfsangebote für Menschen mit Demenz

Wir gehen auf die Steuerungsansätze gesondert ein, die für die Stadt Oberhausen von Bedeutung und nicht weitgehend ausgebildet sind.

Mitwirkung der Sozialhilfeträger beim Abschluss von Vereinbarungen

Die Stadt Oberhausen ist wie bereits oben beschrieben seit dem 1.1.2004 als örtlicher Träger der Sozialhilfe für die Hilfe zur Pflege der über 65-jährigen Personen umfassend zuständig. Die Ergebnisse der jeweiligen Vergütungsverhandlung mit den Einrichtungen schlagen sich direkt im Haushalt der Stadt Oberhausen nieder. Der LVR ist als überörtlicher Träger der Sozialhilfe weiterhin Kostenträger für die Hilfe zur Pflege für den Personenkreis der unter 65-jährigen in Einrichtungen. Die Stadt hat sich, um eine Doppelzuständigkeit zu vermeiden und das vorhandene Know-How zu nutzen – wie alle anderen Kommunen –, für die Mandatierung des LVR entschieden. Dieses Mandat wurde bis zum

31.12.2010 erteilt. Vertreter des Fachbereiches nehmen an den Pflegesatzverhandlungen nicht teil. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass eine Beteiligung an den Verhandlungen in der Regel zu einer Ergebnisverbesserung in Form niedrigerer Pflegesätze geführt hat.

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte sich aktiv in die Verhandlungen einbringen sich das nötige Know-how in diesem Bereich aneignen.

Neben der Kompetenz der Heimaufsicht können auch Erfahrungen anderer Kommunen in diesem Feld genutzt werden. Die Stadt Oberhausen ist ja bereits über mehrere Arbeits- und Vergleichskreise in enger Abstimmung mit anderen Kommunen.

Standardisierte Verfahren der Überleitung hilfe- und pflegebedürftiger Menschen vom Krankenhaus in die eigene Häuslichkeit

Die Überleitung hilfe- und pflegebedürftiger Menschen vom Krankenhaus in die eigene Häuslichkeit kann durch das Instrument eines Pflegeüberleitungsbogens sinnvoll unterstützt werden. Hierdurch können Kontinuität und Qualität der Versorgung pflegebedürftiger Menschen gefördert und insbesondere nach Akutbehandlungen Nachsorge und Rehabilitation in der eigenen Häuslichkeit unterstützt werden, indem die beteiligten Einrichtungen und Dienst sich in Belangen der Rehabililtation oder Pflege austauschen. Entsprechende Bögen finden bereits in verschiedenen Kommunen Anwendung.

Feststellung

Die Stadt Oberhausen sollte ein entsprechend standardisiertes Verfahren zur Überleitung einsetzen.

Die Vereinbarung abgestimmter Verfahren der Begutachtung und Hilfeplanung mit dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen mit dem Ziel der rechtzeitigen Inanspruchnahme der Angebote der Pflegeberatung und Hilfeplanung bei Pflegestufe 0 und 1

Der Anteil der Pflegebedürftigen innerhalb von Einrichtungen in den Pflegestufen 0 und I liegt bei ca. 26 Prozent. Um eine weitere Steigerung des Anteils zu verhindern, können gemeinsame Handlungsansätze mit dem medizinischen Dienste der Krankenkassen (MDK) bei der Be-

gutachtung und Hilfeplanung für pflegebedürftige Menschen entwickelt werden.

Der MDK spricht in seinen Begutachtungen Versorgungsempfehlungen aus, die häufig zu Heimaufnahmen führen. In Folge dieser Empfehlungen können die Städte den Vorrang ambulanter vor stationärer Hilfe (§ 13 I SGB XII) nicht erreichen und werden wirtschaftlich belastet.

Deshalb sollte eine Vereinbarung mit dem MDK getroffen werden, dass speziell für die unteren Pflegestufen keine Heimnotwendigkeit bescheinigt wird. Sofern eine Heimunterbringung von dem Pflegebedürftigen oder seinen Angehörigen angestrebt wird, empfiehlt sich eine gemeinsame Begutachtung durch den MdK und der Pflegeberatung der Stadt Oberhausen. Gleichzeitig werden damit der Pflegebedürftige und die Angehörigen in den Beratungs- und Entscheidungsprozess über die zukünftige Versorgung stärker eingebunden.

> **Empfehlung**
>
> In Zusammenarbeit mit den Pflegekassen und deren Medizinischen Diensten kann die Stadt Oberhausen erreichen, dass der MDK im Rahmen seiner Begutachtung darauf hinwirkt, dass die Angebote der Pflegeberatung rechtzeitig in Anspruch genommen werden.

Die Stadt Oberhausen übernimmt allerdings bei Leistungsempfängern mit der Pflegestufe 0 nur dann die Aufwendungen der stationären Hilfe, wenn die Heimnotwendigkeit vom Sozialamt geprüft wird. Diese Verfahrensweise zeigt auch Erfolg, denn nur 4 Prozent der zu Lasten des örtlichen Trägers untergebrachten Heimbewohner sind in diese Pflegestufe eingestuft.

Eine zentral koordinierte und dezentral organisierte Pflege- und Wohnberatung mit dem Grundsatz „ambulant vor stationär" (§§ 4, 6 PfG NW, § 17 SGB I)

Ausführungen hierzu finden sich im Abschnitt „Leistungsorganisation".

Aufbau kleinräumiger Netzwerke in der Altenhilfe in den Stadtteilen und Verzahnung der pflegerischen Versorgung

In der Vernetzung und Qualifizierung der Akteure der örtlichen Seniorenarbeit und der angrenzenden Felder liegt ein wesentlicher Schlüssel zur bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Erbringung der Leistungen der Hilfe zur Pflege. Die Betrachtung von Sozialräumen ist grundlegend, da eine Stadt wie Oberhausen mit rund 220.000 Einwohnern eine sehr differenzierte Bevölkerungsstruktur in den einzelnen Stadtbezirken aufweist.

Die Stadt Oberhausen hat im März 2006 durch die WohnBund-Beratung NRW, Bochum, eine Studie über die „Wohn- und Versorgungsangebote für ältere Menschen in Oberhausen" erstellen lassen. Diese zeigt deutlich die Handlungsstrategien auf, die für eine attraktive und altengerechte Stadt relevant sind. Insbesondere wird hierzu auf die Handlungsansätze der stadtteilorientierten Weiterentwicklung von Wohn- und Versorgungsangeboten verwiesen. Durch die Schaffung neuer Strukturen (Quartiere) können zusätzliche Aufwendungen (u. a. Personalkosten) notwendig werden.

> **Feststellung**
>
> Die Stadt Oberhausen sollte die in der Studie angeregten Weiterentwicklungen zu den Wohn- und Versorgungsangeboten umsetzen. Die aufgezeigten Handlungsfelder decken sich teilweise mit den von uns gegebenen Empfehlungen und zeigen die Notwendigkeit zum Handeln durch die Stadt Oberhausen auf.

Schaffung und Stärkung von Hilfeangeboten für die pflegenden Angehörigen

Die Tagespflege sollte ein stabiler Bestandteil des gesamten Leistungsangebots in der Pflege darstellen. Sie gewährleistet neben den in der Tagespflege erzielten pflegerischen Effekten eine wirksame Entlastung der Pflegepersonen aus dem familiären Umfeld. Gerade für Menschen mit Demenz sind die Angebote der Tagespflege häufig sinnvoll. Mit der Änderung des Zugangs zu Leistungen der Pflegeversicherung kann erwartet werden, dass Angebote der Tagespflege für die Gruppe der Menschen mit Demenz leichter erreicht werden können.

Die Nutzung der Kurzzeitpflege ist wie die Tagespflege im Zusammenhang mit der häuslichen Pflege zu sehen, für die sie Entlastungseffekte

bringen kann. Kurzzeitpflege leistet einen entscheidenden Beitrag zur Aufrechterhaltung und Stützung der häuslichen Pflege und hilft, Krankenhaus- und Heimaufnahmen zu vermeiden. Es ist auf jeden Fall sinnvoll, die Kurzzeitpflege im Verbund mit Leistungsangeboten im gesamten vorpflegerischen Bereich und dem Bereich der ambulanten Versorgung zu sehen.

In der Stadt Oberhausen stehen aktuell 41 Tages- und 77 Kurzzeitpflegeplätze zur Verfügung. Angaben zur Ausnutzung dieses Angebotes konnte die Stadt Oberhausen nicht machen. Abhängig ist die Ausnutzung von der Unterstützung pflegender Angehöriger durch das bestehende Beratungsangebot. Das zeigt deutlich, dass diese Betreuungsform bei pflegebedürftigen Personen und ihren Angehörigen entsprechend publik zu machen ist.

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte zusammen mit den Trägern ein Konzept zur Nutzung von Kurzzeit- und Tagespflegen erstellen, da sie ein wichtiges Versorgungselement darstellen.

Verbesserung komplementärer Hilfen und Pflege ergänzender Leistungen zur Förderung des Verbleibs in der eigenen Häuslichkeit

Die Förderung der komplementären Hilfen und Pflege ergänzender Leistungen ist ein wichtiger Baustein in der kommunalen Alten- und Pflegelandschaft. Mit dem rechtzeitigen steuernden Eingriff kann die Stadt Oberhausen die zukünftige Entwicklung beeinflussen.

Komplementäre ambulante Dienste halten bedarfsorientierte Versorgungsleistungen im vorpflegerischen bzw. pflegeergänzenden Bereich vor, die alte, kranke und behinderte Menschen bei der selbständigen Haushaltsführung unterstützen und es ihnen ermöglichen, solange wie möglich und gewünscht in der eigenen Häuslichkeit zu leben.

Auch die oben erwähnte Studie empfiehlt, das Angebot an komplementären Leistungen zur Erhaltung des selbständigen Wohnens in der eigenen Häuslichkeit zu unterstützen.

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte kleinräumige trägerübergreifende Konzepte zur Förderung komplementärer Hilfen und Pflege ergänzender Leistungen entwickeln und in allen Stadtteilen installieren und publik machen.

Als Anschubfinanzierung haben wir 200.000 Euro vorgesehen.

Entwicklung von Wohn- und Pflegemodellen und Erweiterung der Hilfsangebote für Menschen mit Demenz

Alternative Wohnformen sind vor allem angesichts des Rückgangs der familiären sozialen Netze in Zukunft wichtige Alternativen zum „normalen Wohnen". Für ihre Verbreitung bedarf es jedoch gezielter Unterstützung, und die Konzepte müssen für die zukünftigen Anforderungen weiterentwickelt werden.

Die Stadt Oberhausen hat für ambulante Wohngruppen (hauptsächlich für an Demenz erkrankte Personen) keine Platzzahlen angegeben.

Die Entwicklung ambulanter Wohn- und Pflegekonzepte ist unumgänglich, um den derzeitigen und zukünftigen Bedarf an altengerechten Wohnformen zu decken und so einer vorzeitigen stationären Aufnahme entgegenzuwirken. Bei der Entwicklung und Implementierung neuer Wohnformen hat die Stadt Oberhausen zunächst die Voraussetzungen in Zusammenarbeit mit geeigneten Trägern zu schaffen.

Feststellung

Die Stadt Oberhausen sollte ein Konzept zur Schaffung ambulanter Wohngemeinschaften entwickeln. Auf der Grundlage von festgelegten Qualitätsstandards sollte die Stadt Vereinbarungen mit geeigneten Anbietern abschließen.

Potenzialberechnung

Für die Leistungskennziffer „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher" errechnen sich nachfolgende Potenziale:

Anteil ambulant vor stationär

Als Zielwert des Anteils an Leistungsbeziehern außerhalb von Einrichtungen setzen wir den Wert von 43 Prozent fest, den wir mittelfristig bei entsprechender Steuerung für erreichbar halten. Hierzu ist, wie bereits zuvor ausgeführt, vor allem eine individuelle Hilfeplanung durch Pflegefachkräfte hilfreich, da diese den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit fördert. Dieses führt einerseits zu einer Verbesserung des Anteils der Hilfeempfänger von Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und andererseits zur Senkung der Ausgaben und somit des Zuschussbedarfes von Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen aufgrund der Überprüfung und Festlegung des notwendigen Umfangs des pflegerischen Hilfebedarfs im Einzelfall. Zur Förderung der komplementären Leistungen haben wir in unserer Berechnung eine Anschubfinanzierung in Höhe von 200.000 Euro vorgesehen. Diese Investition sollte die Stadt Oberhausen trotz der haushaltsrechtlichen Einschränkungen erwirken, weil diese zur Erreichung von Einsparungen beitragen.

Das mögliche Potenzial, das mit vergleichbaren Steuerungsinstrumenten erzielt werden kann, berechnen wir nunmehr wie folgt:

Quantifizierung Grobpotenzial Hilfe zur Pflege Basisjahr 2006 Grundsatz ambulant vor stationär	
Anteil Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern (LB) insgesamt	25,96 % bei 1.148 insgesamt = 298 LB
Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (Ist)	2.643,47 Euro bei 298 Leistungsbeziehern
Zuschussbedarf außerhalb von Einrichtungen insgesamt	787.754 Euro
Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen (Ist)	8.504,25 bei 850 Leistungsbezieher
Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege innerhalb von Einrichtungen insgesamt (Ist)	7.228.613 Euro
Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege insgesamt	8.016.367 Euro
Benchmark	43 %
Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen bei veränderter Relation (Soll)	494 Leistungsbezieher
Zuschussbedarf außerhalb von Einrichtungen (Soll)	494 LB * 2.643,47 = 1.305.874 Euro
Leistungsbezieher innerhalb von Einrichtungen bei veränderter Relation	654 LB
Zuschussbedarf innerhalb von Einrichtungen (Soll)	654 * 8.504,25 = 5.561.779 Euro
Zuschussbedarf insgesamt (Soll)	6.867.653 Euro
Zuschussbedarf je Leistungsbezieher (Soll)	**5.982 Euro (Sollwert)**
Potenzial	1.148.714 Euro
Personal-Sachkosten für 2 zusätzliche Pflegefachkräfte (je ca. 50.000 €)	100.000 Euro
Förderung komplementärer Leistungen	200.000 Euro
Potenzial	**848.714 Euro rd. 840.000 Euro**

Für die Steuerung der pflegerischen Leistungen durch Fachkräfte gehen wir davon aus, dass je Mitarbeiter/in 250 bis 300 Fälle/Jahr zu bearbeiten sind. Daraus resultiert die Angabe von zwei Pflegefachkräften mit jeweils 50.000 Euro Personal- und Sachkosten. Die Stellenbesetzung kann je nach Zunahme der Fallzahlen in zwei Schritten erfolgen. Soweit die Stadt Oberhausen diese Stellen extern besetzen muss, sind die Einschränkungen des Nothaushalts zu beachten.

Zuschussbedarf je Leistungsbezieher

Beim Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher liegt der Benchmark im Cluster 3 bei 6.250 Euro. Erreicht wird dieser Wert von zwei kreisfreien Städten in NRW. Demnach ergibt sich folgendes Potenzial:

Quantifizierung Grobpotenzial Hilfe zur Pflege Basisjahr 2006 Zuschussbedarf je Leistungsbezieher	
Bezeichnung	**Werte**
Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher	5.982 Euro (Sollwert)
Anzahl der Leistungsbezieher	1.148
Zuschussbedarf insgesamt (Sollwert)	6.867.653 Euro
Benchmark je Leistungsbezieher	6.250 Euro
Anzahl der Leistungsbezieher	1.148
Benchmark Zuschussbedarf	7.175.000 Euro
Potenzial	- 307.347 Euro
Potenzial gerundet	**- 300.000 Euro**

Pflegewohngeld

In die Betrachtung beziehen wir neben dem Zuschussbedarf für Leistungsbezieher in stationären Pflegeeinrichtungen zusätzlich die Leistungen für Investitionskostenzuschüsse in vollstationären Pflegeeinrichtungen (Pflegewohngeld) mit ein, da diese in voller Höhe vom örtlichen Träger der Sozialhilfe aufzubringen sind.

In der folgenden gesamtwirtschaftlichen Betrachtung werden dem Zuschussbedarf nach dem SGB XII die Leistungen nach dem Landespflegegesetz NRW (Pflegewohngeld) hinzugerechnet. Es wird deutlich, dass über den dargestellten Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege die finanziellen Belastungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen für die Kommunen weit höher sind.

Zuschussbedarf für die stationäre Hilfe zur Pflege und Investitionskostenzuschuss (Pflegewohngeld) je Leistungsbezieher in Euro		
	2005	**2006**
Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege in vollstationären Einrichtungen	8.798	8.464
Pflegewohngeld	4.337	4.421
Aufwendungen stationäre Hilfe zur Pflege insgesamt	13.135	12.885

Das Volumen der Aufwendungen je Leistungsbezieher für die stationäre Hilfe zur Pflege im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung macht die Potenziale deutlich, die durch eine gezielte Steuerung des Vorrangs ambulanter Hilfen, gemessen am Anteil der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen, erzielt werden können:

Quantifizierung Grobpotenzial Hilfe zur Pflege Basisjahr 2006 Pflegewohngeld	
Einsparung bei den stationären Leistungsbeziehern	196 Leistungsbezieher
Zielwert ca. 70 % kein Pflegewohngeld	137 Leistungsbezieher ohne Pflegewohngeld
Durchschnitt 4.421 Euro je Leistungsbezieher	137 x 4.421 Euro = 605.677 Euro
Potenzial	**605.677 Euro rd. 600.000 Euro**

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Die Ergebnisse aller bisher betrachteten Kennzahlen für das Jahr 2006 fließen in die Bewertung des KIWI mit ein.

Ist-Situation

- Die Stadt Oberhausen befindet sich seit Jahr 1996 im Nothaushaltsrecht.
- Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege liegt mit 6.983 Euro über dem Benchmark im Cluster 3.
- Das Sozialamt verfügt über eine gute Datengrundlage.

- Lediglich Aufnahmen von Pflegebedürftigen mit der Pflegestufe „0" in Pflegeeinrichtungen werden hinsichtlich der Unterbringung durch das Sozialamt überprüft.

Handlungsmöglichkeiten

Zur Verbesserung dieser nicht zufrieden stellenden Situation ergeben sich folgende Handlungsmöglichkeiten:

- Ausbau der trägerunabhängigen Pflege- und Wohnberatung
- Vernetzung der pflegerischen Versorgung
- Verbesserung komplementärer und Pflege ergänzende Leistungen zur Förderung des Verbleibs in der eigenen Häuslichkeit
- Ausbau des Controllings und Einrichtung einer Pflegedatenbank
- Organisatorische Veränderungen wie die Zusammenführung von Sachgebieten zur Nutzung weiterer Synergien
- Das Potenzial, das bei optimierter Steuerung mittelfristig erreichbar ist, liegt bei 1,14 Mio. Euro, bzw. 5,20 Euro je Einwohner.

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit wird der Zuschussbedarf je Leistungsbezieher auf der Grundlage der Bewertung der Steuerungsleistungen und der Entwicklung und Einordnung der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich wie folgt bewertet:

KIWI Bewertung

Unter Berücksichtigung der dargestellten Situation, der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten mit dem ermittelten Potenzial sowie des Handlungsdrucks aufgrund der Haushaltslage bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher" mit dem Index 2.

KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner"

Der Zuschussbedarf Hilfe zur Pflege je Einwohner verdeutlicht das Finanzvolumen, das zur Aufgabenerledigung eingesetzt wird. Dieser Zuschussbedarf bildet die höchst aggregierte Kennzahl in diesem Prüfgebiet.

Die Finanzkennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner" wird maßgeblich beeinflusst durch

- die Leistungskennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher" und
- die Leistungsdichte, dargestellt anhand der Leistungsbezieher je 1.000 Einwohner.

Bei dieser Kennzahl erfolgt keine Potenzialberechnung, da bei der Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher" die Handlungsmöglichkeiten abschließend und ausführlich dargestellt werden. Eine vergleichende Betrachtung innerhalb des Clusters 3 wird nicht vorgenommen.

Leistungsdichte

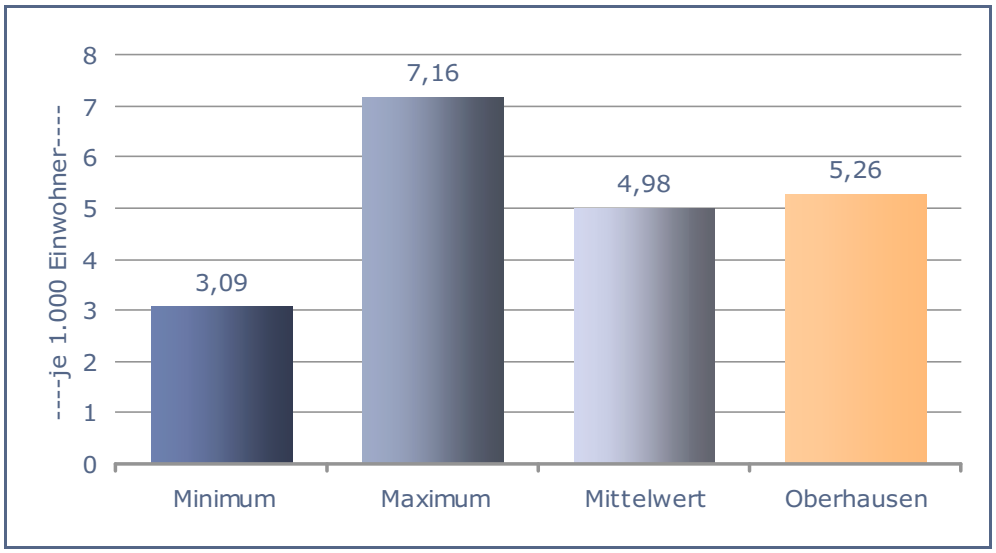
Die Finanzkennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner" wird durch die Strukturkennzahl „Leistungsdichte" (Anzahl der Leistungsbezieher je 1000 Einwohner) beeinflusst. Der Zuschussbedarf steigt bzw. sinkt in Abhängigkeit von der Ausprägung dieser Strukturkennzahl.

Die Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege und damit die Leistungsdichte kann im Betrachtungszeitraum 2003 bis 2006 aufgrund einer Änderung des EDV-Programms nur eingeschränkt dargestellt werden:

Leistungsdichte (Anzahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner)				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Leistungsbezieher insgesamt	1.082	1.094	1.105	1.148
Einwohner	220.033	219.309	218.898	218.181
Leistungsdichte	4,92	4,99	5,05	5,26

Interkommunal positioniert sich die Stadt Oberhausen wie folgt:

Leistungsdichte im interkommunalen Vergleich 2006



Die Leistungsdichte in der Stadt Oberhausen bewegt sich mit 5,26 Leistungsbeziehern pro 1.000 Einwohner über dem Mittelwert. Dabei ist die Leistungsdichte maßgeblich von den Steuerungsleistungen (Zugang zu den „Kunden", Vernetzung im Stadtbezirk und der Angebotsentwicklung) abhängig. Hierzu finden sich Ausführungen bei der Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher".

Die Tabelle zeigt, dass die Anzahl der Leistungsbezieher seit dem Jahr 2003 kontinuierlich ansteigt.

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner

Die Höhe und Entwicklung des Zuschussbedarfes der Hilfe zur Pflege je Einwohner entwickelt sich in Abhängigkeit von der Leistungsdichte und der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Dargestellt wird die Ent-

wicklung des Zuschussbedarfes im Unterabschnitt 411 des städtischen Haushaltes. Die Stadtverwaltung konnte ab dem Jahr 2004 die Werte angeben:

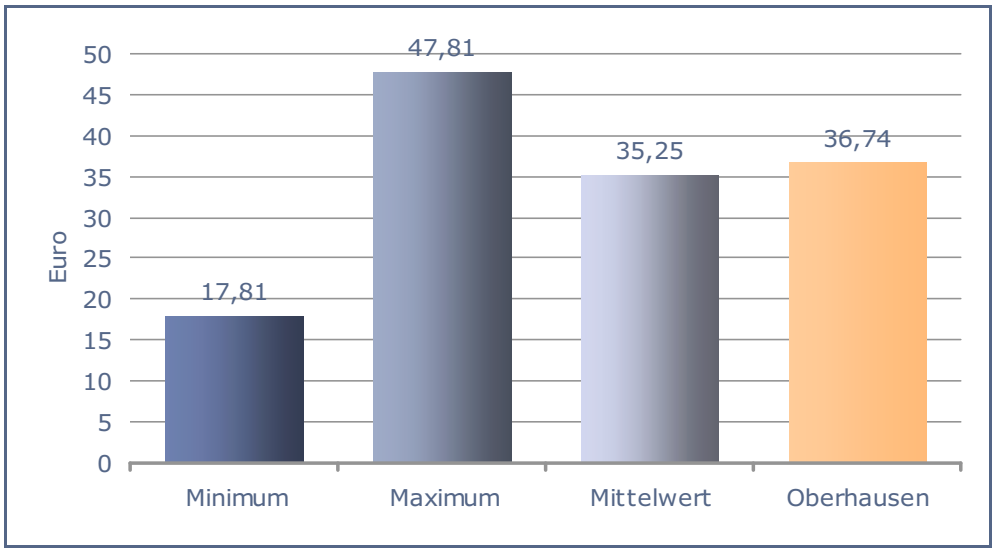
Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege		
2004	**2005**	**2006**
8.082.769	8.037.305	8.016.364

Im Jahr 2006 liegt der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege bei insgesamt 8.016.364 Euro und bei 36,74 Euro je Einwohner. Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner ist seit dem Jahr 2004 auf einem gleich hohen Niveau geblieben, wie die Werte der Gesamtzuschüsse bereits erkennen lassen:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner		
2004	**2005**	**2006**
36,86	36,72	36,74

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Oberhausen wie folgt:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege pro Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2006



Zur Einordnung des Ergebnisses bietet die Klassierung weitere Orientierung:

Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner in 2006 in Euro und Klassen			
Unter 20	21-31	32-41	41-48
1	3	15	4

Die Klassierung der Werte verdeutlicht, dass die Stadt Oberhausen sich in der Klasse befindet, in der die meisten Städte vertreten sind. Die Einordnung innerhalb der Klassierung geht mit der zuvor festgestellten Leistungsdichte konform.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Der Zuschussbedarf entwickelt sich in Abhängigkeit vom Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher, deshalb ist das Ergebnis dieser Kennzahl in die Analyse einzubeziehen.

Ist-Situation

- Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch.
- Der Anteil der kostenintensiven stationären Hilfen ist stark ausgeprägt.
- Die Leistungsdichte - Leistungsbezieher je 1.000 – liegt über dem Landesdurchschnitt.

Handlungsmöglichkeiten

- Es bestehen Handlungsmöglichkeiten zur Ergebnisverbesserung (werden bei der Kennzahl „Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher" beschrieben).
- Das Potenzial, welches bei optimierter Steuerung mittelfristig erreichbar ist, beläuft sich auf 1,14 Mio. Euro (je Einwohner 5,20 Euro).

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit bewerten wir die Situation wie folgt:

KIWI Bewertung Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege je Einwohner

Unter Berücksichtigung des in 2006 erreichten Ergebnisses (überdurchschnittlicher Zuschussbedarf je Einwohner) bewerten wir die Kennzahl angesichts der Haushaltslage der Stadt Oberhausen mit dem Index 2.

Potenzial und Fazit

Gesamtpotenzial

Die zuvor beschriebenen Einzelpotenziale

- ambulant vor stationär
- Zuschussbedarf je Leistungsbezieher
- Pflegewohngeld

werden zu einem Gesamtpotenzial aufaddiert. Da im Bereich Hilfe zur Pflege der Fallbestand alle drei bis vier Jahre wechselt und die Umsetzung der Empfehlungen erst mittelfristig zu wirtschaftlichen Erfolgen führt, ergeben sich über den Zeitraum bis zum Jahr 2015 verteilt folgende Potenziale:

Potenziale im Zeitraum bis 2015		
Bereich	**Benchmark**	**Potenzial**
Potenzial ambulant vor stationär	43 Prozent	840.000 Euro
Potenzial Zuschussbedarf	6.250 Euro	- 300.000 Euro
Potenzial beim Pflegewohngeld	137 HE ohne Pflegewohngeld	600.000 Euro
Gesamtpotenzial		**1.140.000 Euro**
Gesamtpotenzial pro Einwohner		**5,20 Euro**

Fazit

Fazit

Der Zuschussbedarf der Hilfe zur Pflege liegt im Jahr 2006 in der Stadt Oberhausen bei insgesamt 8.016.362 Euro und bei 36,74 Euro je Einwohner. In den Jahren 2003 bis 2006 liegt der Zuschussbedarf je Einwohner auf einem gleich hohen Niveau.

Die Ausgaben je Leistungsbezieher liegen mit 6.983 Euro beim interkommunalen Vergleich im Mittelfeld, heben sich aber deutlich von den Bestwerten ab. Leistung und Wirtschaftlichkeit der Hilfe zur Pflege bieten insofern Potenziale zur Ergebnisverbesserung, die mittelfristig erreicht werden können. Die Stadt Oberhausen muss die Problematik erkennen und mit einem Handlungskonzept die ersten Weichen zu einer Ergebnisverbesserung stellen. Viele Instrumente und Angebote in der Altenhilfe und Pflege sind in anderen Städten bereits erfolgreich entwickelt und installiert worden.

Weitere Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Angebotssteuerung mit den Zielen der Weiterentwicklung und Inanspruchnahme ambulanter Wohn- und Pflegeangebote und der Vermeidung steigender Pflegeplatzdichten sehen wir neben den im Bericht beschriebenen Empfehlungen vor allem in dem Aufbau kleinräumiger Netzwerke in der Altenhilfe und Verzahnung der pflegerischen Versorgung sowie in der Verbesserung der komplementären Hilfen und Pflege ergänzenden Leistungen zur Förderung des Verbleibs in der eigenen Häuslichkeit. Ambulant organisierte Wohn- und Pflegeangebote (betreutes Wohnen, Hausgemeinschaften) sollten in Zusammenarbeit mit Investoren und den Trägern weiterentwickelt werden. In der Leistungsorganisation sollte eine Qualitätssicherung eingeführt werden.

Die im Bericht aufgezeigten Möglichkeiten der Ergebnisverbesserung (Potenziale) belaufen sich mittelfristig bis zum Jahr 2015 auf insgesamt 1,14 Millionen Euro, je Einwohner 5,20 Euro.

Die gesamtwirtschaftliche Situation der Stadt Oberhausen erfordert ein konsequentes Ausschöpfen aller Möglichkeiten der Ergebnisverbesserung.

Grundsicherung für Arbeitsuchende

Gesetzlicher Auftrag

Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" vom 24.12.2003 führt die Arbeitslosen- und Sozialhilfe ab dem 01.01.2005 zu einer einheitlichen Leistung, der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), zusammen. Das zentrale Anliegen der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist die Aufhebung des Nebeneinanders zweier staatlicher Fürsorgesysteme.

Die Stadt Oberhausen hat im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gemäß §§ 53 ff. SGB X eine Arbeitsgemeinschaft gemäß § 44b SGB II mit der Bundesagentur für Arbeit zur Übertragung und einheitlichen Wahrnehmung der den Vertragspartnern nach dem SGB II obliegenden Aufgaben vereinbart. Die ARGE führt den Namen „Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Oberhausen (SODA Oberhausen)". Organe der ARGE sind die Trägerversammlung, die Geschäftsführung und der Beirat.

Der Geschäftsführer des Jobcenters Oberhausen wird von der kommunalen Seite und die Stellvertretung von der Bundesagentur gestellt.

Nach dem Vertrag nimmt die ARGE SODA die ihr übertragenen Aufgaben in einer integrierten Bearbeitungsform wahr. Sie unterhält drei dezentrale Standorte, darüber hinaus unterhält sie ein Jobcenter für den Personenkreis der unter 25jährigen.

Die Teams in den Jobcentern sind in den Bereich der Leistung sowie Fallmanagement und Integration unterteilt. Zentralisiert sind die Bereiche Finanzen/Controlling, Verwaltung, Qualitätssicherung und Personal eingerichtet worden.

Leistungsorganisation und Leistungssteuerung

Die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaften (ARGEN) ist zweigeteilt. Dabei unterliegt die ARGE als Organisation der Aufsicht des Landes (§ 44b Abs. 3 Satz 4 SGBII) und die Bundesagentur als Auftraggeber der ARGE der Aufsicht des Bundes (§ 47 Abs. 1 Satz 1 und 2 SGB II). Der

Bund kann als Träger der Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesagentur mittelbar auf die ARGEN einwirken. Die Bundesagentur wirkt mit formellen und informellen Weisungen stark auf die ARGEn ein. Der Koordinations- und Managementaufwand ist aufgrund der Zweiteilung erhöht. Der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichtes hat in seinem Urteil vom 20.12.2007 (2 BvR 2433/04; 2 BvR 2434/04) festgestellt, dass ARGEN dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung widersprechen. Die weitere Anwendung der angegriffen Normen hat das Bundesverfassungsgericht bis zu einer gesetzlichen Neuregelung, längstens bis zum 31.12.2010 zugelassen.

Die ARGE Oberhausen verfasst regelmäßig Controllingberichte. Auf der Basis eines gemeinsamen Steuerungssystems vereinbart die Trägerversammlung mit der Geschäftsführung der ARGE jährlich überprüfbare Ziele, die durch Indikatoren, Richtgrößen und Leitwerte konkretisiert werden.

Feststellung

Die Aufnahme von Zielen in die Zielvereinbarung begrüßen wir.

IT-Verfahren

Als IT-Verfahren werden in der ARGE Oberhausen für den Leistungsbereich das A2LL und für den Vermittlungs- und Beratungsbereich das VerBis Verfahren eingesetzt. Insbesondere in der Einführungsphase gab es erhebliche Probleme mit dem Programm A2LL. Auch nach der Stabilisierung im Laufe des Jahres 2005 blieben ganz massive Probleme und Mängel bestehen. So gibt es einen sehr umfangreichen Umgehungslösungen-Katalog, mit dessen Hilfe das IT-System zu der korrekten Leistungsbearbeitung und zur Umsetzung des aktuell geltenden Rechtsstandes gebracht werden kann. Dabei handelt es sich um Excel-Tabellen. Die Behebung der schwerwiegenden Fehler soll bis Januar 2008, alle weiteren Fehler bis Juni 2008 behoben werden. Trotz der genannten Kritik hält die BA derzeit offiziell noch an dem Einsatz von A2LL fest. Dementsprechend nutzt auch die deutliche Mehrzahl der ARGEn noch A2LL.

Personal

Die ARGE selbst ist nicht Leistungsträger, sondern nimmt die Aufgaben im Auftrag der beiden Träger wahr. Zur Aufgabenerledigung sind 252 vollzeitverrechnete Stellen vorgesehen. Nach dem Stand vom 31.12.2006 waren davon 238,5 Stellen besetzt.

Durch den uneinheitlichen Personalkörper mit zwei Dienstherren (Kommune, Agentur) bestehen unterschiedliche Bewertungs- und Vergütungsstrukturen sowie unterschiedliche Beförderungs- und Höhergruppierungspraktiken durch die Arbeitgeber. Zwischen einzelnen Mitarbeitern gibt es zum Teil erhebliche Lohn- und Gehaltsunterschiede. Dieses kann zu Disparitäten und zu organisatorischen Problemen führen. Mit den derzeit bestehenden Strukturen der ARGE sind diese Schwierigkeiten nicht zu lösen. Zusätzliche Mitarbeiter werden ausschließlich befristet eingestellt, und die Jahresverträge werden nur teilweise verlängert.

Das Finanzvolumen des SGB II Bereiches (der kommunale Anteil beträgt bereits fast 11 Prozent des Verwaltungshaushaltes) macht deutlich, dass gerade für diesen Bereich geeignete Mitarbeiter benötigt werden. Es kann allerdings festgehalten werden, dass aus dem Bestand des Personals der Stadt Oberhausen kompetente Mitarbeiter/Innen zur ARGE gewechselt haben. Überwiegend sind die kommunalen Mitarbeiter/Innen als Teamleiter, Fallmanager, Controller und Widerspruchssachbearbeiter sowie in der Qualitätssicherung tätig.

Seit Oktober 2006 setzt die ARGE einen Ermittlungsdienst nach entsprechender Schulung der Mitarbeiter (zwei Vollzeitstellen) zur Verfolgung von Leistungsmissbrauch ein. Die Mitarbeiter haben monatliche Statistiken zu erstellen. Der Erfolg des Ermittlungsdienstes lässt sich aus den Einsparungen der ersten fünf Monate des Jahres 2007 erkennen, die über 60.000 Euro betragen.

> **Feststellung**
>
> Die Einrichtung eines effektiven Ermittlungsdienstes hilft, Leistungsmissbräuche zu verringern, und führt deshalb zu Einsparungen.

Mit Vereinbarung vom 20.06.2006 hat die ARGE Oberhausen die Heranziehung Unterhaltspflichtiger auf die Stadt Oberhausen übertragen. Die

Organisationseinheit „Unterhaltsheranziehungsstelle“ nimmt die Aufgabe entgeltlich für die ARGE wahr. Die Abtrennung der Unterhaltsverfolgung bringt für die Leistungsgewährung Vorteile, weil die Sachbearbeitung von diesen Aufgaben befreit ist und das nötige Fachwissen an einer Stelle gebündelt wird. Durch die spezialisierte Bearbeitung des Bereiches Unterhalt sind höhere Einnahmen zu erwarten.

Die Unterhaltsleistungen werden von der Stadt Oberhausen vereinnahmt. Sie fließen zu 60 Prozent an die Agentur für Arbeit und zu 40 Prozent an die Kommune.

Feststellung

Die Abtrennung der Unterhaltssachbearbeitung von der Leistungsgewährung und die Festlegung der Einnahmeverteilung werden von uns begrüßt.

Hinzu kommt, dass bei einer Spezialisierung der Unterhalt nicht mehr hinter der Leistungsgewährung zurücksteht, da der „Druck“ aus dem Verfahren genommen wird.

Kennzahlendarstellung

Vorbemerkung

Der Bereich der ARGEn wird vielfältig geprüft durch die Bundesagentur, die kommunalen Rechnungsprüfungsämter und die Bundes- und Landesrechnungshöfe. Die Übertragung auf die kreisfreien Städte und Landkreise erfolgte zunächst als Selbstverwaltungsaufgabe und wurde mit der Änderung des AG SGB II im Juni 2007 in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung umgewandelt. Damit sind die Handlungsspielräume der Kommunen stark eingeschränkt worden.

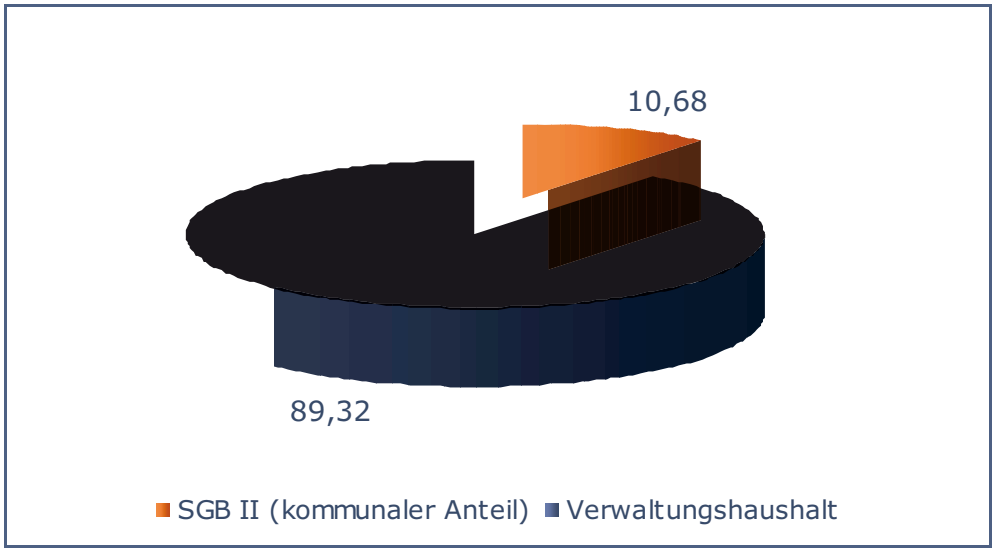
Aus den oben genannten Gründen betrachten wir lediglich die materiellen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, soweit die kommunale Seite betroffen ist.

Anteil der kommunalen Ausgaben nach dem SGB II am Verwaltungshaushalt

Im Jahr 2005 betrug der Zuschuss für die Grundsicherung für Arbeitssuchende der Stadt Oberhausen 34.403.147 Euro; im Jahr 2006 ist der Zuschussbedarf bereits auf 38.840.523 Euro gestiegen. Der Anstieg begründet sich durch die Zunahme von Leistungsbeziehern.

Der Anteil der Ausgaben für Unterkunft, Heizung und einmaliger Beihilfen nach dem SGB II an den Ausgaben des Verwaltungshaushalts der Stadt Oberhausen beträgt im Jahr 2006 über zehn Prozent. Grafisch wird der Anteil im Jahr 2006 durch das folgende Bild verdeutlicht:

Anteil der kommunalen Ausgaben des SGB II am Verwaltungshaushalt 2006 in Prozent

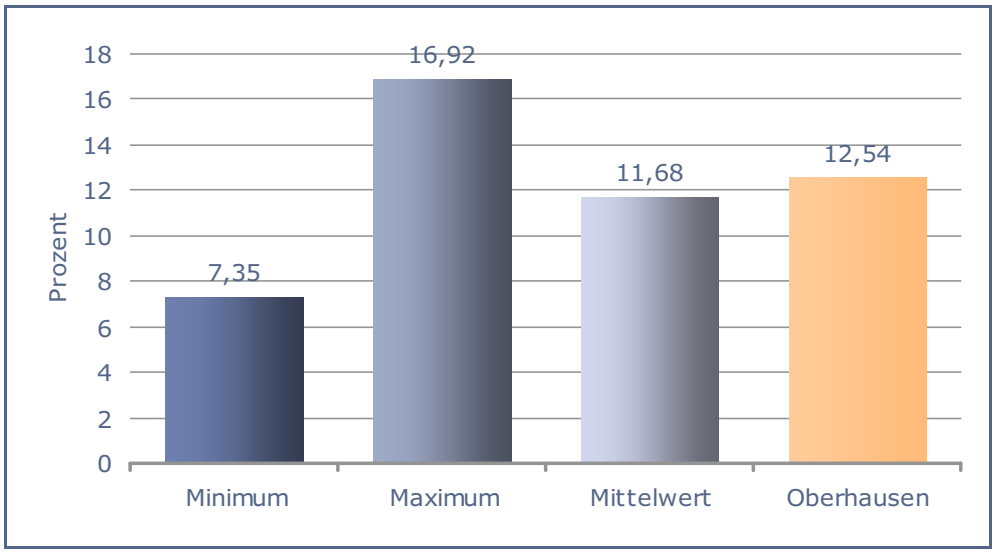


SGB II Quote

Als SGB II Quote definieren wir den Anteil der Leistungsbezieher nach dem SGB II an der Gesamtbevölkerung der Kommune. Die durchschnittliche Anzahl der Leistungsbezieher der ARGE Oberhausen liegt im Jahr 2006 bei 27.369. Im Jahr 2005 bezogen 24.497 Menschen Leistungen nach dem SGB II.

Dies ergibt einen Anteil an der Gesamtbevölkerung von 12,54 Prozent (11,19 Prozent im Jahr 2005). Im interkommunalen Vergleich stellt sich der Anteil wie folgt dar:

SGB II Quote im Jahr 2006 im interkommunalen Vergleich



Der Vergleich zeigt, dass in der Stadt Oberhausen eine überdurchschnittlich hohe SGB II Quote zu verzeichnen ist. Entsprechend belastet ist auch der kommunale Haushalt.

Die sozialen Belastungen im Ruhrgebiet sind ausgeprägter als in anderen Regionen des Landes. Die Anteile der SGB II-Empfänger werden daher auch für das Cluster 3 zum Vergleich dargestellt:

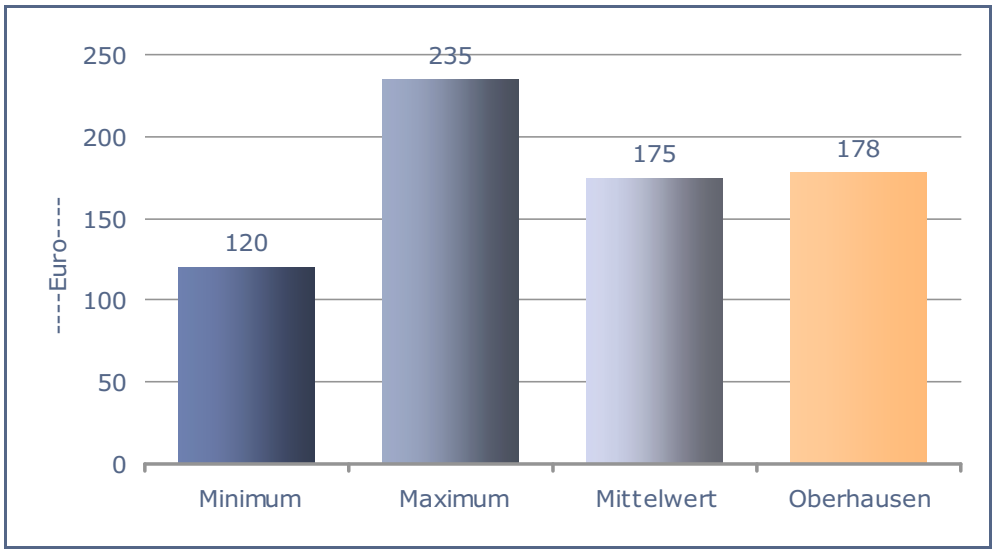
SGB II Quote im Jahr 2006 im Cluster 3			
Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Stadt Oberhausen**
10,45	16,92	13,83	12,54

Während im Bereich des SGB III aufgrund des Konjunkturaufschwungs die Integrationen gestiegen sind, ist dieser Aufschwung im SGB II erst viel später zu spüren, da hier überwiegend Langzeitarbeitslose betreut werden. Erst wenn der Bestand an Fachkräften aus der Agentur abgebaut ist, werden auch Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Zuschussbedarf der Leistungen nach dem SGB II je Einwohner

Die Höhe des Zuschussbedarfes für kommunale Leistungen nach dem SGB II je Einwohner entwickelt sich in Abhängigkeit von der Ausprägung der SGB II Quote. Die Einstufung des Ergebnisses ergibt sich aus der grafischen Darstellung des interkommunalen Vergleichs der kreisfreien Städte im Jahr 2006.

Zuschussbedarf der kommunalen Leistungen nach dem SGB II je Einwohner, interkommunal im Jahr 2006



Zur besseren Orientierung haben wir eine Klassierung der Werte vorgenommen.

Zuschussbedarf der Leistungen nach dem SGB II in Euro und in Klassen			
120 bis unter 150	150 bis unter 180	180 bis unter 210	210 bis unter 240
6	8	5	4

Die Stadt Oberhausen befindet sich in der Klasse der acht Städte, die einen Zuschussbedarf in Höhe 150 bis 180 Euro je Einwohner zu verzeichnen haben. Neun Städte haben noch höhere Ausgaben je Einwohner zu finanzieren.

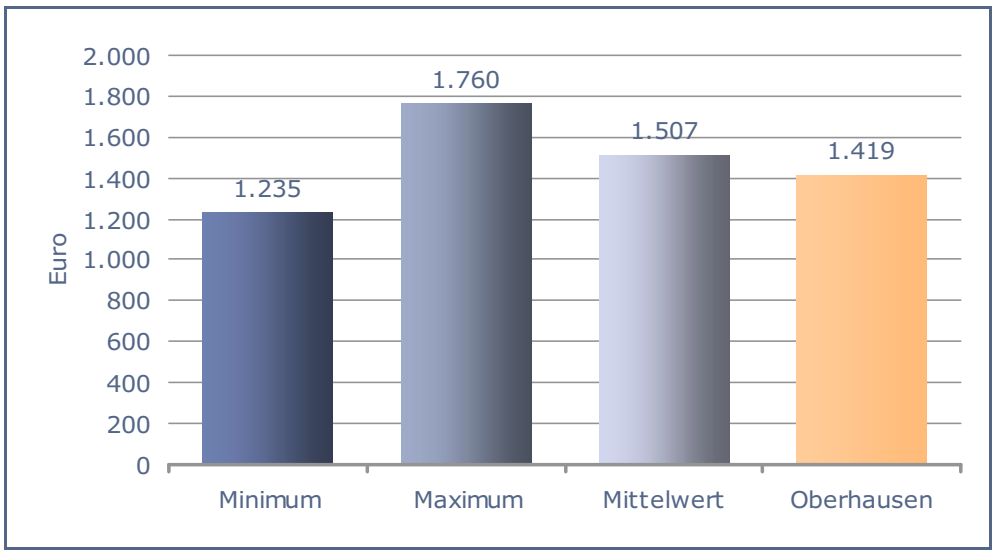
Feststellung

Der Zuschussbedarf für die SGB II Leistungen und die SGB II Quote stehen in einem stimmigen Verhältnis zueinander. Analog zur höheren SGB II Quote übersteigt der Zuschussbedarf je Einwohner den Mittelwert im interkommunalen Vergleich.

Zuschussbedarf der kommunalen Leistungen nach dem SGB II je Leistungsbezieher

Der Zuschussbedarf der Leistungen nach dem SGB II je Leistungsbezieher spiegelt den Anteil an den Kosten der Unterkunft, Heizung und einmaligen Beihilfen je Leistungsbezieher wider, den die Stadt Oberhausen aus kommunalen Mitteln zur Finanzierung aufbringen muss. Die Höhe des Zuschussbedarfes wird maßgeblich durch das Mietniveau in der Stadt Oberhausen bestimmt. Für die Stadt Oberhausen zeigt sich im Vergleich folgendes Bild:

Zuschussbedarf der kommunalen Leistungen nach dem SGB II je Leistungsbezieher, interkommunal im Jahr 2006

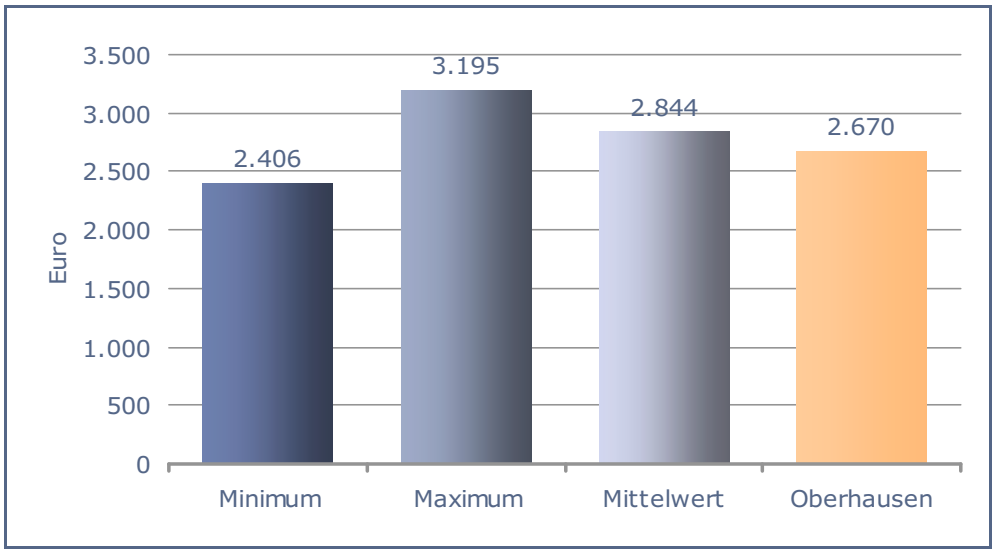


Pro Leistungsbezieher wurden im Jahr 2006 1.419 Euro an kommunalen Leistungen von der Stadt Oberhausen aufgewendet. Mit diesem Wert unterschreitet die Stadt den dargestellten Mittelwert um rund 90 Euro.

Neben dem Mietniveau einer Stadt beeinflusst die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und deren Zusammensetzung die Kostenentwicklung des Zuschussbedarfes nach dem SGB II je Leistungsbezieher. Von den durchschnittlich 14.546 Bedarfsgemeinschaften insgesamt in 2006 in der Stadt Oberhausen leben im Durchschnitt 1,88 Personen in einer Bedarfsgemeinschaft. Damit liegt dieser Wert auf der Höhe des landesweiten Mittelwertes von 1,89. Minimum- und Maximumwert betragen in diesem Vergleich 1,74 und 2,01.

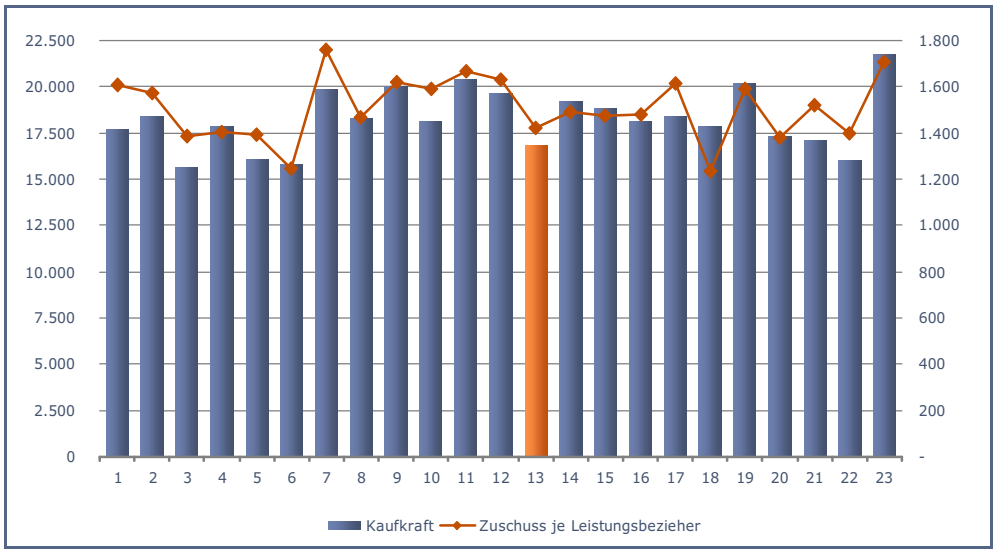
Der Zuschussbedarf für Leistungen nach dem SGB II pro Bedarfsgemeinschaft beläuft sich auf 2.670 Euro. Die folgende Grafik zeigt die landesweiten Vergleichswerte:

Zuschussbedarf für kommunale Leistungen nach dem SGB II im Jahr 2006 pro Bedarfsgemeinschaft



Die Höhe des Zuschussbedarfes für die kommunalen Leistungen nach dem SGB II je Leistungsbezieher entwickelt sich in Abhängigkeit von der Ausprägungen der Kaufkraft. Die Stadt Oberhausen hat im Jahr 2006 pro Einwohner eine Kaufkraft in Höhe von 16.854 Euro und einen Zuschussbedarf in Höhe von 1.419 Euro zu verzeichnen gehabt. Die Korrelation der Werte macht der interkommunale Vergleich der 23 kreisfreien Städte deutlich:

Korrelation des Zuschussbedarfes nach dem SGB II und der Kaufkraft im Jahr 2006



Die Werte der Stadt Oberhausen sind unter der Nr. 13 zu finden.

Fazit

Fazit

Die Stadt Oberhausen wird mit einem Zuschussbedarf je Einwohner und Jahr von 178 Euro für kommunale Leistungen nach den SGB II belastet. Diese Aufwendungen nehmen fast elf Prozent des Verwaltungshaushaltes in Anspruch.

Die Belastung resultiert aus einer hohen Quote von Leistungsberechtigten nach dem SGB II, die mit 12,54 Prozent den landesweiten Mittelwert um beinahe einen Prozentpunkt übersteigt.

Dagegen liegt der Zuschussbedarf je Leistungsbezieher in Höhe von 1.419 Euro unter dem Landesdurchschnitt von 1.507 Euro. Der günstige Wert begründet sich durch den relativ geringen Kaufkraftwert in der Stadt Oberhausen, der Einfluss auf das Mietniveau hat.

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 ihre aufbauorganisatorischen Gestaltung,
- Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der 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 16 Verwaltungsgebäude und 66 Schulkomplexe mit insgesamt rd. 442.407 Quadratmetern Bruttogrundfläche (m² BGF) Grunddaten und Kennzahlen ermittelt.

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

Objekte

Die Schulen werden grundsätzlich inklusive der vorhandenen Lehrschwimmbecken betrachtet. Eine Bereinigung um die Schulen mit Lehrschwimmbecken findet sachgerecht bei der Erhebung der Kennzahlen zu den Versorgungsmedien (Wärme, Strom, Wasser/Abwasser) statt.

Flächen

Die Flächenmaße basieren nach Angaben der Oberhausener Gebäudemanagement GmbH (OGM) auf aktuell gemessenen Werten. Im Rahmen des Flächenmanagements werden aus Vergleichbarkeitsgründen nur reine Verwaltungs-/Bürogebäude ohne Mischnutzung betrachtet.

Bauunterhaltung

Die Bauunterhaltungsausgaben wurden nach Maßgabe der Datenlieferung der OGM ausgewertet.

Personal

Personalkennzahlen (mit Ausnahme von Hausmeistern und Gebäudereinigung) können nicht gebildet werden, da die OGM und ihre Mitarbeiter Dienstleistungen für den Gesamtkonzern Stadt Oberhausen erbringen und eine Zuordnung der auf die Kernverwaltung entfallenden Anteile nicht möglich ist.

Gebäudereinigung

Die Reinigungskräfte der OGM werden wie Eigenreinigungskräfte der Stadt betrachtet und im interkommunalen Vergleich an der Eigenreinigung der anderen Kommunen gemessen.

Die Ausgaben für Reinigungsmittel wurden in einer Summe geliefert und von uns im Verhältnis der Eigenreinigungsflächen den Gebäudekomplexen zugeordnet.

Hausmeisterdienste

Die Hausmeisterausgaben wurden nicht gebäudescharf, sondern bezogen auf Gebäudegruppen von der OGM zur Verfügung gestellt. Da in unserer Untersuchungssystematik Verwaltungsgebäude mit Mischnutzung unberücksichtigt bleiben, wurden die Hausmeisterausgaben der Verwaltungsgebäude auf Basis der zu betreuenden Bruttogrundfläche umgerechnet.

Versorgungsmedien

Die von uns auf Basis einer prozentualen Einsparung analog der Verbrauchsreduzierung durchgeführte Potenzialberechnung für Wärmeenergie ist nach unten zu korrigieren, da, bedingt durch das Wärmelieferung-Contracting, sich die betrachteten Ausgaben neben dem eigentlichen Energieleistungspreis auch auf zusätzliche Beträge für Ersatzinvestitionen, Instandhaltungen, Reinigung und Überprüfungen erstrecken. Die Höhe dieses Anteils müsste im Nachgang zur Analyse der GPA durch die OGM ermittelt werden.

Kennzahlen

Es werden folgende Kennzahlen gebildet, die in den jeweiligen Berichtsabschnitten ausführlich erläutert werden:

- Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft in Prozent
- Erfüllungsgrad Energiemanagement in Prozent
- Personalausgaben der Gebäudewirtschaft je m² BGF (gesamt bewirtschaftete Fläche)
- Ausgaben Bauunterhaltung je m² BGF
- Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF (KIWI-Kennzahl)
    - Ausgaben Versorgungsmedien je m² BGF in Euro
    - Ausgaben Reinigung je m² RF in Euro
    - Ausgaben Hausmeisterdienste je m² RF in Euro

- Flächenverbrauch je Einwohner (KIWI-Kennzahl)
    - m² BGF je Mitarbeiter in Verwaltungsgebäuden
    - m² BGF je Schüler

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 sind. 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 benchmarkbezogene 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 mit Hilfe der Kennzahl „Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft" analysiert. Die Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation bei der Stadt Oberhausen einer zeitgemäßen kommunalen Gebäudewirtschaft entspricht und inwieweit Handlungsbedarfe abzuleiten sind.

Eine vertiefende Betrachtung in einem Teilsegment der Gebäudewirtschaft spiegelt der „Erfüllungsgrad Energiemanagement" wider.

Beide Kennzahlen beruhen auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis standardisierte Fragebögen bilden. Die jeweiligen Antworten werden in fünf Kategorien bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor versehen.

Die fünf Kategorien 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**	**Gewich-tung**
Steuerung und Organisation	**57%**			
Werden gebäudewirtschaftliche Aufgaben zentral innerhalb einer Organisationseinheit wahrgenommen?	j	12	4	**3**
Gibt es strategische Ziel-/Rahmenvorgaben durch die Verwaltungsführung, z.B. Wert- und Substanzerhaltung des Immobilienvermögens, Kostensenkung, Kundenzufriedenheit, Standards…?	j	6	2	**3**
Wurden hieraus operative Ziele abgeleitet und festgelegt?	j	6	2	**3**
Werden Kennzahlen zu einzelnen immobilienwirtschaftlichen Kostenblöcken und Leistungsarten erhoben und ausgewertet?	j	4	2	**2**
Bestehen Kontrakte/Zielvereinbarungen mit den Nutzern?	j	2	2	**1**
Werden Sonderleistungen der zentralen Gebäudewirtschaft schriftlich durch denn Nutzer beauftragt und gesondert abgerechnet?	j	4	4	**1**
Findet ein regelmäßiger Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen Nutzer und zentraler Gebäudewirtschaft statt?	j	2	2	**1**
Bestehen für die Nutzer Anreize zur Kostensenkung?	j	2	1	**2**
Besteht ein zentrales, Datenbank unterstütztes Gebäudeinformationskataster mit dem Ziel einer ganzheitlichen Steuerung des Gebäudebestandes (insbesondere Flächenmanagement?) Im Optimalfall ein Raumbauch	j	9	3	**3**
Gibt es zur Identifizierung und Realisierung von Nutzungspotenzialen eine systematische Vorgehensweise (Flächenmanagement, Portfolioanalysen o.ä)?	j	3	1	**3**
Technisches Gebäudemanagement	**80%**			
Wird die Instandhaltung (Bau/TGA) systematisch vorausschauend geplant, durchgeführt und dokumentiert?	j	12	4	**3**
Sind für den technischen Bereich Standards festgelegt?	j	2	1	**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?	j	4	4	**1**
Infrastrukturelles Gebäudemanagement	**69%**			
Werden Reinigungsverträge regelmäßig in einem breiten Wettbewerb ausgeschrieben und entsprechen sie einem zeitgemäßen Standard?	j	8	4	**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**

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft				
	j / n	**Punkt-wert**	**Skalie-rung**	**Gewich-tung**
Sind für die infrastrukturellen Aufgaben Standards festgelegt und dokumentiert?	j	4	4	**2**
Wurden oder werden bei den Hausmeistern durchgreifende Optimierungen durchgeführt, z.B. sind Ihnen – neben ihrer klassischen Hausmeistertätigkeit – typische gebäudewirtschaftliche Aufgaben übertragen worden (per Dienstanweisung, Verfügung…), hat eine Poolbildung stattgefunden, wurden etwaige Abenddienste optimiert? Gibt es Checklisten?	n	0	0	**1**
Kaufmännisches Gebäudemanagement	**59%**			
Sind die Gebäudewerte bekannt (Anschaffungs- / Wiederbeschaffungszeitwerte)?	j	8	4	**2**
Sind gebäudewirtschaftliche Produkte gebildet worden? Gibt es einen Produktplan?	j	4	2	**1**
Gibt es eine immobilienbezogen Kosten- und Leistungsrechnung?	j	3	1	**3**
Gibt es ein zentrales immobilienspezifisches outputorientiertes Controlling?	j	3	1	**3**
Werden Leistungen zwischen GM und Nutzer verursachungsgerecht verrechnet?	j	4	4	**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	2	2	**3**
Gesamt Gewichtung				**57**
Ermittelter Wert		**145**		
Optimalwert			**228**	
Prozent	**64**			

Da bei dieser Kennzahl der Benchmark sachgemäß nur bei 100 Prozent liegen kann, ist ein interkommunaler Vergleich wenig zielführend. Gleichwohl stellen wir aus statistischen Gründen nachfolgend die Klassierung dar.

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
0 - 25	**26 - 50**	**51 – 75**	**76 - 100**
1	9	13	1

Die Stadt Oberhausen befindet sich in dem am stärksten vertretenen Ergebnissegment.

Organisationsoptimierungen – Handlungsfelder

Anzumerken ist zunächst, dass der „Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft" keine (ausschließliche) Bewertung der OGM darstellt, sondern das Thema Gebäudemanagement gesamtstädtisch beleuchtet.

Mit der Zentralisierung aller facilitären Aufgaben in einer Organisationseinheit (OGM) hat die Stadt Oberhausen die Grundlagen für einen ganzheitlichen und damit professionellen Umgang mit dem Themenfeld Gebäudemanagement gelegt.

Ergebnisse dieser Strukturen sind die Entwicklung vertiefter Fachkenntnisse in den verschiedenen Aufgabenfeldern des Gebäudemanagements sowie die Ausnutzung interdisziplinärer Synergien innerhalb der OGM.

Die OGM hält zwischenzeitlich umfassende, aufgabenbezogene Datenbestände vor, die als Basis für die Bildung von Einheitspreisen dienen sollen. Es fehlt die Zusammenführung objektbezogener Kosten zu einem ganzheitlichen Gebäudecontrolling ausgerichtet an der GEFMA 200 Struktur, um Portfolioentscheidungen der Kernverwaltung auf Vollkostenbasis untermauern zu können.

Unserer Auffassung nach sollte ein organisatorisch und inhaltlich gut aufgestelltes kaufmännisches Gebäudemanagement vollumfänglich und zeitnah in der Lage sein, Kosten- und Leistungsdaten objektscharf zu liefern. Diese müssen allerdings auch vom Nutzer Kernverwaltung eingefordert werden.

Die Kernverwaltung als Nachfrager gebäudewirtschaftlicher Dienstleistungen manifestiert sich in Form von sechs Bauherrenbereichen. Hier steht deutlich die Nutzungssicht der Gebäude im Vordergrund. Gesamtstädtische Aspekte - Haushaltskonsolidierung und Eigentümersichtweise - treten dahinter zurück.

Dementsprechend wurden bislang keine Konzepte für ein Portfolio- sowie strategisches Flächen- und Nutzungsmanagement erstellt, welches die Fachbereichsanforderungen und Planungen kritisch hinterfragt, die Neben- und Abendnutzungen von Gebäuden optimiert und somit einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leistet.

Feststellung

Wesentliche Grundlagen für ein professionelles Gebäudemanagement wurden durch die OGM erarbeitet und sind in der operativen Geschäftstätigkeit auch umgesetzt.

Die strategische Steuerung des Gebäudebestandes durch die Stadt, welche auf ihrer Eigentümerfunktion beruht, ist verbesserungsbedürftig. Es gilt, die (Flächen-)Bedarfe der Fachbereiche und die Nutzung dieser Flächen aufgabenkritisch zu hinterfragen sowie den damit verbundenen Kosten gegenüberzustellen. Diese Informationen sollten in eine gesamtstädtische Planung mit entsprechendem Vollzugscontrolling einfließen.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

Steuerung und Organisation, Kaufmännisches Gebäudemanagement

- Bündelung aller immobilienwirtschaftlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten in der OGM,
- hierdurch Aufbau zentraler Datenbestände zu immobilienwirtschaftlich relevanten Kostentreibern,
- Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung für die zu erbringenden Einzelleistungen, aber noch keine Zusammenführung zu einer Gesamtkostenbetrachtung je Gebäude, z.B. auf Basis der GEFMA-200 Richtlinie oder DIN 18960,
- Flächendeckender Aufbau von Leistungskatalogen und Entwicklung von Einheitspreisen durch OGM und Schnittstelle OGM bis 2009,
- keine Zielvereinbarungen mit den Nutzern, z.B. im Hinblick auf den Flächenverbrauch, keine zentralen Flächenvorgaben durch die Verwaltungsführung und damit unzureichende Steuerung des Flächenverbrauches,
- keine Zusammenführung von Fachplanungen (z.B. Schulentwicklungsplan) und gebäudewirtschaftlicher Aspekte (optimale Gebäudeauslastung) unter dem Gesichtspunkt der Haushaltskonsolidierung,

- keine Entrichtung kostendeckender Entgelte für die Nutzung städtischer Gebäude durch Dritte,

- kein (finanzieller) Druck auf Bauherrenbereiche zur Optimierung/Reduzierung von Neben- und Abendnutzungen der Gebäude.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen einen stärker strategisch geprägten Umgang mit dem vorhandenen Gebäudebestand. Oberste Zielsetzungen sollten eine effektive Flächenauslastung und eine Reduktion auf die zur Aufgabenerfüllung der Stadt notwendigen Flächen sein.

Weiterhin bedingt dies:

- die Entwicklung von (messbaren) strategischen Flächenzielen sowie den weiteren Ausbau operativer Zielvorgaben durch den Verwaltungsvorstand in Absprache mit den Fachbereichen,

    - vollständig verursachungsgerechte und transparente Kostenzuordnungen und –verrechnungen für Fachbereiche, aber auch für Drittnutzer (Vereine),

    - ein aktives Flächenmanagement: vereinbarte Standards, Sanktionierungsmöglichkeiten, im Gegenzug Anreizwirkungen bei den Gebäudenutzern schaffen,

- die Einführung eines Zielcontrollings zur Überprüfung von Zielerreichungsgraden, um ggf. eine Neupositionierung initiieren zu können,

- den Aufbau eines Portfoliomanagements, welches die Nutzungsintensität jedes Gebäudes umfasst (Haupt- und Nebennutzungen), eine Gesamtkostenbetrachtung jedes Gebäudes umgerechnet auf eine Flächeneinheit ermöglicht und die weitere Komponenten, wie Gebäudesubstanz, geografische Lage und weiche Faktoren berücksichtigt, um daraus Entscheidungen über die strategische Entwicklung der Fläche (Nutzung, Verkauf, kostendeckende Vermietung) abzuleiten.

Technisches Gebäudemanagement

Das technische Gebäudemanagement wird von uns in den nachfolgenden Kapiteln „Bauunterhaltungsausgaben Hochbau" und „Versorgungsmedien, Energiemanagement" näher gehend betrachtet und bewertet. Die im Rahmen des Erfüllungsgrades Gebäudewirtschaft ausgemachten inhaltlichen Potenziale werden an diesen Stellen konkretisiert und weiter ausgeführt.

Infrastrukturelles Gebäudemanagement

Auch das infrastrukturelle Gebäudemanagement wird bezogen auf die dortigen Hauptkostenblöcke Reinigung und Hausmeisterdienste weitergehend betrachtet und analysiert. Die im Rahmen des Erfüllungsgrades Gebäudewirtschaft auszumachenden Potenziale werden monetär und organisatorisch detailliert bewertet und in umsetzungsfähigen Handlungsempfehlungen konkretisiert.

Erfüllungsgrad Energiemanagement

Erfüllungsgrad Energiemanagement				
	j / n	**Punkt-wert**	**Skalie-rung**	**Gewich-tung**
Steuerung und Organisation	**79%**			
Gibt es ein zentrales Energiemanagement? D.h. sind alle Informationen und Kompetenzen zum Thema Energie an einer Stelle gebündelt und organisatorisch zusammengeführt?	j	12	4	**3**
Bestehen strategische Zielvorgaben seitens der Verwaltungsführung und Politik für das Energiemanagement/die Energiebewirtschaftung?	j	6	2	**3**
Bestehen für das Energiemanagement konkrete messbare/quantifizierbare Ziele?	j	8	4	**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?	j	4	4	**1**
Werden die Energieverbräuche und –kosten periodengerecht und unterjährig systematisch erfasst, überwacht und ausgewertet?	j	9	3	**3**
Werden flächen- und objektbezogene Energiekennwerte als Basis zur Grobeinordnung von Gebäuden gebildet?	j	12	4	**3**
Werden zur Bildung von Energiekennwerten einheitliche Bezugsflächen verwendet und fortgeschrieben (insbesondere Flächenzu- und -abgänge)?	j	8	4	**2**
Werden die ermittelten Wärmeverbräuche auf der Basis der einschlägigen DIN-Vorschriften witterungsbereinigt?	j	8	4	**2**
Wird das Energiecontrolling EDV-gestützt durchgeführt?	j	6	3	**2**
Finden in regelmäßigen Abständen Erfahrungsaustausche auf interkommunaler Ebene statt?	n	0	0	**1**
Bestehen konkrete Überlegungen zur gemeinsamen interkommunalen Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Energiemanagements?	n	0	0	**1**
Optimierung der Betriebstechnik	**71%**			
Wird die Regelungstechnik hinsichtlich Nutzungszeiten und Temperaturen in den einzelnen Gebäuden optimal ausgenutzt?	j	8	4	**2**
Erfolgen Belegungs- und Nutzungsoptimierungen unter dem Aspekt der Energieeffizienz und ist dies als dauerhafter Prozess angelegt?	j	2	1	**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	3	3	**1**
Modernisierung/Sanierung/Neubau	**61%**			
Gibt es dokumentierte Energiestandards für Neubau-, Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen?	n	0	0	**2**

Erfüllungsgrad Energiemanagement				
	j / n	**Punkt-wert**	**Skalie-rung**	**Gewich-tung**
Werden in regelmäßigen Abständen und auf der Basis des Energiecontrollings Gebäude-analysen und –begehungen durchgeführt	j	6	3	**2**
Wird eine mehrjährige Prioritätenliste auf der Basis der Grob- und Feinanalysen der Gebäu-de geführt und jährlich fortgeschrieben?	j	8	4	**2**
Werden zur Entscheidungsfindung Wirtschaft-lichkeitsuntersuchungen unter Einbeziehung von Folgekosten vorgenommen?	j	3	3	**1**
Vertragsmanagement/Tarifsystem	**83%**			
Werden Energielieferverträge und –tarife in regelmäßigen Abständen überprüft und ggf. angepasst?	j	8	4	**2**
Besteht eine interkommunale Zusammenar-beit bei der Energiebeschaffung?	n	0	0	**1**
Wird bei Vertragsneugestaltungen neben der konventionellen Strategie auch die Variante Contracting geprüft?	j	4	4	**2**
Erfolgt eine aktive und stets aktuelle Ausei-nandersetzung mit den öffentlichen Förder-programmen zur (Teil-finanzierung) von energetischen Maßnahmen?	j	4	4	**1**
Öffentlichkeitsarbeit	**17%**			
Erfolgt eine kontinuierliche Öffentlichkeitsar-beit?	J	2	2	**1**
Gibt es einen jährlichen Energiebericht und entspricht er einem zeitgemäßen Standard?	n	0	0	**2**
Nutzer/Motivation	**90%**			
Werden die Nutzer durch zielgerichtete und laufende Informationen für das Thema Ener-gie sensibilisiert und/oder durch Anreizmodel-le in die Verantwortung genommen?	j	6	3	**2**
Sind die Hausmeister in die betriebstechni-schen Anlagen umfassend eingewiesen und erfolgen in regelmäßigen Abständen fachliche Unterweisungen?	j	8	4	**2**
Sind in Dienstanweisungen für die Hausmeis-ter auch spezifische Regelungen zum Ener-giemanagement enthalten oder gibt es sogar eine DA „Energie"? Gibt es im Bereich der Gebäudetechnik Wartungs- und/oder Check-listen für die Hausmeister mit entsprechen-den Dokumentationspflichten?	j	4	4	**1**
Ermittelter Wert		**153**		
Optimalwert			**208**	
Prozent	**74**			

Analog zu den Ausführungen zum Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft wird auch hier ein Hinweis über die Klassierung gegeben.

Erfüllungsgrad Energiemanagement in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
0 - 25	**26 - 50**	**51 – 75**	**76 - 100**
1	2	9	4

Die Stadt Oberhausen befindet sich in dem am stärksten vertretenen Ergebnissegment.

Organisationsoptimierungen – Handlungsfelder

Die Energiebewirtschaftung der städtischen Immobilien wird zentral durch die OGM wahrgenommen. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung waren folgende Aspekte auffällig:

- professionelle unterjährige Steuerung des Energiemanagements auf operativer Ebene (Organisation, Datentransparenz, Kennzahlen mit Hilfe von Standard- und Spezialsoftware),
- angemessener Einsatz von Betriebs- und Regelungstechnik,
- klare Einbindung des Energiemanagements in das technische Gebäudemanagement (Prioritätenliste in Abstimmung mit anderen Gewerken),
- europaweite Ausschreibung von Stromlieferungen,
- Anreizmodelle für Nutzer „weniger kann mehr sein" vorhanden.
- Bislang sind die strategischen Zielvorgaben der Stadt Oberhausen an das Energiemanagement noch nicht klar ausformuliert, sondern ergeben sich lediglich aus verschiedenen – operativen - Vorgaben (Leistungsverzeichnis, Temperaturvorgaben, etc.),
- Belegungen und Nutzungen städtischer Gebäude berücksichtigen Aspekte der Energieeffizienz nur unzureichend (z.B. mangelnde Konzentration von Abendnutzungen von Schulgebäuden, städtisches Portfoliomanagement),
- bauliche Energiestandards –jenseits der gesetzlichen Vorgaben- sind bislang nicht erarbeitet worden,
- jährliche Energieberichte werden bislang nicht erstellt,
- kein interkommunaler Austausch/interkommunale Zusammenarbeit vorhanden.

Feststellung

Das bei der OGM angesiedelte Energiemanagement überzeugt durch seine professionelle Tätigkeit.

Empfehlung

Wir empfehlen eine intensive Auseinandersetzung mit den verbesserungswürdigen Aspekten, wobei der räumlichen und zeitlichen Konzentration der Gebäudenutzung eine wesentliche Rolle im Rahmen von Energieeinsparungen (Wärme, Strom) zukommt. Potenzialausweisungen hierzu finden sich im Kapitel Versorgungsmedien.

Personal

Ansatzpunkt der Betrachtung sind die Personalausgaben der mit gebäudewirtschaftlichen Aufgaben betrauten Mitarbeiter, um hieraus ableiten zu können, mit welchem personellen Aufwand (qualitativ und quantitativ) Gebäudewirtschaft realisiert wird. Dieses erfolgt unabhängig von der organisatorischen und/oder rechtlichen Ausgestaltung in der jeweiligen Kommune.

In Verbindung mit der betreuten Gesamtfläche ergibt sich hieraus eine Aussage, mit welchen Personalausgaben der einzelne m² BGF bewirtschaftet wird.

Personalausgaben der Gebäudewirtschaft je m² BGF

(gesamt bewirtschaftete Fläche = alle eigenen und angemieteten Flächen)

Einbezogen werden:

- Leitungsfunktionen inkl. zugeordneter Stäbe und Unterstützungsbereiche (soweit eindeutig zuzuordnen),
- Personal- und Organisationsmanagement (soweit eindeutig zuzuordnen),
- kaufmännisches Gebäudemanagement,
- technisches Gebäudemanagement,

- infrastrukturelles Gebäudemanagement (unberücksichtigt bleiben hierbei die Personalausgaben für Hausmeister und Reinigungskräfte),
- ein einheitlicher Aufgabenkatalog, der die o.a. Funktionen weiter konkretisiert.

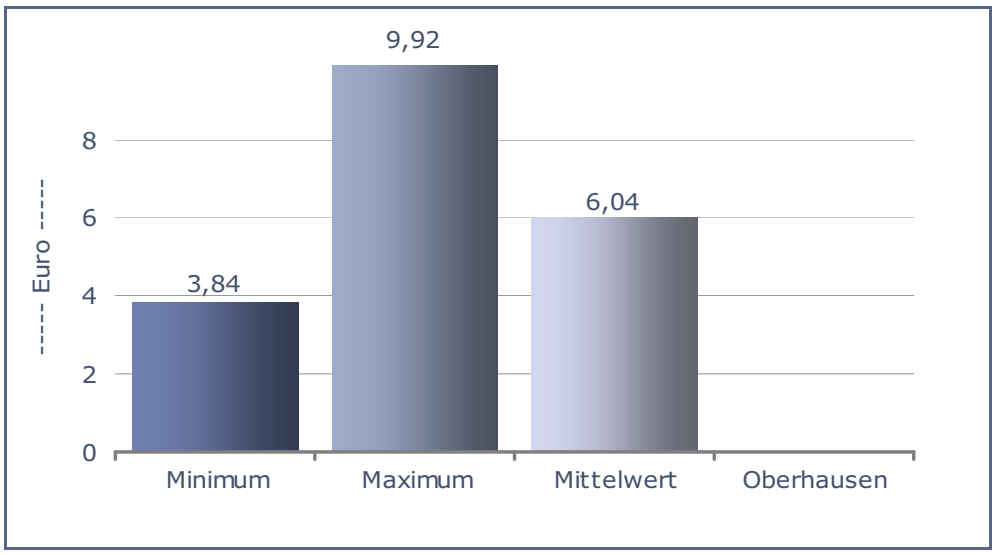
Feststellung

Die Kennzahl konnte in Oberhausen nicht gebildet werden, da die OGM den Personal- und Flächenanteil, welcher auf die Kernverwaltung entfällt, nicht beziffern konnte.

In der Phase der Datenerhebung wie auch in der anschließenden Analyse hat sich gezeigt, dass die Kommunen hinter scheinbar gleich lautenden Aufgabenwahrnehmungen unterschiedliche Tätigkeiten und Prozesse verstehen. Daneben ist festzustellen, dass die Personalausgaben nicht in jeder Kommune ohne Fehlerquoten zu ermitteln waren. Wir weisen an dieser Stelle deshalb darauf hin, dass der interkommunale Vergleich lediglich eine Annäherung an ein einheitliches Leistungsspektrum darstellen kann.

Interkommunaler Vergleich

Personalausgaben GW je m² BGF (gesamt)



Klassierungen

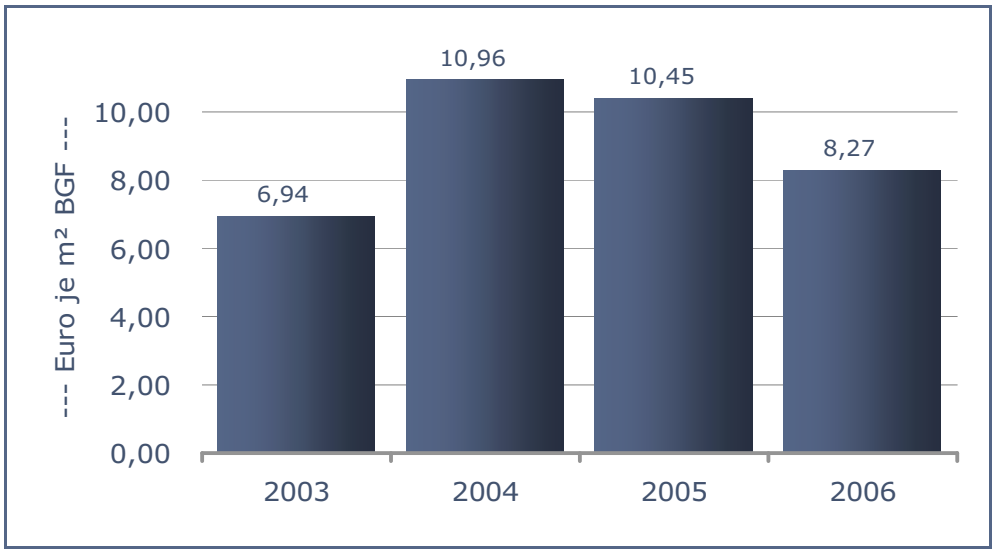
Personalausgaben GW in Euro je m² BGF (gesamt)			
Ergebnisse in Klassen			
bis 3,99	**4,00 - 5,99**	**6,00 - 7,99**	**über 8,00**
1	13	4	2

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.

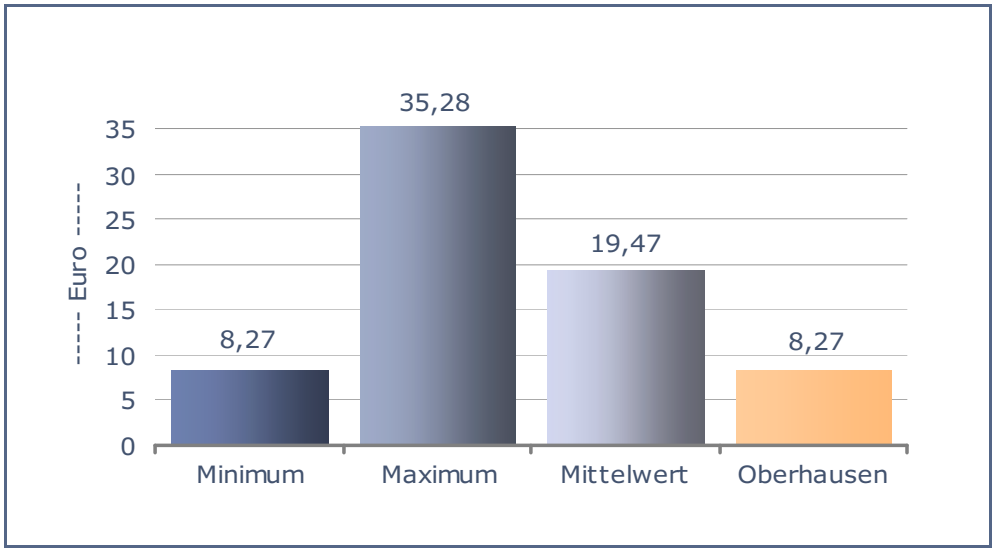
Intrakommunale Entwicklung



Der Verlauf der Bauunterhaltungsausgaben schwankt in Abhängigkeit vom Volumen der auf Basis der Prioritätenlisten abgearbeiteten Instandhaltungs- sowie unvorhergesehener Bauunterhaltungsmaßnahmen.

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben Bauunterhaltung je m² BGF



Inwieweit die von der Stadt Oberhausen eingesetzten Finanzmittel und somit der zuvor aufgezeigte Wert für das Jahr 2006 grundsätzlich als problematisch oder auskömmlich für eine Substanz erhaltende, nachhaltige Bauunterhaltung zu bewerten sind, zeigt die Reflektion der eingesetzten Mittel am zu unterhaltenden immobilen Wert.

Ausgaben der Bauunterhaltung			
Ausgaben in 2006 gesamt	Immobiler Vermögenswert	Prozent Bauunterhaltung vom Vermögenswert	Ausgaben je m² BGF
3.659.987	287.681.936	1,27	8,27

Ausgaben der Bauunterhaltung prozentual vom Gebäudevermögen			
Ergebnisse in Klassen			
bis 0,4	**0,5 – 0,8**	**0,9 – 1,2**	**über 1,2**
0	2	6	12

Die Stadt Oberhausen befindet sich mit ihren Ausgaben der Bauunterhaltung von 1,27 Prozent bezogen auf den zu unterhaltenden immobilen Wert – im Rahmen unserer punktuellen Betrachtung – im obersten Segment.

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 bezogen auf den Lebenszyklus.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Systematische vorausschauende Planung der Instandhaltung in Form gewerkescharfer Prioritätenlisten,
- kein offensichtlicher Instandhaltungsstau,
- umfangreiche Dokumentationsunterlagen für jedes Gebäude vorhanden (Pläne, Zeichnungen, Ausstattung, Mängel, Bewertung),
- keine schriftlich fixierten Bau- und Ausstattungsstandards vorgegeben,
- Nutzung von Jahresverträgen bei wiederkehrenden gleichen Leistungen,
- Abstimmung der Bauunterhaltung mit den Fachplanungen der Bauherrenfachbereiche (auch in Bezug auf evtl. Aufgaben von Gebäuden),
- Zentrales Störungsmanagement (24 Stunden am Tag besetzt).

Handlungsempfehlungen

- Aufstellung von Bau- und Ausstattungsstandards,
- stärkere Einbeziehung der (überzähligen) Hausmeister in die so genannte „kleine" Bauunterhaltung.

Bewirtschaftung

Versorgungsmedien

Kennzahlen

- Verbrauch Wärme in KWh (witterungsbereinigt) je m² BGF
- Verbrauch Strom in KWh je m² BGF
- Verbrauch Wasser/Abwasser in cbm je m² BGF
- Ausgaben Wärme je m² BGF
- Ausgaben Strom je m² BGF
- Ausgaben Wasser je m² BGF

Die Kennzahlen zeigen an, welche Ausgaben bezogen auf die BGF jährlich für die Versorgungsmedien Strom, Wärme, Wasser anfallen.

Wärme

Ein wesentlicher, nicht beeinflussbarer Faktor ist die Witterung. Diese wird durch Miteinbeziehung der Gradtagszahlen nach der VDI-Richtlinie 2067 berücksichtigt.

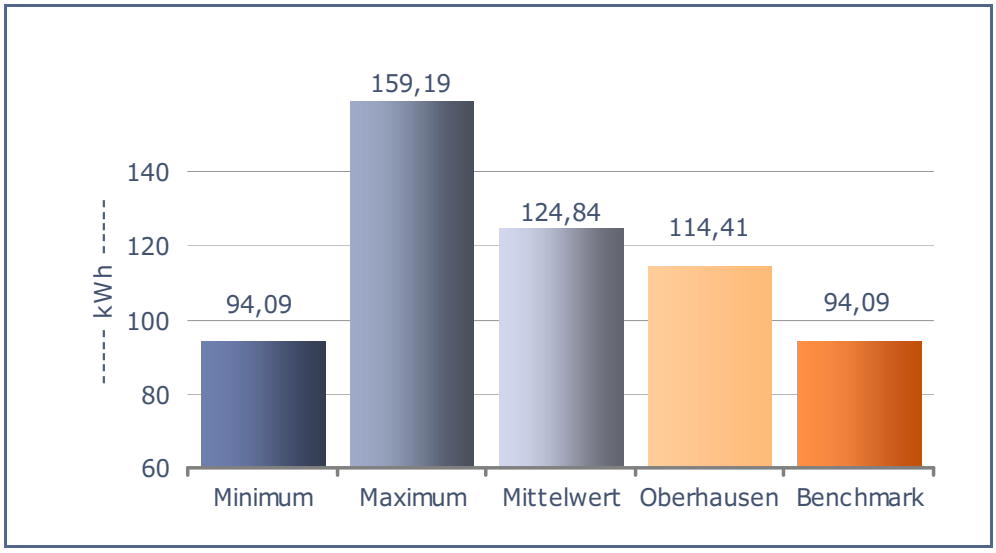
Wärmeenergie - Verbräuche in KWh und Ausgaben in Euro je m² BGF				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Verbrauch in KWh je m² **witterungsbereinigt**	110,31	101,65	109,21	114,41
Ausgaben je m² BGF	5,86	5,89	6,61	7,60

Die Verbräuche schwanken im Zeitablauf. Die OGM sollte analysieren, wodurch die Spitzen verursacht werden. Neben baulichen und technischen Besonderheiten in den einzelnen Jahren, können dafür auch Schwankungen in der Nutzungsintensität (z.B. unterschiedliche Abendnutzungen von Schulen, Lage der Ferien) verantwortlich sein. Die Ausgabenentwicklung je m² BGF dokumentiert den Anstieg der Energiekosten.

Eine Besonderheit von Oberhausen ist das Vorliegen eines Wärmelieferung-Contracting zwischen der OGM und der Stadt Oberhausen auf der einen und der Energieversorgung Oberhausen Aktiengesellschaft (EVO) auf der anderen Seite für die von der OGM zu betreuenden städtischen Objekte. Insofern kann die Ausgabenseite interkommunal nicht verglichen werden.

Interkommunaler Vergleich

Wärmeenergie – Verbrauch in KWh je m² BGF



Klassierungen

Wärmenergie-Verbrauch in KWh			
Ergebnisse in Klassen			
bis 89,99	**90,00-119,99**	**120,00-149,00**	**ab 150,00**
0	9	9	3

Die Stadt Oberhausen befindet sich mit ihrem Wärmeverbrauch bezogen auf das Jahr 2006 in einem unteren, stark repräsentierten Segment - gleichwohl besteht noch ein deutlicher Abstand zum Benchmark.

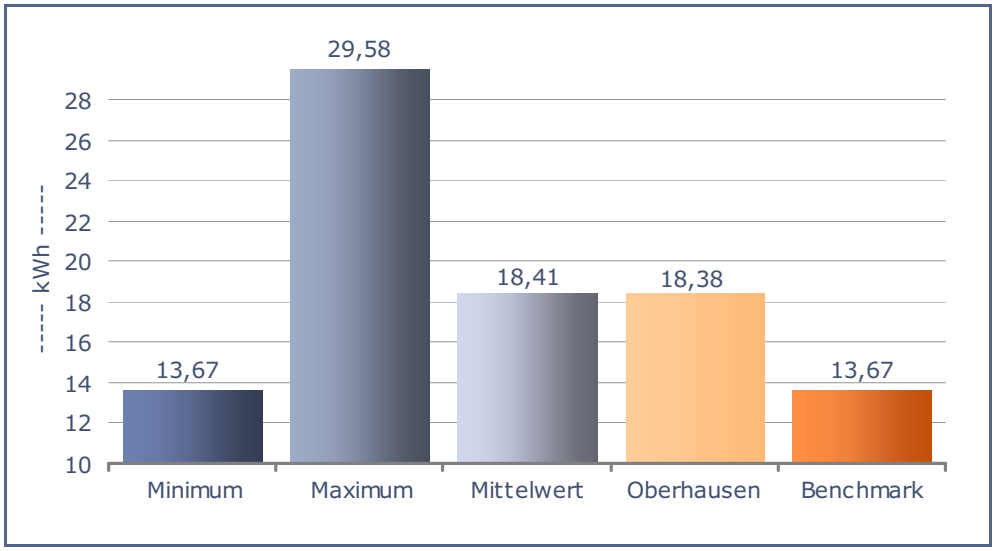
Strom

Stromenergie – Verbräuche in KWh und Ausgaben in Euro je m² BGF				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Verbrauch je m² BGF	17,77	18,06	18,22	18,38
Ausgaben je m² BGF	2,14	2,23	2,38	2,75

Die Stromverbräuche steigen im Betrachtungszeitraum moderat an. Die zugehörigen Ausgaben verdeutlichen den Preisanstieg im Stromsektor

Interkommunaler Vergleich

Stromenergie – in KWh je m² BGF



Klassierungen

Stromenergie-Verbrauch in KWh			
Ergebnisse in Klassen			
bis 14,99	**15,00 - 17,99**	**18,00 - 20,99**	**über 21,00**
3	6	8	4

Ein möglicher Grund für die derzeitige Eingruppierung in der zweithöchsten Klasse kann die nicht optimale räumliche und temporäre Konzentration der Abendnutzungen in den Schulgebäuden und Turnhallen sein. Hier sollte die OGM Ursachenforschung betreiben.

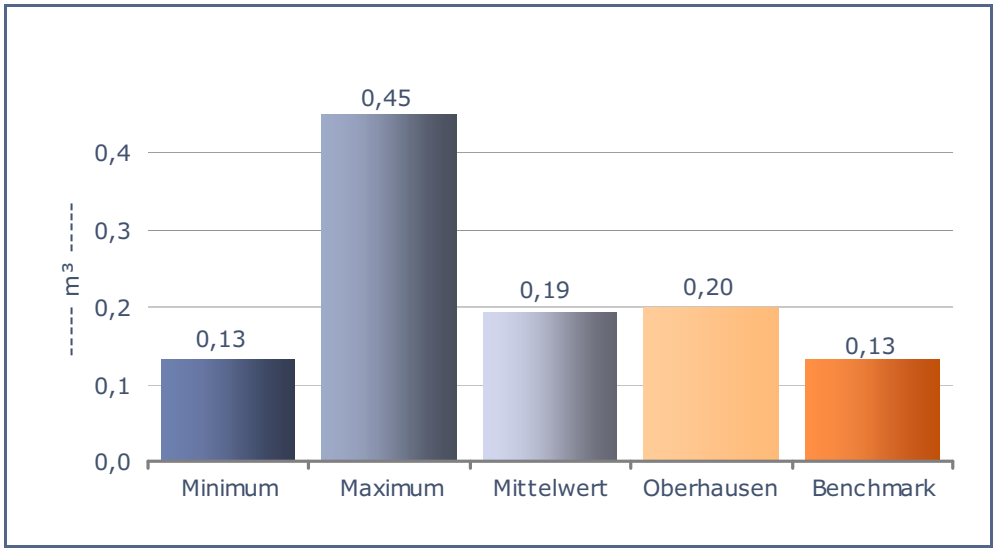
Wasser/Abwasser

Wasser - Verbräuche in m³ und Ausgaben in Euro je m² BGF				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Verbrauch je m² BGF	0,20	0,20	0,19	0,20
Ausgaben je m² BGF	0,48	0,46	0,46	0,48

Sowohl der Wasserverbrauch als auch die zugehörigen Ausgaben sind im Zeitablauf nahezu konstant.

Interkommunaler Vergleich

Wasser/Abwasser – in m³ je m² BGF



Klassierungen

Wasser - Verbrauch in m³			
Ergebnisse in Klassen			
bis 0,149	**0,15 - 0,199**	**0,20 - 0,249**	**über 0,25**
5	10	5	2

Die Stadt Oberhausen befindet sich mit ihrem Wasserverbrauch, bezogen auf das Jahr 2006, im zweithöchsten Segment.

Zusammenfassung

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

Die Energiebewirtschaftung der kommunalen Immobilien wird zentral durch Mitarbeiter der OGM gesteuert. Die Energieverbräuche werden monatlich objektbezogen erfasst und mittels Standardsoftware (EXCEL, Energiemanagementsystem E54) verarbeitet. Es werden Analysen im Zeitablauf vorgenommen sowie Vergleiche mit den einschlägigen VDI-Richtlinien gezogen.

Zu weiteren Aspekten der Organisation und Steuerung der Versorgungsmedien verweisen wir auf unsere Ausführungen im Kapitel „Erfüllungsgrad Energiemanagement".

Die Verbrauchswerte der Versorgungsmedien sind optimierungsfähig. Das zeigt insbesondere der interkommunale Vergleich.

Vertragsseitig besteht ein Wärmelieferung-Contracting bis 2012. Die Stromlieferung wurde aktuell für die Jahre 2008 und 2009 ausgeschrieben.

Interkommunaler Vergleich – Gesamtüberblick

Versorgungsmedien – Ausgaben und Verbrauche im interkommunalen Vergleich					
	Minimum	**Maximum**	**Mittelwert**	**Oberhausen**	**Benchmark**
Verbrauch Wärme in KWh je m² BGF (bereinigt)	94,09	159,19	124,84	114,41	94,09
Ausgaben Wärme je m² BGF in Euro	4,10	8,91	6,65	7,60	
Verbrauch Strom in KWh je m² BGF	13,67	29,58	18,41	18,38	13,67
Ausgaben Strom je m² BGF in Euro	1,87	3,91	2,65	2,75	
Verbrauch Wasser in cbm je m² BGF	0,13	0,45	0,19	0,20	0,13
Ausgaben Wasser je m² BGF in Euro	0,45	1,39	0,75	0,48	0,49

Potenzialberechnung

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

Potenzial Versorgungsmedien		
Versorgungsmedium Wärme		
Verbrauch in kWh je m² BGF - Oberhausen	114,41	V
Benchmark	94,09	B
Potenzial in Prozent	16,80	PV = (V-B)*100/V
Ausgabe je m² BGF in Euro – Oberhausen	7,60	A
Ausgabepotenzial je m² BGF in Euro	1,26	PA = A*P/100
Betrachtete m²BGF – Oberhausen	389.219	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**490.000**	F*PA
Versorgungsmedium Strom		
Verbrauch in kWh je m² BGF - Oberhausen	18,38	V
Benchmark	13,67	B
Potenzial in Prozent	35,73	PV = (V-B)*100/V
Ausgabe je m² BGF in Euro – Oberhausen	2,75	A
Ausgabepotenzial je m² BGF in Euro	1,15	PA = A*P/100
Betrachtete m² BGF – Oberhausen	389.219	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**448.000**	F*PA
Versorgungsmedium Wasser		
Verbrauch in m² je m² BGF - Oberhausen	0,20	V
Benchmark	0,13	B
Potenzial in Prozent	31,58	PV = (V-B)*100/V
Ausgabe je m² BGF in Euro – Oberhausen	0,48	A
Ausgabepotenzial je m² BGF in Euro	0.152	PA = A*P/100
Betrachtete m² BGF – Oberhausen	389.219	F
Potenzial (gerundet)	**59.000**	F*PA

Der zuvor ausgewiesene interkommunale Gesamtüberblick zu den Verbräuchen und den Ausgaben lässt darüber hinaus noch weitere Rückschlüsse zu. Potenziale lassen sich nicht nur durch eine Reduzierung der Verbräuche, sondern auch durch entsprechende Vertragsgestaltungen realisieren.

Konkret hat die OGM in 2007 die Stromlieferung für die städtischen Gebäude, die öffentliche Straßenbeleuchtung und Lichtsignalanlagen für die Vertragszeit 2008 und 2009 europaweit ausgeschrieben, mit einer Einsparung von 10,59 Prozent bezogen auf das Los 2 (städtische Gebäude).

Dieses – von der Stadt Oberhausen ermittelte - Potenzial ist zu dem von uns verbrauchsseitig ermittelten Potenzial hinzuzuaddieren.

Handlungsempfehlungen

- Untersuchung der Verbrauchsabweichungen zum Benchmark, wobei sowohl technische Aspekte als auch die Nutzung der Gebäude Berücksichtigung finden sollten,
- eine verstärkte räumliche Zusammenfassung der Neben- und Abendnutzungen von Schulen und Turn-/Sporthallen auf Schwerpunktstandorte und zeitliche Konzentration auf bestimmte Abende zur Senkung des Wärme- und des Stromverbrauchs sowie
- die mittelfristige Erstellung einer Kosten-/Nutzen-Rechnung für das bislang praktizierte Wärmelieferung-Contracting. Die derzeitige Vertragslaufzeit endet allerdings erst zum 31.12.2012, so dass kein unmittelbarer Handlungsdruck besteht.

Reinigung

Die Stadt Oberhausen reinigt ihre städtischen Immobilien sowohl mit Hilfe von Personal der OGM wie auch durch externe Reinigungsunternehmen. Die Reinigungskräfte der OGM werden interkommunal dem Vergleichsring der Eigenreinigung zugeordnet, da es sich um ehemals städtische Mitarbeiter handelt.

Im Folgenden werden zunächst die Ausgaben und Inhalte der Eigenreinigung behandelt. Anschließend werden die Ergebnisse zur Fremdreinigung aufgeführt und letztlich Kennzahlen zum Gesamtbereich Reinigung dargestellt.

> **Feststellung**
>
> Die Qualität der vorgelegten Unterlagen und durchgeführten Gespräche mit Vertretern der OGM zeigen einen professionellen Umgang mit dem Thema Gebäudereinigung auf.

Ausgaben der Eigenreinigung in Euro je m² RF

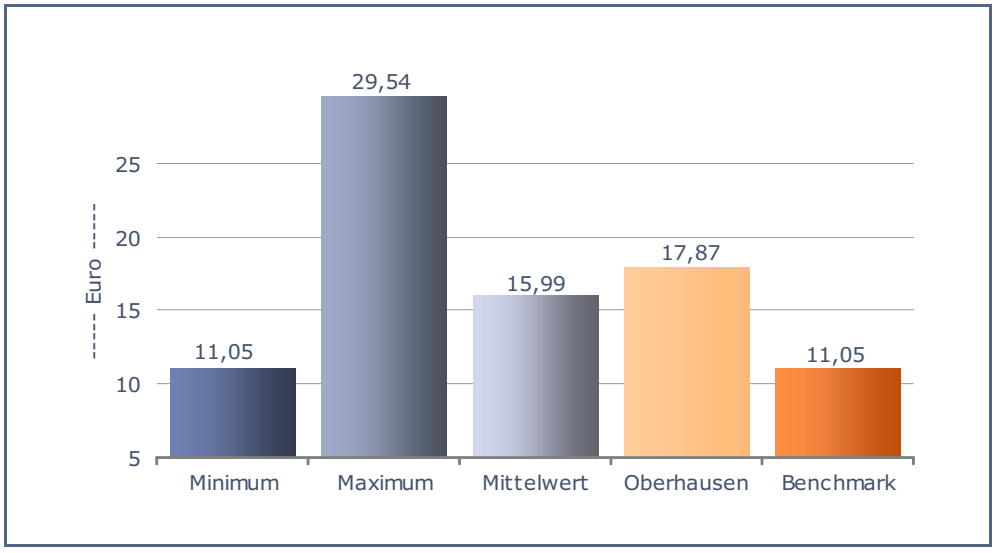
Die Kennzahl gibt an, welche Ausgaben bezogen auf die von eigenen Reinigungskräften bearbeitete Fläche jährlich für die Gebäudereinigung aufgewendet werden. Hierbei wird auf die Unterhaltsreinigung (Boden) abgestellt.

Ausgaben der Eigenreinigung in Euro je m² RF	
	2006
Personalausgaben	2.105.122
Ausgaben Reinigungsmittel	75.469
Reinigungsfläche in m²	122.039
Ausgaben/m² RF	17,87

Auf eine Betrachtung der Reinigungsausgaben im Zeitvergleich verzichten wir, da die Aufgabe Gebäudereinigung erst seit dem 01.01.2006 in Händen der OGM liegt.

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben Eigenreinigung je m² RF



Klassierungen

Ausgaben Eigenreinigung je m² RF			
Ergebnisse in Klassen			
10,00 - 12,99	**13,00 - 15,99**	**16,00 - 19,99**	**über 20,00**
7	7	5	2

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

Im interkommunalen Vergleich der Eigenreinigung positioniert sich die Stadt Oberhausen im Segment zwischen 16,00 Euro und 19,99 Euro.

Maßgebliche Gründe für dieses Ergebnis sind:

- Die aufgeführten Reinigungsrichtwerte (für die manuelle Reinigung) bewegen sich regelmäßig unterhalb der Leistungswerteskalen, wie sie von verschiedenen Verbänden/Institutionen (REFA, KGST) veröffentlicht werden,

- die von der Verwaltungsführung vorgegebenen Reinigungsstandards (Intervalle).

Dagegen sind Jahresarbeitszeitkonten für eine flexible Gestaltung der Arbeitszeiten nach Bedarf bereits eingeführt. Darüber hinaus wird auf die zeitintensive und aus reinigungstechnischen Gesichtspunkten nicht notwendige Grundreinigung verzichtet und stattdessen in den Ferien eine erweiterte Unterhaltsreinigung durchgeführt.

Bei einer Eigenreinigungsquote, bezogen auf die Verwaltungsgebäude und Schulen, von knapp 36 Prozent und einer Reinigungsfläche von 122.039 m² liegen nicht unerhebliche Einsparpotenziale vor.

Potenzialberechnung (gilt nur für Optimierung der ER)

Quantifizierung Potenzial Eigenreinigung		
Ausgaben je m² RF in Euro - Oberhausen	17,87	A
Benchmark	11,05	B
Potenzial je m² RF in Euro	6,82	P = A-B
Betrachtete m² RF – Oberhausen	122.039	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**832.000**	P*F

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 (siehe hierzu auch unterstützend: „Fluktuationsanalyse BPG Prüfungs- und Beratungsgesellschaft mbH, S. 59 ff und Anlage Reinigung 1").

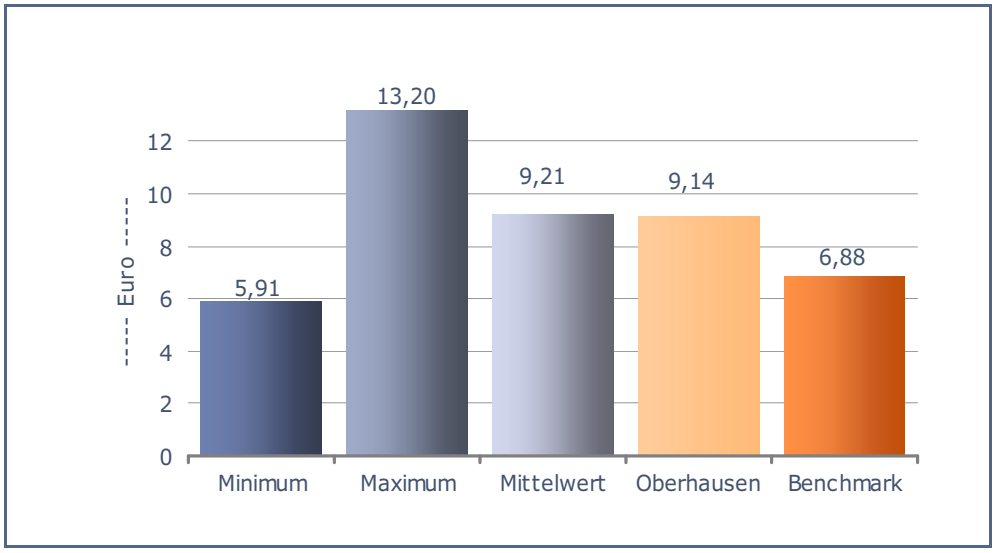
Ausgaben der Fremdreinigung in Euro je m² RF

Die Kennzahl gibt an, welche Ausgaben bezogen auf die von Reinigungsunternehmen bearbeitete Fläche jährlich für die Gebäudereinigung aufgewendet werden. Hierbei wird auf die Unterhaltsreinigung (Boden) abgestellt.

Ausgaben der Fremdreinigung in Euro je m² RF	
	2006
Ausgaben Fremdreinigung	2.020.081
Reinigungsfläche in m²	221.049
Ausgaben/m² RF	9,14

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben Fremdreinigung je m² RF



Klassierungen

Ausgaben Fremdreinigung je m² RF			
Ergebnisse in Klassen			
5,00 – 6,99	**7,00 – 8,99**	**9,00 – 10,99**	**über 11,00**
2	4	10	1

Die Stadt Oberhausen positioniert sich im Vergleichsjahr 2006 über dem Benchmark.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

Bestimmend für die o.a. Positionierung waren die bis einschließlich April 2007 geltenden Verträge mit den bisher tätigen Reinigungsfirmen.

Im November 2006 hat die OGM die Gebäudereinigung europaweit neu ausgeschrieben, wodurch seit Mai 2007 Einsparungen erzielt werden.

Nach Berechnung der OGM sinken die Reinigungsausgaben auf ca. 71 Prozent des vorherigen Wertes über alle Gebäudegruppen, was übertragen auf die von uns betrachteten Verwaltungs- und Schulgebäude, Reinigungsausgaben von 6,49 Euro je m² RF bedeuten wird.

Damit liegen die Fremdreinigungsausgaben der Stadt Oberhausen zukünftig unterhalb unseres Benchmarks des Jahres 2006.

Potenzialberechnung (gilt nur für Optimierung der FR)

Quantifizierung Potenzial Fremdreinigung		
Ausgaben je m² RF in Euro – Oberhausen	9,14	A
Benchmark	6,88	B
Potenzial je m² RF in Euro	2,26	P = A-B
Betrachtete m² RF – Oberhausen	221.049	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**500.000**	P*F

Feststellung

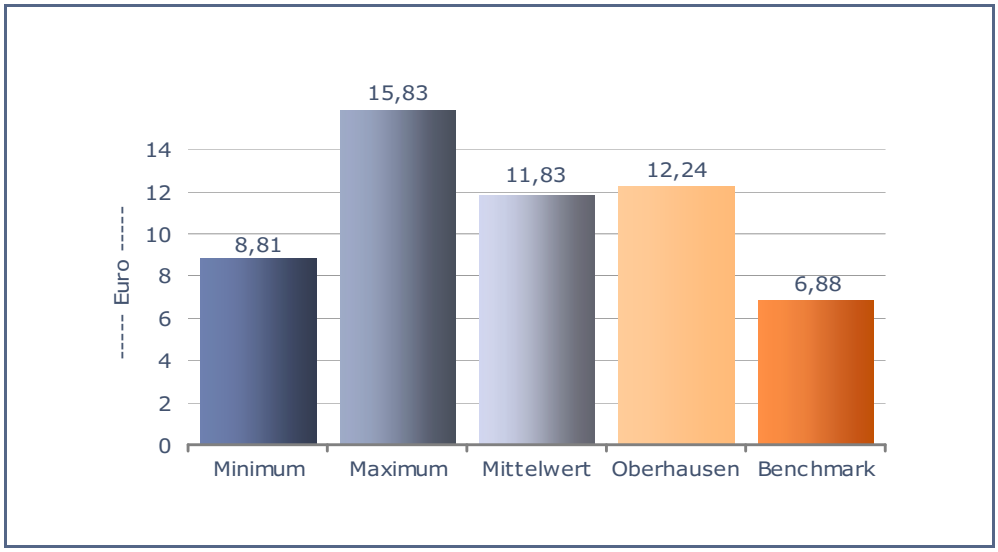
Die Stadt Oberhausen platziert sich durch die europaweite Ausschreibung zukünftig unterhalb des Benchmarks.

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

Ausgaben Reinigung je m² RF



Die GPA NRW vertritt als Grundsatz die Position, dass aus Effizienzgründen Fremdreinigung vor Eigenreinigung zu realisieren ist. Dementsprechend ist der für die Gesamtreinigung festgelegte Benchmark der Wert der günstigsten Fremdreinigung.

Klassierungen

Ausgaben Reinigung je m² RF			
Ergebnisse in Klassen			
5,00 – 7,99	**8,00 – 10,99**	**11,00 – 13,99**	**über 14,00**
0	9	8	4

Stärken-Schwächen-Analyse

Die Positionierung beruht auf den bereits unter den Positionen Eigen- und Fremdreinigung dargestellten Gründen. Insbesondere wirken sich die hohen Eigenreinigungskosten je m² RF negativ aus, welche bei einem Umfang von knapp 36 Prozent an der Gesamtreinigungsfläche ein Ausgabevolumen von nahezu 52 Prozent generieren.

Darüber hinaus stellen die bisherigen Reinigungsstandards noch nicht das Minimum dessen dar, wie es zumindest für Schulbauten die DIN-Vorschrift 77400 vorgibt.

Potenzialberechnung

Quantifizierung Potenzial Reinigung		
Ausgaben je m² RF in Euro – Oberhausen	12,24	A
Benchmark	6,88	B
Potenzial je m² RF in Euro	5,36	P = A-B
Betrachtete m² RF – Oberhausen	343.088	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**1.839.000**	P*F

Handlungsempfehlungen

Einen Teil der folgenden Handlungsempfehlungen hat die Stadt Oberhausen –zumindest teilweise- vorweggenommen:

- Anpassung der Reinigungsleistung der OGM-eigenen Reinigungskräfte bis zu 90 Prozent des marktüblichen Niveaus in drei Schritten, beginnend mit dem 01.01.2008,
- Reduzierung der Eigenreinigungsquote auf 15 Prozent des Stellenplanes gemessen am aktuellen Stand unter Ausnutzung der natürlichen Fluktuation.

Feststellung

Die Stadt Oberhausen hat mit der Einleitung der vorgenannten Maßnahmen wesentliche Schritte in Bezug auf die Optimierung der Gebäudereinigung vollzogen. Gleichwohl sollten diese Maßnahmen vor dem Hintergrund der Haushaltssituation der Stadt Oberhausen nur als Zwischenschritt betrachtet werden.

Weitere Handlungsempfehlungen unsererseits sind dementsprechend:

- Vollständige Angleichung der Leistungswerte der Eigen- an die Fremdreinigung,
- Verzicht auf eine Angleichung der Leistungswerte in drei Schritten, sondern unverzügliche Anpassung,
- Gewährung von Abfindungszahlungen als monetäres Anreizmodell zur Beschleunigung des sozialverträglichen Ausstiegs aus der Eigenreinigung,

- Verzicht auf die Beibehaltung einer 15-prozentigen Eigenreinigungsquote,
- Reduzierung von Reinigungsstandards:
    - Strikte Anwendung der DIN-Vorschrift 77400. Für Sammlungs-, Lehrmittel- und sonstige Nebenräume reicht danach in der Regel eine wöchentliche Reinigung aus, für Klassenräume sind zwei Reinigungsdurchgänge pro Woche hinreichend,
    - Reduzierung des Reinigungsintervalls in Büroräumen auf einmal wöchentlich.
- Weitere Optimierung über aktives Flächenmanagement (vgl. hierzu Ausführungen im entsprechenden Kapitel).

Hausmeisterdienste

Ausgaben Hausmeisterdienste je m² RF in Euro

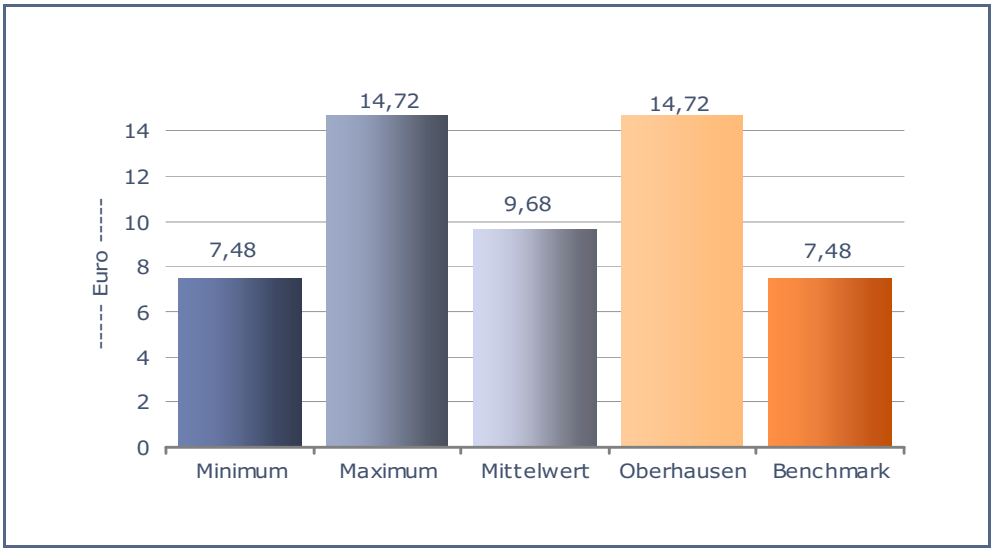
Die Kennzahl gibt an, welche Bruttopersonalausgaben der Hausmeister bezogen auf die RF jährlich für den Hausmeisterdienst aufgewendet werden.

Ausgaben Hausmeisterdienste je m² RF in Euro				
Jahr	**Personalausgaben**	**Externe Dienste**	**Reinigungsfläche in m²**	**Ausgabe je m² RF**
2006	4.857.571	191.8252	343.088	14,72

Dazu ist anzumerken, dass Springerdienste durch eigenes und externes Personal im Wert von 232.540 Euro unberücksichtig blieben, da diese nicht eindeutig den betrachteten Gebäudegruppen (Verwaltungs- und Schulgebäude) zugeordnet werden konnten. Insofern ist die o.a. Kennzahl ein konservativ ermittelter Näherungswert.

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben Hausmeisterdienste je m²



Klassierungen

Ausgaben Hausmeisterdienste je m² RF			
Ergebnisse in Klassen			
5,00 - 6,99	**7,00 - 8,99**	**9,00 - 10,99**	**über 11,00**
0	11	6	3

Die Ausgaben für Hausmeisterdienste der Stadt Oberhausen bilden im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte mit einem Abstand von über 2,50 Euro zu den nächst platzierten Städten den Maximumwert ab. Den Benchmark überschreiten die Ausgaben der Stadt Oberhausen für Hausmeisterdienste um gut 100 Prozent.

Feststellung

Die Hausmeisterausgaben bilden mit Abstand den Maximumwert im interkommunalen Vergleich. Die Kennzahlausprägung offenbart dringenden Handlungsbedarf.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

Die Hausmeisterdienste sind organisatorisch in die OGM eingebettet und werden gemäß dem Anforderungsprofil der Fachbereiche der Stadt Oberhausen wahrgenommen.

Maßgebliche Gründe für die negative Kennzahlenausprägung sind:

- Der Grundsatz, jeder Schule einen allein für diesen Gebäudekomplex zuständigen Hausmeister zuzuordnen, unabhängig von der zu betreuenden Gebäudefläche und trotz räumlicher Nähe der Objekte (Ballungsraum),
    - daraus folgend die ungleiche Arbeitsbelastung der Schulhausmeister,
    - verbunden mit unterschiedlichen Hausmeisterausgaben je m² RF/BGF betreuter Fläche.
- Vorhalten von Präsenzhausmeistern in Verwaltungsgebäuden,
- zwar Übertragung der Schlüsselgewalt an Sportvereine für die Nutzung von Sport- und Turnhallen, gleichwohl viele (bezahlte) Überstunden für Schließdienste in den Abendstunden und an Wochenenden,
- mangelnde Beeinflussung der Nutzer zur zeitlichen Konzentration von Veranstaltungen in den Abendstunden (z.B. Klassenpflegschaftsversammlungen, Weihnachtsfeiern, etc. in Schulen auf wenige Termine, statt gesondert je Klasse),
- unzureichende Konzentration von Abendnutzungen für Schulgebäude, Sport- und Turnhallen auf wenige räumliche Schwerpunktstandorte.

Die Themen Flächenmanagement und die sich daraus ableitenden Flächenreduktionen sowie die demografische Entwicklung der Schülerzahlen verschärfen die Problematik in Zukunft noch.

Die Schulhausmeister sind wie oben beschrieben den Objekten direkt zugeordnet. Die ihnen zugewiesene Fläche ist – bezogen auf die Empfehlungen beispielsweise der KGSt – als zu gering zu bewerten. Die KGSt hat in ihrem Gutachten „Wirtschaftlicher Hausmeisterdienst in Schulen" Empfehlungen für die quantitative Personalbemessung ausgesprochen. Danach können bei Zugrundelegung der normalen Aufgaben eines Hausmeisters rund 10.000 bis 12.000 Quadratmeter Reinigungsfläche unter optimalen Voraussetzungen betreut werden.

Abschläge sind bspw. für starke Beanspruchungen des Hausmeisterdienstes durch außerschulische Nutzung in den Abendstunden vorzu-

nehmen oder auch im Fall betreuungsintensiver Objekte. Da im Rahmen unserer Betrachtung eine Einzelfallprüfung nicht möglich ist, reduzieren wir den empfohlenen Wert pauschal um rd. 25 Prozent und legen somit beispielhaft 7.500 m² RF als Maßstab zugrunde.

Für Oberhausen ergeben sich bezogen auf die Schultypen folgende Werte:

Hausmeistertätigkeiten im Schulsektor				
Objektgruppen	**RF in m²**	**Stellen**	**Betreute Fläche je Stelle**	**Betreuungsquote in Prozent***
Grundschulen	99.511	41,92	2.374	32
Hauptschulen	25.314	7,47	3.389	45
Realschulen	22.607	4,00	5.652	75
Gymnasien	54.714	6,78	8.070	108
Gesamtschulen	55.142	10,00	5.514	74
Förderschulen	21.125	6,5	3.250	43
Berufskollegs	35.555	8,74	4.068	54
Springerdienste		2,00	Nach Bedarf	
Gesamtbetrachtung	313.968	87,41	3.592	48

*bezogen auf 7.500 m² RF als Sollvorgabe

In Oberhausen kommt auf eine vollzeitäquivalente Stelle im Schulhausmeisterbereich ein durchschnittlich zu betreuendes Flächenvolumen von 3.592 m² RF. Dies ist weniger als die Hälfte des von uns zugrunde gelegten Flächenwertes.

Auf Basis der Vorgabe von 7.500 m² RF Betreuungsvolumen errechnet sich folgender Stellenbedarf:

Hausmeistertätigkeiten im Schulsektor			
Objektgruppen	Reinigungsfläche in m²	Aktuelles Stellenvolumen	Erforderliches Stellenvolumen
Schulen gesamt	313.968	87,41	41,86

Dabei handelt es sich um einen rein rechnerischen Wert, der naturgemäß keine geografischen und anderen Faktoren (beispielsweise Leistungsstandards) berücksichtigen kann. Insofern fällt das tatsächliche Einsparpotenzial möglicherweise geringer aus. Die Einsparungen dürften sich jedoch in der Größenordnung der bereits von der BGP Beratungs- und Prüfungsgesellschaft mbH genannten 16 Vollzeitstellen bewegen

zuzüglich zumindest eines Anteils der 20 Stellen, welche auf die abendlichen Schließ- und Pförtnerdienste entfallen.

Potenzialberechnung

Quantifizierung Potenzial Hausmeisterdienste		
Ausgaben je m² RF in Euro – Oberhausen	14,72	A
Benchmark	7,48	B
Potenzial je m² RF in Euro	7,24	P = A-B
Betrachtete m² RF – Oberhausen	343.088	F
Potenzial in Euro (gerundet)	**2.484.000**	P*F

Handlungsempfehlungen

Aus den vorliegen Informationen lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

- Mehrfachbetreuung mehrerer Objekte durch einen Hausmeister bzw. Bildung von Hausmeisterteams für Gebäudegruppen (Hausmeisterpools), zusammengestellt nach verschiedenartigen handwerklichen Qualifikationen,

- Einsatz der aufgrund der Optimierungsmaßnahmen dann überzähligen Hausmeister z.B. im Bereich der so genannten „kleinen Bauunterhaltung", sofern keine anderen sozialverträglichen Einsatzmöglichkeiten gefunden werden können,

- Reduzierung von Leistungsstandards (z.B. Botengänge, nicht gebäudespezifische Aufgaben),

- sowohl räumliche als auch zeitliche Konzentration der Abendnutzungen von Schulen und Turn-/Sporthallen zur Reduktion der Arbeitszeiten der Hausmeister,

- grundsätzlich Übertragung der Schlüsselgewalt in Schulen auf Nutzer (z.B. Lehrer bei Klassenpflegschaftssitzungen, etc.). Dort wo dies nicht möglich ist, Einrichtung eines „ambulanten Schließdienstes" statt des stationären Hausmeisters,

- komplette Übertragung der Schlüsselgewalt auf raumnutzende Vereine und andere Dritte, bei gleichzeitiger Verantwortlichkeit für eine potentielle Schadensentstehung,

- Überprüfung, ob und inwieweit Hausmeister in Verwaltungsgebäuden notwendig sind, andere Kommune verzichten bereits ganz auf Präsenzhausmeister in Verwaltungsgebäuden.

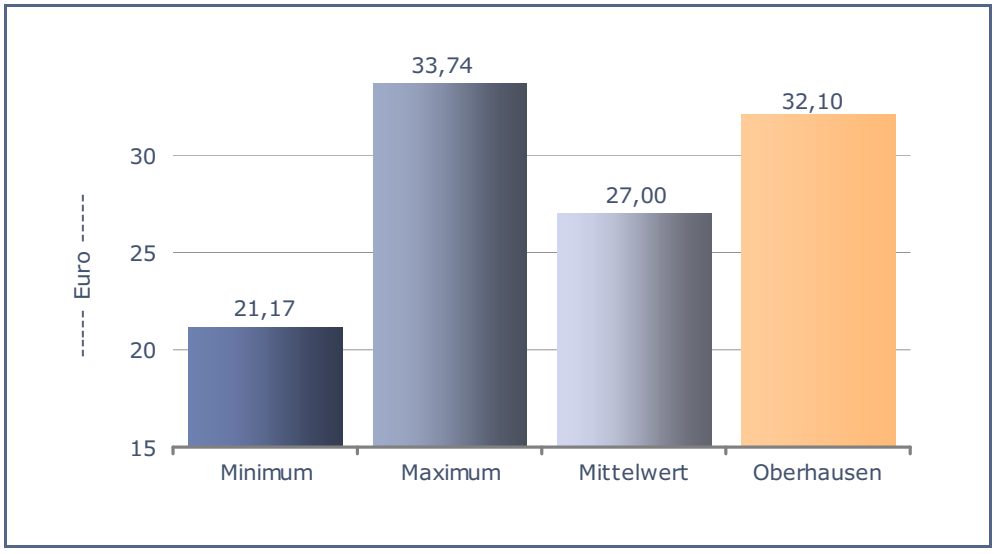
KIWI-Kennzahl: Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF

Die Kennzahl gibt an, welche Ausgaben bezogen auf die Bruttogrundfläche jährlich für die Bewirtschaftung (Versorgungsmedien, Reinigung und Hausmeisterdienste) angefallen sind.

Die zuvor gebildeten Kennzahlen zu den Versorgungsmedien, der Reinigung sowie den Hausmeisterdiensten fließen nunmehr auf Basis der Bruttogrundflächen zusammen.

Interkommunaler Vergleich

Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF



Klassierungen

Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF			
Ergebnisse in Klassen			
21,00 - 24,99	**25,00 - 28,99**	**29,00 - 32,99**	**über 33,00**
6	9	5	1

Die Bewirtschaftungausgaben liegen nahe dem interkommunalen Maximum.

Potenzialberechnung

Das im Folgenden ausgewiesene Potenzial fasst die zuvor im Rahmen der Einzelbetrachtung gewonnenen Ergebnisse zusammen. Hierbei wird auf die absoluten Werte abgestellt und als Kennzahl der Einwohnerbezug zugrunde gelegt.

Quantifizierung Potenzial Bewirtschaftungsausgaben		
Versorgungsmedien		
- Wärme	490.000	A
- Strom	448.000	A
- Wasser/Abwasser	59.000	A
Reinigung	1.839.000	A
Hausmeisterdienste	2.484.000	A
Gesamt	**5.320.000**	G
Einwohner	218.181	EW
Gesamtpotenzial je Einwohner	**24,38**	G/EW

KIWI-Bewertung

Aus den Einzelbetrachtungen leiten sich Handlungsmöglichkeiten ab, die durch das ausgewiesene Potenzial beziffert werden und angesichts der angespannten Finanzlage der Stadt Oberhausen gleichsam Handlungsnotwendigkeiten begründen.

Ist-Situation:

- Die Verbräuche der Versorgungsmedien weichen von den Benchmarks ab.

- Die Ausgabenseite der Versorgungsmedien ist derzeit nicht optimierungsfähig bzw. ist bereits optimiert. So sind die Wärmelieferungen noch bis 2012 an einen Contractingvertrag gebunden. Die Stromleistungen wurden durch die OGM aktuell europaweit ausgeschrieben. Insofern wurde hier bereits das Optimierungspotenzial erschlossen.

- Die Kennzahlenwerte des Jahres 2006 im Bereich der Reinigungsleistungen zeigen Handlungsbedarf auf. Allerdings sind auch hier bereits Optimierungspotenziale durch die OGM erschlossen worden. So sollen die Leistungswerte der Eigenreinigung an die der Fremdreinigung stufenweise angenähert werden, bei gleichzeitiger Reduzierung der Eigenreinigungsquote auf 15 Prozent unter Ausnutzung der natürlichen Fluktuation. Darüber hinaus wurde

mit Wirkung von Mai 2007 die Fremdreinigung neu ausgeschrieben, wodurch ebenfalls Einsparungen realisiert werden.

- Der ermittelte Kennzahlenwert der Hausmeisterdienste als Maximum des interkommunalen Vergleiches sowie das daraus abzuleitende Potenzial impliziert Handlungsbedarf.

- Maßgebliche Gründe für die Positionierung im Bereich der Hausmeisterdienste sind die Gestellung von Präsenzhausmeistern für jede einzelne Schule, die weitgehende Wahrnehmung von Schließdiensten durch die Hausmeister und die verbesserungsfähige Konzentration der Abendnutzungen von Schulen.

- Die für eine Steuerung notwendige Datentransparenz liegt bei der OGM vor, die operative Abwicklung der Leistungen wird von dort professionell gewährleistet.

- Steuerungsdefizite liegen in einer betriebswirtschaftlich unzureichenden Raumnutzungsplanung sowie einer optimierungsbedürftigen Nutzerbeeinflussung durch die Stadt Oberhausen. Beispielhaft sind hier über mehrere Abende verstreute Klassenpflegschaftssitzungen je Schule zu nennen, mit negativen Auswirkungen auf die Ausgaben für Hausmeisterdienste, Wärmelieferung und Stromverbrauch.

- Die Bewirtschaftungsausgaben sind von uns vor dem Hintergrund der extrem kritischen Haushaltssituation zu würdigen. Hieraus leitet sich unmittelbarer Handlungsdruck ab, alle erdenklichen Maßnahmen zur Reduzierung der Bewirtschaftungsausgaben auf das individuelle Optimum zu ergreifen. Als Handlungsfelder kommen grundsätzlich alle betrachteten Einzelkomponenten in Betracht.

Handlungsmöglichkeiten:

- Bei den Versorgungsmedien ist eine zeitnahe Überprüfung sowohl der Verbrauchswerte als auch der vertraglichen Inhalte angezeigt. Ein aktives Flächenmanagement im Sinne einer stärkeren Nutzungskonzentration der Gebäude kann ebenso zur Reduzierung der Verbrauchswerte beitragen.

- Vor dem Hintergrund des aufgezeigten Potenzials sollte die Stadt Oberhausen die Diskussion im Umgang mit der Eigenreinigung weiterführen und den kompletten Ausstieg aus der Eigenreini-

gung ebenso wie das Vorziehen der Anhebung der Leistungswerte thematisieren.

- Die Hausmeisterdienste können durch organisatorische Modifizierungen und Standardreduzierungen (Betreuung mehrerer Schulen durch einen Hausmeister, Übertragung von Schließdiensten auf Nutzer) ihren Beitrag zur Konsolidierung leisten.

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF" mit dem Index 2.

Flächenmanagement

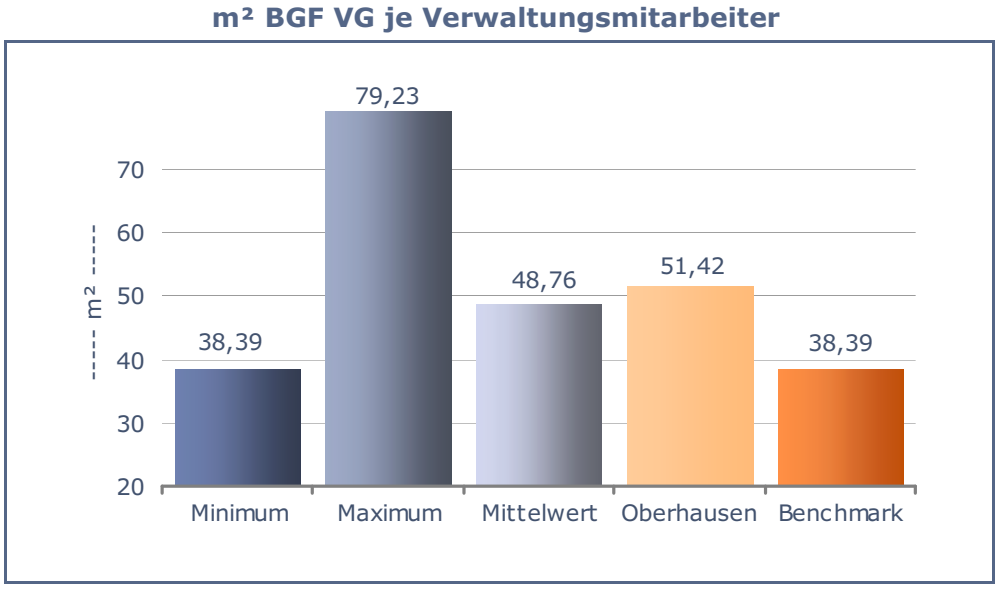
Das Thema Flächenmanagement wird systematisch für Verwaltungsgebäude und Schulen betrachtet.

Die Potenziale, die in einem strategischen Flächenmanagement liegen, sind nachhaltig und können die Einsparmöglichkeiten bei den Betriebs- und Unterhaltungskosten deutlich übersteigen. 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.

Verwaltungsgebäude

Ansatzpunkt sind die zur Verfügung gestellten Flächen für Verwaltungsmitarbeiter (eigene wie auch angemietete Verwaltungsgebäude – VG -).

Interkommunaler Vergleich



Klassierungen

m² BGF VG je Verwaltungsmitarbeiter			
Ergebnisse in Klassen			
35,00 - 44,99	**45,00 - 54,99**	**55,00 - 64,99**	**über 65,00**
9	9	1	2

Auch bei der Stadt Oberhausen ist feststellbar, dass die Flächeneffizienz in den angemieteten Objekten (deutlich) höher liegt als im eigenen Bestand:

- 41,58 m² BGF je Mitarbeiter in angemieteten Objekten
- 59,05 m² BGF je Mitarbeiter in eigenen Objekten

Dieses ist einerseits auf die Baustruktur (zum Teil alte, historische Gebäude) sowie die Belegung mit den flächenintensiveren Vorstandsbereichen nebst Repräsentationsflächen zurückzuführen. Andererseits wird der eigene Bestand oftmals als gegeben angenommen – hingegen werden Anmietungen deutlich mehr unter Kosten- und Effizienzgesichtspunkten hinterfragt.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

Das Flächenmanagement ist der OGM zugeordnet. Die von der OGM wahrzunehmenden Aufgaben und Inhalte des Flächenmanagements sind

in der Anlage 9 zum Leistungsvertrag zwischen der Stadt Oberhausen und der OGM geregelt.

Basis für ein aktives Flächenmanagement ist das Vorhandensein von Informationen über Flächen und das sie nutzende Personal:

- Flächeninformationen nach DIN 277 liegen für annähernd 80 Prozent des Gebäudebestandes vor, Flächeneffizienzkennzahlen können dementsprechend gebildet werden,

- Belegungspläne liegen weitgehend vor. Die Belegung wird von der OGM geplant; die Stadt Oberhausen entscheidet über die tatsächliche Belegung; die Durchführung des Umzugsmanagements erfolgt durch die OGM.

- Kennzahlen zum Flächenverbrauch je Mitarbeiter werden nicht gebildet,

- Kosten je Flächeneinheit können auf Gebäudeebene bedarfsweise zusammengestellt werden, für angemietete Gebäude sind auch differenziertere Informationen vorhanden, für Eigenobjekte sollen Kosten je Büroeinheit im Zuge der Entwicklung von Einheitspreisen bis 01.01.2009 gebildet werden.

- Bislang kein integriertes EDV-Modul zum Flächenmanagement im Einsatz; die Informationen sind auf verschiedene Medien verteilt.

- Die OGM entwickelt Vorschläge zur Flächenoptimierung sowohl auf konkrete Anforderung, als auch aus Eigeninitiative (z.B. bei Auslaufen von Mietverträgen). Dies beinhaltet unter anderem:

    - die laufende Überprüfung der vorhandenen Bausubstanz,

    - die Entwicklung von Entscheidungsvorschlägen für die Stadt Oberhausen zur Aufgabe ineffizienter Gebäude,

    - Kosten-/Nutzen-Rechnungen, insbesondere bei geplanten Umbaumaßnahmen.

- Neue Arbeitsformen wie non-territoriale Büros (d.h. die Auflösung der Zuordnung von Mitarbeitern zu einem festen Arbeitsplatz, wobei sich ca. fünf Mitarbeiter drei Arbeitsplätze teilen), Desksharing und alternierende Telearbeit sind bislang mit Ausnahme des Desk-sharing von Teilzeitkräften bei der Stadt Oberhausen nicht umgesetzt,

- Anreizsysteme für Fachbereiche, nur zwingend benötigte Flächen vorzuhalten, wurden bislang nicht implementiert,

- zentrale Flächenvorgaben sind von der Stadt Oberhausen bislang nicht entwickelt worden, dies erschwert die Einführung eines Flächencontrollings.

Feststellung

Die Datenbasis für ein effektives Flächenmanagement ist weitgehend vorhanden. Die OGM kommt über den Leistungskatalog ihrer Aufgabe, Flächenmanagement-/Flächenoptimierung zu betreiben, nach.

Empfehlung

Wir empfehlen die Einbettung der mehr operativ/situativ geprägten Geschäftstätigkeit der OGM in ein Gesamtkonzept der Stadt Oberhausen, welches sowohl die Interessen der Fachbereiche, als auch gebäudewirtschaftliche Aspekte berücksichtigt und der Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung höchste Priorität einräumt.

Potenzialberechnung Fläche

Quantifizierung Potenzial Fläche Verwaltungsgebäude		
m² BGF je VerwMA – Oberhausen	51,42	F
Benchmark	38,39	B
Potenzial je MA (m² BGF)	13,03	P = F-B
Anzahl MA*	1.189	MA
Potenzial in m² BGF (gerundet)	**15.493**	P*MA

*Bei der Anzahl der Mitarbeiter handelt es sich nur um solche, die die betrachteten Flächen belegen. Bezogen auf alle Flächen und Mitarbeiter erhöht sich das Potenzial entsprechend.

Der Benchmark bildet den derzeitigen Bestwert im interkommunalen Vergleich ab. Gleichwohl sind alle Kommunen des interkommunalen Vergleiches weiter optimierungsfähig. So lassen sich – wie oben angesprochen - zusätzliche Potenziale über eine veränderte Sichtweise von Fläche (Einführung alternativer Arbeitsformen wie Telearbeit, desksharing und non-territorialer Büros) erschließen.

Handlungsempfehlungen

- Bewertung sämtlicher Verwaltungsgebäude im Hinblick auf die Flächeneffizienz, die belegte Fläche je Mitarbeiter sowie die Kosten je Flächeneinheit,

- Erstellung eines Flächenkonzeptes unter Zuhilfenahme des Know-Hows und der Daten der OGM, Optimierung der unter Berücksichtigung der in der Analyse genannten Aspekte mit den Zielen:

    - Flächenreduktion,

    - Flächenkonzentration auf wenige effiziente Standorte,

    - Einstieg/Ausbau in/von alternative/n Arbeitsformen.

Schulen

Ausgangspunkt sind die zur Verfügung gestellten 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 NRW im Rahmen der Datenerhebung ermittelten Kennwerte sind im Hinblick auf ihre faktische Richtigkeit und Belastbarkeit überprüft worden. Hierzu haben wir auf Grundlage der Schulbaurichtlinien Musterschulen mit verschiedenen Parametern (Schultyp, Zügigkeit, bauliche Ausgestaltung, Nutzungsintensität) entworfen und den sich so für jede einzelne Kommune ergebenden Flächenbedarf anhand der tatsächlichen Schülerzahlen errechnet.

- Die so berechneten Referenzwerte decken sich mit den von uns ermittelten und zitierten Benchmarks aus der Datenerhebung bei den kreisfreien Städten.

- Das von uns dargestellte Potenzial ist arithmetisch ermittelt und kumulativ ausgewiesen. Insoweit finden sich auch kleinere und kleinste Flächen(anteile) einzelner Standorte hierin wieder, die nicht unmittelbar und „Ein zu Eins" realisierbar sind.

- Folglich erfüllen die von uns ermittelten Flächenüberhänge die Funktion einer „Größenordnung mit Sensibilisierungsfunktion, die grundsätzliche Handlungsfelder lokalisiert", da aus zeitlichen Gründen nicht objektscharf analysiert und hinterlegt werden kann.

- Das bedeutet, dass Überhänge - soweit vorhanden - im Nachgang zu unserer Betrachtung auf den vorhandenen Gebäudebestand abzustimmen sind. Geografische Einflussfaktoren, die der Aufgabe von Schulstandorten entgegenstehen, dürften nach unseren Erfahrungen in den Ballungsräumen der kreisfreien Städte eine weitestgehend untergeordnete Rolle spielen.

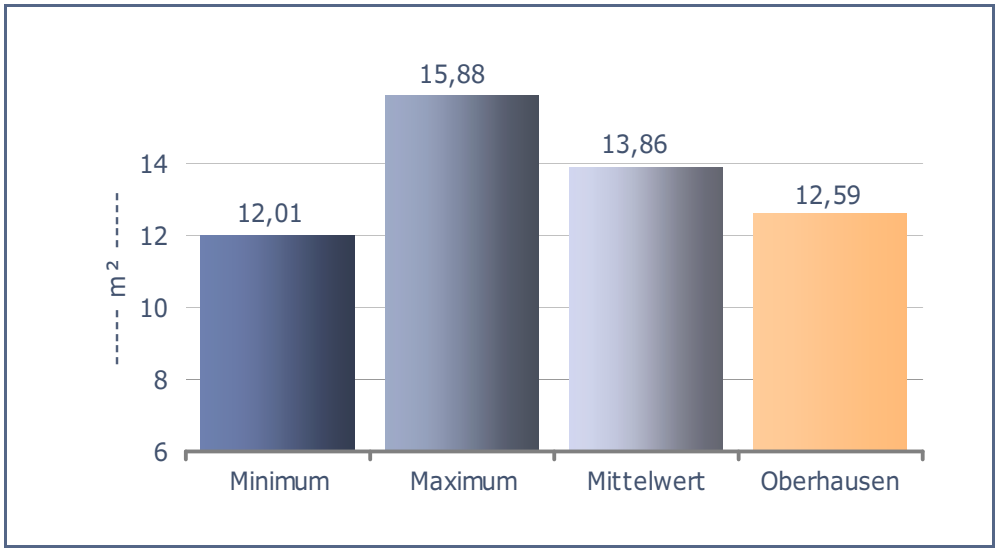
- Der von uns zugrunde gelegte Benchmark ist wie alle unsere Kennzahlen die Darstellung eines Status Quo zu einem bestimmten Zeitpunkt – demnach sind das Potenzial künftig beeinflussende, demografische Entwicklungen nicht berücksichtigt. Für die weit überwiegende Anzahl der kreisfreien Städte in NRW bedeutet dieses ein sich noch zum Teil deutlich erhöhendes Potenzial.

- Die Aktivitäten der kreisfreien Städte im Zusammenhang mit dem Thema „offene Ganztagsschule" sind vielfältig und können nicht im Einzelnen und explizit berücksichtigt werden. Die Parameter zur Flächenermittlung sind von uns jedoch insoweit bewusst konservativ gesetzt, so dass ggf. auftretender Flächenbedarf hierfür mit berücksichtigt bzw. abgedeckt ist.

- Als zusätzliche Quellen benutzen wir im Rahmen der Mittelfristbetrachtung die regionalisierte Schülerprognose des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW (LDS) vom September 2007 sowie zum Abgleich der ermittelten Potenziale die Studie „Bestandsgefährdung weiterführender Schulen in Nordrhein-Westfalen", erstellt im Auftrag des Verbandes Bildung und Erziehung, Landesverband NRW vom September 2005.

Interkommunaler Vergleich

m² BGF Schule je Schüler

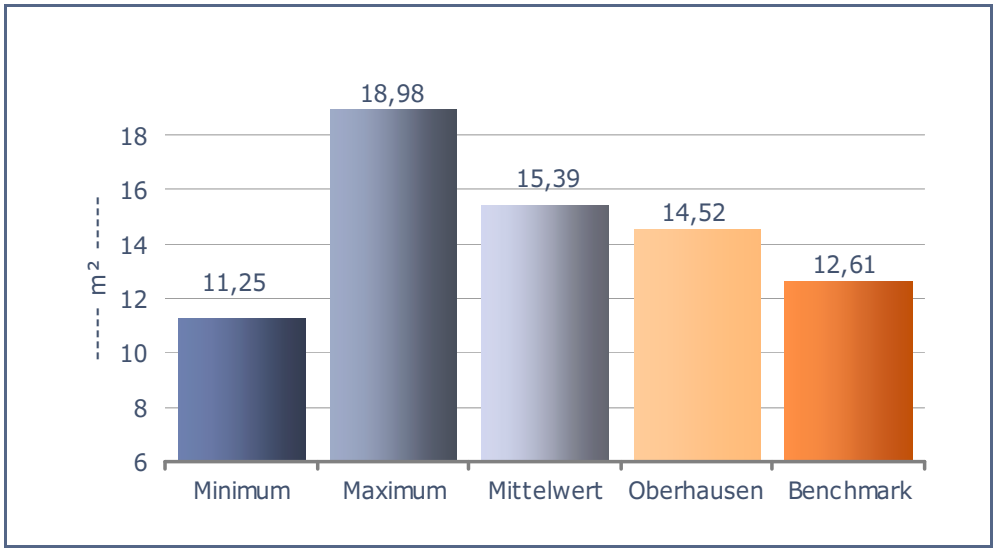


Klassierungen

m² BGF Schule je Schüler			
Ergebnisse in Klassen			
10,00 - 11,99	**12,00 - 13,99**	**14,00 - 15,99**	**über 16,00**
0	13	9	0

Bezogen auf den gesamten Schulbestand positioniert sich die Stadt Oberhausen unauffällig. Für eine vertiefende Betrachtung unterteilen wir nunmehr in Primar- und Sekundarstufe.

m² BGF Schule je Schüler (Grundschulen)

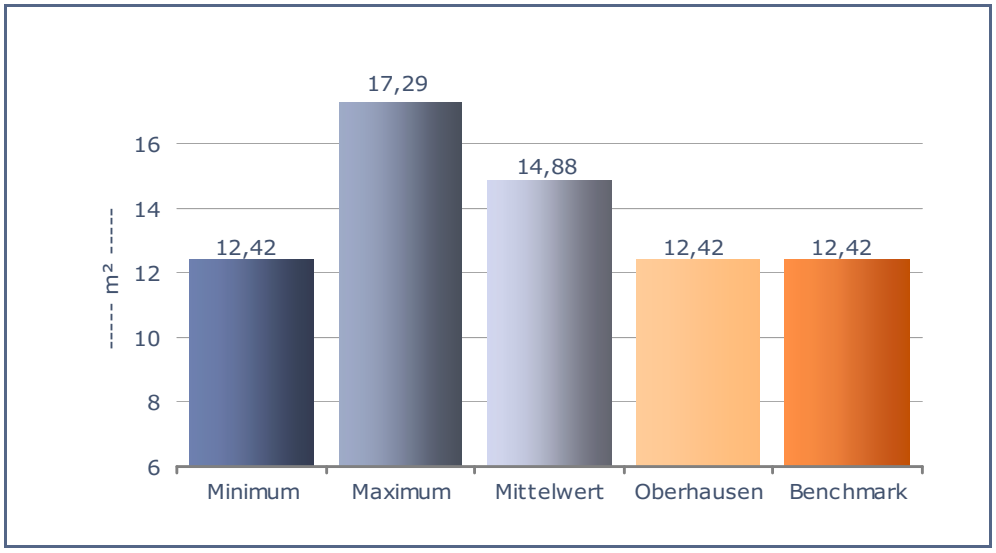


Die Stadt Oberhausen bewegt sich mit einem Wert von 14,52 m² BGF über dem Benchmark von 12,61 m² je Schüler und überschreitet ihn lediglich um 1,91 m² BGF je Schüler. Dies sind bezogen auf die Schülerzahl in den städtischen Grundschulen 16.533 m² BGF Überhang, was einem Flächenvolumen von ca. 5 durchschnittlichen Grundschulen entspricht.

Flächeneinsparungen in Form von Schulschließungen sieht der Schulentwicklungsplan 2006 bis 2010 allerdings nicht vor, obwohl die demografische Entwicklung einen Rückgang der Schülerzahlen aufzeigt. Dagegen wird ausdrücklich die Aufrechterhaltung einzügiger Grundschulen postuliert, obwohl sich diese als die flächenintensivsten darstellen.

Die Schülerprognose des LDS prognostiziert in Oberhausen für den Zeitraum von 2006 bis 2016 einen Schülerrückgang im Bereich der Primarschulen von 1.330 Kindern. Das entspricht auf Basis des derzeitigen Flächenverbrauchs je Grundschüler in Oberhausen einem zukünftigen Flächenüberhang von 19.311 m² BGF oder sechs bis sieben durchschnittlichen Grundschulen.

m² BGF Schule je Schüler (weiterführende Schulen*)



*weiterführende Schulen ohne Förderschulen und Berufskollegs

Im Segment der weiterführenden Schulen bildet die Stadt Oberhausen den Benchmark. Gleichwohl zeigt der Schulentwicklungsplan der Stadt Oberhausen für den Zeitraum 2006 bis 2010, dass unter Berücksichtigung demografischer Aspekte noch Flächenpotenziale bestehen. Konkret beabsichtigt die Stadt Oberhausen die Schließung zweier Hauptschulen:

- Hauptschule Alsfeld,
- Hauptschule Bermesfeld.

Die regionalisierte Schülerprognose des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW (LDS) vom September 2007 prognostiziert für die Stadt Oberhausen im Bereich der weiterführenden Schulen (Sekundarstufen I und II) für den Zeitraum 2006 bis 2016 einen Schülerrückgang von 15.495 auf 12.489, also 3.006 Schüler.

Rechnerisch beinhaltet dieser Schülerrückgang ein potenzielles Flächeneinsparvolumen von 12,42 m² BGF x 3.006 Schüler = 37.335 m². Dieses ist naturgemäß auf die vorhandene Gebäudesubstanz abzustimmen

Stärken-Schwächen-Analyse

- Schulentwicklungsplan für die Jahre 2006 bis 2010 liegt für alle Schultypen vor:
  - die demografische Entwicklung wird dargestellt, daraus sich ergebende Konsequenzen werden jedoch nur unzureichend abgeleitet,
  - gebäudewirtschaftliche Aspekte, insbesondere die kostenmäßigen Auswirkungen der getroffenen Standort-Entscheidungen, werden nicht dargestellt.
- Gebäude in Primarschulen sind nicht voll ausgelastet. Maximale Zügigkeiten der Gebäude und Klassensollstärken werden zunehmend nicht erreicht.
- Entscheidung zur Aufrechterhaltung einzügiger Grundschulen, obwohl diese nicht dem Anspruch des § 81 Abs. SchulG genügen, „angemessene Klassen- und Schulgrößen zu gewährleisten".
- Kennzahlen zur Belegungseffizienz der Gebäude werden nicht gebildet.
- Es besteht kein Flächenkonzept, welches Schulentwicklungsplan, demografische Entwicklung und Eigentümersicht zusammenfügt sowie
- keine Untersuchung von Flächenüberhängen bei Pausenhöfen.

- Ansätze interkommunaler Zusammenarbeit bei „grenznahen" Schulen sind vorhanden.

Potenzialberechnung Fläche

Das Potenzial berechnen wir auf Basis der von uns für das Vergleichsjahr 2006 ermittelten Werte. In die Potenzialberechnung nehmen wir die oben genannten demografischen Entwicklungen nicht auf. Das bedeutet, dass sich das von uns ausgewiesene, flächenmäßige Potenzial im Bereich Schulen in Zukunft noch um diese Effekte erhöhen wird.

Da die Stadt Oberhausen bei den weiterführenden Schulen den Benchmark bildet, ermitteln wir lediglich ein Potenzial für die Primarschulen.

Quantifizierung Potenzial Fläche Grundschulen		
m² BGF je Schüler – Oberhausen	14,52	F
Benchmark - Remscheid	12,61	B
Potenzial je Schüler (m² BGF)	1,91	P = F-B
Anzahl Schüler*	8.656	S
Potenzial in m² BGF (gerundet)	**16.532**	P*S

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte bereits jetzt Konzepte entwickeln, um eine effektive Gebäudeausnutzung auch in der Zukunft zu gewährleisten.

Dies bedingt die Aufgabe von Schulstandorten sowie die Konzentration verschiedener Schulformen innerhalb eines Gebäudekomplexes. Insbesondere sollte der Fortbestand einzügiger Grundschulen überdacht werden.

Mit den Nachbarstädten sollten die Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit bei Schulen an Stadtgrenzen ausgeweitet werden.

Weiterhin empfehlen wir eine Untersuchung der Pausenflächen auf mögliche Überhänge und deren Verwertung als Bauland. Nachbarkommunen haben damit positive Erfahrungen gemacht.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurde uns ferner mitgeteilt, dass nicht mehr für Schulzwecke benötigte Gebäude bzw. Gebäudeteile dau-

erhaft der Schulnutzung entzogen und gegen nicht kostendeckende Entgelte Drittnutzern zur Verfügung gestellt werden. Dabei handelt es sich um:

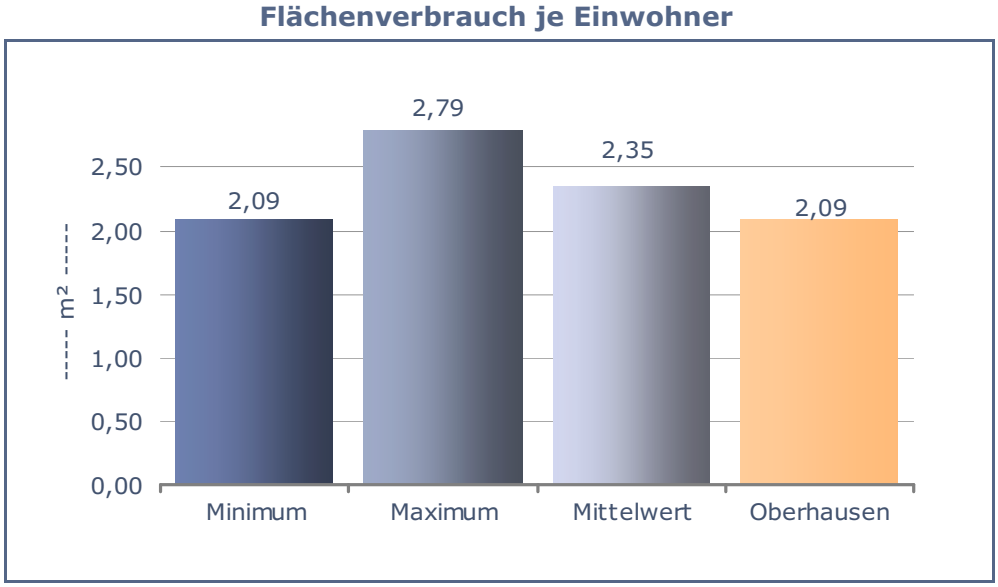
- die Brüder-Grimm-Schule,
- die Havensteinschule,
- die Kastellschule
- und die Falkensteinschule

Hierdurch entstehen der Stadt Oberhausen zusätzliche Kosten.

KIWI-Kennzahl: Flächenverbrauch je Einwohner

Die Kennzahl gibt an, welcher Flächenverbrauch je Einwohner für Verwaltungsgebäude und Schulen darstellbar ist.

Interkommunaler Vergleich



Flächenverbrauch je Einwohner			
Ergebnisse in Klassen			
bis 2,19	**2,2 - 2,49**	**2,5 - 2,79**	**über 2,8**
4	13	4	1

Analyse

Die Kennzahl greift die vorgenannten Erkenntnisse aus der Analyse zu den Verwaltungsgebäuden und Schulen auf und bezieht sie auf den Einwohner als denjenigen, welcher letztlich die finanziellen Lasten zu tragen hat.

Eine Potenzialberechnung kann nicht im Zusammenhang mit dem Einwohnerbezug durchgeführt werden. Vielmehr ist auf die beiden zuvor analysierten Kennzahlen zurückzugreifen. Hier ist zu den Verwaltungsgebäuden und den Schulen das flächenmäßige Potenzial bezogen auf m² BGF konkretisiert worden – jetzt gilt es, dieses monetär zu bewerten. Das bedeutet zunächst zu ermitteln, welche Kosten jeder bewirtschaftete m² BGF generiert.

Potenzialberechnung

Quantifizierung Potenzial Fläche		
Bezeichnung	**Summe in Euro**	**Erläuterungen**
Personalausgaben der Gebäudewirtschaft	6,52	Mittelwert des interkommunalen Vergleiches, da in Oberhausen keine Daten geliefert werden konnten.
Bauunterhaltung	8,27	Tatsächlich ermittelte Bauunterhaltungsausgaben je m² BGF aus dem entsprechenden Berichtsteil
Bewirtschaftung	32,10	Tatsächlich ermittelte Bewirtschaftungsausgaben je m² BGF aus dem entsprechenden Berichtsteil - KIWI
Abschreibungen auf Gebäude	6,50	„fiktiv" 1 Prozent vom Gebäudewert
Kapitalkosten*	16,27	2,5 Prozent auf Gebäudewert ohne Berücksichtigung der Grundstücke
**hierbei gehen wir davon aus, dass die Gebäude zum Buchwert (abzüglich Sonderposten veräußert werden können)*		
Potenzial je m² BGF	63,16	Addition der zuvor genannten Einzelwerte
Ermitteltes Flächenpotenzial in m² BGF (Schulen und VG)	32.025	
Gesamtpotenzial	**2.023.000**	
Einwohner	218.181	
Potenzial je Einwohner	**9,29**	

Neben dem oben ausgewiesenen konservativ errechneten Potenzial ergibt sich weiteres Potenzial durch die Einbeziehung

- der Auswirkungen von Personalabbau auf den Flächenbestand,
- weiterer Gebäudegruppen (insbesondere einer Untersuchung nicht für die Erfüllung von Pflichtaufgaben notwendiger Flächen),
- des demografischen Wandels bei den Schulen (rechnerisch weitere 56.500 m² BGF bis 2016).

Das tatsächliche, langfristig erreichbare Potenzial, welches aus einem effektiven Flächemanagement erwächst, ist somit um ein mehrfaches höher, als das im Rahmen der überörtlichen Prüfung monetär bewertete Potenzial.

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Die Kennzahl „Flächenverbrauch je Einwohner" stellt im interkommunalen Vergleich das Minimum dar.
- Die zugrunde liegenden Einzelkennzahlen zu den Verwaltungsgebäuden und Schulen offenbaren Potenziale, welche sich unter Berücksichtigung demografischer Aspekte deutlich verstärken.
- Die gebäudewirtschaftliche Datengrundlage in Oberhausen bietet eine gute Basis für ein effektives Flächen- und Portfoliomanagement. Wesentliche Flächendaten, Kostengrößen, Nutzungen werden gesammelt und liegen in elektronischer Form zur Auswertung bereit.
- Mit dem Schulentwicklungsplan existiert eine mittelfristig orientierte Fachplanung, die allerdings gebäudewirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Belange nicht berücksichtigt.
- Die vorhandene gute Datenbasis wird nicht für eine strategische Steuerung unter Zusammenführung fachlicher und betriebswirtschaftlicher Aspekte genutzt, sie dient nur als Grundlage für Einzelfallentscheidungen.
- An dieser Stelle besteht ein Steuerungsdefizit, das darauf fußt, dass zwar dezentrale Ressourcenverantwortung „gelebt" werden

soll, die Fachbereiche aber nicht für ihren Flächenverbrauch und die damit verbundenen Kosten verantwortlich gemacht werden.

Handlungsempfehlungen:

- Entwicklung eines strategischen Flächemanagements, welches unter dem Primat der Haushaltskonsolidierung steht,
- Entwicklung von Flächenstandards, Einführung von Kennzahlenanalysen zur Flächen- und Kosteneffizienz von Gebäuden, Entwicklung und Controlling von Flächenzielen

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Flächenverbrauch je Einwohner" mit dem Index 3.

Potenziale und Fazit

Die unten ausgewiesenen absoluten Potenziale sind nicht kumulativ zu sehen, sondern beeinflussen sich wechselseitig.

Die aus der Betrachtung der Bewirtschaftungausgaben 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 Oberhausen 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	
Bewirtschaftung	5.320.000	24,38
Flächenmanagement	2.023.000	9,27
Einzelpotenziale (optimierter Gebäudebestand)	additiv	
Bewirtschaftung	4.290.000	19,66
Flächenmanagement	2.023.000	9,27
Gesamtpotenzial	6.313.000	28,95

Fazit

Die Stadt Oberhausen erzielt bei der Kennzahl „Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft" einen durchschnittlichen Wert von 64 Prozent, der Entwicklungsmöglichkeiten signalisiert.

Positiv hervorzuheben sind die zentrale Aufgabenwahrnehmung durch die OGM und die damit verbundene Professionalisierung des Gebäudemanagements.

Die Stadt Oberhausen sollte Ihre Eigentümerfunktion stärker aktiv wahrnehmen. Hier gilt es, strategische Konzepte und Ziele für alle Fachbereiche und Gebäudetypen zu entwickeln, die sich an den Kernaufgaben der Stadt orientieren sollten.

Die Kennzahlenausprägung „Erfüllungsgrad Energiemanagement" liegt bei 74 Prozent und ist über strategische Zielvergaben durch die Stadt Oberhausen zum Energiemanagement, über eine verbesserte Nutzungsplanung und die Erstellung von Energieberichten weiter steigerungsfähig.

Die Kennzahlenergebnisse bei den Versorgungsmedien (Verbräuche von Wärme, Strom, Wasser) liegen abseits der Benchmarks. Die technischen und wirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten der OGM (Energiecontrolling, Stromausschreibung) werden ausgenutzt. Potenziale liegen demgemäß in Standortkonzentrationen sowie der Optimierung und der Reduktion von Abend- und Nebennutzungen von Schulen und Turnhallen.

Fazit

Die Kennzahl „Personalausgaben der Gebäudewirtschaft je m² BGF" konnte nicht gebildet werden, da von Seiten der OGM keine Zuordnung des eingesetzten Personals zu den von uns untersuchen Gebäudetypen möglich war.

Die Höhe der Bauunterhaltung bezogen auf den Gebäudewert lässt auf einen nachhaltigen Vermögenserhalt schließen. Die Planung der Instandhaltung geschieht systematisch und vorausschauend durch die OGM in Abstimmung mit sechs Bauherrenfachbereichen.

Die Betrachtung der Reinigungsleistungen auf Basis der Kennzahlenwerte 2006 ergibt sowohl für die Eigen- als auch die Fremdreinigung Handlungsnotwendigkeiten. Diese wurden allerdings durch die OGM weitgehend vorweggenommen und in Form einer europaweiten Ausschreibung für die Fremdreinigung und Leistungsverdichtungen in der Eigenreinigung umgesetzt.

Kritisch sehen wir die Situation der Hausmeisterdienste. Diese bilden den Maximumwert des interkommunalen Vergleiches ab und überschreiten den Benchmark um mehr als 100 Prozent. Hier empfehlen wir dringend organisatorische Änderungen.

Die Kennzahlenwerte zum Flächenmanagement sind grundsätzlich unauffällig, enthalten jedoch Potenziale.

Ein strategisches vorausschauendes Flächenmanagement sollte von der Stadt Oberhausen aufgebaut werden, insbesondere da die bei der OGM gepflegten Flächendaten dies kurzfristig ermöglichen würden.

Bezogen auf die Schulflächen ist zwischen Primar- und Sekundarbereich zu unterscheiden. Im Bereich der weiterführenden Schulen bildet die Stadt Oberhausen den Benchmark ab. Gleichwohl zeigt die demografische Entwicklung Handlungsnotwendigkeiten für die Zukunft auf.

Im Bereich der Grundschulen besteht bereits jetzt Handlungsdruck, da die Kennzahl zum „Flächenverbrauch je Grundschüler" Flächenüberhänge aufzeigt, die sich im Schulentwicklungsplan 2006-2010 in Form von Unterschreitungen der Klassensollstärken sowie der Reduzierung von Zügigkeiten zeigen. Die demografische Entwicklung verschärft diese Tendenz noch.

Bauleistungen

Vorbemerkung

Inhalt, Ziel und Methodik der Prüfung

Inhalt

Das Prüfgebiet Bauleistungen umfasst eine Betrachtung

- der allgemeinen Korruptionsprävention und der Organisation des Vergabewesens,
- des Nachtragswesens und
- des Bauinvestitionscontrollings.

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 werden einem interkommunalen Vergleich unterzogen. Diesem Vergleich liegen die Ergebnisse aus den 23 kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens zu Grunde. Das für alle kreisfreien Städte zu erreichende Ziel ist die Beantwortung aller Fragen mit „ja", also ein 100-prozentiger Erfüllungsgrad.

Korruptionsprävention und Vergabewesens

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens

Allgemein

Korruption ist sicherlich ein Handeln, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell den größten Schaden zufügt. Der Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit wirkt so nachhaltig, dass er auch durch Ahndung, Bestrafung und anschließender Verfahrensänderung in den korrumpierten Bereichen kaum wieder rückgängig gemacht werden kann. Der Vermeidung von Korruption ist hierbei auf alle Fälle Vorzug vor der Ahndung zu geben.

Da das Vergabewesen einer der korruptionsanfälligsten Bereiche ist, sollte hier eine möglichst genaue Regelung der Verfahrensabläufe erfolgen, die strikte Trennung von Ausführung und Vergabe von Lieferungen und Leistungen sowie die genaue Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG).

Darstellung der Ist-Situation

Die Ist-Situation zum Zeitpunkt der Prüfung wird anhand des folgenden Fragebogens dargestellt:

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens				
		J/N	Punkte	Gewichtung
Allgemeine Verwaltung				
1	Gibt es eine Dienstanweisung Korruptionsprävention?	J	1,5	1,5
2	Werden Schulungen zum Thema Korruptionsprävention durchgeführt?	J	1,5	1,5
3	Gibt es eine interne Vorgehensweise für den Verdachtsfall?	J	1,5	1,5
4	Sind die Tochterunternehmen in die Korruptionsprävention einbezogen?	N	0,0	1,5
5	Ist die Politik in die Korruptionsprävention einbezogen?	J	1,5	1,5
6	Ist eine Schwachstellenanalyse betrieben worden?	J	3,0	3,0
7	Sind die Bediensteten über Schwachstellen befragt worden?	J	3,0	3,0
	Bestehen Regelungen für			
8	•die Annahme von Vergünstigungen?	J	1,5	1,5
9	•die Bedingungen von Sponsoring?	N	0,0	1,5
10	•die Rotation von Mitarbeitern in gefährdeten Bereichen (§ 21 KorruptionsbG)?	J	1,5	1,5
11	•die Anfrage an die Informationsstelle (§ 8 KorruptionsbG)?	J	1,5	1,5
12	•die Anzeigepflicht für die Vergabe auf Aufträgen und Vermögensveräußerungen (§ 16 KorruptionsbG)?	N	0,0	1,5
13	•die Überwachung der Veröffentlichungspflicht (§ 17 KorruptionsbG)?	J	1,5	1,5
14	•die Überwachung von Nebentätigkeiten (§ 18 KorruptionsbG)?	J	1,5	1,5
Zwischensumme			**19,5**	**81%**
Organisation des Vergabewesens				
Vergabestelle				
15	Ist eine zentrale Vergabestelle vorhanden bzw. ist die Vergabe zentral organisiert?	N	0,0	5,0
16	Erfolgt der Vergabevorschlag bzw. die Vergabeentscheidung von der Planung und Ausführung getrennt?	N	0,0	4,0
17	Gibt es eine Vergabedatenbank?			4,0
18	Wenn ja, wird sie nach Korruptionsaspekten ausgewertet?			3,0
19	Wird eine Bieterdatenbank geführt und auch entsprechend gepflegt?	J	1,0	1,0
20	Ist **eine** zentrale Submissionsstelle für die gesamte Verwaltung vorhanden?	J	4,0	4,0
	Wenn ja, wo ist sie angesiedelt (Amt/Fachbereich)?			
21	Wenn nein, sind andere Regelungen vorhanden?			1,0
Interne Dienstanweisungen zur Vergabe von Bauleistungen				
22	Ist eine Dienstanweisung/Vergabeordnung vorhanden?	N	0,0	1,0
23	Wenn ja, entsprechen diese Regelungen den rechtlichen Bestimmungen und erlauben sie wirtschaftliches Handeln?			1,5

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens				
		J/N	Punkte	Gewich-tung
	Bestehen Regelungen bezüglich:			
24	• Festlegung/Änderung des Bieterkreises bei nicht öffentlichen Verfahren?	N	0,0	1,5
25	• Auswahl der Bieter nicht ausschließlich inner-halb des Fachbereichs?	N	0,0	1,5
26	• Zusammenstellung Angebotsunterlagen u. Versand an die Bieter außerhalb des Fachbe-reichs?	N	0,0	1,5
27	• Sammeln und Verwahrung der eingegangen Angebote außerhalb des Fachbereichs?	N	0,0	1,0
28	• Rechnerische Prüfung der Angebote außerhalb des Fachbereiches?	N	0,0	1,5
29	• Erstellung der Preisspiegel außerhalb des Fach-bereiches?	N	0,0	1,5
30	• Einhaltung des Vieraugenprinzips bei Vergabe von Aufträgen (§ 20 KorruptionsbG)?	J	3,0	3,0
31	• Schriftlichen Beauftragung von Nachträgen?	N	0,0	1,5
32	Bis zu welcher Auftragshöhe kann freihändig vergeben werden (VOB)?	300.000 Tiefbau, 150.000 Roh-bau, 75.000 Ausbau		
33	Bis zu welcher Auftragshöhe kann beschränkt ausgeschrieben werden (VOB)	30.000		
34	Ab welcher Höhe werden die Aufträge durch politische Ausschüsse erteilt?	50´VOB, 5´VOF		
Zwischensumme			**8,0**	**29%**
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				**27,5**
Optimaler Wert				**52,0**
Ergebnis				**53%**

Zur Information hier die Klassierung über die Verteilung des Erfüllungsgrads „Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens", die die kreisfreien Städte in NRW erreicht haben.

Erfüllungsgrad " Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens "			
Ergebnisse in Klassen			
0 – 24 %	**25 – 49 %**	**50 – 74 %**	**75 – 100 %**
0	1	13	9

Analyse

Frage 1 (Gibt es eine Dienstanweisung Korruptionsprävention?)

Zum Thema Korruptionsprävention wurde am 27. März 2003 mit einer Rundverfügung auf die neue „Geschäftsanweisung zur Korruptionsverhütung bei der Stadtverwaltung Oberhausen" hingewiesen; diese trat am 1. April 2003 in Kraft.

Frage 4 (Sind die Tochterunternehmen in die Korruptionsprävention einbezogen?)

Auch die Tochterunternehmen sollten unbedingt in die Korruptionsprävention mit einbezogen werden, da hier viele Aufgaben der Stadtverwaltung wahrgenommen und Aufträge vergeben werden.

Frage 9 (Bestehen Regelungen für: die Bedingungen von Sponsoring?)

Bedingungen für Sponsoring sollten in die „Geschäftsanweisung zur Korruptionsverhütung bei der Stadtverwaltung Oberhausen" mit aufgenommen werden. Falls es zu einem Sponsoringangebot kommen sollte, sind die Vorraussetzungen bereits geregelt.

Frage 12 (Bestehen Regelungen für: die Anzeigepflicht für die Vergabe auf Aufträgen und Vermögensveräußerungen (§ 16 KorruptionsbG)?)

Es besteht gem. § 16 KorruptionsbG die Anzeigepflicht an die GPA NRW für die Vergabe von Aufträgen und Veräußerungen über 200.000 Euro, die kein Inhousegeschäft darstellen. Diese Anzeigepflicht wird bisher nur vom Bereich 6-1 (Feuerwehr) erfüllt.

Feststellung

Bei der Überprüfung der uns bisher gemeldeten Aufträge und Veräußerungen gem. § 16 KorruptionsbG mussten wir feststellen, dass die Stadt Oberhausen ihrer Meldepflicht nicht in vollem Umfang nachgekommen ist.

Um der geforderten Anzeigepflicht gerecht zu werden, muss die Stadt Oberhausen die versäumten Meldungen nachholen und zukünftig diese Meldung von den beauftragenden Stellen durchführen lassen.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen, die Meldung von Aufträgen und Veräußerungen über 200.000 Euro schriftlich an die entsprechenden Stellen zu delegieren, um der notwendigen Meldepflicht künftig nachzukommen.

Fragen 15 bis 21 (Vergabestelle)

Die Stadt Oberhausen unterhält keine zentrale Vergabestelle, jedoch eine zentrale Submissionsstelle im Bereich 5.4 (städtebauliche Maßnahmen). Hier werden alle Submissionen für Baumaßnahmen durchgeführt, die von der Stadt Oberhausen selber beauftragt werden. Beschaffungen nach VOL und Baumaßnahmen im Rahmen der Gebäudeunterhaltung werden bei der Oberhausener Gebäudemanagement GmbH (OGM) submitiert und vergeben.

Eine Bieterdatenbank im Rahmen der bei der Stadt Oberhausen durchgeführten Submissionen ist in der Submissionsstelle vorhanden, weitere Vergabedatenbanken werden bei den ausführenden GmbH´s (hier OGM und Wirtschaftsbetrieben Oberhausen GmbH –WBO-) geführt.

Um die Trennung des gesamten Vergabevorganges von der Bauausführung zu gewährleisten, sollte die zentrale Submissionsstelle zu einer zentralen Vergabestelle erweitert werden und alle für die Stadt Oberhausen durchzuführenden Vergaben wahrnehmen. Um die rechtlich einwandfreie Durchführung des Vergabeverfahrens zu gewährleisten, sollten sich die städtischen Beteiligungen, die selber Aufträge erteilen, der zentralen Vergabestelle bedienen.

Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle erfordert eine Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation für diese spezielle und abgrenzbare Aufgabe. Hierbei sollten alle bisher bei verschiedenen Stellen wahrgenommenen Aufgaben, die vom Vergabewesen betroffen sind, zusammengeführt werden. Eine Schaffung neuer Stellen für diese Aufgabe ist damit nicht zwingend verbunden. Vielmehr geht es um einen veränderten Zuschnitt aller bisher mit dem Vergabewesen betroffenen Arbeitsplätze und den ggf. notwendigen personalwirtschaftlichen Umsetzungsmaßnahmen. In der zentralen Vergabestelle sollten folgende Aufgaben zusammengefasst werden:

- Zusammenstellung der Angebotsunterlagen,
- Wahl des Vergabeverfahrens,
- Veröffentlichung der Bekanntmachungen,
- Auswahl der Bieter,
- Zentraler Versand der Bieterunterlagen,
- Sammlung der Angebote unter Verschluss,
- Durchführung der Submissionen,
- Plausibilitätsprüfung der eingegangenen Angebote,
- formale Prüfung der Angebote,
- rechnerische Prüfung der Angebote,
- Erstellung des Preisspiegels,
- Erstellung des Vergabevorschlag,
- Führen einer Vergabedatenbank mit Vergabe- und Submissionslisten,
- Absage und Bekanntmachungen der Auftragserteilung gemäß der VOB versenden,
- Erteilung des Auftrags.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen, die vorhandene zentrale Submissionsstelle in eine zentrale Vergabestelle mit den oben aufgeführten Aufgaben zu erweitern, um eine größtmögliche Korruptionsprävention in diesem Bereich zu erreichen. Die zentrale Vergabestelle sollte auch für die beauftragenden Tochterunternehmen tätig werden.

Um der zentralen Vergabestelle die Möglichkeit zu geben, leistungsstarke Firmen zur Abgabe eines Angebotes aufzufordern, ist das Führen von Vergabe- und Submissionslisten in einer Vergabedatenbank unerlässlich. Hier sind alle wichtigen Informationen wie Teilnahme an Vergabeverfahren, erhaltene Aufträge sowie die Art der Abwicklung von Aufträgen einzupflegen.

Empfehlung

Um der zentralen Vergabestelle alle notwendigen Informationen über leistungsstarke Firmen zur Verfügung zu stellen, sollte Zugriff auf alle vorhandenen Bieter- und Vergabedatenbanken bestehen.

Fragen 22 bis 31 (Interne Dienstanweisungen zur Vergabe von Bauleistungen)

Um die Vergabe von Lieferungen und Leistungen in der Stadt Oberhausen zu regeln, sollte eine Vergabeordnung erarbeitet werden. Dies ist bereits in der „Geschäftsanweisung zur Korruptionsverhütung bei der Stadtverwaltung Oberhausen" fixiert worden. Hierin sind folgende Fragestellungen mit aufzunehmen:

- Wie erfolgt die Festlegung des Bieterkreises bei nicht öffentlichen Verfahren?
- Wo werden die Angebotsunterlagen zusammengestellt?
- Wo werden die eingegangenen Angebote gesammelt?
- Wer führt die rechnerische Prüfung durch und wer erstellt den Preisspiegel?

Ferner sind festzulegen:

- ein Hinweis auf das Vier-Augen-Prinzip bei Vergabe von Lieferungen und Leistungen,
- die Festlegung, dass Nachträge immer schriftlich zu beauftragen sind,
- die Wertgrenzen für freihändige Vergaben und beschränkte Ausschreibungen,
- sowie die Vorgabe, ab welcher Grenze die Aufträge der Vergabekommission vorgelegt werden müssen und welche Formalien diese Beschlussvorlagen zu erfüllen haben.

Einige der Punkte werden in der Praxis bereits von der Submissionsstelle, wie abgefragt, ausgeführt, allerdings fehlen hier die schriftlichen Regelungen. Sie stellt die Angebotsunterlagen zusammen und versendet diese, sammelt alle eingegangenen Angebote; Nachträge werden immer schriftlich beauftragt.

> **Empfehlung**
>
> Zur Regelung der Vergabeverfahren empfehlen wir der Stadt Oberhausen eine Vergabeordnung mit den vor genannten Punkten zu erarbeiten.

Hinweise zu Vergaben im Rahmen von Inhouse-Geschäften:

Da die Stadt Oberhausen eine Vielzahl von Aufträgen vergabefrei im Rahmen von Inhouse-Geschäften an verschiedene Tochterunternehmen vergibt, möchten wir an dieser Stelle auf die aktuellen rechtlichen Grundlagen, die hierbei zu berücksichtigen sind, hinweisen:

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat sich mit der vergabefreien Beauftragung von entgeltlichen Verträgen durch öffentliche Auftraggeber an juristische Personen des Privatrechtes, an denen sie als Gesellschafter beteiligt sind, oberhalb des EU-Schwellenwertes ausgiebig befasst und verschiedene Urteile dazu erlassen.

Der EuGH stellt fest, dass ein nicht der Ausschreibung unterliegendes sog. Inhouse-Geschäft vorliegen kann, auch wenn der Auftragnehmer

als selbständige juristische Person organisiert ist (EuGH – Rs.C-107/98; Teckal srl gegen Gemeinde Viano und AGAC – EuZW 2000, 246, 248).

Voraussetzungen der Inhouse-Vergabe sind nach verschiedenen Entscheidungen des EuGH, dass:

- keine Beteiligung eines privaten Unternehmers am Auftragnehmer vorliegt (unschädlich: Beteiligung mehrerer öffentlicher Stellen; Beteiligung einer juristischen Person des Privatrechts, an der nur öffentliche Stellen beteiligt sind.),

- eine ähnliche Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle besteht (hier reicht eine 100%tige Beteiligung alleine nicht aus, wichtig ist auch die Gesellschaftsform, die im Rahmen der Gesellschaftsverträge erteilten Vollmachten und Befugnisse, die Marktausrichtung, das geographische Tätigkeitsfeld und geplante Veränderungen in der Finanzbeschaffung und im Gesellschaftszweck.),

- die Tätigkeit im Wesentlichen für die öffentlichen Stellen, die die Anteile an dem Auftragnehmer innehaben, erfolgt (hier hat der EuGH am 19.04.2007, Rs. C-295/05, entschieden, dass ein Anteil von 10 Prozent Drittgeschäften nicht dem Status des Inhouse-Geschäftes schädlich sind.).

Es ist weiterhin zu beachten, dass in den meisten Fällen, in denen die Annahme eines Inhouse-Geschäftes vorliegt, der Auftragnehmer des Inhouse-Geschäftes ein öffentlicher Auftraggeber i.S.v. § 98 GWB bei der Weitergabe von Leistungen wird und diese Leistungen entsprechend des Vergaberechtes ausschreiben muss. Denn der Status des Inhouse-Geschäftes wird damit begründet, dass der öffentliche Auftraggeber und die Tochtergesellschaft nur formal getrennt seien, tatsächlich aber eine Organisationseinheit darstellen und dadurch die Auftraggebereigenschaften auf die Tochtergesellschaft übergehen.

Der EuGH hat am 18.07.2007 (Rs. C-503/04) entschieden: Das Europäische Recht bricht den nationalen Grundsatz, wonach geschlossene Verträge von beiden Parteien zu halten sind. Schließt die öffentliche Hand einen Vertrag und verstößt sie dabei gegen Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag, kann sie sich nicht auf die vertragliche Vereinbarung berufen. Sie muss dann den Vertrag beenden, notfalls sogar brechen.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen, ihre Inhouse-Geschäfte immer wieder einer sehr genauen rechtlichen Prüfung zu unterziehen, da hier viele verschiedene Regelungen und Urteile bereits vorliegen, aber sich die Rechtsprechung auch durch aktuelle Urteile immer weiter detailliert.

Nachtragswesen

Organisation des Nachtragswesens

Allgemein

Mit einem Nachtrag – sowohl bei zusätzlichen als auch bei geänderten Leistungen – wird diese Leistung mit einem Preis beauftragt, der sich nicht unter dem Einfluss des freien Marktes gebildet hat. Es ist also nicht das Minimalprinzip des günstigsten Bieters gegeben. Aus diesem Grund sollte das Nachtragswesen gewissen Regeln unterliegen.

Darstellung der Ist-Situation

Die Handhabung des Nachtragswesens wurde mit der Schnittstelle WBO (Tiefbau) abgesprochen, da hier die Stadt Oberhausen als Auftraggeberin auftritt. Die Hochbaumaßnahmen werden von der OGM durchgeführt und hier nicht mitbetrachtet. Aber auch für die Organisation des Nachtragswesens bei der OGM kann dieser Fragebogen ein Anhalt sein.

Organisation des Nachtragswesens				
		J/N	Punkte	Gewich-tung
Organisation				
1	Bestehen feste Regelungen zur Behandlung von Nachträgen (Dienstanweisungen etc.)?	N	0	4
2	Werden standardisierte Bearbeitungsbögen für die Nachträge benutzt?	N	0	2
3	Werden die Mitarbeiter ausreichend geschult?	J	3	3
4	Werden die Gründe für die Nachtragsleistungen zentral erfasst, um gleichartige Nachtragsleis-tungen zu minimieren?	N	0	3
5	Gibt es eine Auswertung der Mengenabweichun-gen von ausgeschriebenen zu abgerechneten Positionsmassen?	J	2	2
Zwischensumme			**5**	**36%**
Finanzcontrolling				
6	Werden die Nachtragsaufträge beim Baukosten-controlling berücksichtigt?			3
7	Gibt es eine Auswertung der Höhe der Nachträge (z. B. x Prozent des Jahresumsatzes)?			2
8	Wie hoch ist der Anteil der Nachtragsaufträge an den Gesamtaufträgen?			
Zwischensumme				
Korruption				
9	Wird das Vier-Augen-Prinzip bei der Vergabe von Nachträgen eingehalten?	J	5	5
10	Werden die Nachträge (ab einer bestimmten Höhe) der örtlichen Rechnungsprüfung zur Prü-fung vorgelegt?	J	4	4
11	Werden alle Nachträge gesondert in Rechnungen ausgewiesen (keine a-Positionen)? Wenn nein, ab welcher Höhe?	J	3	3
12	Gibt es feste Regelungen zur Dokumentation von Nachträgen?	N	0	4
13	Werden die Nachtragsverhandlungen dokumen-tiert?	J	4	4
Zwischensumme			**16**	**80%**
Rechtmäßigkeit				
14	Werden die Nachträge explizit preislich geprüft?	J	5	5
15	Gibt es einen Mittelpreisspeicher?	J	1	1
16	Werden die Nachträge sachlich begründet?	J	3	3
Zwischensumme			**9**	**100%**
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				**30**
Optimaler Wert				**48**
Ergebnis				**70%**

Die Klassierung des Erfüllungsgrades „Organisation des Nachtragswesens" zeigt die Verteilung der Ergebnisse aller 23 kreisfreien Städte.

Erfüllungsgrad " Organisation des Nachtragswesens "			
Ergebnisse in Klassen			
0 – 24 %	**25 – 49 %**	**50 – 74 %**	**75 – 100 %**
0	1	5	17

Analyse

Frage 1 (Bestehen feste Regelungen zur Behandlung von Nachträgen (Dienstanweisungen etc.)?)

Damit die Nachträge in gleicher und gleich bleibender Qualität verwaltungsweit bearbeitet werden, sollten die Regelungen zur Nachtragsbehandlung in einer Dienstanweisung zusammengefasst werden. Die Dienstanweisung sollte insbesondere die Aspekte aufgreifen, die in diesem Fragebogen behandelt werden. Neue Regelungen, die aufgrund bestimmter Sachverhalte eingeführt werden, werden einheitlich kommuniziert.

> **Empfehlung**
>
> Zur einheitlichen Bearbeitung von Nachträgen und zur Einhaltung der Qualität der Nachtragsbearbeitung sollte eine Dienstanweisung mit allen wesentlichen Punkten dieses Fragebogens erarbeitet werden.

Frage 2 (Werden standardisierte Bearbeitungsbögen für die Nachträge benutzt?)

Standardisierte Bearbeitungsbögen lenken die Nachtragsbearbeitung und weisen auf alle Aspekte der Nachtragsbearbeitung hin. So wird sichergestellt, dass das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wird, die fachliche und rechnerische Prüfung explizit erfolgt, die Beteiligung Dritter eingehalten wird etc.

Einheitliche Bearbeitungsbögen ermöglichen eine systematische Auswertung der Nachträge und bilden damit die Grundlage für eine permanente Optimierung.

Frage 4 (Werden die Gründe für die Nachtragsleistungen zentral erfasst, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren?)

Die Nachträge sollten verwaltungsweit zentral erfasst und ausgewertet werden, z. B. nach den Aspekten:

- Vertragsrechtliche Begründung (VOB § 2 Nr. 3, Nr. 5, Nr. 6 oder § 8)
- Höhe des Nachtrags absolut und prozentual bezogen auf die Auftragssumme
- Ursache des Nachtrags (z. B. unbekannte Boden- oder Unterbauverhältnisse, nachträgliche Planungsänderung, unvollständige Leistungsbeschreibung, VOB-widriger Vertragstext)
- Grad der Vermeidbarkeit (unvermeidbar, Beispiel: Fund von Kampfmitteln; bis hochgradig vermeidbar, Beispiel: gleichartiger Planungsfehler bei mehreren Baumaßnahmen)

Auf diese Weise kann der Erkenntnisgewinn für die Optimierung zukünftiger Planungen und Leistungsbeschreibungen genutzt werden.

> **Empfehlung**
>
> Zur Verhinderung vermeidbarer und wiederkehrender Nachträge sollten diese zentral erfasst und ausgewertet werden.

Fragen 6 bis 8 (Werden die Nachtragsaufträge beim Baukostencontrolling berücksichtigt? Gibt es eine Auswertung der Höhe der Nachträge (z. B. x Prozent des Jahresumsatzes)? Wie hoch ist der Anteil der Nachtragsaufträge an den Gesamtaufträgen?)

Da das Baukostencontrolling im Tiefbaubereich bei der WBO geführt wird, wurden diese Fragen hier nicht gestellt und bei der Berechnung des Erfüllungsgrades nicht berücksichtigt.

Empfehlung

Das Baukostencontrolling sowie eine Auswertung der Nachträge sollten der Stadt Oberhausen unbedingt vorgelegt werden, um einen Überblick über den Projektverlauf zu erhalten.

Frage 12 (Gibt es feste Regelungen zur Dokumentation von Nachträgen?)

Nachträge sind freihändige Vergaben, die ohne Wettbewerb stattfinden und somit besonders leicht zu Lasten der Stadt zu manipulieren sind. Deshalb sollte die Stadt die Dokumentation der Nachtragsbearbeitung verwaltungsweit auf ein angemessenes und möglichst hohes Niveau festlegen.

Die Dokumentation sollte

- in der Ausführlichkeit angemessen sein sowie
- die sachliche Begründung und die preisliche Prüfung

enthalten.

Frage 15 (Gibt es einen Mittelpreisspeicher?)

Der Mittelpreisspeicher (rechnerisches Mittel aller Angebotspreise) wird bei der WBO geführt. Er sollte auch der Stadt Oberhausen zur Verfügung gestellt werden, da dies eine sehr gute Grundlage für die Kalkulation künftiger Baumaßnahmen ist.

Bauinvestitionscontrolling

Organisation des Bauinvestitionscontrollings

Allgemein

Die Berichte der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder bringen jedes Jahr zahlreiche Fälle von Fehlleitungen öffentlicher Mittel in Milliardenhöhe in den Mittelpunkt des gesellschaftlichen Interesses. Vielfach handelt es sich hierbei auch um Verstöße gegen das Haushaltsrecht bei der Bewirtschaftung öffentlicher Mittel.

Die Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ergibt sich aus Gesetzen, Verwaltungsvorschriften und Einzelweisungen. Von den Gesetzen seien hier nur einige wichtige genannt: Das Haushaltsgrundsätzegesetz, die Bundeshaushaltsordnung, die Landeshaushalts-, Kreis- und Gemeindeordnungen. Im Bereich der Bauleistungen und Beschaffungen sind es als wichtiges Instrument die VOB und VOL.

Die Aufgabenwahrnehmung, Vermögensinteressen der öffentlichen Hand zu vertreten und das Vermögen selbst vor jeglichen Vermögensschäden zu bewahren, macht es notwendig, alle im Zuge von Bauinvestitionen notwendigen Entscheidungen entsprechend abzusichern.

Durch ein Bauinvestitionscontrolling gilt es im Wesentlichen, Ausgaben im Bausektor, die unnötig wären, zu vermeiden und einem möglichen Vorwurf der „Verschwendung öffentlicher Mittel" wirksam zu entkräften sowie hohe Baukostenüberschreitungen auszuschließen.

Erfahrungen aus anderen Kommunen haben gezeigt, dass ein Bauinvestitions-(Kosten)-controlling max. ein Prozent der Investitionskosten beträgt, jedoch mindestens zehn Prozent Finanzmittel sparen kann (Quelle: KGSt).

Darstellung der Ist-Situation

Für das Jahr 2005, das letzte kamerale Haushaltsjahr für den Bereich Hoch- und Tiefbau, wurden im Verwaltungshaushalt der Stadt Oberhausen innerhalb der Gruppierungen 50 (Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen) sowie 51 (Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens) insgesamt 10,1 Mio. Euro verausgabt.

Im Vermögenshaushalt wurden unterdessen in den Gruppierungen 94, 95 und 96 (Ausgaben für Bauinvestitionen) für das Jahr 2005 insgesamt 32,8 Mio. Euro nachgewiesen.

In der Gesamtbetrachtung ergibt sich somit für das Jahr 2005 ein Volumen in Höhe von 42,9 Mio**.** Euro.

Die Betrachtung, ob und in wie weit solche Ausgaben gegebenenfalls einem speziellen Steuerungsinstrument unterliegen, haben analog der nachfolgenden Fragestellungen zu einer entsprechenden Bewertung geführt.

Organisation des Bauinvestitionscontrollings					
		J/N	**Punkte**	**Skalierung**	**Gewichtung**
Organisation / Aufgaben					
1	Besteht eine eigenständige Organisationseinheit zur Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen?	N	0	0	3,0
2	Gibt es eine Dienstanweisung zum Thema Bauinvestitionscontrolling?	N	0	0	2,0
Zwischensumme					**0%**
Verantwortung / Entscheidungskompetenz					
3	Werden übergreifende Organisationseinheiten im Vorfeld von Bauinvestitionsmaßnahmen an der Entscheidungsfindung beteiligt?	J	12	4	3,0
4	Wird eine Investition/Maßnahme vom Votum einer Entscheidung abhängig gemacht, die von mehreren fachverantwortlichen Personen getroffenen wurde?	J	6	2	3,0
5	Wird der gesamte Projektablauf begleitet?	J	2	1	2,0
Zwischensumme					**63%**
Interne Steuerung von Bauinvestitionen					
6	Bestehen Anforderungen an den Umfang einer Entscheidungsgrundlage für die Freigabe einer Bauinvestition?	J	6	2	3,0
7	Besteht ein Projektsteuerungssystem?	N	0	0	3,0
8	Besteht eine Dokumentationspflicht betreffend der Abwicklung von Baumaßnahmen?	J	3	1	3,0
9	Gibt es ein abschließendes Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich?	J	2	1	2,0
Zwischensumme					**21%**
Gesamtergebnis					
Ermittelter Wert					**31,0**
Optimaler Wert					**96,0**
Ergebnis					**32%**

Ein Benchmark beim Erfüllungsgrad „Organisation des Bauinvestitionscontrolling" kann nur bei 100 Prozent liegen. Hier die Verteilung der Ergebnisse in den kreisfreien Städten entsprechend der Klassierung.

Erfüllungsgrad " Organisation des Bauinvestitionscontrollings "			
Ergebnisse in Klassen			
0 – 24 %	**25 – 49 %**	**50 – 74 %**	**75 – 100 %**
1	10	5	5

Es liegen nur Daten aus 21 Städten vor.

Analyse

Frage 1 (Besteht eine eigenständige Organisationseinheit zur Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen?)

Innerhalb der Verwaltungsstrukturen der Stadtverwaltung Oberhausen besteht keine eigenständige Organisationseinheit, die mit dem Thema des Bauinvestitionscontrollings (BIC) betreut ist.

Bei jeder Bauinvestition wird am Anfang des Projektes definiert, was geplant und gebaut werden soll. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn bestimmt. An der Diskussion zur Entscheidungsfindung werden alle beteiligten Bereiche einbezogen.

Da es jedoch immer wieder vorkommen kann, dass es zwischen einem Grundsatz-, Bau- und Finanzierungsbeschluss doch erhebliche Kostensteigerungen geben kann, sollte zur Kostensicherheit erhöhte Aufmerksamkeit auf die Bedarfsplanung gelegt werden.

Die Erfahrungen verschiedener Kommunen haben gezeigt, dass es in keiner anderen Phase des Planens und Bauens größere Einsparvolumina gibt, als bei einer qualifizierten Bedarfsplanung.

Darüber hinaus definiert sich das Bauinvestitionscontrolling (BIC) über folgende Aufgaben:

- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten,
- Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualitäten, Kosten und Termine.

Frage 2 (Gibt es eine Dienstanweisung zum Thema Bauinvestitionscontrolling?)

Grundsätzlich bestehen die gesetzlichen Vorgaben zum wirtschaftlichen Handeln. Eine eigene und zusammenhängende Dienstanweisung, die dieses wirtschaftliche Handeln regelt, gibt es nicht. Größere Bauvorhaben durchlaufen folgende Projektphasen, auf die eine Dienstanweisung u. a. eingehen sollte:

- Bedarfsableitung,
- Projektdefinition,
- Vorentwurfsphase und Entwurfsphase,
- Ausführungsvorbereitung und Ausführungsphase,
- Erfolgskontrolle.

Weitere Bestandteile der Dienstanweisung zum BIC sollten u. a. sein:

- Begriffsbestimmungen,
- Definition der Ziele, Aufgaben und Zuständigkeiten,
- Definition der notwendigen Kompetenzen.

Empfehlung

Zur Sicherstellung einer unabhängigen und qualifizierten Bedarfsplanung sowie zur Qualitätssicherung der jeweiligen Entscheidungen innerhalb der einzelnen Investitionsphasen sollte die Stadt Oberhausen eine eigenständige Organisationseinheit mit dem Thema des Bauinvestitionscontrollings etablieren.

Als Richtlinie und Handlungsrahmen sollte hierzu eine separate Dienstanweisung verfasst werden.

Frage 4 (Wird eine Investition/Maßnahme vom Votum einer Entscheidung abhängig gemacht, die von mehreren fachverantwortlichen Personen getroffenen wurde?)

Nicht nur die Projektdefinition mit einem analysierten Bedarf sollte organisationsübergreifend geklärt werden, sondern auch die Entscheidungsgrundlagen zur Umsetzung sollten durch schriftliche Stellungnahmen fixiert werden. Wichtig in diesem Zusammenhang ist eine frühzeitige

Beteiligung aller in Frage kommender Organisationseinheiten, um den Erfolg einer Investition nachhaltig zu sichern.

Als beispielhaft kann hier die gemeinsame Beteiligung von Fachverantwortlichen genannt werden, die zum einen in der Neubauplanung und zum anderen in der Unterhaltung angesiedelt sind. So sollten Neubauplanungen im Hochbau als auch im Tiefbau u. a. so angelegt sein, dass neben ästhetischen Aspekten auch die Unterhaltung solcher Projekte ziel- und budgetorientiert gewährleistet werden kann.

Darüber hinaus wird die Bauherrenfunktion wesentlich gestärkt, wenn die Einzelentscheidungen während der Projektphase über ein breites Maß an Zustimmung innerhalb der Verwaltung getragen und abgesichert wurden.

Frage 5 (Wird der gesamte Projektablauf begleitet?)

Wie bereits bei der Frage 2 dargestellt, durchlaufen einzelne Investitionsprojekte mehrere Phasen, angefangen bei der Vorentscheidung zur Anmeldung im Entwurf des Haushaltes bis hin zur Auswertung nach Fertigstellung und anschließender Kostenfeststellung.

Wichtig hierbei ist es, eine Organisationseinheit, wie das BIC, über den gesamten Verlauf zu beteiligen, um in jeder Einzelphase des Projektablaufes steuernd eingreifen zu können. Voraussetzung hierfür ist allerdings die Beteiligung einer solchen Kontroll- und Beratungsorganisation bevor eine wichtige Phase erreicht bzw. durchlaufen wird.

Sichergestellt werden muss eine größtmögliche Flexibilität, die es den handelnden Personen erlaubt, selbst kurz vor dem „Spatenstich" ggfs. ein Projekt noch zu stoppen, sollten sich gravierende Änderungen ergeben haben, die eine Umsetzung als gefährdet oder unwirtschaftlich erscheinen lassen.

Die direkte Steuerung einzelner Baumaßnahmen ist in Oberhausen davon abhängig, ob eine Maßnahme von der Stadt direkt abgewickelt wird oder ob die Durchführung durch Beauftragung an Dritte übertragen wurde. Im Tiefbau werden viele Maßnahmen von der WBO und im Hochbau werden alle Baumaßnahmen von der OGM ausgeführt.

Empfehlung

Auch Maßnahmen, die nicht von der Stadt Oberhausen durchgeführt werden, sollten seitens der Stadt als Auftraggeberin begleitet werden. Dies ist im Rahmen größerer Baumaßnahmen ein üblicher Weg, um das Einhalten von terminlichen, fachlichen und finanziellen Vorgaben zu gewährleisten.

Fragen 6 (Bestehen Anforderungen an den Umfang einer Entscheidungsgrundlage für die Freigabe einer Bauinvestition?)

Die bestehenden Anforderungen sind nicht verbindlich festgelegt, sondern basieren auf den Erfordernissen einzelner Projekte als Entscheidungsgrundlage.

Zur Entscheidungsgrundlage hinsichtlich der Durchführung einer Bauinvestition als auch zur entsprechenden Transparenz gegenüber den politischen Gremien sollten je nach Projektphase bestimmte Untersuchungsergebnisse vorliegen:

- Bedarfsplanung im Bauwesen nach DIN 18205,
- Kostenermittlungen nach DIN 276,
- Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen wie Nutzwertanalyse etc.,
- Zeitplanung.

Fragen 7 (Besteht ein Projektsteuerungssystem?)

Ein Projekt bezeichnet eine Gesamtheit vielseitiger Vorgänge, die zum Ziel haben, die Bedürfnisse eines Auftraggebers zu befriedigen.

Zur Erreichung dieses Zieles ist ein Projektmanagement notwendig, welches die Projektleitung und die Projektsteuerung beinhaltet. Der Handlungsbereich der Projektsteuerung definiert sich über

- Organisation , Information, Koordination,
- Sicherstellung Qualität, Quantität,
- Terminsteuerung,

- Kostensteuerung.

Je umfangreicher die Bauvorhaben werden, desto anspruchsvoller wird das Projektmanagement. Ab einem bestimmten Volumen sind die Fachbereiche neben ihren regulären Aufgaben als Vertreter des Bauherrn mit dieser Aufgabe überfordert.

Fragen 8 (Besteht eine Dokumentationspflicht betreffend der Abwicklung von Baumaßnahmen?)

Eine Dokumentation der Ausführung von Maßnahmen erfolgt nur auf der Basis der Bauakten und der geforderten Tagesberichte und befindet sich im Fachbereich zur Einsichtnahme.

Der jeweilige Fachbereich sollte in Abhängigkeit des Projektes verpflichtet werden, in regelmäßigen Abständen (z. B. monatlich oder je Quartal) über den Verlauf der Projektabwicklung zu berichten.

Hiermit wird die Möglichkeit eröffnet, je nach Risikoeinschätzung eines Projektes, entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten.

Wesentlicher Aspekt dieser Dokumentation ist die Baukostensteuerung. Sie besteht aus den Aktivitäten der

- Baukostenplanung, die planungsbegleitend in verschiedenen Genauigkeitsstufen erarbeitet wird und der
- Baukostenüberwachung, die ausführungsbegleitend bis zur Feststellung der Gesamtkosten läuft.

Frage 9 (Gibt es ein abschließendes Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich?)

Ein abschließendes Berichtswesen gibt es in der Stadt Oberhausen nicht, ein Soll-Ist-Vergleich liegt vor, dieser wird schon vom RPA für die abschließende Prüfung einer Baumaßnahme gefordert.

Unter dieser Fragestellung ist eine notwendige Erfolgskontrolle im Rahmen der Fertigstellung von Baumaßnahmen zu verstehen. Hierzu gehören folgende Einzelbestandteile:

- Objektbetreuung und Dokumentation definiert über die Leistungsphase der HOAI,

- Abnahmeergebnisse incl. der Überwachung und Beseitigung von Mängeln,
- Kostenfeststellung nach DIN 276,
- Dokumentation des Gesamtergebnisses in Form eines Soll-Ist Vergleiches,
- Dokumentation der Revisionsunterlagen,
- Kritische Würdigung des Zielerreichungsgrades.

Empfehlung

Der Umfang der Anforderungen an eine Entscheidungsgrundlage für Bauinvestitionen sollte einheitlich festgelegt werden, um die Entscheidung nicht durch fehlende Informationen zu gefährden oder zu verzögern.

Bei allen großen Baumaßnahmen sollte ein begleitendes Projektmanagement eingeführt werden, um die terminlichen und finanziellen Ziele zu gewährleisten. Hierbei ist zu prüfen, ob diese Leistung durch die eigene fachliche und technische Kompetenz erbracht werden kann.

Eine regelmäßige Dokumentation zeigt die Einhaltung der Ziele oder auch ihre Problematik bereits während der Maßnahme, so sind ggfs. geeignete Steuerungsmöglichkeiten zu ergreifen.

Fazit

Fazit

Die Allgemeine Korruptionsprävention ist gut aufgestellt mit einigen erkennbaren Optimierungspotenzialen. Unbedingt zu beachten sind die Meldungen gem. § 16 des KorruptionsbG.

Bei der Organisation des Vergabewesens sollte die zentrale Submissionsstelle in eine zentrale Vergabestelle erweitert werden und das gesamte Vergabewesen durch eine Dienstanweisung geregelt werden.

Das Nachtragswesen sollte durch eine Dienstanweisung vereinheitlicht und genaue Arbeitsschritte vorgegeben werden.

Verbesserungsmöglichkeiten sehen wir beim Bauinvestitionscontrolling durch:

- das Einführen einer eigenständigen Organisationseinheit für ein Bauinvestitionscontrolling
- den Erlass einer Dienstanweisung zum Bauinvestitionscontrolling mit einheitlichen Vorgehensweisen
- frühzeitige Beteiligung aller in Frage kommender Organisationseinheiten
- Einführung eines Projektsteuerungssystems sowie die Dokumentation des Projektablaufes und eine Abschlussberichts.

Infrastruktur

Vorbemerkungen

Inhalt, Ziel und Methodik der Prüfung

Inhalt

Im Rahmen unserer Betrachtung der kommunalen Infrastruktur beschränken wir uns auf folgende ausgewählte Bereiche:

- die Erfassung und Analyse des Leistungsspektrums der Verkehrsflächen- und Grünflächenunterhaltung mit Blick auf die aufbau- und ablauforganisatorische Gestaltung innerhalb der Kommune,
- die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung in den Bereichen
    - Straßenunterhaltung,
    - Straßenbeleuchtung,
    - Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen.

Dabei bleiben kostenrechnende Einrichtungen (wie z. B. die Straßenreinigung, das Friedhofswesen und die Abwasserbeseitigung), die sich über Gebühren refinanzieren, unberücksichtigt.

Ziel

Ziel unserer Prüfung ist die Untersuchung und Bewertung der systematischen, nachhaltigen Steuerung sowie der effizienten und effektiven Aufgabenerledigung unter Berücksichtigung der gesamtstädtischen Finanzsituation, um Handlungsmöglichkeiten bzw. zukünftige Haushaltsrisiken aufzuzeigen.

Methodik

Die Organisation und Steuerung der betrachteten Aufgaben wird komprimiert mit den Kennzahlen „Erfüllungsgrad Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen" sowie „Erfüllungsgrad Steuerung der Grünflächenunterhaltung" bewertet. Diese Kennzahlen zeigen auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation bei der Stadt Oberhausen einer zeitgemäßen Steuerung dieser Aufgaben entspricht und inwieweit Handlungsbedarfe abzuleiten sind.

Beide Erfüllungsgrade beruhen auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis standardisierte Fragebögen bilden. Die jeweiligen Antworten werden in fünf Kategorien bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor versehen.

Die fünf Kategorien 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 Steuerung der Unterhaltung.

Im Rahmen der Kennzahlenerhebung und –bewertung betrachten wir die oben dargestellten Aufgaben unabhängig von individuellen Organisationsformen. Da das kamerale Rechnungswesen noch das am weitesten verbreitete und somit auch führende System ist, werden von uns Daten der doppelten Buchführung auf kamerale Größen zurückgerechnet.

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 neben den Ausgaben für die manuell-technischen Dienstleistungen auch die im Vermögenshaushalt gebuchten Unterhaltungsausgaben. Die Ausgaben werden um Einnahmen aus Schadensersatzleistungen, Kostenerstattungen und Zuweisungen – soweit sie im direkten Zusammenhang zur Aufgabe stehen – bereinigt.

In den Ausgaben der Straßenunterhaltung und den Ausgaben der Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen sind die Personalausgaben der Verwaltungsmitarbeiter wie auch der manuell-technischen Mitarbeiter enthalten. Für das interkommunale Vergleichsjahr 2006 haben wir anhand der uns vorliegenden Personalliste eine mitarbeiterscharfe Zuordnung sowohl der Stellenanteile wie auch der Ausgaben vorgenommen.

Cluster und Benchmark

Zu dem im vorangestellten Berichtsteil „KIWI" dargestellten sozioökonomischen Cluster bestehen sowohl für die Straßenunterhaltung als auch für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen keine Korrelationen, so dass in diesem Teilbericht keine Bezüge dazu hergestellt werden.

Da im Bereich der Straßenunterhaltung auch keine Korrelationen zu anderen möglichen Einflussgrößen nachgewiesen werden konnten, entfällt für diesen Bereich eine Clusterung. Ein Benchmark kann sachgerecht für dieses Aufgabengebiet nicht definiert werden, da in jeder Stadt die Grundvoraussetzungen wie z. B. Straßenzustand, Straßenalter usw. sehr unterschiedlich und nicht vergleichbar sind.

Neben der originären Straßenunterhaltung betrachten wir auch die Straßenbeleuchtung. Hier definieren wir den Benchmark – ebenfalls ohne eine Clusterung - auf der Grundlage der Stadt mit dem günstigsten Ergebnis bei der Kennzahl „Energieausgaben je Leuchtpunkt".

Für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen wird ebenfalls das Ergebnis der günstigsten kreisfreien Stadt als Benchmark definiert. Eine Clusterung erfolgt auch hier nicht.

Kennzahlen

Im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) werden die Spitzenkennzahlen

- Ausgaben für die Straßenunterhaltung je Einwohner,
- Ausgaben für die Straßenunterhaltung je Quadratmeter (m²) Straßenfläche,

- Ausgaben für die Grün- und Parkpflege je Einwohner,
- Ausgaben für die Grün- und Parkpflege je Hektar (ha) Grünfläche

unter Hinzuziehung weiterer Kennzahlen analysiert und bewertet.

Verkehrsflächen und –anlagen

Organisationsbetrachtung

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen"				
	J/N	Punktwert	Skalierung	Gewichtung
Steuerung und Organisation				
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/Zielvereinbarung mit der Verwaltungsführung?	J	6	2	3
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen gesetzt und dokumentiert?	J	6	2	3
Sind im Sinne von Zielvorgaben Standards für die Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen definiert?	J	2	1	2
Besteht ein Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen?	J	9	3	3
Ist das Berichtswesen outputorientiert?	J	6	3	2
Zwischensumme				**75%**
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?	N	0	0	3
Wird die Unterhaltung systematisch geplant, durchgeführt und dokumentiert?	J	9	3	3
Liegt ein Produktplan vor?	J	4	4	1

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen"				
	J/N	Punktwert	Skalierung	Gewichtung
Ist eine Kosten- und Leistungsrechnung implementiert?	J	6	2	3
Werden Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit erhoben?	N	0	0	2
Werden Folgekostenbetrachtungen angestellt?	N	0	0	3
Werden die Leistungen der Unterhaltung einem Wettbewerb mit privaten Anbietern ausgesetzt?	N	0	0	2
Zwischensumme				**39%**
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				**100**
Optimalwert				**172**
Erfüllungsgrad				**58%**

Bei dieser Kennzahl kann der Benchmark sachgemäß nur bei 100 Prozent liegen, daher ist ein interkommunaler Vergleich wenig zielführend. Gleichwohl stellen wir aus statistischen Gründen nachfolgend die Klassierung dar.

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen"			
Ergebnisse in Klassen			
0 – 24 %	**25 – 49 %**	**50 – 74 %**	**75 – 100 %**
3	2	14	4

Da in der Stadt Oberhausen die Leistungen der Straßenunterhaltung, des Straßenneubaus und des Kanalbaus im Rahmen so genannter „Inhouse-Vergaben" an die Wirtschaftsbetriebe Oberhausen GmbH (WBO) vergeben werden (Erläuterung hierzu siehe Berichtsteil Bauleistungen), haben wir diese Vergabepraxis genauer betrachtet. Beteiligt an der WBO sind die Fa. REMONDIS zu 49 Prozent und die Stadtwerke Oberhausen AG (STOAG), eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der Stadt Oberhausen, zu 51 Prozent.

Im Abschlussbericht der Beratungs- und Prüfungsgesellschaft mbH (BPG), deren Prüfschwerpunkt die Beteiligungsgesellschaften der Stadt Oberhausen war, wird dargestellt:

„Da auf Grund der gesellschaftsvertraglichen Verhältnisse (unternehmerische Führung durch Minderheitsgesellschafter) eine der Mehrheitsbeteiligung entsprechende Einflussnahme der STOAG nicht möglich ist, …".

Hieraus ist deutlich zu erkennen, dass eine der Vorraussetzungen für die Zulassung eines Inhouse-Geschäftes, nämlich die Einflussnahme der Stadt über die WBO wie über ein eigenes Amt, nicht erfüllt ist. Somit liegt mit der vergabefreien Beauftragung der Leistungen im Bereich Kanalbau, Straßenneubau und Straßenunterhaltung ein Rechts- und Vergabeverstoß vor.

Ein weiterer Ausschluss für ein Inhouse-Geschäft liegt vor, wenn bei dem Auftragnehmer eine Beteiligung privater Unternehmen gegeben ist (siehe hierzu auch: EuGH, Urteil vom 11.01.2005. Rs. C-26/03 – TREA Leuna", VergabeR 2005, 44 ff). Da an der WBO das Privatunternehmen REMONDIS zu 49 Prozent beteiligt ist, ist auch diese Vorraussetzung der Zulässigkeit von Inhouse-Vergaben nicht gegeben.

Feststellung

Auf Grund der nicht vorhandenen Einflussnahme auf die WBO wie auf ein eigenes Amt sowie der Beteiligung eines Privatunternehmens am Auftragnehmer ist die Inhouse-Vergabe der Tiefbauleistungen an die WBO rechtswidrig, da sie gegen das geltende Vergaberecht verstößt.

Wir bitten hierzu um Ihre Stellungnahme

Empfehlung

Ein rechtswidriger Vertrag ist – sofern er nicht bereits nichtig ist - jederzeit kündbar. Die Stadt Oberhausen sollte die Vergabe der Leistung zur Unterhaltung von Verkehrsflächen und –anlagen entsprechend der VOB europaweit neu ausschreiben.

Organisationsoptimierungen – Handlungsfelder

- Durch die Beauftragung der WBO mit den regelmäßigen Leistungen im Rahmen eines Leistungsvertrages (Budget I: Straßenunterhaltung) und die Einzelbeauftragung von Baumaßnahmen im Rahmen der Straßenunterhaltung (Budget II: Straßenerhaltung)

ist die Ressourcenverantwortung zwischen der Stadt Oberhausen (hier: Schnittstelle WBO) und der WBO selbst genau dargestellt und geregelt. Der Ressourcenverbrauch sowie die Aufgaben ergeben sich aus der detaillierten Darstellung der zu erbringenden Leistung in den zwei verschiedenen Budgets.

- Zielvereinbarungen mit der Verwaltungsführung und definierte operative Ziele liegen im Rahmen von Beschlüssen des Planungsausschusses zur Verbesserung des Straßenvermögens durch z.B. Deckenerneuerungen vor.

- Die Standards der Straßenunterhaltung werden zurzeit entsprechend der Richtlinie für die Standardisierung des Oberbaues von Verkehrsflächen (RStO) überarbeitet, liegen aber, obwohl sie Vertragsgrundlage mit der WBO sind, nicht vor.

- Ein Controlling und Berichtswesen besteht im Rahmen der regelmäßigen Berichte der WBO an die Stadt Oberhausen in monatlichen Abständen.

- Das vorhandene Straßenkataster gibt keine Auskunft über den zukünftigen finanziellen Unterhaltungsaufwand der Straßen.

- Bei der Beauftragung der regelmäßigen Leistungen wird mit Leistungspunkten gearbeitet, bei Unterhaltungsmaßnahmen mit Leistungspositionen. Bei der Verrechnung wird mit Preisen gearbeitet, die im beiderseitigen Einvernehmen erarbeitet werden, allerdings keinem Wettbewerb unterliegen und daher auch keine Marktpreise sein können.

- Es werden keine Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit erhoben, Folgekostenbetrachtungen werden nicht angestellt und ein Vergleich mit privaten Leistungsanbietern wird durch die Beauftragung der gesamten Leistung an die WBO nicht durchgeführt. Dies wird sich durch die notwendige öffentliche Ausschreibung der Leistungen ändern.

- Da die Beauftragung der WBO nicht dem Vergaberecht entspricht, ist dieser Vertrag zu kündigen und diese Leistungen sind öffentlich auszuschreiben.

Empfehlung

Zur Verbesserung der Steuerung im Bereich der Unterhaltung der Verkehrsflächen und –anlagen empfehlen wir der Stadt Oberhausen:

- Das Verfeinern der Zielvereinbarungen zwischen der Verwaltungsführung und den Produktverantwortlichen sowie dem damit verbundenen Controlling und Berichtswesen
- Eine Beschleunigung in der Erarbeitung von Standards in der Straßenunterhaltung.
- Vor der Durchführung von Unterhaltungsmaßnahmen sollten Folgekostenbetrachtungen zur Entscheidungsfindung bei verschiedenen Unterhaltungsmöglichkeiten angestellt werden.

Da die Beauftragung der WBO nicht dem Vergaberecht entspricht, muss dieser Vertrag gekündigt und die Leistungen öffentlich ausgeschrieben werden.

Straßenunterhaltung

In unsere Betrachtung beziehen wir, mit Ausnahme der Wirtschaftswege, alle Straßen ein, die in der Baulast der Stadt stehen. Neben dem eigentlichen Straßennetz zählen auch die nachfolgenden Aufgabengruppen (entsprechend der kameralen Zuordnungsvorschriften zum Abschnitt 63, 65 und 66) zur Straßenunterhaltung:

- Wege, 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 In-2).

Intrakommunale Vergleiche

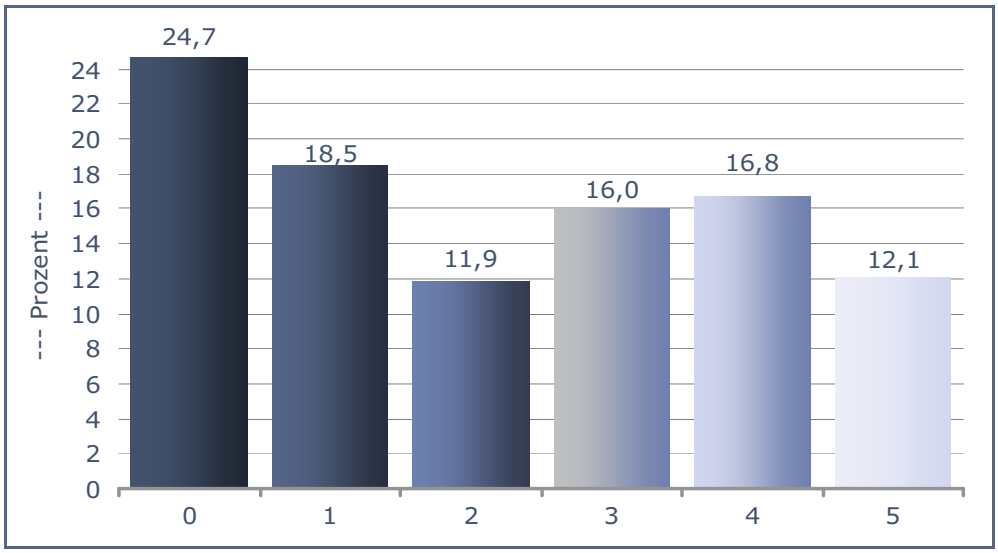
Da sich durch die Einführung des NKF im Jahr 2006 ein Ausgabenanstieg von ca. 3,2 Mio. abzeichnet, der seine Ursachen in

- der genauen Zuordnung jeder Baumaßnahme zur Unterhaltung bzw. zum Neubau der Verkehrsflächen,
- der sachgerechten Zuordnung von Aufwendungen interner Leistungsbeziehungen (z. B Straßenbegleitgrün) sowie
- der Betrachtung der Personalausgaben in der Zeitreihe an Hand der Daten der Jahresrechnungen

hat, haben wir hier keine grafische Darstellung in Form eines Zeitreihendiagramms vorgenommen. In den Jahren 2003 bis 2005 waren die Ausgaben zur Unterhaltung der Verkehrsflächen und –anlagen leicht rückläufig. Eine Betrachtung einzelner Ausgabearten kann trotz der im Vertrag mit der WBO einzeln aufgeführten Leistungen nicht dargestellt werden, da die verschiedenen Kostenarten der Straßenunterhaltung in den Haushaltsstellen „Entgelte an Dritte" als eine Summe enthalten sind. Hier sollte die Stadt Oberhausen die relevantesten Ausgabearten einer Zeitreihenbetrachtung unterziehen und die internen Leistungsbeziehungen in einzelnen Leistungsarten aufführen. Zur Rechtsqualität der vertraglichen Zusammenarbeit mit der WBO wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Im Vergleichsjahr 2006 wendet die Stadt Oberhausen 0,74 Euro je m² für die Unterhaltung der Verkehrsflächen und -anlagen auf. Das Straßennetz wurde erfasst und in sechs Zustandsklassen (0 = sehr gut bis 5 = ungenügend) eingeteilt. Gemäß den Angaben aus dem Straßenkataster der Stadt Oberhausen hat das Straßennetz folgenden Zustand:

Verteilung der Verkehrsflächen nach Zustandsklassen



Das Straßenkataster wird gemäß der Beauftragung von der WBO geführt und steht der Stadt Oberhausen zur Verfügung. Der derzeitige Straßenzustand in diesem Kataster richtet sich nach prozentualen Anteilen von Schadensflächen an der Straßenfläche und wird auf eine fiktive Restnutzungsdauer umgerechnet. Absackungen und Aufbrüche zum Beispiel werden bei der Gewichtung der Schäden ebenfalls berücksichtigt.

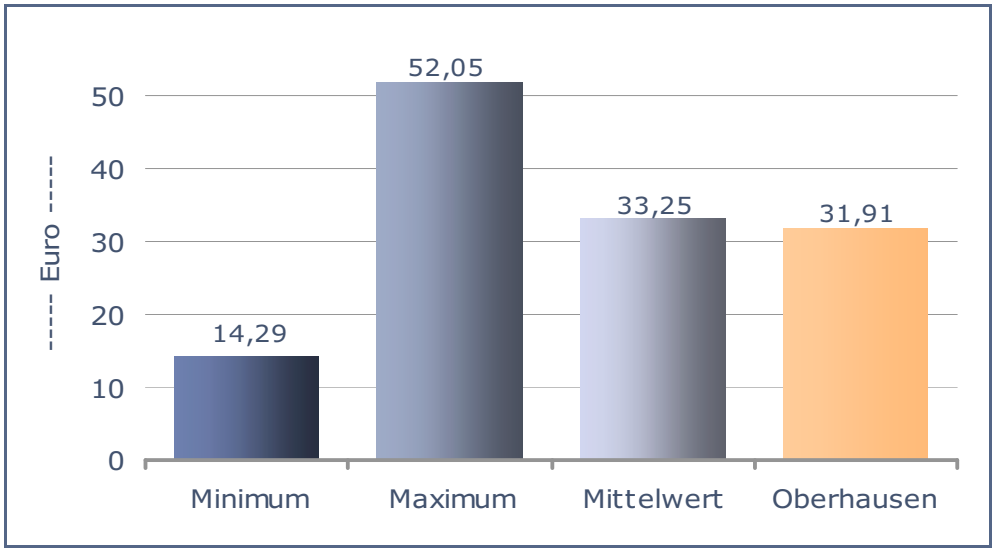
Der Straßenzustand der Stadt Oberhausen stellt sich gut dar. Dies resultiert aus den in den vergangenen Jahren durchgeführten Sanierungsprogramme zur Erneuerung von Deckenüberzügen.

KIWI-Kennzahl: Ausgaben der Straßenunterhaltung

Die Ausgaben der Straßenunterhaltung werden nachfolgend in den interkommunalen Vergleich gestellt. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Ausgabehöhe allein keinen Rückschluss auf eine wirtschaftliche Unterhaltung erlaubt. Vielmehr ist hier der Straßenzustand, die strategische Ausrichtung sowie die Steuerung der Unterhaltung mit in den Blick zu nehmen.

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben der Straßenunterhaltung je Einwohner in 2006



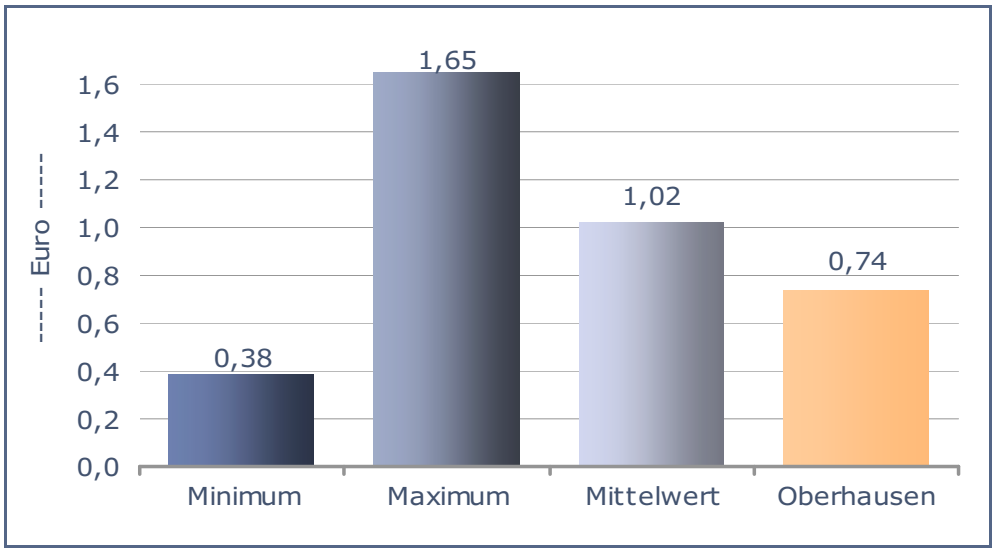
Um die Verteilung der Werte zu verdeutlichen, erfolgt eine Einteilung in Klassen.

Ausgaben der Straßenunterhaltung je Einwohner in Euro			
Ergebnisse in Klassen			
< 22	**22,01 - 30,00**	**30,01 - 38,00**	**> 38,00**
2	2	13	5

Es liegen nur Daten von 22 kreisfreien Städten vor.

Da die einwohnerbezogene Betrachtung lediglich das Ausgabevolumen widerspiegelt und von nur sehr eingeschränkt steuerbaren strukturellen Rahmenbedingungen - insbesondere vom Verhältnis der Einwohnerzahl zur Größe der Verkehrsfläche – abhängig ist, erweitern wir den Vergleich um die flächenbezogene Betrachtung der Ausgaben.

Ausgaben der Straßenunterhaltung je m² Straßenfläche in 2006



Auch hier erfolgt zur besseren Orientierung eine Einteilung in Klassen.

Ausgaben der Straßenunterhaltung je m² Straßenfläche in Euro			
Ergebnisse in Klassen			
< 0,80	**0,81 - 1,00**	**1,01 - 1,20**	**> 1,20**
4	6	7	4

Es liegen nur Daten von 21 kreisfreien Städten vor.

Bei der Analyse des Ausgabeverhaltens, des Straßenzustandes und der Steuerung der Straßenunterhaltung ergeben sich Anhaltspunkte zu einem effizienten Mitteleinsatz für die Stadt.

Eine Verteilung der Ausgaben (z. B. Ausgaben Brücken oder Straßenbegleitgrün) lässt sich nicht betrachten, da im Haushalt nur die Gesamtentgelte an die WBO ausgewiesen werden. Auch hier lässt sich keine Aussage zum Ausgabeverhalten machen. Um in der Zeitreihe die Entwicklung einzelner Ausgabearten der Straßenunterhaltung zu betrachten und Veränderungen festzustellen, ist diese Aufteilung notwendig und sinnvoll.

Steuerungsmöglichkeiten in der Straßenunterhaltung sind von Seiten der Stadt Oberhausen nur in der Frage der Ausführung einer Unterhaltungsmaßnahme möglich, in den einzelnen Ausgabearten ist keine Steuerungsfunktion gegeben.

Hier sollte sich die Stadt Oberhausen die Kosten- und Leistungsrechnung oder den Betriebsabrechnungsbogen der WBO, aus denen die Einzelleistungen ersichtlich werden, regelmäßig vorlegen lassen und auswerten.

Da aber die Beauftragung der WBO auf Grund der Rechtslage unwirksam ist bzw. gekündigt werden muss, sollte die Stadt Oberhausen spätestens mit der neuen Ausschreibung der Leistungen Zeitreihenvergleiche und Analysen relevanter Kostenarten einführen.

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Ein intrakommunaler Vergleich ist auf Grund der intransparenten Datenlage nicht möglich.
- Im interkommunalen Vergleich 2006 sind die Ausgaben für die Straßenunterhaltung gering, die Stadt Oberhausen befindet sich hier in der untersten Klassierung.
- Die Verteilung der Straßenflächen auf Zustandsklassen zeigt ein recht gutes Bild. Das Straßenvermögen befindet sich in diesem guten Zustand, da in der Vergangenheit verschiedene Programme zur Deckenerneuerung vorzeitiges Verschleißen der Oberschicht verhindert haben.
- Die Straßenunterhaltung wird mit Ausnahme weniger koordinierender Aufgaben und der Oberbauleitung von der WBO durchgeführt. Regelmäßige Leistungen erfolgen im Rahmen eines Budgets, Unterhaltungsmaßnahmen werden in Abstimmung mit der Stadt Oberhausen separat im Rahmen eines zweiten Budgets beauftragt.
- Eine Steuerung ist auf Grundlage der geschlossenen Verträge mit der WBO nur bedingt und in geringem Umfang möglich. Die mit der WBO geschlossenen Verträge im Rahmen von Inhouse-Vergaben sind rechtswidrig und die Leistungen müssen öffentlich ausgeschrieben werden.
- Die Stadt Oberhausen befindet sich in einer extrem angespannten Haushaltssituation, das strukturelle Defizit 2006 weist den Höchstwert mit 657 Euro je Einwohner aus, sie befindet sich seit

1996 im Nothaushalt, und auch für die Zukunft sehen wir keine Verbesserung der Haushaltslage.

Handlungsempfehlungen

- Definition der Standards im Straßenraum bei den regelmäßigen Unterhaltungsarbeiten, wie z.B. Bankettenpflege, und des Qualitätsstandards in Neubau und Unterhaltung.
- Verfeinern von Zielvereinbarungen zwischen der Verwaltungsführung und den Produktverantwortlichen, z. B. Konsolidierungsbeiträge des Fachbereiches, Werterhalt des Straßenvermögens.
- Kündigung des rechtlich mangelhaften Vertrags mit der WBO und Durchführung regelmäßiger öffentlicher Ausschreibungen für die verschiedenen Leistungen am Straßen- und Kanalnetz.
- Einführen von Kennzahlen zur Analyse relevanter Kostenarten, zur Kostentransparenz, für die Folgekostenbetrachtungen verschiedener Straßenunterhaltungsmodelle und das regelmäßige öffentliche Ausschreiben der Leistungen.

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Ausgaben der Straßenunterhaltung" mit dem Index 1.

Ausgaben der Straßenbeleuchtung

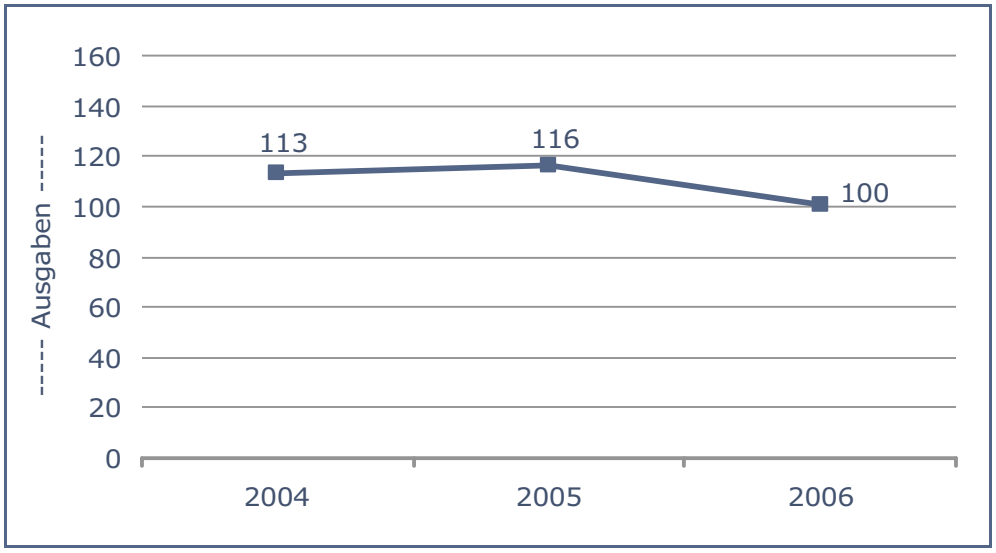
Im Bereich der Verkehrsanlagen betrachten wir die Straßenbeleuchtung. Dabei nehmen wir die Unterhaltungs- und Energieausgaben in den Blick. Da sich jedoch die Unterhaltungsausgaben im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich gestalten (z. B. durch Verkauf an örtliche Energieversorger), erfolgt die Benchmarkdefinition und Potenzialausweisung ausschließlich auf Basis der Energieausgaben je Leuchtpunkt.

Darstellung der Ist-Situation

- Die Planung und Ausführung der Unterhaltungsmaßnahmen wird von der Stadt Oberhausen durchgeführt.
- Die Stromlieferung wurde vertraglich der Oberhausener Gebäudemanagement GmbH (OGM) übertragen. Diese Leistung wurde in 2007 von der OGM neu ausgeschrieben, das Ergebnis liegt der Schnittstelle WBO nicht vor.
- Für die Zeitreihenbetrachtung konnten uns nur die Daten 2004 bis 2006 zur Verfügung gestellt werden.

Intrakommunaler Vergleich

Ausgaben Straßenbeleuchtung je Leuchte

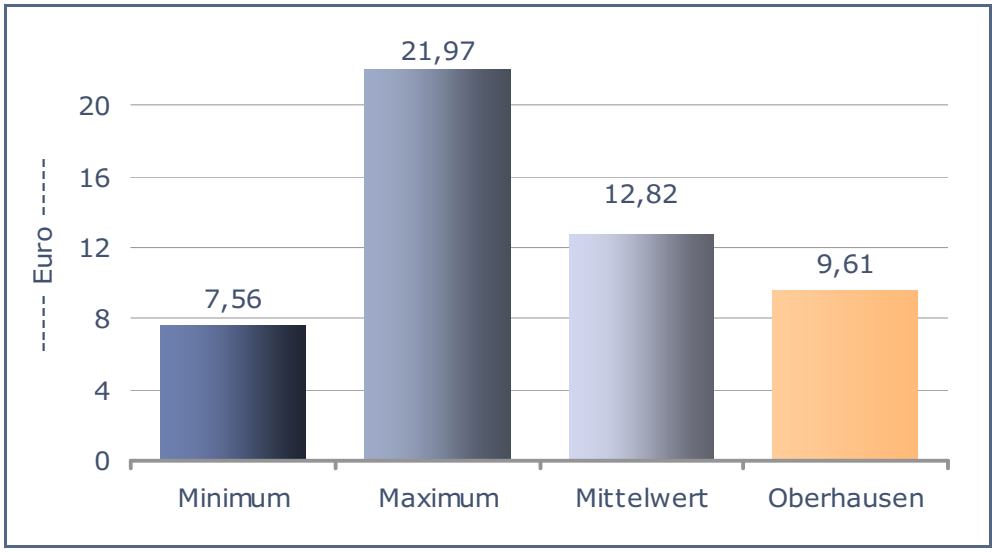


Die Senkung der Ausgaben Straßenbeleuchtung im Jahr 2006 sind das Ergebnis einer geringeren Unterhaltung der Straßenbeleuchtung.

Die Ausgaben für die Energieversorgung der Straßenbeleuchtung sind in der Betrachtung der Zeitreihe im Jahr 2005 angestiegen. Wie diese in Zukunft ausfallen werden, kann nicht dargestellt werden, da dem Fachbereich das Ergebnis der 2007 erfolgten europaweiten Ausschreibung nicht vorliegt.

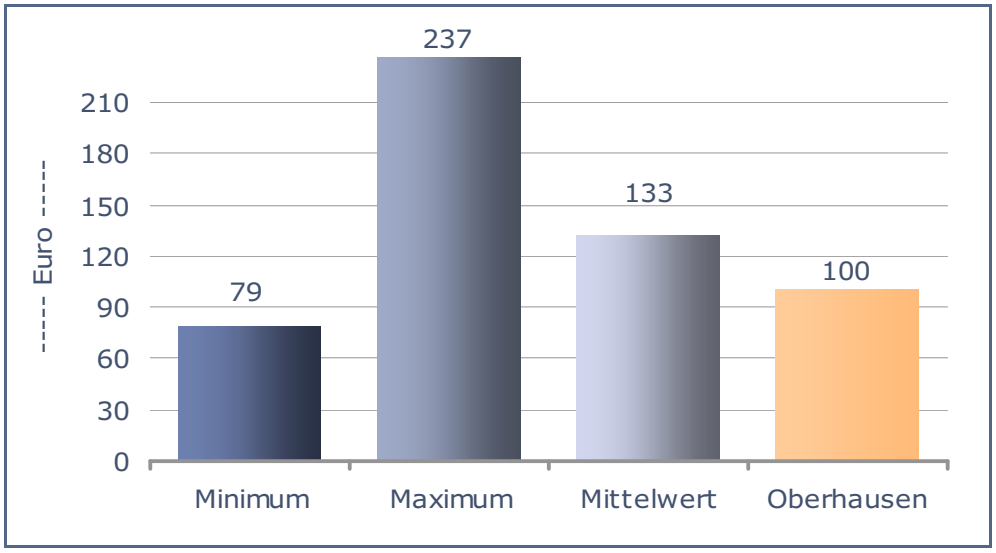
Interkommunaler Vergleich

Ausgaben Straßenbeleuchtung je Einwohner in 2006



Der interkommunale Vergleich der kreisfreien Städte bei den Ausgaben (Unterhaltung und Energie) für Straßenbeleuchtung je Leuchtpunkt stellt sich folgendermaßen dar:

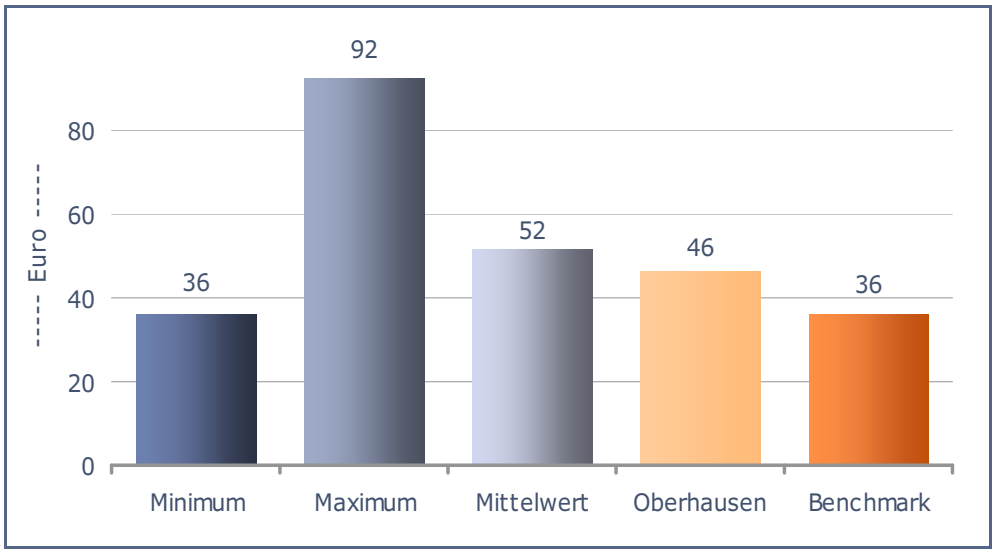
Ausgaben Straßenbeleuchtung je Leuchtpunkt in 2006



Die Gesamtausgaben je Leuchtpunkt sind im interkommunalen Vergleich recht gering. Dieses Ergebnis ist geprägt durch sehr niedrige Unterhaltungsausgaben und unterdurchschnittliche Energieausgaben.

Die Energiekosten je Leuchtpunkt der Stadt Oberhausen stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Energieausgaben je Leuchtpunkt in 2006

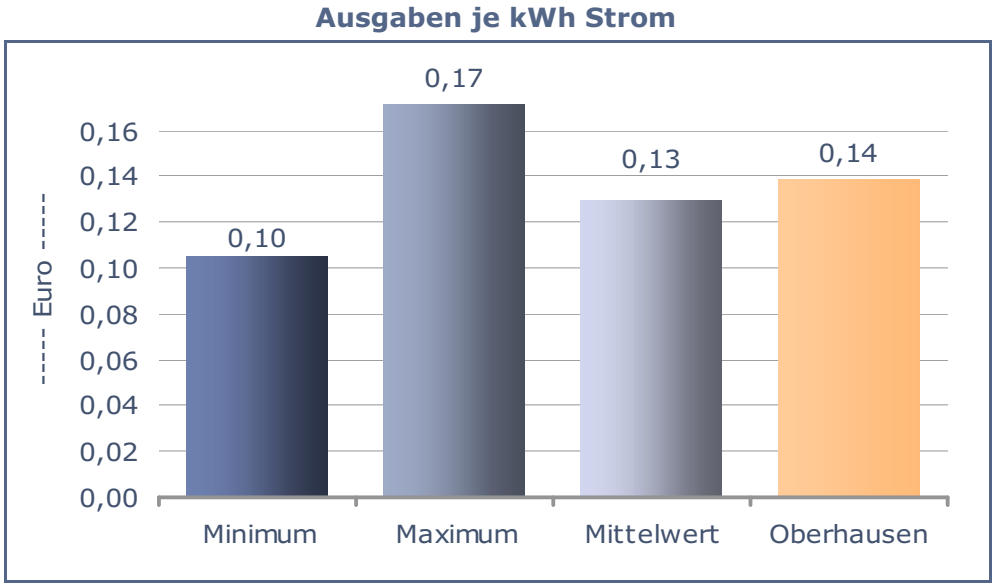


Um zu verdeutlichen, das sich viele der kreisfreien Städte bei den Energieausgaben in den unteren Klassen befinden, hier die entsprechende Darstellung der Klassierung.

Energieausgaben je Leuchtpunkt			
Ergebnisse in Klassen			
< 40,00	**40,01 - 60,00**	**60,01 - 80,00**	**> 80,00**
4	9	3	1

Es liegen nur Daten von 17 kreisfreien Städten vor.

Die Energieausgaben je Leuchtpunkt ergeben sich aus der Brenndauer, dem Stromverbrauch je Leuchtpunkt und dem Strompreis. Der Strompreis beträgt in der Stadt Oberhausen 0,1388 Euro je Kilowattstunde (kWh). In der Betrachtung des Eckjahresvergleichs 2004 bis 2006 stieg der Preis je kWh um 27,5 Prozent. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Oberhausen mit diesem Wert wie folgt:



Da die Energielieferung für die Stadt Oberhausen von der OGM im Jahr 2007 neu ausgeschrieben wurde, wird sich dieser Wert verändern. Der „Schnittstelle WBO", der die Produktverantwortung für die Straßenbeleuchtung obliegt, liegt das Ausschreibungsergebnis nicht vor. Diese Daten sollten von der OGM zur Verfügung gestellt werden, um künftige Ausgaben in diesem Bereich berücksichtigen zu können.

Analyse

- Geringe Ausgaben in der Straßenbeleuchtung
- Sinkende Ausgaben in der Unterhaltung der Straßenbeleuchtung im Jahr 2006.
- 2006 leicht erhöhte Ausgaben für Energie je kWh.
- Erkennbares Potenzial bei den Energieausgaben je Leuchtpunkt durch z. B. durch Reduzierung der Brenndauer, Qualität der Leuchtmittel.

Empfehlung

- Weiterhin Sanierung der älteren Straßenleuchten zur Verringerung der Unterhaltungs-, Wartungs- und Energieausgaben.
- Steigern der Qualität von Leuchtmitteln im Rahmen der baulichen Unterhaltung zur Verringerung der notwendigen Energieleistung.
- Überprüfung der notwendigen Brenndauer von Leuchtpunkten.

Benchmark und Potenzialberechnung

Wir haben für den Teilbereich der Straßenbeleuchtung Handlungsfelder und –möglichkeiten aufgezeigt, die bei konsequenter Umsetzung zu geringeren Energieausgaben führen. Im Vergleich zum Benchmark leitet sich für die Stadt Oberhausen folgendes Potenzial ab:

Quantifizierung Potenzial Energieausgaben je Leuchtpunkt (Basisjahr 2006)	
Bezeichnung	**Wert**
Energieausgaben	960.947 Euro
Anzahl Leuchtpunkte	20.895
Energieausgaben je Leuchtpunkt	46 Euro
Benchmark	36 Euro
Potenzial je Leuchtpunkt	**10 Euro**
Potenzial in Euro	**209.000 Euro**
Potenzial je Einwohner	**0,96 Euro**

Grünflächen

Steuerung und Organisation

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Grünflächen"				
	J/N	Punkt-wert	Skalie-rung	Gewich-tung
Steuerung und Organisation				
Werden die Aufgaben im Bereich der Grünflächen differenziert dargestellt?	J	6	2	3
Wird der Ressourcenverbrauch für die einzelnen Leistungen differenziert und vollständig dargestellt?	N	0	0	2
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	J	12	4	3
Ist die Ressourcenverantwortung eindeutig geregelt?	J	8	4	2
Besteht ein Kontraktmanagement/ Zielvereinbarung mit der Verwaltungsführung?	N	0	0	3
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	N	0	0	3
Sind im Sinne von Zielvorgaben Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	J	4	2	2
Besteht ein Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen?	N	0	0	3
Ist das Berichtswesen outputorientiert?	N	0	0	2
Zwischensumme				**33%**
Wirtschaftlichkeit				
Sind die Grünflächen vollständig erfasst?	J	4	4	1
Sind die Grünflächen vollständig bewertet?	J	8	4	2
Sind wesentliche Informationen zu den Grünflächen hinsichtlich des zukünftigen Unterhaltungsaufwandes erhoben?	N	0	0	3
Wird die Unterhaltung systematisch geplant, durchgeführt und dokumentiert?	N	0	0	3
Liegt ein Produktplan vor?	J	4	4	1
Ist eine Kosten- und Leistungsrechnung implementiert?	J	6	2	3
Werden Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit erhoben?	N	0	0	2
Werden die Leistungen der Unterhaltung einem Wettbewerb mit privaten Anbietern ausgesetzt?	N	0	0	2
Zwischensumme				**32%**
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				**52**
Optimalwert				**160**
Erfüllungsgrad				**33%**

Da bei dieser Kennzahl der Benchmark sachgemäß nur bei 100 Prozent liegen kann, ist ein interkommunaler Vergleich wenig zielführend. Gleichwohl stellen wir aus statistischen Gründen nachfolgend die Klassierung dar.

Erfüllungsgrad "Steuerung der Unterhaltung der Grünflächen"			
Ergebnisse in Klassen			
0 – 24 %	**25 – 49 %**	**50 – 74 %**	**75 – 100 %**
1	7	8	7

Die Unterhaltung der Grünpflege der Stadt Oberhausen wird seit Anfang 2006 von der Oberhausener Gebäudemanagement GmbH (OGM) durchgeführt. Diese Aufgabenübertragung stellt zwar ein eindeutiges Auftraggeber/Auftragnehmerverhältnis dar und zeigt auch deutlich die Verantwortlichkeiten auf, aber eine vertragliche Regelung der Rechte und Pflichten liegt bis Ende 2007 nicht vor. Es ist geplant, bis Ende 2009 ein entsprechendes Vertragswerk zu erarbeiten, welches mit einem Leistungsverzeichnis für die einzelnen Park- und Gartenanlagen unterlegt ist. Hieraus soll genau zu erkennen sein, welche Anlage bei welchem Pflegestandard welche Kosten verursacht und welche finanziellen Auswirkungen sich beim Verändern der Standards ergeben.

In der Zwischenzeit wird der OGM ein Pauschalentgelt gezahlt, bei dem keine Leistung vertraglich definiert wurde. Einer Beschlussfassung zur Beauftragung von städtischen Leistungen an ein privatrechtliches Unternehmen, auch wenn es eine 100-prozentige Tochter der Stadt Oberhausen ist, muss ein entsprechendes Vertragswerk zu Grunde gelegt werden, an Hand dessen sich die finanziellen, strukturellen und organisatorischen Auswirkungen erkennen lassen. Nur auf Grundlage einer Beauftragung mit dem dazugehörenden Leistungsverzeichnis bzw. einer Leistungsbeschreibung können der Umfang und die Auswirkung der Beauftragung der OGM mit der Grünpflege erfasst werden und dieser Beauftragung zugestimmt werden. Eine „vertragsfreie Zeit" von vier Jahren kann bei der Beauftragung einer privatrechtlichen Firma zur Erledigung städtischer Aufgaben nicht toleriert werden.

Feststellung

Zwischen der Beauftragung der Pflegeleistung der Park- und Gartenanlagen und der voraussichtlichen Fertigstellung des Vertrages mit dem entsprechenden Leistungsverzeichnis liegen vier Jahre, in denen der OGM ein Pauschalentgelt ohne genau definierte Leistung gezahlt wird.

Wir bitten hierzu um Ihre Stellungnahme

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte möglichst kurzfristig den Vertrag zur Beauftragung der OGM mit den entsprechenden Leistungspositionen erarbeiten.

Da die Beauftragung der OGM mit der Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen im Rahmen eines so genannten „Inhouse-Geschäftes" erfolgt ist (Erläuterung hierzu siehe Berichtsteil Bauleistungen), haben wir die Vergabepraxis der Inhouse-Vergaben an die OGM näher betrachtet.

Im Abschlussbericht der Beratungs- und Prüfungsgesellschaft mbH (BPG) wird zur OGM folgendes ausgeführt:

„Bei der Auftragsvergabe der Zuschussmaßnahmen ist die Stadt an die Vorschriften der VOB Teil A gebunden. Danach sind keine Nachverhandlungen des Angebotspreises mehr möglich. Bei den von der OGM auszuschreibenden Nichtzuschussmaßnahmen muss diese Vorschrift hingegen nicht beachtet werden. Nachverhandlungen sind somit möglich und werden auch jetzt schon von der OGM vorgenommen. Im Durchschnitt werden Preisreduzierungen von etwa 5 % gegenüber dem Angebotspreis durchgesetzt."

Um der Verpflichtung zur Beachtung der VOB entgehen zu können, dürfte die OGM kein öffentlicher Auftraggeber sein. Öffentliche Auftraggeber sind auch Einrichtungen des öffentlichen Rechts (§ 98 Nr. 2 GWB). Es gilt ein funktionaler Auftraggeberbegriff (EuGH v. 20.09.1988 – Rs. 31/97, Slg. 1988, 4635 – Beentjes). Öffentlicher Auftraggeber ist, wer zu diesem Zweck gegründet wurde, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen, und wer von den klassischen

Auftraggebern (§ 98 Nr. 1 oder Nr. 3 GWB) überwiegend finanziert oder beherrscht wird.

Die Tochtergesellschaft eines öffentlichen Auftraggebers, die im Wege eines Inhouse-Geschäftes beauftragt wurde, ist an das Vergaberecht gebunden und nicht zu Nachverhandlungen berechtigt (Vergabekammer Arnsberg, Beschluss vom 14.06.2006, VK 10/06; Werner, in: By-ok/Jaeger, Kommentar zum Vergaberecht, § 98 Rn. 411, 412).

Feststellung

Entsprechend den vorstehenden Erläuterungen liegt in der Vergabepraxis der OGM durch das Nichtbeachten der VOB Teil A bei nicht bezuschussten Maßnahmen ein gravierender Rechtsverstoß vor.

Wir bitten hierzu um Ihre Stellungnahme

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte in Zukunft beachten, dass der Auftragnehmer eines Inhouse-Geschäftes bei Vergabe von Leistungen immer ein öffentlicher Auftraggeber ist und bei Auftragsvergaben die VOB Teil A zu berücksichtigen hat.

Organisationsoptimierungen – Handlungsfelder

- Darstellung des Ressourcenverbrauchs einzelner Leistungen,
- Setzen von Zielvorgaben durch den Verwaltungsvorstand, von operativen Zielen im produktverantwortlichen Fachbereich, von festgelegten Standards und Dokumentation in einem Berichtswesen,
- Erstellung eines Leistungsverzeichnisses zur Datentransparenz,
- Einführen eines regelmäßigen und zeitnahen Controllings mit Berichtswesen und Erhebung von Kennzahlen zur ökonomischen Steuerung dieses Bereiches. Hier ist die OGM als Auftragnehmer über den Ausführungsstand der beauftragten Leistungen auskunftspflichtig.

- Erarbeiten eines schlüssigen Gesamtkonzeptes, das im Rahmen des zu erarbeitenden Vertrages und dem damit verbundenen Leistungsverzeichnis die genaue Beauftragung und Abrechnung regelt und der Stadt Oberhausen Möglichkeiten zur strategischen Steuerung lässt.

- Beachtung der VOB in allen Teilen.

Empfehlung

Zur Optimierung der Organisation und zur genauen Definition der Aufgaben in der Pflege der Park- und Gartenanlagen empfehlen wir der Stadt Oberhausen:

- die Entwicklung eines schlüssigen Gesamtkonzeptes im Rahmen einer kurzfristigen Vertragsgestaltung zur Unterhaltung von Park- und Gartenanlagen mit klaren sachlichen und zeitlichen (Umsetzungs-)Zielen

- das zeitnahe Erarbeiten eines umfangreichen Vertragswerkes mit den dazugehörenden Leistungsverzeichnissen zur genauen Definition und Abrechnung der beauftragten Aufgaben und Leistungen.

- den Aufbau der ökonomischen Steuerung der Grünpflege (insbesondere mit einem aussagefähigen Controllingsystem und Berichtswesen).

Zur Beachtung aller Vorraussetzungen für eine rechtlich einwandfreie Vergabe muss sich die OGM an die VOB in allen Teilen halten.

Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen

Im Rahmen der Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen betrachten wir:

- reine Park- und Gartenanlagen inklusive Kuranlagen

- den öffentlichen Grünanteil der Friedhöfe

Hinsichtlich der Einbeziehung von Einnahme- und Ausgabearten verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Methodik der Prüfung (siehe Seite In-2).

Intrakommunaler Vergleich

Eine Darstellung der Zeitreihe ist in der Stadt Oberhausen auch in der Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen nicht möglich. Hier ist die Darstellung im Haushalt so intransparent, dass wir uns die Daten der Unterhaltungsausgaben des Jahres 2006 vom Beteiligungsmanagement der Stadt Oberhausen ermitteln lassen mussten. Lediglich die tatsächlichen Personalausgaben der Stadt Oberhausen wurden hier noch dazugerechnet. Eine transparente und nachvollziehbare Darstellung fand weder im kameralen Haushalt noch in der Darstellung verschiedener Kostenarten unter NKF statt. Hier sehen wir noch sehr großes Verbesserungspotenzial.

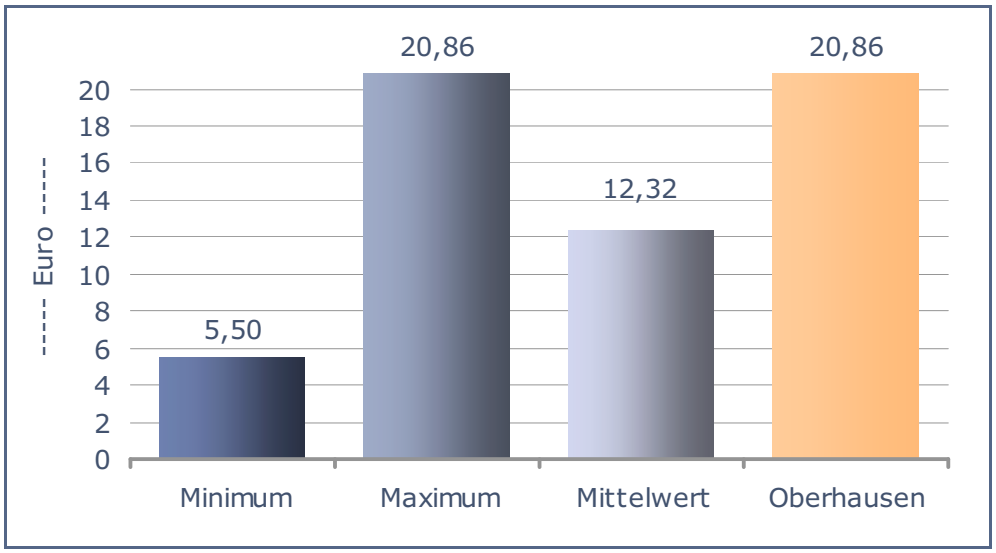
> **Empfehlung**
>
> Zur transparenten Darstellung der Kostenarten sollte die Stadt Oberhausen eine leistungsorientierte Darstellung abbilden.

KIWI-Kennzahl: Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen

Die Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen werden nachfolgend in den interkommunalen Vergleich gestellt. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Ausgabehöhe allein keinen Rückschluss auf eine wirtschaftliche Unterhaltung erlaubt. Vielmehr ist hier der Pflegestandard, die strategische Ausrichtung sowie die Steuerung der Unterhaltung mit in den Blick zu nehmen.

Interkommunaler Vergleich

Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je Einwohner in 2006



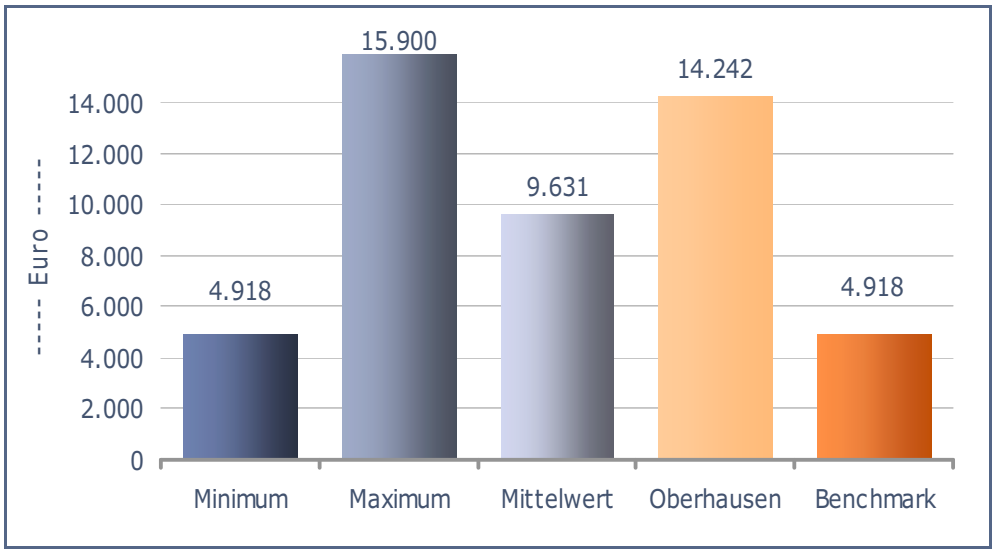
Die Darstellung der Unterhaltungsausgaben der Park- und Gartenanlagen je Einwohner in einer Klassierung zeigt die Verteilung auf die einzelnen Klassen.

Ausgaben Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je Einwohner			
Ergebnisse in Klassen			
0 - 8,00 €	**8,01 - 12,00 €**	**12,01 - 16,00 €**	**> 16,00 €**
4	6	7	5

Es liegen nur Daten von 22 kreisfreien Städten vor.

Hier ist zu erkennen, dass die Einwohner der Stadt Oberhausen mit der Pflege der Park- und Gartenanlagen am höchsten belastet werden.

Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je ha in 2006



Die Kennzahl Unterhaltungsausgaben der Park- und Gartenanlagen je Hektar, anhand derer auch die Analyse durchgeführt wird, zeigt auch hier deutlich die hohen Ausgaben im interkommunalen Vergleich.

Ausgaben Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je ha			
Ergebnisse in Klassen			
0 - 6.000 €	**6.001 - 10.000 €**	**10.000 - 14.000 €**	**> 14.000 €**
3	10	5	4

Es liegen nur Daten von 22 kreisfreien Städten vor.

Eine Unterteilung in verschiedene Kostenarten, z.B. Material-, Maschinen-, Fahrzeug und Personalkosten des Bauhofes lässt sich von Seiten der Stadt Oberhausen nicht durchführen, daher ist für die einzelnen Ausgabearten keine tiefer gehende Analyse möglich.

Bei der Betrachtung der Flächen ist auffällig, dass in der Stadt Oberhausen die Park- und Gartenanlagen einen überdurchschnittlichen Anteil an der Stadtfläche einnehmen. Bei der Betrachtung des Anteils der Park- und Gartenanlagen an den unversiegelten Stadtflächen erreicht die Stadt Oberhausen sogar den Maximalwert. Natürlich ist hier auch zu beachten, dass die Einwohnerdichte der Stadt Oberhausen sehr hoch ist und dadurch mehr öffentliche Erholungsflächen zur Verfügung gestellt werden.

Benchmark und Potenziale

Bezüglich der Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen haben wir Handlungsfelder und –möglichkeiten aufgezeigt, die zu einer Reduzierung der Ausgaben führen werden. Hierbei haben wir auch die Strukturen der Stadt Oberhausen hinsichtlich der insgesamt vorhandenen Grünflächen wie auch deren Bedeutung im Vergleich zu den eingesetzten finanziellen Ressourcen in den Blick genommen.

Im Vergleich zum Benchmark ergibt sich für die Stadt Oberhausen folgendes Potenzial:

Quantifizierung Potenzial Unterhaltung Park- und Gartenanlagen (Basisjahr 2006)	
Bezeichnung	**Wert**
Ausgaben Unterhaltung Park- und Gartenanlagen	4.551.292 Euro
zu unterhaltende Flächen	320 ha
Ausgaben je ha	14.242 Euro
Benchmark (€/ha)	4.918 Euro
Potenzial je ha	**9.324 Euro**
Potenzial absolut	**2.984.000 Euro**
Potenzial je Einwohner	**13,68 Euro**

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Eine Betrachtung der Kennzahl im intrakommunalen Vergleich ist auf Grund der intransparenten Datenlage nicht möglich.
- Die Angaben für den interkommunalen Vergleich mussten uns vom Beteiligungsmanagement geliefert werden.
- Die Kennzahl im interkommunalen Vergleich zeigt hohe Ausgaben in der Grünpflege je Hektar; die Stadt Oberhausen befindet sich in der Klassierung bei den 4 Städten mit den höchsten Ausgaben je Hektar Grünfläche.
- Datentransparenz ist zurzeit nicht gegeben, da für die Grünpflege ein Pauschalentgelt ohne hinterlegte Leistungskennwerte gezahlt wird. Eine detaillierte Betrachtung von Einzelleistungen ist nicht möglich.

- Die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen wird von der OGM durchgeführt.

- Eine Steuerung der Unterhaltung kann von der Stadt zurzeit nicht erfolgen, da bis zur Erstellung des Auftrages und eines Leistungsverzeichnisses ein Pauschalentgelt gezahlt wird, dem keine Leistungswerte zu Gunde liegen.

- Durch die vertragliche Pauschalbeauftragung der Grünpflege ist ein Beitrag zur Konsolidierung des Haushaltes nicht möglich.

- Die Stadt Oberhausen stellt einen hohen Anteil der Stadtfläche als Park- und Gartenanlagen für ihre Einwohner zur Verfügung.

- Die Einwohnerdichte Oberhausens ist sehr hoch.

- Die Stadt Oberhausen befindet sich in einer extrem angespannten Haushaltssituation; das strukturelle Defizit 2006 weist den Höchstwert mit 657 Euro je Einwohner aus. Sie befindet sich seit 1996 im Nothaushalt und auch für die Zukunft sehen wir keine Verbesserung der Situation.

Handlungsmöglichkeiten

- Überarbeitung und erhebliche Reduzierung der Pflegestandards.

- Umnutzung von Flächen in unterhaltungsärmere Nutzungen.

- Kurzfristiges Erarbeiten eines umfangreichen Vertragswerkes mit detaillierten Leistungsbeschreibungen für die Zusammenarbeit mit der OGM. Mit der Erstellung des Auftrages und des Leistungsverzeichnisses sollten die Standards der einzelnen Park- und Gartenanlagen der schlechten Haushaltssituation unbedingt angepasst werden.

- Aufstellung des Ressourcenverbrauchs und Darstellen von möglichen Einsparungen bzw. Standardsenkungen.

- Vereinbarung von strategischen Zielen und Ableiten der dazu notwendigen operativen Ziele.

- Aufbau eines regelmäßigen Controllings mit Berichtswesen mit der OGM zur Darstellung der ausgeführten Leistungen, damit ein Soll-Ist-Vergleich möglich ist.

- Weitergabe der Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung von der OGM an die Stadt zur Kontrolle der geleisteten Aufgaben unter Zuhilfenahme von Wirtschaftlichkeitskennzahlen und Vergleichen mit der Privatwirtschaft.

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Ausgaben für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen" mit dem Index 1.

Potenziale und Fazit

Zusammenfassung der Potenziale Infrastruktur		
Teilbereich	**Potenzial (Euro)**	**Potenzial (Euro je Einwohner)**
Straßenbeleuchtung	209.000	0,96
Grünflächenunterhaltung	2.984.000	13,68
Gesamtpotenzial	**3.193.000**	**14,64**

Fazit

Die Stadt Oberhausen wendet unterdurchschnittliche Finanzmittel für die Unterhaltung des Straßenvermögens im Vergleich mit allen kreisfreien Städten in NRW auf. Das Straßenkataster zeigt trotzdem einen guten Straßenzustand auf.

Zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten sollten die strategischen und operativen Zielvorgaben erweitert werden und die Datentransparenz durch die Beauftragung nach Leistungspreisen hergestellt werden.

Fazit

Auf Grund der nicht vorhandenen Einflussnahme auf die WBO wie auf ein eigenes Amt sowie der Beteiligung eines Privatunternehmens am Auftragnehmer ist die Inhouse-Vergabe der Tiefbauleistungen an die WBO rechtswidrig und stellt einen Vergabeverstoß dar.

Bei den Energieausgaben je Leuchtpunkt der Straßenbeleuchtung stellt die Stadt Oberhausen ein durchschnittliches Ergebnis im interkommunalen Vergleich dar und weist ein erreichbares Potenzial von ca. 209.000 Euro aus.

Optimierungsmöglichkeiten sehen wir in der Reduzierung von Brenndauer und im Einsatz von energiesparenden Leuchtmitteln.

Die Ausgaben für die Grünflächenunterhaltung liegen mit 14.242 Euro je Hektar sehr hoch. Steuerungsmöglichkeiten und Beiträge zur Haushaltskonsolidierung sind in diesem Bereich zurzeit nicht gegeben, da eine Pauschalbeauftragung ohne Leistungswerte oder –positionen an die OGM erfolgt ist. Die ausgewiesenen Potenziale sind nur durch eine Änderung der Beauftragung realisierbar.

Die Beauftragung der OGM mit der Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen erfolgte ohne ein regelndes Vertragswerk und ohne definierte Leistungen. Dies soll erst 4 Jahre nach Beauftragung, Ende 2009, vorgelegt werden.

Die Vergabepraxis der OGM bei Weitergabe von Leistungen an Privatunternehmen ohne Berücksichtigung der VOB Teil A bei Nichtzuschussmaßnahmen verstößt gegen Inhalt und Zweck einer Inhouse-Vergabe und stellt einen gravierenden Rechtsverstoß dar.

Wir sehen ein Potenzial von 2.984.000 Euro in der Reduzierung der Pflegestandards und einer Anpassung an die schlechte finanzielle Situation der Stadt Oberhausen.

Öffentlicher Gesundheitsdienst

Vorbemerkung

Am 01.01.1998 ist das Gesetz über den Öffentlichen Gesundheitsdienst –ÖGDG– in Kraft getreten. Mit dem Gesetz soll der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) im Netz kommunaler gesundheitlicher und sozialer Versorgung institutionalisiert werden. Ein Aufgabenschwerpunkt des ÖGD liegt neben dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung insbesondere in der subsidiären Leistungserbringung für sozial schwache und benachteiligte Personengruppen. Die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung soll durch eine verbesserte Gesundheitsplanung und -steuerung sichergestellt werden.

Durch die gesetzlich eröffnete Flexibilisierung organisatorischer und personeller Standards ergibt sich für den ÖGD eine Vielfalt von Organisationsstrukturen mit einer erheblich variierenden Leistungsbreite an Angeboten. Nachdem wir die Gesundheitsdienste der Kreise in Nordrhein-Westfalen untersucht haben, führen wir unsere Erhebungen in den kreisfreien Städten des Landes weiter fort.

Prüfungsinhalt

Gemeinsam mit Fachleuten aus der Praxis des ÖGD haben wir Prüfungsleitfäden entwickelt, die die Basis für unsere Untersuchungen bilden. Mit Hilfe von standardisierten Datenerhebungen und zielgerichteten Interviews untersuchen wir die bestehenden Organisationsstrukturen, das jeweilige Leistungsangebot und den entsprechenden Ressourceneinsatz der Gesundheitsdienste. Wir wollen feststellen, ob steuerungsrelevante Daten für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung aufbereitet und effektiv genutzt werden. Die wirtschaftliche Betrachtung bildet den Kern unserer Prüfung. Sowohl die Erhebung als auch die Analyse der Daten erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den kreisfreien Städten.

Prüfungsziel

Unsere Prüfung zeigt den kreisfreien Städten auf, wie sie sich im interkommunalen Vergleich positionieren. Durch unsere Einblicke in die interkommunale Landschaft arbeiten wir besonders wirtschaftliche Verfahrensweisen von kreisfreien Städten heraus und kommunizieren dieses Wissen entsprechend weiter. Wir bilden aus den Erkenntnissen unserer Prüfungen Handlungsempfehlungen, die die Arbeit des ÖGD optimieren und hierdurch letztendlich ein wirtschaftliches Potenzial für die Kommunen bieten.

Methodik der Prüfung

Bereinigungen

Wir nehmen Bereinigungen vor, um die interkommunale Vergleichbarkeit unserer Prüfung zu gewährleisten. Sowohl den Aufgabenbereich der „Lebensmittel- und Veterinärmedizin" als auch das „Chemische Untersuchungsamt" berücksichtigen wir bei unseren Erhebungen nicht. Wir haben bei den kreisfreien Städten darüber hinaus individuelle Besonderheiten vorgefunden. So haben einige Kommunen beispielsweise den Bereich der betriebsärztlichen Versorgung dem Gesundheitsdienst zugeordnet, während andere dieses Aufgabenfeld ausgegliedert haben oder in einem anderen Bereich führen. Um eine einheitliche Vergleichsbasis für den ÖGD zu schaffen, bereinigen wir das Aufgabenspektrum um diese individuellen Besonderheiten.

- Personalausgaben

  Das bedeutet, dass bei der Betrachtung des ÖGD der kreisfreien Städte beispielsweise sowohl drittfinanzierte Stellen als auch Ausgaben für die Arbeitsfelder „Betreuung", „Heimaufsicht", „vormundschaftliche Gerichtshilfe", „Lebensmittel- und Veterinärwesen und „Chemisches Untersuchungsamt" bereinigt werden. Ebenso bleiben Personalausgaben für Beschäftigte in der Freizeitphase der Altersteilzeit unberücksichtigt. Hinzugerechnet werden allerdings die in anderen Bereichen anfallenden Personalausgaben, die dem ÖGD zuzuordnen sind.

- Zuweisungen und Zuschüsse

  Wir rechnen dem ÖGD Zuweisungen und Zuschüsse für die Aufgabenfelder der „Sucht- und Drogenhilfe, der Schwangerschaftskonfliktberatung und der Arbeit mit psychisch Kranken" zu. Es handelt sich hierbei um Aufgabenfelder, die im ÖGDG benannt werden und die wir in der überwiegenden Anzahl der kreisfreien Städte im Gesundheitsdienst vorfinden.

- Gesamtausgaben

  Die Gesamtausgaben im ÖGD setzen sich in erster Linie aus den bereinigten Personalausgaben und den Zuweisungen und Zuschüssen zusammen. Darüber hinaus fallen Sachausgaben an, die wir im Rahmen der interkommunalen Vergleichbarkeit um die Gruppierungen 50 (Unterhaltung Grundstücke und bauliche Anlagen), 53 (Mieten für Gebäude, Diensträume) und 54 (Bewirtschaftung Grundstücke und bauliche Anlagen) bereinigen. Wir berücksichtigen keine inneren Verrechnungen, da noch nicht alle kreisfreien Städte diese Daten verfügbar haben.

Kennzahlen

Wir untersuchen folgende Kennzahlen im interkommunalen Vergleich:

- Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner
- Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner (Personalquote)
- Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle
- Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner
- Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner
- Sachausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner
- Gebühreneinnahmen des Gesundheitsdienstes je Einwohner
- KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner"

Ergänzend zum interkommunalen Vergleich geben wir der Stadt Oberhausen weitere Informationen über die Bandbreite der Ergebnisse des im allgemeinen Berichtsteil beschriebenen sozioökonomischen Clusters 4 (mit sechs Kommunen) und über die Bandbreite der Ergebnisse im Größencluster „kreisfreie Städte mit mehr als 200.000 und weniger als 500.000 Einwohnern" (mit zehn Kommunen). Wie Korrelationsberechnungen gezeigt haben, entfalten die im sozioökonomischen Cluster 4 für die Stadt Oberhausen genannte Merkmale jedoch keine Einflussnahme auf die Kennzahlenergebnisse. Diese werden überwiegend durch die im nachfolgenden Gliederungspunkt „Benchmark und Potenziale" genannten Eigenschaften beeinflusst.

Benchmark und Potenziale

Unsere Empfehlungen und die hiermit einhergehenden Potenziale orientieren sich bei den vorgenannten Kennzahlen an einem einheitlich festgelegten Referenzwert. Die Potenzialberechnung anhand der Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner" führen wir am Ende dieses Berichtsteils durch. Hiermit wird, orientiert am landesweiten „Besten", ein rein rechnerisches Potenzial ausgewiesen, das, abhängig von den jeweiligen Umsetzungsmöglichkeiten vor Ort, auf einen langfristigen zeitlichen Horizont ausgelegt ist. Die „beste" kreisfreie Stadt zeichnet sich durch Wirtschaftlichkeit bei der Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner", eine selbstkritische Betrachtung aller Aufgabenfelder, eine schlanke Organisation, eine gezielte Steuerung und ein effektives Controlling und Berichtswesen aus. Die Bewertung und Gewichtung der einzelnen Parameter haben wir jeweils vor Ort dargestellt und erläutert.

Organisation und Steuerung

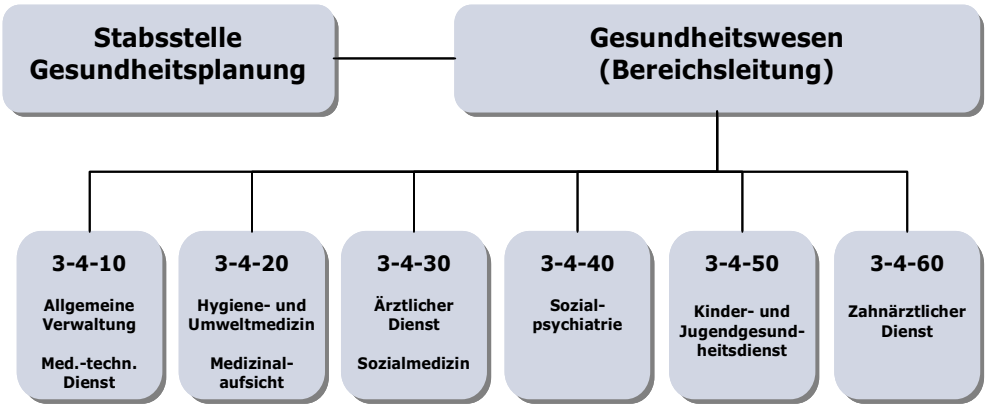
Organisation des öffentlichen Gesundheitsdienstes

Eine stark untergliederte Verwaltung erzeugt häufig eine geteilte Verantwortung über Ressourcen und hat in der Praxis zeitintensive Abstimmungen zur Folge. Durch die Bündelung von Verantwortlichkeiten und die gestärkte Selbststeuerung auf der Leitungsebene wird dieser Prozess vereinfacht und verkürzt. Eine Ausrichtung der Organisation mit flachen Hierarchien und der Delegation von Verantwortung erleichtert insofern die operative und strategische Steuerung.

Der Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen ist organisatorisch dem Dezernat IV (bis 2006 Jugend und Soziales; ab 2007 Sport, Gesundheit, Kultur) angegliedert.

> **Empfehlung**
>
> Um aufgrund der gleichen Zielgruppen Synergieeffekte gewinnen zu können, halten wir eine Zusammenführung vom Gesundheits-, Jugend-, Sozial- und ggf. Schulbereich in ein Dezernat für sachorientiert, zweckmäßig und überlegenswert.

Der Aufbau des Bereiches „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen kann in vereinfachter Form der folgenden Darstellung entnommen werden.

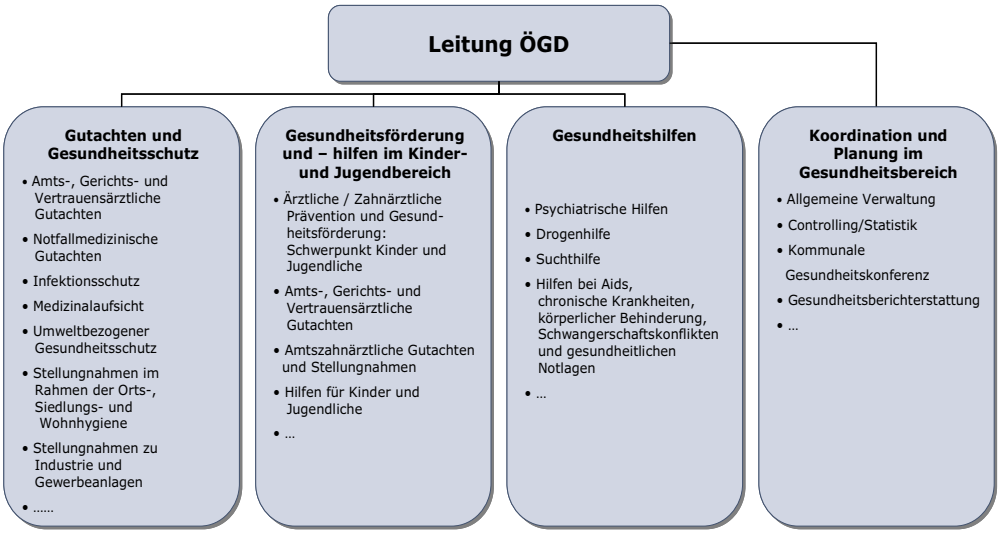


Der Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen ist mit sechs Fachbereichen vergleichsweise stark untergliedert. Die Bereichsleitung erfüllt zudem noch ärztliche Aufgaben des Betriebsmedizinischen Dienstes. Nach Erkenntnissen aus anderen kreisfreien Städten können durch eine verstärkte thematische Bündelung die Arbeitsabläufe effektiver gestaltet und Koordinationsaufwand verringert werden. Gleichzeitig werden Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klarer und die Arbeitsabläufe planbarer und weniger störanfällig.

Feststellung

Der Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen ist im Gegensatz zu anderen kreisfreien Städten vergleichsweise stark untergliedert. Aktuell wird geprüft, ob und ggf. wie unter fachlichen Gesichtspunkten eine Optimierung erfolgen kann.

Als Beispiel haben wir nachstehend, in Anlehnung an den Produktrahmenplan des Landes Nordrhein-Westfalen, ein Organigramm entwickelt, in dem die unterschiedlichen Aufgaben des ÖGD nach fachlichen Kriterien und notwendigen Schnittstellen zusammengeführt werden. Dieses Organisationsmodell stellt eine mögliche Alternative der Zuordnung der Aufgaben dar, das aber immer einer individuellen örtlichen Anpassung im Hinblick auf Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung bedarf.



Erläuterungen zum Organisationsvorschlag

- Kompatibilität zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF)

  Der vorgeschlagene organisatorische Aufbau der Abteilungen stimmt mit der Produktgruppenstruktur des Produktrahmens für die Gliederung kommunaler Haushalte in Nordrhein-Westfalen überein und bietet so eine optimale Grundlage zur Finanzsteuerung des ÖGD.

- Gleichartiger Kundenkreis

  Der o.a. Organisationsvorschlag orientiert sich insbesondere bei den Abteilungen „Gesundheitsförderung und –hilfen im Kinder- und Jugendbereich" und „Gesundheitshilfen" an Kundenkreisen, die mehrere Produkte der einzelnen Abteilungen in Anspruch nehmen können bzw. werden. Die Bündelung der Aufgaben des Gesundheitsdienstes nach Themengebieten verbessert deutlich die Arbeitsabläufe und verringert den Koordinationsaufwand. So sollten beispielsweise die Aufgaben des „Kinder- und Jugendgesundheitsdienstes" sowie des „Zahnärztlichen Dienstes" zusammengefasst werden.

- Gesundheitsberichte / Gesundheitskonferenz / Verwaltung

  Wie aus dem vorgeschlagenen Organisationsmodell ersichtlich ist, favorisieren wir eine direkte Zuordnung der Aufgaben bei der Bereichsleitung. So sollte dort neben der KGK und der GBE auch die allgemeine Verwaltung des Amtes, Controlling und Statistik zugeordnet sein. Mit der Bündelung dieser Aufgaben ist der Bereichsleitung ein Bereich zugeordnet, welcher alle wesentlichen Informationen zur Steuerung bereitstellt und den Personaleinsatz optimiert.

Nebenstellen

Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen ist dezentral ausgerichtet. Das Hauptgebäude befindet sich in der Nähe des Rathauses. Zur Versorgung des Stadtgebietes werden zusätzlich, fach- und stadtteilbezogen, zwei Nebenstellen in Oberhausen-Sterkrade und Oberhausen-Osterfeld vorgehalten.

Uns ist bekannt, dass das Vorhalten von Nebenstellen teils aus der historischen Entwicklung, z.B. aus der Gebietsreform 1975, erwachsen ist, teils aber auch die Gebietsstruktur der kreisfreien Städte oder ein speziell zu versorgendes Klientel (z.B. Nutzer des Sozialpsychiatrischen Dienstes) eine ortsnahe Versorgung erforderlich macht.

> **Feststellung**
>
> Die für 2008 geplante zentralere Ausrichtung der Aufgaben im ÖGD durch Schließung der Nebenstelle in Oberhausen-Osterfeld und die Eingliederung des betriebsärztlichen Dienstes in das umgebaute Hauptgebäude ist geeignet, zu einer Optimierung der Organisations- und Arbeitsabläufe beizutragen.
>
> Eine Bereitstellung aller Aufgaben und Leistungen des Bereiches „Gesundheitswesen" im Hauptgebäude ist zwar wünschenswert, aber wegen fehlender Räumlichkeiten nicht möglich. Hier müssten zunächst neue Räumlichkeiten errichtet bzw. angemietet werden, was jedoch aufgrund der Haushaltslage der Stadt Oberhausen gegenwärtig nicht leistbar ist.

Als Ergebnis einer Analyse der Vor- und Nachteile der Ist-Situation im Vergleich mit möglichen Alternativszenarien, bei der die Stadt Oberhausen die für sie wichtigen Entscheidungsfaktoren, wie z.B. Erreichbarkeit, Schnelligkeit des Handelns oder Bürgerservice entsprechend gewichtet und bewertet hat, wird im Jahre 2008 die Nebenstelle in Oberhausen-Osterfeld geschlossen und der betriebsärztliche Dienst in das umgebaute Hauptgebäude integriert.

Feststellung

Es ist zu erwarten, dass sich hierdurch insbesondere die Sachausgaben reduzieren werden. Ein weiterer positiver Aspekt ergibt sich in der fachlichen Arbeit des Bereiches „Gesundheitswesen" durch eine zentralere Bereitstellung von Untersuchungsmaterialien und Untersuchungsräumen, was bei einer dezentralen Organisation nicht immer zu gewährleisten ist. Zusätzlich kann bei auftretenden Vakanzen das Personal wesentlich flexibler eingesetzt werden.

Steuerung der gesundheitlichen Versorgung im Sinne des ÖGDG

Das Gesetz über den öffentlichen ÖGDG verfolgt insbesondere das Ziel einer Vernetzung des ÖGD mit den übrigen Sektoren im örtlichen Gesundheitswesen unter Inanspruchnahme der Gesundheitsberichtserstattung und der kommunalen Gesundheitskonferenz. Anders als in den meisten kommunalen Aufgabenfeldern kann die Notwendigkeit zur strategischen Steuerung des Gesundheitswesens somit unmittelbar dem Gesetz entnommen werden. Die hierfür notwendigen Instrumente „Gesundheitsberichtserstattung" und „Kommunale Gesundheitskonferenz" sind daher mit dem im Bereich „Gesundheitswesen" stattfindenden Controlling eng zu verbinden und dürfen nicht losgelöst voneinander betrachtet werden.

Unabhängig hiervon ist das Handeln des ÖGD laut Willen des Gesetzgebers stets an die Voraussetzungen der Sozialkompensation und der Subsidiarität gebunden. Diese Beschränkungen wirken fort und werden im Zuge des demografischen Wandels und der kommunalen Finanzsituation der kreisfreien Städte in NRW zukünftig noch eine stärkere Rolle einnehmen. Eine strategische Positionierung des ÖGD bedarf somit zunächst stets einer Aufgabenkritik im Rahmen einer umfangreichen Ist-Analyse. Erst im Anschluss können Prioritäten gesetzt und Strategien für eine erfolgreiche kommunale Gesundheitspolitik entwickelt werden.

Kommunale Gesundheitskonferenz (KGK) , Koordination des Gesundheitswesens

Als Informations- und Entwicklungsplattform zur Festlegung von strategischen Zielen kommunaler Gesundheitspolitik dient insbesondere die KGK. Die KGK berät Fragen der gesundheitlichen Versorgung auf örtlicher Ebene mit dem Ziel der Koordinierung und gibt bei Bedarf Empfehlungen. Vertreten sein sollen alle an der Gesundheitsförderung und Gesundheitsversorgung der Bevölkerung beteiligten Gruppen einschließlich der politischen Gremien. Die Stadt Oberhausen drückt die Bedeutung dieses Arbeitsfeldes durch die „Geschäftsstelle KGK" aus. Neben der mindestens einmal jährlich tagenden KGK sind verschiedene Arbeitskreise, Projektgruppen und Facharbeitsgemeinschaften aktiv, so z.B. der Arbeitskreis Kindergesundheit. Ferner erfolgt eine enge Abstimmung und Zusammenarbeit mit der kommunalen Pflegekonferenz.

Controlling

Kommunale Gesundheitspolitik bedarf zur Steuerung eines standardisierten Controllings. Es hat im ÖGD die Aufgabe, über das Gesundheitswesen und die gesundheitliche Versorgung im Stadtgebiet zu informieren. Zu diesem Zweck sollen gesundheitsbezogene Informationen und Daten gesammelt, aufbereitet, analysiert und bewertet werden. Die Analyse ermöglicht dem Bereich „Gesundheitswesen" hierbei grundsätzlich eine Ausrichtung auf die Personengruppen, die von den Anbietern der Gesundheitsleistungen nicht originär erreicht werden (Risikogruppen). Die Wahrnehmung der operativen Geschäfte der Gesundheitsämter erfolgt insbesondere im Kinder- und Jugendärztlichen Dienst, im Zahnärztlichen Dienst und im Bereich des Sozialpsychiatrischen Dienstes. Die Steuerung der gesundheitlichen Versorgung sollte in optimaler Weise über einen Steuerungskreislauf mit den Bausteinen – Problemdefinition – Zielformulierung - Maßnahmenplanung – Evaluation – erfolgen. Wir verweisen hierzu auf die weitergehenden Ausführungen und Darstellungen im allgemeinen Berichtsteil zum Thema Controlling.

Berichtswesen

Für ein effektives Berichtswesen ist es wichtig, dass die entsprechenden Daten vorliegen, da diese die Basis für ein Controlling sowie zur Kennzahlenermittlung bilden.

> **Feststellung**
>
> Das Datenmaterial für Statistiken und für die Arbeit mit Kennzahlen liegt dem Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen zwar grundsätzlich vor, eine Aufbereitung und Auswertung mit dem Ziel einer zusammenführenden Vernetzung erfolgt hierbei allerdings noch nicht.

Produkte

Als Ausgangspunkt eines Berichtswesens liefern Produkte den verantwortlich handelnden Personenkreisen der verschiedenen Ebenen in Politik und Verwaltung die erforderlichen Informationen.

> **Feststellung**
>
> Zur Schaffung von Transparenz in der Aufgabenerfüllung wird im Hinblick auf die Einführung des „NKF" derzeit ein Produktplan mit aussagekräftigen Produkten, Produktbeschreibungen und Kennzahlen vorbereitet. Ein entsprechendes Berichtswesen kann somit noch nicht vorliegen.

Als gutes Beispiel zur Ausgestaltung der Produkte verweisen wir auf den bereits bekannten Produktrahmenplan für die Gliederung kommunaler Haushalte in NRW, den wir nachfolgend darstellen.

Produktrahmen für die Gliederung kommunaler Haushalte in NRW (Stand: 31.3.2004, verbindlich sind nur die Produktbereiche)					
Nr.	**Produkt-bereich**	**Nr.**	**Produktgruppe**	**Nr.**	**Produkt**
41	**Gesundheits-dienste**	01	Gesundheitsförderung	01	Koordination und Planung im Gesundheitsbereich
				02	Fachübergreifende Gesundheitsförderung
				03	Ärztliche Prävention und Gesundheitsförderung: Schwerpunkt Kinder und Jugendliche
				04	Zahnärztliche Prävention und Gesundheitsförderung: Schwerpunkt Kinder und Jugendliche
				05	Gesundheitsberichterstattung
		02	Gutachten und Stellungnahmen	01	Amts-, Gerichts- und Vertrauensärztliche Gutachten
				02	Amtszahnärztliche Gutachten und Stellungnahmen
				03	Stellungnahmen im Rahmen der Orts-, Siedlungs- und Wohnhygiene
				04	Stellungnahmen zu Industrie und Gewerbeanlagen
				05	Notfallmedizinische Gutachten
		03	Gesundheitshilfe	01	Hilfen für Kinder und Jugendliche
				02	Hilfen bei Aids, chronische Krankheiten, körperlicher Behinderung, Schwangerschaftskonflikten und gesundheitlichen Notlagen
				03	Psychiatrische Hilfen
				04	Sucht- und Drogenhilfe
		04	Gesundheitsschutz	01	Infektionsschutz
				02	Medizinalaufsicht
				03	Umweltbezogener Gesundheitsschutz
		05	Krankenhäuser	01	Verwaltung und Betrieb von Krankenhäusern

Bezüglich der zukünftigen Produktbeschreibung im Bereich „Gesundheitswesen" geben wir folgende Hinweise:

Empfehlung

In den zukünftigen Produktbeschreibungen des Bereiches „Gesundheitswesen" sollten die folgenden Kategorien berücksichtigt werden:

- Auftragsgrundlage
- Zielgruppe
- Produktziel
- Leistungen mit Fallzahlen
- fiskalische Daten

Neben der Darstellung von Finanzdaten und Fallzahlen sollten zukünftig auch Finanz-, Leistungs- und Wirkungskennzahlen des Bereiches „Gesundheitswesen" abgebildet werden.

Gesundheitsberichterstattung (GBE)

Mit der GBE und der KGK sind Steuerungsinstrumente vorhanden, die eine Diagnose der Gesundheits- und Versorgungslage ermöglichen, auf deren Grundlage gemeinschaftliche Bedarfsfeststellungen getroffen, Ziele und Prioritätensetzungen vereinbart, Lösungskonzepte entwickelt, selbstbindende Handlungsempfehlungen zur Umsetzung gefasst und Wirkungsanalysen (Evaluation) durchgeführt werden können.[1]

Feststellung

Der Bereich „Gesundheitswesen" fasst regelmäßig die Tätigkeiten, Wirkungen und Erfolge seiner Arbeit in einem Gesundheitsbericht themenspezifisch zusammen.

[1] Praxis der Kommunalverwaltung von Kuschke/Lafontaine/Scharf/Stollmann „Das öffentliche Gesundheitswesen in NRW" Kaiserslautern, 2001

Die GBE dient insofern als Klammer zur Vernetzung des Bereiches „Gesundheitswesen" mit den übrigen Sektoren und Trägern im örtlichen Gesundheitswesen.

Empfehlung

In enger Anlehnung an „Controllingberichte" sollte ein standardisierter Gesundheitsbericht entwickelt werden, der wesentliche Arbeitsinhalte, Entwicklungen und Ziele kurz und prägnant darstellt. Der Bericht sollte idealerweise aus zwei Teilen bestehen:

Standardanalyse:
Dokumentation des Gesundheitszustandes der Bevölkerung in der Stadt Oberhausen durch wiederkehrende Statistiken/Kernkennzahlen (Zahlen, Daten, Fakten)

Evaluationsbericht:
Benennung entsprechender Wirkungskennzahlen in Anlehnung an die zuvor vereinbarten strategischen Arbeitsschwerpunkte und die hieraus resultierenden Aktivitäten.

Softwareeinsatz

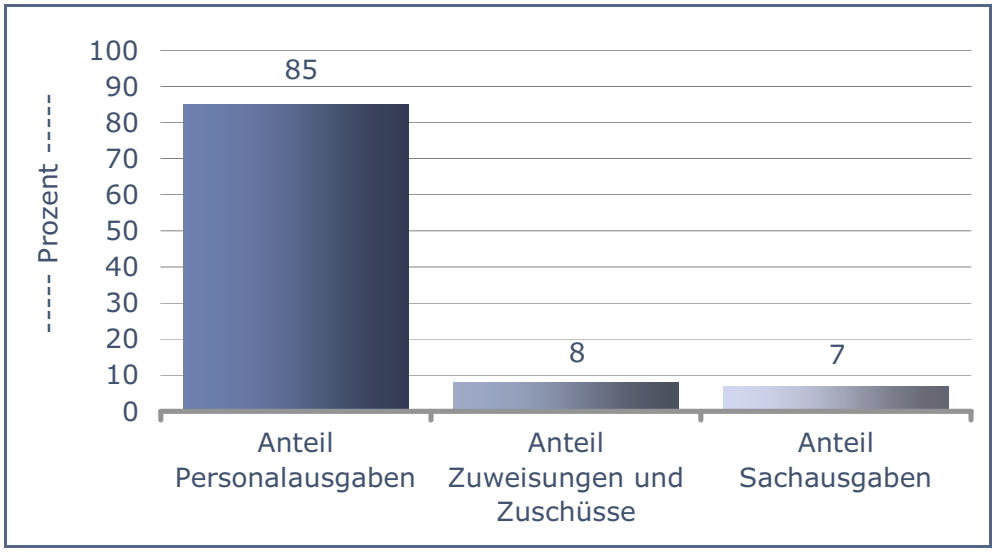
Im Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen werden bereits steuerungsrelevante Daten in vielen Arbeitsbereichen erfasst. Zur Auswertung stehen speziell auf die Belange des ÖGD ausgerichtete Softwarelösungen bereit, die den aktuellen Anforderungen weitestgehend entsprechen und vielfach bereits über statistische Eingabe- und Auswertungsmöglichkeiten verfügen. Mit den eingesetzten Programmen sind Erfassungen und Auswertungen möglich, die zum einen für das Controlling innerhalb des Bereiches „Gesundheitswesen" und zum anderen für die fachlichen Bedürfnisse, z.B. Reihenuntersuchungen und Gutachten, benötigt werden. Die Daten bilden wiederum die Grundlagen für die Steuerung des Bereiches „Gesundheitswesen" und die strategische Gesundheitsplanung.

Finanz- und Personalkennzahlen

Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner

Die Kennzahl „Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner" dokumentiert die Ausgaben je Einwohner im Bereich „Gesundheitswesen". Die bereinigten Gesamtausgaben unterteilen sich in folgende Ausgabenbereiche:

Verteilung der Gesamtausgaben des ÖGD 2006



Verteilung der Gesamtausgaben des ÖGD 2006 im interkommunalen Vergleich in Prozent				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
Anteil Personalausgaben	47	88	70	85
Anteil Zuweisungen und Zuschüsse	8	50	23	8
Anteil Sachausgaben	2	14	6	7

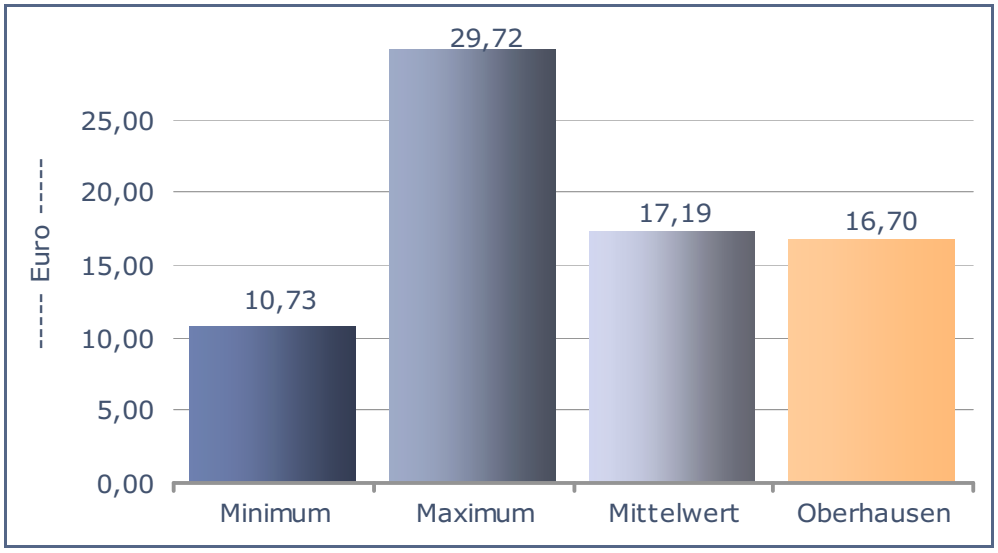
Die „Stellschrauben" für eine Reduzierung der Gesamtausgaben liegen in erster Linie im Personalschlüssel des Bereiches „Gesundheitswesen" und bei den Zuweisungs- und Zuschussvergaben.

Mit Blick auf die Haushaltslage der Stadt Oberhausen ist bei der Beurteilung der Frage, welcher Aufwand tatsächlich erforderlich ist, um die Gesundheit der Bevölkerung zu sichern und zu gewährleisten, nach wie vor ein strenger Maßstab anzusetzen. In diesem Zusammenhang sollten die regelmäßigen aufgabenkritischen Betrachtungen aller Arbeitsfelder des Bereiches „Gesundheitswesen" fortgeführt werden.

Der Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen weist bezogen auf den Einwohner folgende Gesamtausgaben auf:

Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro		
Gesamtausgaben	Einwohner laut LDS zum 31.12.	Gesamtausgaben je Einwohner
3.643.287	218.181	16,70

Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro		
Ergänzende Vergleichsindikatoren	Minimum	Maximum
Städte im sozioökonomischen Cluster 4	13,55	21,09
Städte 200.000 < 500.000 Einwohner	10,73	19,32

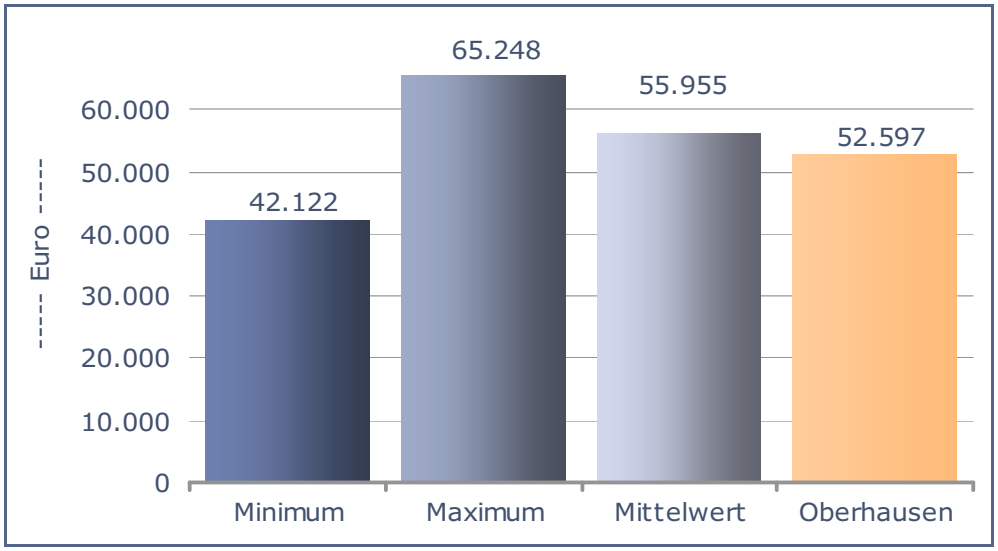
Aufgrund der in ihrer Höhe bedeutsamen Personalausgaben analysieren wir diese nun mit Hilfe der Kennzahlen „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle" und „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner".

Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle

Die Personalausgaben sind mit Abstand die größte Ausgabeposition im Gesamtausgabevolumen des Bereiches „Gesundheitswesen". Bei der Stadt Oberhausen beträgt ihr Anteil rund 85 Prozent. Die Bezüge der Beamten sowie die Entgelte der tariflich Beschäftigten werden durch Besoldungsgesetze festgesetzt oder in Tarifverträgen ausgehandelt. Die Stadt Oberhausen hat trotzdem direkten Einfluss auf die Personalausgaben durch eine entsprechende Personalpolitik (Eingruppierung, Einstufung, zurückhaltende Personalpolitik, Stellenabbau u. a.). Mit der Kennzahl „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle" bilden wir die durchschnittlichen Ausgaben einer Vollzeitstelle im Bereich „Gesundheitswesen" unabhängig vom tatsächlichen Besoldungs- bzw. Entgeltniveau ab.

Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle 2006 in Euro		
Personalausgaben	Ist-Stellen	Personalausgaben je Ist-Stelle
3.124.243	59,40	52.597

Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle im interkommunalen Vergleich 2006



Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle 2006 in Euro		
Ergänzende Vergleichsindikatoren	Minimum	Maximum
Städte im sozioökonomischen Cluster 4	51.008	56.723
Städte 200.000 < 500.000 Einwohner	51.008	65.248

Mögliche Einflussfaktoren, die sich auf die Entwicklung der Höhe der Kennzahl auswirken können, sind z.B. Tarif- und Besoldungserhöhungen im öffentlichen Dienst, Familienzuschläge, Altersstrukturen, Beihilfeaufwendungen, Zahlungen an Versorgungskassen, Sozialversicherungsbeiträge, Beförderungen/Höhergruppierungen, Neueinrichtung von Stellen in höheren Besoldungs- und Entgeltbereichen, Abbau von Stellen in niedrigen Besoldungs- und Entgeltbereichen oder Altersteilzeitregelungen. Vielfach sind diese durch die Kommunen jedoch nicht direkt beeinflussbar. Auf einige der aufgezählten Faktoren gehen wir nun näher ein.

Von der Stadt Oberhausen nicht zu beeinflussende Faktoren

Durchschnittsalter

Das Durchschnittsalter aller Beschäftigten im Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen liegt aktuell mit 46,38 Jahren deutlich unter dem Mittelwert (48,16 Jahre) der Vergleichskommunen (Minimumwert: 46,20 Jahre, Maximumwert: 52,00 Jahre). Durch die vergleichsweise niedrigeren altersbedingten Besoldungs- bzw. Entgeltbestandteile wird der Kennzahlenwert begünstigt.

Von der Stadt Oberhausen beeinflussbare Faktoren

Zukünftige Altersstruktur und Fluktuation

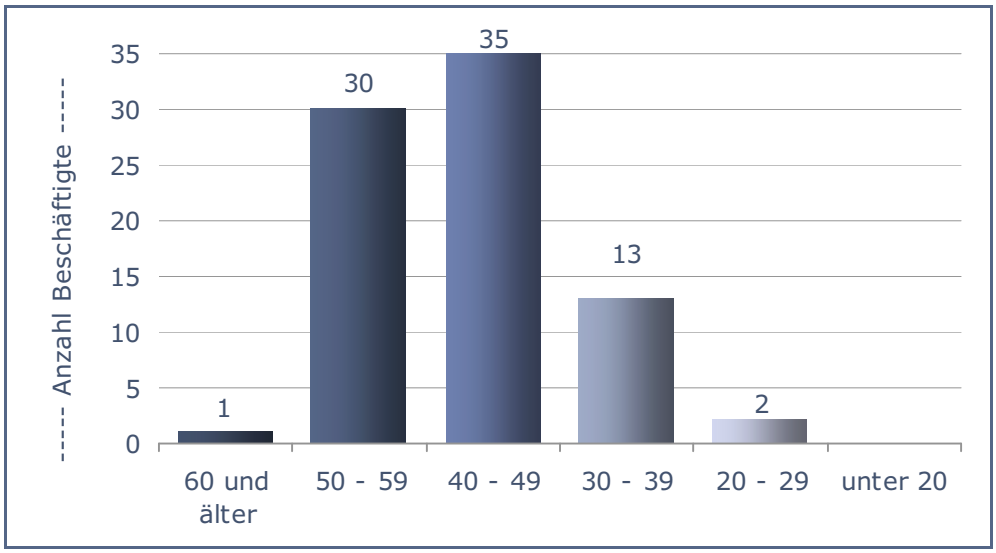
Zur weiteren Analyse des Personaleinsatzes, der Personalausgaben und der durchschnittlichen Personalausgaben betrachten wir nun die Altersstruktur der Beschäftigten im Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen.

Die Altersstruktur im Personalbestand ist eine wichtige steuerungsrelevante Information im Rahmen der Personalbedarfsplanung. Die Stadt Oberhausen kann dadurch ermitteln, wie viele Beschäftigte in den folgenden Jahren altersbedingt ausscheiden, um durch geeignete Qualifi-

zierungsmaßnahmen oder Neueinstellungen den Personalbedarf zu decken oder durch entsprechende Aufgabenkritik und -analyse, verbunden mit organisatorischen Veränderungen, Stelleneinsparungen in Erwägung zu ziehen.

Die Altersstruktur für die Beschäftigten des Bereiches „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen lässt sich aus der folgenden Tabelle und Grafik ablesen. Sie wird auf Basis der uns überlassenen Unterlagen für das Jahr 2006 erstellt.

Altersstruktur der Beschäftigten des Gesundheitsdienstes 2006



Altersstruktur der Beschäftigten des Gesundheitsdienstes 2006		
Altersgruppen in Jahren	Anzahl Personen	Anteil in Prozent
60 und älter	1	1
50 bis 59	30	37
40 bis 49	35	44
30 bis 39	13	16
20 bis 29	2	2
unter 20	0	0
Summe	81	100

Ausgehend vom Basisjahr 2006 wird mittelfristig (in den nächsten fünf Jahren) voraussichtlich ein Beschäftigter des Bereiches „Gesundheitswesen" altersbedingt in den Ruhestand treten. Langfristig gesehen (in den nächsten 15 Jahren) werden wahrscheinlich 31 Beschäftigte (rund 38 Prozent aller Beschäftigten) aus dem Dienst ausscheiden. Neben dieser altersbedingten Fluktuation ist darüber hinaus noch mit nicht vorherseh-

baren Veränderungen zu rechnen. Aufgrund der absehbaren altersbedingten Fluktuation in den Folgejahren spricht einiges dafür, dass sich die „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle" auch künftig günstig entwickeln werden.

> **Feststellung**
>
> Die sich abzeichnende altersbedingte Fluktuation eröffnet der Stadt Oberhausen auch zukünftig die Möglichkeit, das Stellen- und Personalausgabenniveau im Bereich „Gesundheitswesen" den sich stetig ändernden Strukturen, Bedarfen und Anforderungen an einen modernen ÖGD anzupassen.

Diese Erkenntnisse sollten in die Abwägungsprozesse um Stellenoptimierungen, Stellenreduzierungen, Aufgabenverschiebungen, unumgängliche Neueinstellungen oder Änderungen in der Aufbauorganisation einfließen. Mit der Kenntnis des angestrebten zukünftigen Personalbestandes lassen sich die Ziele der Personalbedarfsplanung und -entwicklung im Bereich „Gesundheitswesen" langfristig erfüllen. Für eine mittel- und langfristige Personalbedarfsplanung bedeutet dies, dass die Stadt Oberhausen schon heute folgende Überlegungen anstellen muss:

- Welches Leistungsangebot wird zukünftig welcher (veränderten) Bevölkerungsstruktur zur Verfügung gestellt?
- Wie kann das Stellenvolumen optimal auf sich ändernde Bevölkerungszahlen angepasst werden?
- In welchen Bereichen muss verstärkt ausgebildet werden?
- Welche Personalentwicklungsmaßnahmen sind notwendig, um auch zukünftig Personal nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht für die Erfüllung der ÖGD-Aufgaben vorhalten zu können?

Alle Alternativen haben gemein, dass sie eine Vorlaufzeit von mehreren Jahren benötigen, da einerseits Ausbildungszeiten zu berücksichtigen sind bzw. andererseits grundlegende Maßnahmen der Geschäftsprozessoptimierung einen solchen Zeitraum in Anspruch nehmen.

Darüber hinaus stellt der Ersatz von Führungskräften einen langfristigen Prozess dar. Durch das Ausscheiden von Wissensträgern geht für die Aufgabenerledigung erforderliches Know-how verloren. Dies gilt es rechtzeitig durch gezielte Personalentwicklungsmaßnahmen aufzufangen.

Empfehlung

Über Hospitationen kann vorhandenes Wissen multipliziert und für verschiedene Stellen/Personen zugänglich gemacht werden. Gleichzeitig sollten spezifische Bedarfe über Weiterbildung und Personalentwicklung in bestehenden Beschäftigungsverhältnissen teilweise gedeckt werden können. Hierüber lassen sich Engpässe in der Aufgabenerledigung auffangen und der Personalkörper wird weiter flexibilisiert.

Besoldungs- und Vergütungsstruktur

Die „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle" werden generell auch durch die Bezahlung der Beschäftigten beeinflusst. Daher haben wir für den Bereich „Gesundheitswesen" die Anteile der Beschäftigten in den verschiedenen Besoldungs- und Entgeltgruppen ermittelt, den verschiedenen Laufbahngruppen zugeordnet und anschließend ins Verhältnis zur Gesamtzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen gesetzt. Die folgende Tabelle verdeutlicht die Ergebnisse.

Interkommunaler Vergleich der Stellenanteile in den Besoldungs- und Entgeltgruppen 2006 in Prozent

Besoldungs-/ Entgeltgruppe	Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
höherer Dienst	16,33	41,01	25,96	16,33
gehobener Dienst	9,05	26,46	16,46	20,88
mittlerer Dienst	46,06	67,11	56,76	62,79

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass im ÖGD der Stadt Oberhausen der Anteil der einkommensstarken Laufbahngruppen des höheren und gehobenen Dienstes zusammen 37,21 Prozent beträgt. Mit dieser Quote befindet sich die Stadt Oberhausen im interkommunalen Vergleich insgesamt unterhalb des Mittelwertes dieser Laufbahngruppen. Da sich zudem die Laufbahngruppe des mittleren Dienstes deutlich über dem Mittelwert positioniert, wird durch dieses ausgewogene Verhältnis in der Gesamt-

betrachtung der Wert der Kennzahl „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle" begünstigt.

Altersteilzeit

Ein weiterer Personalausgabenblock, der die durchschnittlichen „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle" beeinflussen kann, sind die Ausgaben im Rahmen der Altersteilzeit. Die Altersteilzeit ist in der Regel eine „teure Angelegenheit" für die Kommunen, verursacht sie doch generell für den Personaletat erhebliche jährliche Zusatzausgaben. Dies gilt insbesondere dann, wenn die betreffenden Stelleninhaber von der Arbeitsphase in die anschließende Freistellungsphase wechseln (Blockmodell) und die jeweilige Stelle wieder neu besetzt werden muss. Im Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen wird von den Möglichkeiten der Altersteilzeit Gebrauch gemacht. So haben 2006 zwei Beschäftigte Altersteilzeit in Anspruch genommen.

Empfehlung

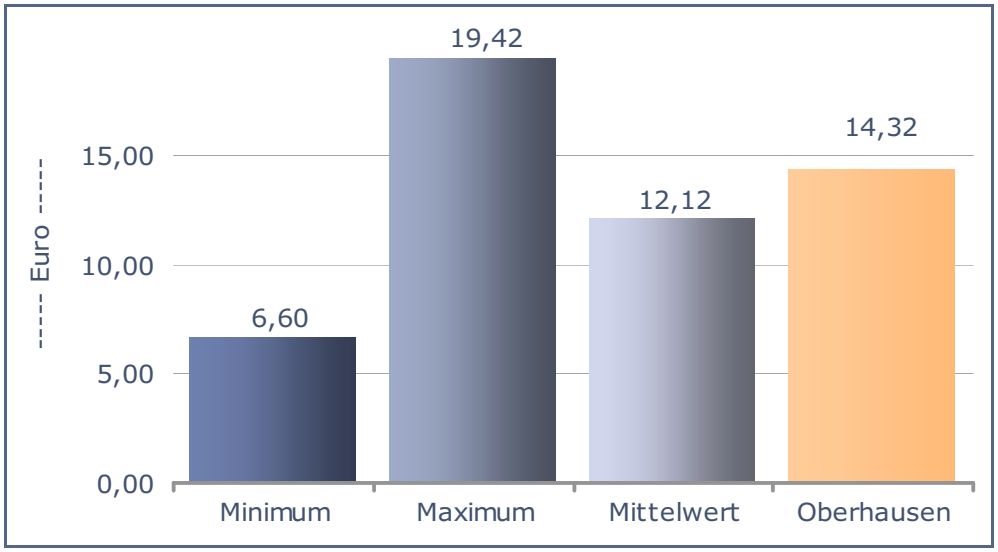
Um eine negative Auswirkung auf die Kennzahl zu vermeiden, sollten Anträge von Beamten (vom 55. bis zum 59. Lebensjahr) und tariflich Beschäftigten (ab dem 55. Lebensjahr) auf Altersteilzeit grundsätzlich nur dann genehmigt werden, wenn ein kw-Vermerk (Stelle künftig wegfallend) oder ein genereller Stellenabbau realisiert werden kann. Bei tariflich Beschäftigten mit einem Rechtsanspruch auf Altersteilzeit (ab dem 60. Lebensjahr) sollte eine Förderung der Arbeitsagentur für Arbeit für die Dauer der Freizeitphase bzw. für den verbleibenden Arbeitszeitanteil erwirkt werden.

Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner

Bei der Aufgabenerfüllung ist eine optimierte Versorgungsstruktur für den Bürger in Relation zu einer möglichst geringen finanziellen Belastung zu setzen. Deshalb untersuchen wir nachfolgend, wie sich das Verhältnis der Personalausgaben zur Einwohnerzahl gestaltet.

Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro		
Personalausgaben	Einwohner lt. LDS zum 31.12.	Personalausgaben je Einwohner
3.124.243	218.181	14,32

Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro		
Ergänzende Vergleichsindikatoren	Minimum	Maximum
Städte im sozioökonomischen Cluster 4	9,90	16,59
Städte 200.000 < 500.000 Einwohner	7,48	14,32

Die Aussagen zu den „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner" korrespondieren mit der Stellenanzahl, dem Stellenniveau und dem Aufgaben- und Leistungsspektrum der Stadt Oberhausen. Wir betrachten daher nun die Personalsituation des Bereiches „Gesundheitswesen".

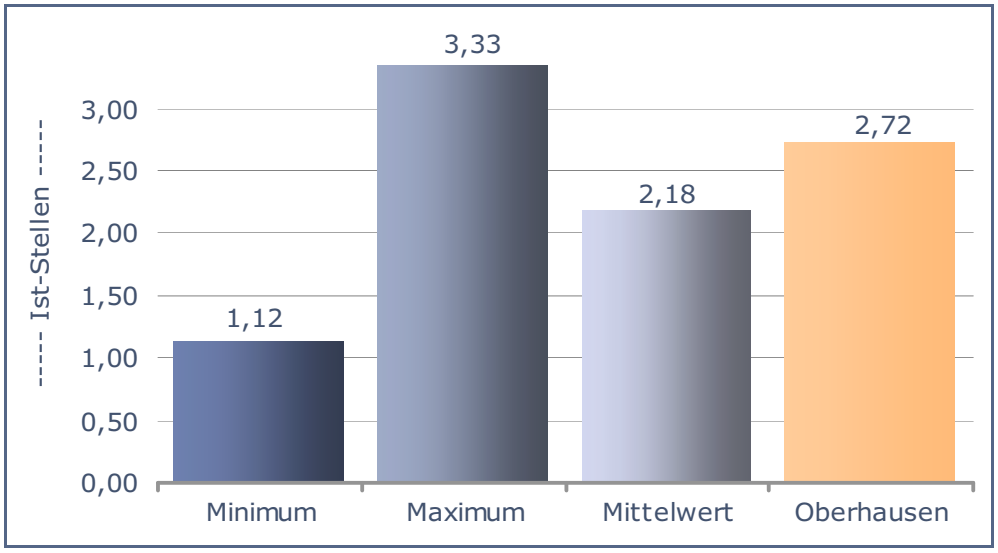
Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner (Personalquote)

Zur Beurteilung der Personalintensität bilden wir die Personalquote „Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner" ab. Die Personalquote stellt dar, in welchem Umfang die Stadt Oberhausen Personal für die Aufgabenerfüllung in Abhängigkeit zu ihrer Einwohnerzahl bereitstellt. Ziel des Bereiches „Gesundheitswesen" sollte es sein, den Personaleinsatz effizient zu gestalten. Die Personalquote beeinflusst direkt die Personalausgaben, die, wie dargestellt, einen der größten Ausgabeblöcke öffentlicher Haushalte darstellen.

Die reine Kennzahl trifft jedoch keine Aussage über die mit dem Stellenvolumen angebotenen Leistungen in Umfang und Qualität. Aufgabentiefe und Aufgabenbreite unterscheiden sich innerhalb der kreisfreien Städte. Die pflichtigen Aufgaben sind dagegen vom Grundsatz her in allen kreisfreien Städten identisch. Bezüglich der vorgenommenen Bereinigungen bei der Betrachtung der Personalausstattung des Bereiches „Gesundheitswesen" wird auf die o.a. Ausführungen verwiesen.

Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner			
Jahr	Ist-Stellen	Einwohner laut LDS zum 31.12.	Ist-Stellen je 10.000 Einwohner
2006	59,40	218.181	2,72

Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner 2006		
Ergänzende Vergleichsindikatoren	Minimum	Maximum
Städte im sozioökonomischen Cluster 4	1,75	3,19
Städte 200.000 < 500.000 Einwohner	1,31	2,72

Als weiteres Hilfsmittel zur Einordnung der Positionierung der Stadt Oberhausen bilden wir die Ergebnisse aller kreisfreien Städte in Klassen ab.

Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner 2006				
Ergebnisse der kreisfreien Städte in Klassen				
< 1,5	1,5 - < 2,0	2,0 - < 2,5	2,5 - < 3,0	ab 3,0
2	8	6	4	3

Aus der Klassierung wird erkennbar, dass sich der Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen mit seiner Personalquote in der Kennzahlenklasse von 2,5 bis < 3,0 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner und damit im oberen Segment der kreisfreien Städte befindet.

Um Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen, untersuchen wir nachfolgend die Aufgabenbereiche des ÖGD im interkommunalen Vergleich. Hierfür haben die kreisfreien Städte ihr Personal je 10.000 Einwohner den einzelnen Paragrafen des ÖGDG zugeordnet.

Zunächst geben wir einen Überblick über den Personaleinsatz in den Leistungsbereichen des „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen und stellen die jeweiligen Minimum-, Maximum- und Mittelwerte der kreisfreien Städte dar. Anschließend gehen wir spezifisch auf einzelne im Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen auffällige Arbeitsbereiche ein.

Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006				
Leistungsbereiche nach dem ÖGDG	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	Oberhausen
§ 7 Grundsatz Gesundheitsförderung, Prävention, Gesundheitsschutz	0,02	0,21	0,06	0,21
§ 8 Mitwirkung an Planungen	0,00	0,09	0,02	0,09
§ 9 Gesundheitsschutz, Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, Impfungen	0,06	0,27	0,14	0,13
§ 10 Umweltmedizin	0,00	0,42	0,05	0,00
§ 11 Schwangeren- und Mütterberatung	0,00	0,19	0,06	0,00
§ 12 Kinder- und Jugendgesundheit	0,16	0,66	0,33	0,33
§ 13 Kinder- und Jugendzahngesundheit	0,05	0,28	0,15	0,23
§ 15 Besondere Beratungsangebote	0,01	0,19	0,07	0,03
§ 16 Behinderte, psychisch Kranke, Abhängigkeitskranke	0,17	0,90	0,47	0,69
§ 17 Hygieneüberwachung	0,03	0,38	0,16	0,27
§ 18 Erfassung und Überwachung der Berufe des Gesundheitswesens	0,00	0,13	0,06	0,05
§ 19 Amtliche Bescheinigungen, Zeugnisse, Gutachten	0,15	0,48	0,26	0,21
§ 20 Arzneimittelüberwachung und Sozialpharmazie	0,00	0,08	0,05	0,04
§ 21 Kommunaler Gesundheitsbericht und § 24 Kommunale Gesundheitskonferenz	0,01	0,13	0,06	0,09
Zentrale Verwaltung des ÖGD inkl. Leitungsfunktionen	0,09	0,53	0,27	0,27

In den Arbeitsbereichen der §§ 7 und 8 ÖGDG erreicht der Personaleinsatz der Stadt Oberhausen je 10.000 Einwohner den Maximumwert aller kreisfreien Städte. Es zeigt sich darüber hinaus ein überdurchschnittlicher Personaleinsatz in den Arbeitsbereichen der §§ 13, 16, 17 und 21/24 ÖGDG.

§ 7 ÖGDG Grundsatzangelegenheiten, Gesundheitsförderung, Prävention, Gesundheitsschutz

Zur Wahrnehmung dieser Angelegenheiten werden bei der Stadt Oberhausen im Jahr 2006 insgesamt 4,50 Ist-Stellen bereitgestellt. Mit diesem Personaleinsatz wird im landesweiten Vergleich der kreisfreien Städte der Maximumwert erreicht. Der Abstand zum Mittelwert beträgt 0,15 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner (3,27 Vollzeitstellen). Im sozioökonomischen Cluster 4 und im Größencluster 200.000 < 500.000 Einwohner erreicht die Stadt Oberhausen folglich ebenfalls den Maximumwert der dort eingeordneten kreisfreien Städte. Hier muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Stadt Oberhausen in diesem Aufgabenbereich drei in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkte Beschäftigte einsetzt.

§ 8 ÖGDG Mitwirkung an Planungen

Für die von der Stadt Oberhausen abzugebenden Stellungnahmen zur Feststellung der gesundheitlichen Verträglichkeit von Planungs- und Genehmigungsverfahren werden im Jahr 2006 insgesamt 2,00 Ist-Stellen bereitgestellt. Im landesweiten Vergleich der kreisfreien Städte entspricht dies dem Maximumwert. Der Abstand des Personaleinsatzes zum Mittelwert beträgt 0,07 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner (1,53 Vollzeitstellen). Infolgedessen wird auch im sozioökonomischen Cluster 4 und im Größencluster 200.000 < 500.000 Einwohner der Maximumwert der dort eingeordneten kreisfreien Städte erreicht. Erklärbar ist diese Positionierung mit dem stetig steigenden Bedarf an umfangreichen Stellungnahmen im Bereich der Mobilfunkplanung.

§ 13 ÖGDG Kinder- und Jugendzahngesundheit

Im Rahmen eines Kinder- und Jugendzahngesundheitsdienstes berät die Stadt Oberhausen Kinder, Jugendliche und ihre Sorgeberechtigten, Erzieherinnen und Erzieher sowie Lehrerinnen und Lehrer in Fragen der Gesunderhaltung des Zahn-, Mund- und Kieferbereiches. Als untere Gesundheitsbehörde führt sie, soweit erforderlich, dazu regelmäßig zahnärztliche Untersuchungen durch, um Krankheiten und Fehlentwicklungen zu verhüten und zu mildern.

Zur Aufgabenerfüllung werden 2006 insgesamt 5,10 Ist-Stellen zur Verfügung gestellt. Der Abstand des Personaleinsatzes zum Mittelwert beträgt 0,08 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner (1,75 Vollzeitstellen). Im sozioökonomischen Cluster 4 und im Größencluster 200.000 < 500.000

Einwohner erreicht die Stadt Oberhausen jeweils den zweithöchsten Wert der dort eingeordneten kreisfreien Städte.

Die Arbeit des „Kinder- und Jugendzahnärztlichen Dienstes" zeichnet sich jedoch nicht nur durch die seit Jahren konstanten Untersuchungszahlen aus, sondern findet einen weiteren Schwerpunkt im Bereich der Zahnprophylaxe. Das hierfür eingesetzte Personal wird über den Arbeitskreis „Zahnkariesprophylaxe" fremdfinanziert. Der Stadt Oberhausen entstehen insoweit nur Ausgaben im Bereich der wahrgenommenen Geschäftsführung des Arbeitskreises. Ergänzt wird das vorgenannte Angebot letztendlich noch durch entsprechende Aktionstage in Schulen, dem Zahngesundheitstag und den kostenlosen öffentlichen zahnärztlichen Beratungsstunden für die Einwohner der Stadt Oberhausen.

Der „Kinder- und Jugendzahngesundheitsdienst" ist in einem hohen Maße von der demografischen Entwicklung abhängig. Die Anzahl der Kinder wird sich laut LDS-Prognose im Zeitraum bis 2020 wie folgt entwickeln:

LDS-Prognose zur Entwicklung einzelner Altersgruppen			
	2010	2015	2020
Anzahl der unter 3-Jährigren	4.953	4.962	4.997
Anzahl der 3- bis unter 6-Jährigen	5.231	5.038	5.099
Anzahl der 6- bis unter 10-Jährigen	7.479	6.924	6.830
Anzahl der 10- bis unter 14-Jährigen	8.616	7.393	6.968
Summe	26.279	24.317	23.894

Feststellung

Der deutlich zu erkennende demografische Wandel eröffnet der Stadt Oberhausen die Möglichkeit, den Personalkörper den sich ändernden Gegebenheiten anzupassen.

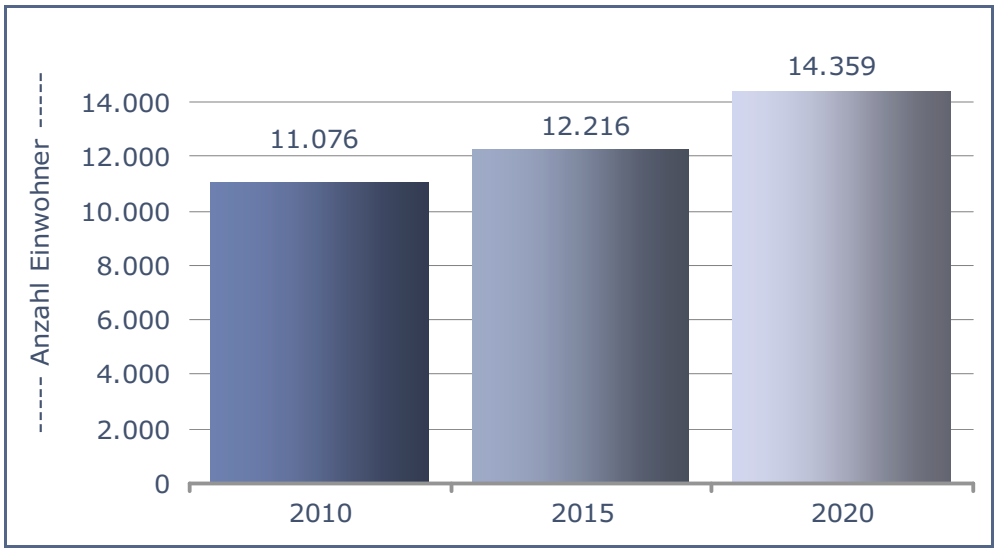
§ 16 ÖGDG Behinderte, psychisch Kranke, Abhängigkeitskranke

Das Stellenvolumen in diesem Bereich, der insbesondere vom Sozialpsychiatrischen Dienst der Stadt Oberhausen geprägt wird, zeigt sich im landesweiten Vergleich ebenfalls überdurchschnittlich personalintensiv. Zur Wahrnehmung der Aufgaben nach dieser Rechtsnorm werden 2006 insgesamt 15,10 Ist-Stellen zur Verfügung gestellt. Der Abstand des Personaleinsatzes zum Mittelwert beträgt 0,22 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner (4,80 Vollzeitstellen). Im sozioökonomischen Cluster 4 und im Größencluster 200.000 < 500.000 Einwohner erreicht die Stadt Oberhausen jeweils den höchsten Wert der dort eingeordneten kreisfreien Städte.

Zum „Sozialpsychiatrischen Dienst" muss jedoch angemerkt werden, dass dieser Fachbereich einen Aufgabenschwerpunkt im Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen darstellt und dort hauptsächlich mit eigenem Personal gearbeitet wird. Kreisfreie Städte, die in diesem Segment bereits umfassend mit freien Trägern zusammenarbeiten, erreichen hier natürlich eine sehr viel günstigere Positionierung, da sie deutlich weniger eigenes Personal vorhalten müssen. Dafür haben sie in der Regel jedoch deutlich höhere Ausgaben bei den Zuweisungen und Zuschüssen. Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Stadt Oberhausen hier drei Teilzeitstellen für körperbehindertes Personal zur Verfügung stellt.

Als eines der wesentlichen und wichtigen zukünftigen Betätigungsfelder wird die Koordinierungs- und Betreuungsarbeit im Bereich der Gerontopsychiatrie gesehen, eine Ausrichtung, die der demografischen Entwicklung der Stadt Oberhausen gerecht wird.

Entwicklung der Altersgruppe der über 80-Jährigen



Die vorangegangene Grafik zeigt einen Steigerungsgrad der potenziellen Gefahrengruppe für Altersdemenz um rund 30 Prozent bis zum Jahr 2020. Die hiermit verbundenen Herausforderungen werden insbesondere im Pflegebereich erhebliche monetäre Auswirkungen auf die Stadt Oberhausen entfalten. Anders als in anderen kreisfreien Städten wird die Thematik „Demografischer Wandel" auf konzeptioneller Ebene zentral durch den Fachbereich 4-5 (Statistik und Wahlen) gesteuert. Dort werden die Informationen und Entwicklungen aus allen Arbeitsfeldern zusammengetragen, aufbereitet und vernetzt, um diese bei Planungen und strategischen Entscheidungen einfließen zu lassen.

§ 17 ÖGDG Hygieneüberwachung

Die Stadt Oberhausen überwacht die Einhaltung der Anforderungen an die Hygiene, soweit dies durch bundes- oder landesrechtliche Regelungen vorgeschrieben ist. Das hierzu eingesetzte Personalvolumen umfasst 2006 5,90 Ist-Stellen. Der Abstand des Personaleinsatzes zum Mittelwert beträgt 0,11 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner (2,40 Vollzeitstellen). Im sozioökonomischen Cluster 4 und im Größencluster 200.000 < 500.000 Einwohner erreicht die Stadt Oberhausen jeweils den höchsten Wert der dort eingeordneten kreisfreien Städte.

Diese Tätigkeiten bilden einen weiteren Aufgabenschwerpunkt im ÖGD der Stadt Oberhausen. Der höhere Personaleinsatz leitet sich auch daraus ab, dass durch die Fremdvergabe von Laborleistungen eine dort nicht mehr einsetzbare Beschäftigte, nach einer Qualifizierungsmaßnahme, nun als Hygienefachkraft eingesetzt wird. Da für die Überwachungstätigkeiten in nicht unerheblichem Maße Verwaltungsgebühren

vereinnahmt werden, ist an dieser Stelle relativierend darauf hinzuweisen, dass eine Stellenreduzierung zu Gebührenausfällen führen kann. Insofern ist eine solche Überlegung nur angezeigt, sofern sich der zu erwartende Gebührenausfall unterhalb der einzusparenden Personalausgaben bewegt.

§§ 21 und 24 ÖGDG Kommunaler Gesundheitsbericht und Kommunale Gesundheitskonferenz

Zur Steuerung und Evaluation der Aufgaben und Leistungen des ÖGD sowie zur Vernetzung der verschiedensten Akteure der KGK und der GBE ist 2006 bei der Stadt Oberhausen eine Stabsstelle „Gesundheitsplanung" vorhanden, die mit 2,00 Ist-Stellen besetzt ist. Der Abstand des Personalvolumens zum Mittelwert beträgt 0,03 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner (0,65 Vollzeitstellen). Im sozioökonomischen Cluster 4 und im Größencluster 200.000 < 500.000 Einwohner erreicht die Stadt Oberhausen jeweils den dritthöchsten Wert der dort eingeordneten kreisfreien Städte. Der überdurchschnittliche Personaleinsatz ist damit zu begründen, dass in diesem Bereich neben den genannten Aufgaben und Leistungen auch die Aufgaben und Leistungen der kommunalen Pflegekonferenz wahrgenommen werden.

Zusammenfassend geben wir für die Kennzahl „Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner (Personalquote)" folgende Gesamtempfehlung.

Gesamtempfehlung

Durch eine langfristig ausgerichtete Planung des zukünftigen Aufgaben- und Personalbestandes können sich weitere Synergieeffekte für den Bereich „Gesundheitswesen" ergeben. Bei der aufgabenkritischen Betrachtung von Qualität und Standards des künftigen Leistungsspektrums sollten auch die Aspekte „Bevölkerungsentwicklung" und „demografischer Wandel" einfließen.

Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner

Auch der Umfang an Zuweisungen und Zuschüssen an Dritte wirkt sich auf die „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner" und die „Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner" aus. Dies ist bedingt durch die individuelle Art der Aufgabenwahrnehmung bei den einzelnen kreisfreien Städten. Während einige Kommunen Aufgaben verstärkt in „Eigenregie" wahrnehmen, haben andere Kommunen Aufgabenbereiche gänzlich an Dritte übertragen oder Teilbereiche ihrer Arbeitsfelder ausgegliedert. Sie setzen für diese Leistungen kein eigenes Personal ein und sparen damit auf den ersten Blick Stellen und Personalausgaben.

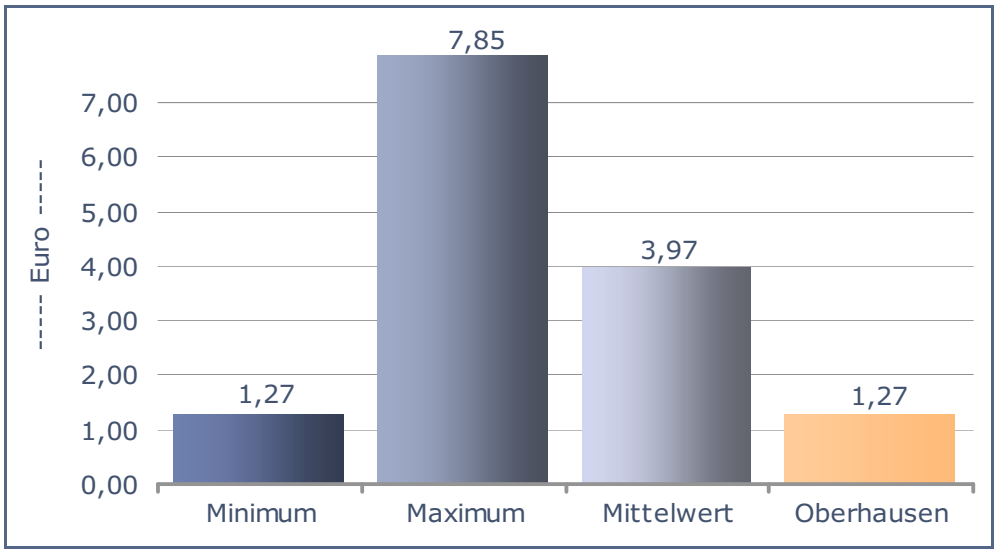
Durch die Übertragung von Aufgaben auf Dritte erhalten diese Träger jedoch Zuweisungen und Zuschüsse, die in einem engen Sachzusammenhang mit den vorgenannten Kennzahlen stehen. Einige kreisfreie Städte erhalten eine Gegenfinanzierung für die gewährten Zuweisungen und Zuschüsse, so dass es sich hierbei im Prinzip um durchlaufende Gelder handelt. Wir betrachten hier zunächst nur die Ausgabeseite, kommen aber im weiteren Bericht unter der KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des ÖGD je Einwohner" auf die Einnahmeseite zurück.

Die Stadt Oberhausen gewährt an eine Vielzahl freier Träger (beispielsweise Caritasverband, Diakonie, AIDS-Hilfe Oberhausen, Donum Vitae, Pro Familia, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband und andere Selbsthilfegruppen) Zuweisungen und Zuschüsse. In den Jahren 2003 bis 2006 erreichen die Zuweisungen und Zuschüsse der Stadt Oberhausen, die wir einheitlich dem ÖGD zuordnen, folgendes Volumen:

Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes in Euro				
	2003	2004	2005	2006
Zuweisungen und Zuschüsse gesamt	249.860	252.860	249.860	277.810

In der internen Betrachtung zeigt sich im Eckjahrevergleich 2003/2006 ein Anstieg des Zuweisungs- und Zuschussvolumens in einem Umfang von 11,19 Prozent. Bezogen auf die Einwohnerzahl des Jahres 2006 errechnet sich für unsere Kennzahl „Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner" ein Wert von 1,27 Euro, mit dem wir die Stadt Oberhausen nachfolgend in den interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte stellen.

Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro		
Ergänzende Vergleichsindikatoren	Minimum	Maximum
Städte im sozioökonomischen Cluster 4	1,27	4,65
Städte 200.000 < 500.000 Einwohner	1,27	7,43

Die Stadt Oberhausen gewährt lediglich in einem geringen Umfang Zuweisungen bzw. Zuschüsse an Dritte. Im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte weist sie den Minimumwert aus. Werden in den Fokus der Betrachtung zusätzlich die vorangegangenen Kennzahlenauswertungen zur „Personalquote" und zu den „Personalausgaben je Einwohner" einbezogen, so müssten die jeweils überdurchschnittlichen Positionierungen mit sehr niedrigen Zuweisungen und Zuschüssen korrespondieren. Da dies im Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen der Fall ist, macht sich hier der eigene Steuerungsparameter „Personal" bemerkbar.

Trotzdem erfordert die Haushaltslage nach wie vor einen restriktiven Umgang mit Fördergeldern. Bevor die politischen Gremien daher Entscheidungen über den künftigen Mitteleinsatz in diesem Bereich treffen, werden, gekoppelt an die strategischen Entscheidungen der KGK, den Ergebnissen der GBE und den Ergebnissen der freien Träger, Bedarfsanalysen als Entscheidungsgrundlage herangezogen.

Die Stadt Oberhausen leistet Zuweisungen und Zuschüsse auf der Basis von Verträgen mit kurzen Laufzeiten. Darüber hinaus sind Kündigungsmöglichkeiten vereinbart, sofern beispielsweise die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen der Stadt Oberhausen dies erfordern oder wenn Vertragspartner die ihnen obliegenden vertraglichen Leistungen nicht erbringen. Eine Vertragsverlängerung wird daran geknüpft, inwiefern die vorgegebenen Zielvorgaben erfüllt werden.

Feststellung

Wir sehen die kurzen Vertragslaufzeiten der Stadt Oberhausen positiv, da sie die Möglichkeit bieten, Aufgabeninhalte zeitnah zu überdenken und bereits frühzeitig notwendige Anpassungen in der vertraglichen Ausgestaltung vorzunehmen (z.B. Veränderung der Klientel, Veränderung der Art der Aufgabenerfüllung und dem damit verbundenen Ausgabevolumen).

Bei der Stadt Oberhausen beschränkt sich die Überprüfung der Leistungen nicht allein auf die richtige Verwendung der verausgabten Haushaltsmittel, sondern findet ihren Abschluss in einer Art „Zuschusscontrolling". Hierdurch wird für die Stadt Oberhausen transparent und überwacht, wie die freien Träger mit den Fördergeldern umgehen. Ergänzt wird dieser Prozess durch eine regelmäßige Erfolgskontrolle. Hierbei werden die Wirkungen (Outcome) des jeweiligen Handelns des freien Trägers betrachtet und bewertet.

Feststellung

Die Zuweisungs- und Zuschussvergabe der Stadt Oberhausen orientiert sich stets an dem Grundsatz „keine Unterstützung ohne wirkungsorientierte Evaluation".

Vergaben/Kooperationen

§ 5 Absatz 3 ÖGDG räumt den Öffentlichen Gesundheitsdiensten die Möglichkeit ein, Dritte mit der Wahrnehmung einer Aufgabe zu beauftragen, d. h. die kommunalen Träger des ÖGD können die Durchführung der ihnen obliegenden Aufgaben einem anderen kommunalen Träger übertragen, gemeinschaftlich wahrnehmen oder auch an (private) Dritte weiterleiten. Durch die Zusammenarbeit kann eine Optimierung der Verwaltungsarbeit, insbesondere unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, erfolgen. Personelle Kapazitäten können besser verteilt und ausgelastet werden.

Im Rahmen unserer Prüfung konnten wir in der kommunalen Landschaft der öffentlichen Gesundheitsdienste im Wesentlichen folgende Aufgabenwahrnehmung durch Dritte mittels Vergaben bzw. Kooperationen feststellen:

- Übertragung von Röntgen-, Labor- und Trinkwasseruntersuchungen sowie personenbezogener Gutachten
- Vergabe der Schwangeren- und Mütterberatung
- Vergabe der Drogen- und Suchthilfe
- Gemeinsame Wahrnehmung der Apothekenaufsicht
- Gemeinsame Wahrnehmung von Leichenschauen
- Gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch IX (frühere Versorgungsverwaltung)
- Gemeinsame Präventionsveranstaltungen im Infektionsschutz- und Hygienebereich
- Gemeinsame Projekte von Geschäftsstellen der KGK
- Gemeinsame Projekte zur Gesundheitsberichterstattung
- Gemeinsame Durchführung der Heilpraktikerprüfung
- Zusammenarbeit mit privaten Zahnärzten und Krankenkassen im Bereich der zahnärztlichen Versorgung

Feststellung

Interkommunale Kooperationen und Vergaben werden im Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen bereits erfolgreich in den Aufgabengebieten Apothekenaufsicht, Heilpraktikerprüfung, Röntgen- und Laboruntersuchungen sowie bei der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch IX praktiziert.

Sachausgaben

Der Bereich der Sachausgaben hat im Vergleich zu den Personalausgaben und den Zuweisungen bzw. Zuschüssen eine eher geringe Bedeutung für die Gesamtausgaben des Bereiches „Gesundheitswesen". Der Anteil der Sachausgaben an den Gesamtausgaben liegt im Jahr 2006 bei rund sieben Prozent. Dennoch sollte auch hier eine differenzierte Betrachtung der Ausgabepositionen vorgenommen werden, um Transparenz über die eingesetzten Ressourcen erzielen und dementsprechend zielgenau agieren zu können.

Empfehlung

Eine weiterführende Reduzierung der Sachkosten könnte beispielsweise, bedingt durch die geografische Nähe der Stadt Oberhausen zu einigen kreisfreien Städten und Kreisen, im Rahmen einer Vertiefung der interkommunalen Zusammenarbeit und durch eine weitere Verlagerung von Aufgaben auf Dritte erreicht werden.

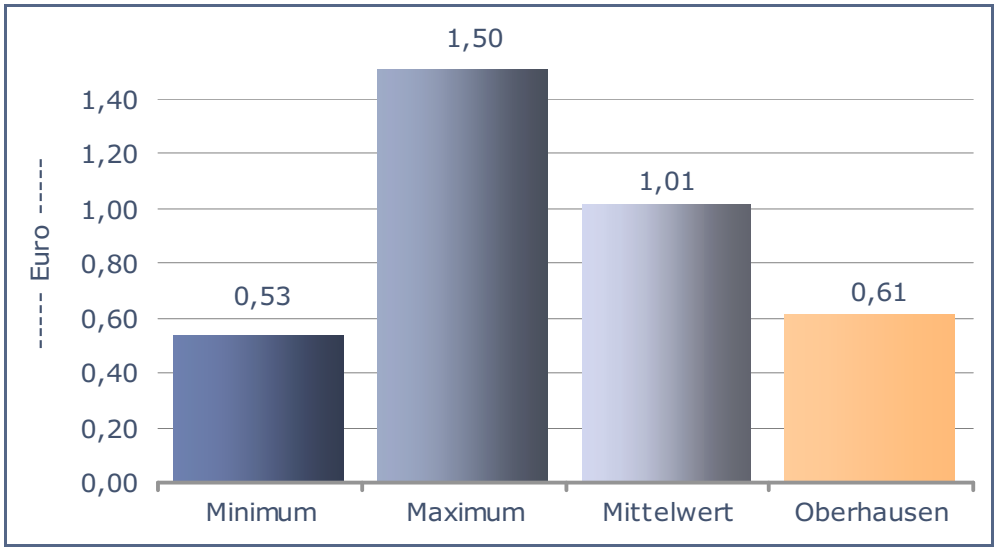
Einnahmen des Gesundheitsdienstes

Zu den Einnahmequellen der kreisfreien Städte gehören neben den Bundes- und Landeszuweisungen und Kostenerstattungen Dritter (von Krankenkassen oder sonstigen Leistungsträgern der Gesundheitsfürsorge) in erster Linie die Gebühreneinnahmen für die erbrachten Leistungen des ÖGD. Auf der Einnahmeseite ist lediglich die Höhe der Gebühren steuerbar, die über die Gebührensatzung festgeschrieben bzw. landesweit vorgegeben sind. Aus diesem Grund gehen wir nun auf die „Gebühreneinnahmen des Gesundheitsdienstes je Einwohner" näher ein. Uns ist bekannt, dass mögliche Gebührenschwankungen auch durch gesetzliche Änderungen, nicht vorhersehbare Rückgänge bei den Fallzahlen oder durch Ausfallzeiten des eingesetzten Personals bedingt sein können.

Gebühreneinnahmen des Gesundheitsdienstes je Einwohner in Euro				
	2003	2004	2005	2006
Gebühreneinnahmen	135.118	162.729	102.913	133.989
Einwohner	220.033	219.309	218.898	218.181
Gebühreneinnahmen je Einwohner	0,61	0,74	0,47	0,61

Bei der internen Betrachtung zeigt sich im Eckjahrevergleich 2003/2006 keine spürbare Veränderung bei den „Gebühreneinnahmen des Gesundheitsdienstes" je Einwohner, obwohl der Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen an der Gutachtenerstellung für die ARGE und den dadurch verbundenen Einnahmen partizipiert.

Gebühreneinnahmen des Gesundheitsdienstes je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Gebühreneinnahmen des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro		
Ergänzende Vergleichsindikatoren	Minimum	Maximum
Städte im sozioökonomischen Cluster 4	0,61	1,43
Städte 200.000 < 500.000 Einwohner	0,61	1,43

Empfehlung

Es sollte, wie bisher schon geübte Praxis, weiterhin in regelmäßigen Abständen überprüft werden (beispielsweise in Arbeitstreffen mit Vertretern anderer Gesundheitsämter),

- ob die Höhe der Verwaltungsgebühren unter Berücksichtigung des vorgegebenen Gebührenrahmens und dem Kostendeckungsgebot noch angemessen sind, oder ob eine Gebührenanpassung erfolgen muss.
- ob alle möglichen Einnahmequellen ausgeschöpft sind.
- ob Gelder im Rahmen „Bürgerschaftlichen Engagements" akquiriert werden können.

Betrachtung einzelner Leistungen des ÖGD

Durch die Einführung des „NKF" und der damit verbundenen Produktsteuerung nehmen Leistungskennzahlen zur Bewertung des Verwaltungshandelns eine immer größere Bedeutung ein. Anhand der nachstehenden Beispiele möchten wir aufzeigen, welche Möglichkeiten sich hierbei im ÖGD ergeben. Wir sind uns durchaus bewusst, dass diese Vergleiche die unterschiedlichen Konstellationen der jeweiligen Dienste der kreisfreien Städte nicht vollständig berücksichtigen. Aber durch die Auswertung aller Ergebnisse tritt eine Nivellierung des Mittelwertes ein, der als relativ gesicherte Orientierungsmarke angesehen werden kann. Zudem ergeben sich für die Verwaltungsleitung aus den Auswertungen Informationen, die im positiven Sinne die Arbeit des Bereiches „Gesundheitswesen" durch Optimierungen in den Prozessen verbessern können.

Personalausgaben je Kind (0 bis unter 14 Jahre) im KJÄD/ZÄD

Anhand der Kennzahl stellen wir beispielhaft dar, dass auch im ÖGD fiskalische Leistungskennzahlen erhoben werden können.

Personalausgaben je Kind (0 bis unter 14 Jahre) im KJÄD/ZÄD 2006 in Euro		
Personalausgaben KJÄD/ZÄD	Anzahl der Kinder 0 bis unter 14 Jahre	Personalausgaben je Kind
393.343	28.147	13,97

Personalausgaben je Kind (0 bis unter 14 Jahre) im KJÄD/ZÄD im interkommunalen Vergleich 2006 in Euro			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
5,35	38,20	15,01	13,97

Mit einem Ergebnis von 13,97 Euro je Kind unter 14 Jahren befindet sich die Stadt Oberhausen unter dem Mittelwert von 15,01 Euro.

Ausgaben in der Drogen-/Suchthilfe je Einwohner

In einigen kreisfreien Städten nimmt der Bereich der Drogen- und Suchthilfe ein großes Ausgabevolumen ein. Insbesondere bei den Zuweisungen und Zuschüssen werden hohe Ausgaben geleistet, um eine dezentrale Versorgung der Bevölkerung sicher zu stellen. Aus diesem Grund ist von den Kommunen der Wunsch an uns herangetragen worden, interkommunale Vergleichswerte für dieses Arbeitsfeld zu sammeln.

Wir berücksichtigen bei unseren Erhebungen die eigenen Ausgaben für Personal sowie die Zuweisungen und Zuschüsse, die an Dritte geleistet werden. Sofern Stellenanteile nicht zu 100 Prozent dem Arbeitsfeld zugeordnet werden können, nehmen wir eine prozentuale Aufteilung nach Angaben der Kommunen vor.

Ausgaben in der Drogen-/Suchthilfe je Einwohner 2006 in Euro		
Ausgaben Drogen-/Suchthilfe	Einwohner lt. LDS zum 31.12.	Ausgaben Drogen-/ Suchthilfe je Einwohner
478.002	218.181	2,19

Ausgaben in der Drogen-/Suchthilfe je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006 in Euro			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
1,45	8,51	3,57	2,19

Mit einem Ergebnis von 2,19 Euro je Einwohner positioniert sich die Stadt Oberhausen unterhalb des Mittelwertes von 3,57 Euro.

Personalausgaben je Amtlichen Bescheinigungen, Zeugnisse, Gutachten nach § 19 ÖGDG

Eine weitere Möglichkeit zur Darstellung von Produktivitätskennzahlen im ÖGD bildet der Indikator „Personalausgaben je Leistung" im Gutachtenwesen. Nicht mit betrachtet werden die Belehrungen nach IFSG.

Personalausgaben je Leistung nach § 19 ÖGDG 2006 in Euro		
Personalausgaben Gutachtenwesen	Anzahl der Leistungen nach § 19 ÖGDG	Personalausgaben je Leistung
272.693	2.253	121,04

Personalausgaben je Leistung nach § 19 ÖGDG im interkommunalen Vergleich 2006 in Euro			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
55,52	360,37	161,31	121,04

Mit einem Ergebnis von 121,04 Euro je Einwohner positioniert sich die Stadt Oberhausen unterhalb des Mittelwertes von 161,31 Euro.

Die zuvor dargestellten Kennzahlen sind Beispiele für den Aufbau von aussagekräftigen Kennzahlen, die dann in einen internen Mehrjahresvergleich oder auch in den interkommunalen Vergleich gestellt werden können. Diese grundlegenden Kennzahlen könnten bei Bedarf noch weiter ausgebaut, verfeinert oder differenziert werden. So könnten interkommunal, nach Abstimmung aller Kommunen untereinander, z.B. auch die „Personalausgaben je untersuchtem Kind nach SENS" ermittelt und in einem gemeinsamen Kennzahlenset dargestellt werden.

Empfehlung

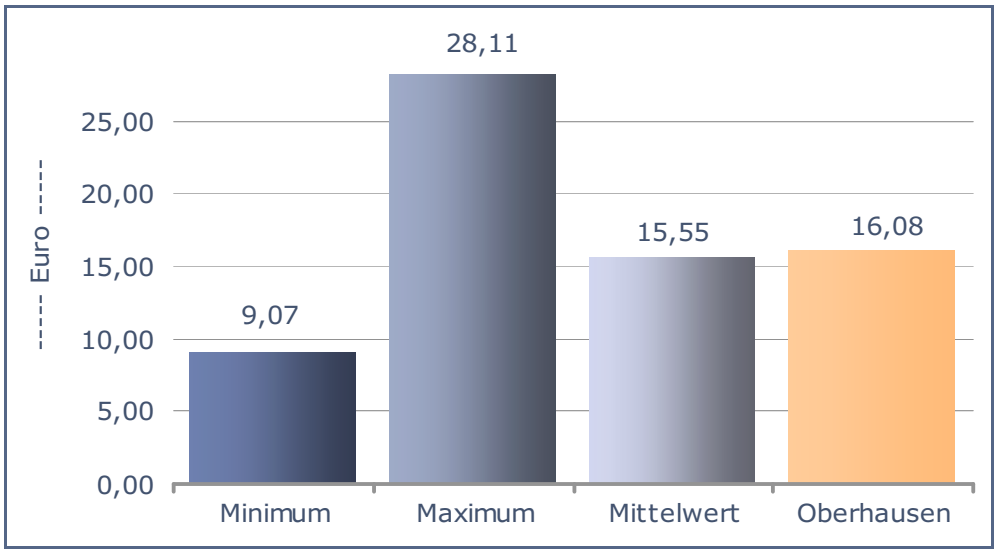
Neben der Darstellung der Finanz- und Leistungsdaten sollte die Stadt Oberhausen im Bereich „Gesundheitswesen" zur Unterstützung der Steuerung, des Controllings und des Berichtswesens ergänzend Finanz-, Leistungs- und Wirkungskennzahlen einsetzen. Hierüber lassen sich die konkreten Leistungen und Produkte transparent darstellen und mit der Definition von Zielen und Aufgaben verknüpfen.

KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner"

Die Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner" berücksichtigt auch die Einnahmen des Bereiches „Gesundheitswesen" und setzt sie ins Verhältnis zu den Gesamtausgaben.

Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro			
Bereinigte Gesamtausgaben	Bereinigte Gesamteinnahmen	Einwohner lt. LDS zum 31.12	Zuschussbedarf je Einwohner
3.643.287	133.989	218.181	16,08

Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006



Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro		
Ergänzende Vergleichsindikatoren	Minimum	Maximum
Städte im sozioökonomischen Cluster 4	12,28	19,60
Städte 200.000 < 500.000 Einwohner	9,07	16,68

Als weiteres Hilfsmittel zur Einordnung der Positionierung der Stadt Oberhausen bilden wir die Ergebnisse aller kreisfreien Städte in Klassen ab.

Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner 2006 in Euro				
Ergebnisse der kreisfreien Städte in Klassen				
< 12,5	12,5 - < 15,0	15,0 - < 17,5	17,5 - < 20,0	ab 20,0
4	6	9	2	2

Aus der Klassierung wird erkennbar, dass sich der Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen mit seinem Zuschussbedarf je Einwohner in der Kennzahlenklasse von 15,0 bis < 17,5 Euro und damit im mittleren Segment der kreisfreien Städte befindet.

Potenzial und Fazit

Nachfolgend führen wir eine Potenzialberechnung anhand der Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner" durch. Mit der Potenzialanalyse, orientiert am landesweiten „Benchmark", wird ein rein rechnerisches Potenzial ausgewiesen, das, abhängig von den jeweiligen Umsetzungsmöglichkeiten vor Ort, auf einen langfristigen zeitlichen Horizont ausgelegt ist.

Wie bei den Gliederungspunkten „Kennzahlen" und „Benchmark und Potenziale" bereits dargelegt, ist es im Prüfgebiet ÖGD nicht erforderlich, differenzierte Cluster zu bilden und zu betrachten. Insbesondere gibt es in der Gesamtbetrachtung der Kommunen keine Korrelationen mit den im allgemeinen Berichtsteil aufgeführten sozioökonomischen Faktoren. Strukturen und örtliche Besonderheiten, die einzelne Kennzahlenausprägungen beeinflussen könnten, werden von uns bei den jeweiligen Kennzahlen berücksichtigt.

Die Festlegung eines einheitlichen Benchmarks erfolgt durch die Betrachtung aller Gesundheitsdienste der kreisfreien Kommunen. Der Benchmark orientiert sich mithin an einer kreisfreien Kommune, die die bei den zuvor genannten Gliederungspunkten dargestellten Faktoren weitestgehend erfüllt und 2006 einen Wert von 9,07 Euro „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner" erreicht.

Potenzialermittlung im Vergleich zum Benchmark 2006 in Euro				
Zuschussbedarf je Einwohner in Oberhausen	Benchmark	Potenzial je Einwohner	Einwohner laut LDS zum 31.12.	Gesamt-potenzial
16,08	9,07	7,01	218.181	1.529.449

Feststellung

Die Stadt Oberhausen hat im Bereich „Gesundheitswesen" bei einer zukünftigen Orientierung am Benchmark ein rechnerisches Potenzial von rund 1,53 Mio. Euro.

Bezüglich der Einbeziehung der sozioökonomischen Ausgangssituation der Stadt Oberhausen verkennen wir jedoch nicht, dass die Umsetzung des Potenzials in enger Abhängigkeit zur politischen Zielsetzung der Stadt Oberhausen betrachtet werden muss und folglich zunächst eine mittelfristige Orientierung an Kommunen mit einer ähnlichen Ausgangssituation erfolgen kann. Die Differenz der Stadt Oberhausen zum Minimumwert der kreisfreien Städte im sozioökonomischen Cluster 4 beträgt rund 0,83 Mio. Euro.

KIWI Bewertung

Die Ergebnisse aller bisher betrachteten Kennzahlen für das Jahr 2006 fließen in die Bewertung im „Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit", kurz KIWI genannt, ein.

Ist-Situation

- Die Stadt Oberhausen verfügt über keinen genehmigten Haushalt und über kein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept. Aus dem daraus abzuleitenden hohen Konsolidierungsdruck ergibt sich ein grundsätzlicher Handlungsbedarf zur Wahrnehmung von Potenzialen.

- Die „Gesamtausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner" sind geringfügig unter dem Mittelwert positioniert.

- Die Personalausgaben stellen den größten Anteil an den Gesamtausgaben des Bereiches „Gesundheitswesen" und damit den größten Steuerungsfaktor. Die „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner" liegen über dem Mittelwert, während sich die „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Ist-Stelle", wegen des niedrigen Durchschnittalters und den ausgewogenen Anteilen in den verschiedenen Laufbahngruppen, darunter befinden.

- Die Kennzahlen „Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner (Personalquote)" und „Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner" stehen in einem engen Sachzusammenhang. Die über dem Mittelwert liegende Personalquote relativiert sich durch den Minimumwert bei der Kennzahl „Zuweisungen und Zuschüsse des Gesundheitsdienstes je Einwohner". Die Aufgabenerfüllung durch überwiegend eigenes Personal wird hier abermals deutlich.

- Die „Gebühreneinnahmen des Gesundheitsdienstes je Einwohner" befinden sich deutlich unterhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen.

- Die KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner" liegt zwar nur wenig über dem Mittelwert, aber deutlich über dem Wert des Benchmarks.

- Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen ist derzeit noch dezentral, mit zwei Nebenstellen, ausgerichtet.

- Die derzeitige Aufbauorganisation des Bereiches „Gesundheitswesen" lässt Spielraum für Verbesserungen.

- Steuerung, Controlling und Berichtswesen sind partiell vorhanden und können noch verbessert werden.

- Der Bereich „Gesundheitswesen" macht von der Möglichkeit, Leistungen an leistungsstarke Dritte zu vergeben, in vielen Aufgabengebieten bereits Gebrauch.

Handlungsmöglichkeiten

- Ausrichtung des gesundheitlichen Engagements an der tatsächlichen Finanzsituation der Stadt Oberhausen. Einhaltung der Nachrangigkeit als Leistungsanbieter gegenüber Dritten (Krankenkassen, Ärzte, Apotheker, Vereine usw.).

- Straffung der Aufbauorganisation des Bereiches „Gesundheitswesen", beispielsweise durch organisatorische Verschmelzungen der Bereiche mit identischen Kundenkreisen. Mittel- bis langfristig sollten die Aufgaben und das Stellenvolumen des ÖGD an die zukünftigen Bedarfe angepasst werden.

- Stärkung der vorhandenen Instrumente im Bereich Steuerung/ Controlling/Berichtswesen durch Festlegung konkreter Ziele und ergänzende Bildung von Finanz-, Leistungs- und Wirkungskennzahlen.

- Entwicklung einer Gesamtstrategie, die die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele des Bereiches „Gesundheitswesen" unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und der finanzwirtschaftlichen Situation der Stadt Oberhausen bedarfsgerecht darstellt. Eine Vernetzung mit dem Jugend-, Sozial- und ggf. Schulbereich anstreben.

- Nutzung der Chancen der natürlichen - und altersbedingten Fluktuation und des demografischen Wandels, um die Aufgaben und das Stellenvolumen des Bereiches „Gesundheitswesen" an die zukünftigen Bedarfe und Entwicklungen anzupassen.

- Überprüfung der freiwilligen Zuweisungen und Zuschüsse und die Notwendigkeit zusätzlichen Personaleinsatzes.

- Aufgabenwahrnehmung und Kooperationen mit Dritten ausbauen. Die geografische Nähe der Stadt Oberhausen zu einigen kreisfreien Städten und Kreisen bietet insbesondere im Gutachtenwesen,

als Alternative zur Fremdvergabe, gute Möglichkeiten zur Bildung von interkommunalen Kompetenzzentren. Oft sind Fachmediziner (z.B. Orthopädie, HNO, Dermatologie) durch interne Arbeitsaufträge nicht dauerhaft ausgelastet. Im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit mit den unmittelbaren Nachbarstädten und -kreisen könnten diese Leistungen gemeinsam angeboten werden und das bürgernahe Leistungsangebot unter Umständen sogar erweitern.

- Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten.

KIWI Bewertung

Unter Berücksichtigung der beschriebenen Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten verbunden mit dem ermittelten Potenzial bewerten wir die KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner" mit dem Index 2.

Fazit

Fazit

Wir verkennen nicht, dass die Stadt Oberhausen aufgrund ihrer eher ungünstigen sozioökonomischen Ausgangssituation im ÖGD einer in einzelnen Arbeitsbereichen teilweise erhöhten medizinischen Leistungspflicht unterliegt. Im interkommunalen Vergleich erzielt die Stadt Oberhausen beim „Zuschussbedarf des Gesundheitsdienstes je Einwohner" ein Ergebnis über dem landesweiten Durchschnitt. Das von uns ermittelte und auf einen langfristigen zeitlichen Horizont ausgelegte rechnerische Potenzial in Höhe von rund 1,53 Mio. Euro verliert jedoch auch unter Würdigung der besonderen örtlichen Situation nicht an Gewicht.

Die Ausgaben im Bereich „Gesundheitswesen" der Stadt Oberhausen spiegeln den Personaleinsatz und die vorrangige Aufgabenwahrnehmung durch eigenes Personal wider. Infolgedessen wird bei den Kennzahlen „Ist-Stellen des Gesundheitsdienstes je 10.000 Einwohner" und „Personalausgaben des Gesundheitsdienstes je Einwohner" im interkommunalen Vergleich ein überdurchschnittliches Ergebnis erreicht.

Fazit

Zukünftige Aufgabenwahrnehmungen im Bereich „Gesundheitswesen" müssen sich immer an der aktuellen kommunalen Haushaltssituation der Stadt Oberhausen orientieren. Dies hat zur Folge, dass bei notwendigen Entscheidungen nach wie vor auch der Grundsatz der Nachrangigkeit staatlichen Handelns in den Fokus zu nehmen ist.

Aufgrund dessen sind das „Ob" des zukünftigen Aufgabenbestandes und das „Wie" der zukünftigen Aufgabenerfüllung sowie das damit verbundene Stellenvolumen durch Einbindung von Verwaltung und Politik zu konkretisieren.

Die Ausnutzung der natürlichen Fluktuation, insbesondere durch altersbedingtes Ausscheiden der Beschäftigten und zurückgehender Einwohnerzahlen der Altersgruppe der unter 14-Jährigen bieten in diesem Sinne Gestaltungsmöglichkeiten.

Vermessungs- und Katasterwesen

Vorbemerkung

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung haben wir die Aufgabenwahrnehmung der Stadt Oberhausen auf dem Gebiet des Vermessungs- und Katasterwesens untersucht.

Ziel unserer Prüfung ist die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit im Rahmen der Aufgabenerfüllung anhand ausgewählter steuerungsrelevanter Kennzahlen, die Ermittlung etwaiger Handlungsspielräume und die Darstellung von Maßnahmen zur Nutzung solcher Spielräume. Wir haben daher aus der Vielzahl der erhobenen Daten Kennzahlen gebildet, die Entwicklungen und Tendenzen im Prüfzeitraum erkennen lassen und eine Analyse der derzeitigen Situation ermöglichen.

Inhalte, Ziel und Methodik

Die Ermittlung der Kennzahlen basiert dabei überwiegend auf einer produktorientierten Betrachtung, die einen systematischen Überblick über die Aufgabenerfüllung und die erbrachten Leistungen im Bereich 5 – 2 „Vermessung und Kataster" liefert. Folgende Produkte werden von uns gebildet und näher betrachtet:

- Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessung
- Geoinformationssystem, Kartenherstellung und Reproduktion
- Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisinformationen
- Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters
- Grundstückswertermittlung
- Steuerung und Service

Bei dem Produkt „Steuerung und Service" handelt es sich um ein internes Produkt, dessen Ausgaben auf die externen Produkte verteilt werden.

In der Stadt Oberhausen sind sämtliche von uns untersuchten Aufgabenbereiche im Bereich 5 – 2 „Vermessung und Kataster" angesiedelt.

Ein wesentlicher Bestandteil liegt in der Prüfung auf vergleichender Basis. Mit Hilfe von Kennzahlen vergleichen wir interkommunal die Situation der Stadt Oberhausen mit den Werten der anderen nordrhein-westfälischen kreisfreien Städte. In die Bewertung der Kennzahlen fließt auch ein, welche Steuerungsinstrumente die Stadt Oberhausen nutzt, um die zur Verfügung stehenden Finanz- und Personalressourcen möglichst effektiv und effizient einzusetzen. Das bewusste und zielgerichtete Handeln zur Steuerung des Bereiches „Vermessung und Kataster", welches sich nicht zuletzt auch in den jeweiligen Kennzahlen niederschlägt, steht im Mittelpunkt unserer Betrachtungen.

Kennzahlen

Eine Kennzahl des Prüfgebietes Vermessungs- und Katasterwesen mündet als KIWI-Kennzahl in den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI):

- Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner

Der Einwohnerbezug stellt eine geeignete Größe zur Relativierung der bereinigten Gesamtausgaben dar. Korrelationsanalysen haben gezeigt, dass ein sehr hoher statistischer Zusammenhang zwischen den aus dem Aufgabenbestand resultierenden bereinigten Gesamtausgaben und der Anzahl der Einwohner besteht. Der in diesem Zusammenhang ermittelte Korrelationskoeffizient beträgt 0,94. Zudem beziehen wir die im standardisierten Berichtswesen an die Bezirksregierung gemeldeten Leistungsmengendaten in unsere Kennzahlenanalyse mit ein. So ermitteln und analysieren wir Leistungskennzahlen, die wir ebenfalls in den interkommunalen Vergleich stellen.

Insgesamt bilden wir drei Leistungskennzahlen:

- Anzahl der übernommenen Teilungsvermessungen je vollzeitverrechneter Stelle,
- Anzahl der übernommenen Gebäudeobjekte je vollzeitverrechneter Stelle,
- Anzahl der zusammengestellten Vermessungsunterlagen je vollzeitverrechneter Stelle.

Benchmarks und Potenziale

Für alle Leistungskennzahlen haben wir einen Benchmark festgelegt, der von einer nordrhein-westfälischen Kommune erreicht wird. Dabei haben wir großen Wert darauf gelegt, dass es sich bei dem Ergebnis in dieser Stadt um einen Wert handelt, der das Ergebnis gezielter Steuerung ist und sich nicht alleine aufgrund von Besonderheiten und Zufälligkeiten ergeben hat. Die Strukturmerkmale und Ausgangsvoraussetzungen der Benchmark-Kommune werden wir bei den Ausführungen zu der jeweiligen Leistungskennzahl erörtern.

Ausgehend von den jeweiligen Benchmarks und den jeweiligen Leistungswerten der Stadt Oberhausen errechnen wir ein Potenzial, dass die Stadt Oberhausen erzielen könnte, nachdem die entsprechenden Ausgangsvoraussetzungen geschaffen werden konnten. Uns ist dabei bewusst, dass einige Voraussetzungen für die Stadt Oberhausen nur schwer zu erreichen sind. Dies werden wir ebenfalls darstellen.

Zudem weisen wir Potenziale aus, die im Rahmen der Prüfung von uns in den einzelnen Aufgabenbereichen und Produkten des Bereiches 5 – 2 „Vermessung und Kataster" erkannt wurden, um der Stadt Oberhausen aufzuzeigen, inwieweit weitere Handlungsmöglichkeiten vorhanden sind.

Situation im Vermessungs- und Katasteramt

Ausgangslage

Das Kataster der Stadt Oberhausen besteht zu 57,16 Prozent aus einem Urkataster. Für die restlichen 42,84 Prozent erfolgte bis Mitte der achtziger Jahre eine Katasterneuvermessung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Urkataster nicht ausschließlich in Ortslagen besteht. Da im Außenbereich weniger vermessungstechnische Aktivitäten durchgeführt werden, spielt die Qualität des Katasters dort keine so entscheidende Rolle. Anders verhält es sich in Ortslagen. Insbesondere Vermessungen, Übernahmen in das Liegenschaftskataster und Bereitstellungen werden durch das Urkataster erschwert.

Die Stadt Oberhausen verfügt als weiteres Strukturmerkmal über eine eigene Trasse für den öffentlichen Personennahverkehr sowie über ein umfangreiches Schienennetz der Bahn. Zudem befinden sich im Stadtgebiet Oberhausen über 200 Brückenbauwerke.

Ausweislich des Berichtswesens an die Bezirksregierung Düsseldorf sind für das Stadtgebiet Oberhausen keine Flächen als Bodenbewegungsgebiete ausgewiesen. Insbesondere in ehemaligen Bergbauregionen sind jedoch bei der Beurteilung des mit der Pflege und Aktualisierung erforderlichen Aufwands nicht nur aktuelle sondern auch frühere Bodenbewegungen von Bedeutung. So entsteht z.B. bei der Aktualisierung des NIVP-Punktfeldes (Höhenmessungen) immer noch ein höherer Aufwand aufgrund von früheren Senkungen.

Das gesamte Gebiet der Stadt Oberhausen war seit Beginn des Kohleabbaus mit Beginn des 20. Jahrhunderts bis ca. 1995 Bodensenkungsgebiet. Heute ist die Stadt Oberhausen nahezu senkungsfrei. Jedoch sind ca. 80 Prozent des Stadtgebiets nach den Senkungen noch nicht wieder vermessen worden, so dass die Nachweise im Liegenschaftskataster Abweichungen aufweisen, deren Klärung sämtliche Vermessungsarbeiten und auch die Übernahmen von z. B. Teilungsvermessungen und Gebäudeeinmessungen in das Liegenschaftskataster aufwendiger machen. Deshalb ist auch in Oberhausen der Prüf- und Bearbeitungsaufwand hinsichtlich der Fortführungsarbeiten etwas erhöht.

Diese strukturellen Rahmenbedingungen, die insgesamt den Aufwand bei der Aufgabenwahrnehmung im Vergleich zu Städten ohne diese beeinflussenden Faktoren erhöhen, werden von uns bei den folgenden Kennzahlenvergleichen, insbesondere beim Vergleich von Leistungskennzahlen, zugunsten der Stadt Oberhausen berücksichtigt.

Finanzielle Situation im Vermessungs- und Katasterwesen

Die Ausgaben des Bereiches 5 -2 „Vermessung und Kataster" der Stadt Oberhausen wurden bis zum Jahre 2005 im Rahmen der kameralistischen Haushaltsführung in den folgenden Unterabschnitten gebucht:

- UA 611 „Katasterverwaltung"
- UA 612 „Vermessung"

- UA 614 „Umlegung von Grundstücken"

Der Bereich „Vermessung und Kataster" wurde innerhalb der Stadtverwaltung Oberhausen als Pilotbereich bereits ab dem Haushaltsjahr 2006 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt.

Parallel zum doppischen Jahresabschluss wurde für das Jahr 2006 aber auch noch ein kameralistischer Jahresabschluss erstellt. Zusätzlich zu den weiter unten beschriebenen Bereinigungen wurden bestimmte NKF-spezifische Rechnungsgrößen wie Rückstellungen, Abschreibungen etc. für das Vergleichsjahr 2006 ebenfalls bereinigt, um eine Vergleichbarkeit mit den kameralen Haushaltsergebnissen anderer Städte, die noch nicht auf das NKF umgestellt haben, zu gewährleisten.

Die in den UA 611, 612 und 614 veranschlagten Gesamtausgaben haben sich in den Jahren 2003 bis 2005 sehr uneinheitlich entwickelt, was in erster Linie auf eine wechselnde Veranschlagungs- und Zuordnungspraxis zu den jeweiligen Unterabschnitten zurückzuführen ist.

Deshalb wird auf eine Darstellung der Ausgaben im Zeitverlauf verzichtet und lediglich die Situation im für den interkommunalen Vergleich maßgebenden Haushaltsjahr 2006 detaillierter dargestellt.

Die Ausgaben/Aufwendungen lassen sich in Sachausgaben, Entschädigungen für die Mitglieder des Gutachter- und des Umlegungsausschusses sowie Personalausgaben unterteilen, wobei der größte Anteil bei den Personalausgaben liegt.

Für den interkommunalen Vergleich bereinigen wir die Sachausgaben des Haushaltes. Wir berücksichtigen im Ergebnis nur solche Daten der Jahresrechnungen, die eindeutig dem Aufgabenspektrum eines „typischen" Vermessungs- und Katasteramtes zuzuordnen sind.

Insbesondere die Mehrwertsteuer, innere Verrechnungen, kalkulatorische Positionen sowie sächliche Sammelnachweispositionen werden im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte nicht berücksichtigt.

Zur Ermittlung der Personalausgaben greifen wir auf die personenscharfen Bruttopersonalausgaben des Jahres 2006 zurück. Dabei bereinigen wir die Personalausgaben der Mitarbeiter, die mit Aufgaben betraut sind, die nicht zu den originären Aufgaben eines Vermessungs- und Katasteramtes gehören. Weiterhin die Stellen und Personalausgaben der Mitarbeiter des Produktes „Grundstücksneuordnung und

grundstücksbezogene Ordnungsmaßnahmen" und der sich in der Freistellungsphase befindenden Altersteilzeitkräfte.

Im Ergebnis bestehen die bereinigten Gesamtausgaben für das Vergleichsjahr 2006 zum weit überwiegenden Teil aus Personalausgaben/-aufwand und nur zu einem verschwindend geringen Anteil aus Sachausgaben/-aufwand.

Sämtliche Bereinigungen wurden in enger Abstimmung mit dem Bereich 5 -2 vorgenommen und das Ergebnis der Datenerfassung bildet einvernehmlich die Grundlage für die weitere Kennzahlenbildung und die daraus folgenden Vergleiche.

Bereinigung der Ausgaben/Aufwendungen des Jahres 2006	
bereinigte Sachausgaben/Sachaufwendungen	**8.116 €**
personenscharfe Personalausgaben insgesamt	2.890.722 €
abzüglich zu bereinigende Personalausgaben	588.750 €
bereinigte Personalausgaben	**2.301.972 €**
bereinigte Gesamtausgaben	**2.310.088 €**

Produkte des Vermessungs- und Katasterwesens

Um den Wechsel von der Inputorientierung hin zu einer ergebnis- bzw. produktorientierten Steuerung, die Finanz- und Leistungsziele miteinander verbindet, zu vollziehen, ist es unerlässlich, die Ergebnisse des Verwaltungshandelns (Output, Erlöse, Leistungen) produktbezogen abzubilden und in Beziehung zum entsprechenden Ressourcenverbrauch (Input, Aufwendungen, Kosten) zu setzen. Produkte ebnen damit den Weg für den sinnvollen Einsatz von betriebswirtschaftlichen Instrumenten.

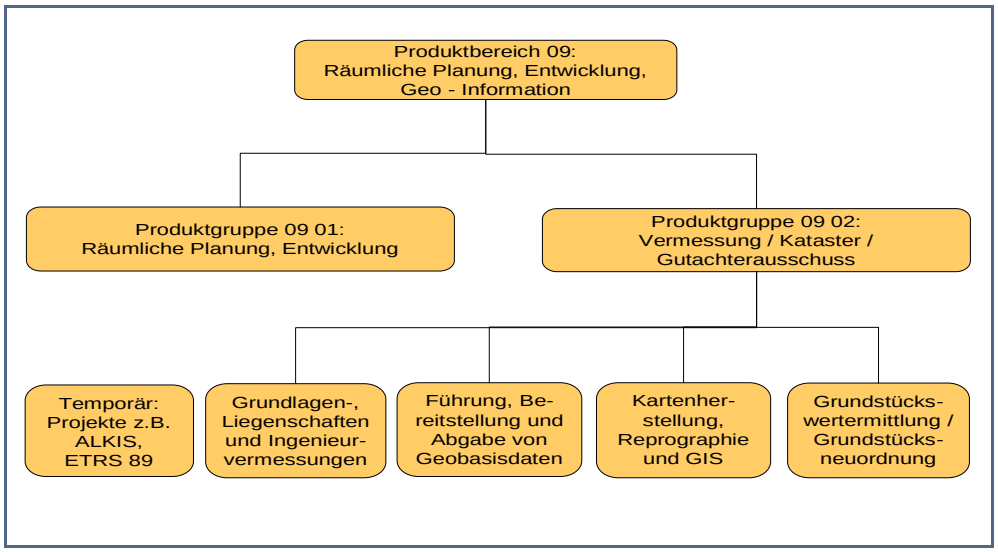
Für den Produktbereich „Räumliche Planung, Entwicklung, Geoinformation" wurden in der Stadt Oberhausen drei Produkte gebildet:

- Kommunaler Vermessungsdienst, kommunale Geodaten, Kartografie
- Erhebung, Führung, Bereitstellung und Nutzung der Geobasisdaten
- Grundstücksbezogene Ordnungsmaßnahmen und Grundstückswertermittlung

Man hat sich bei der Stadt Oberhausen bewusst für eine „schlankere" Produktaufgliederung im Bereich Vermessung und Kataster entschieden und diese in Anlehnung an die ebenfalls dreigliedrige Organisationsstruktur entwickelt, bei der die drei Fachbereiche die einzelnen Produkte auch organisatorisch bei der Aufgabenwahrnehmung widerspiegeln.

Diese dreigliedrige Produktstruktur weicht von der von uns empfohlenen Mindestgliederung für den Produktbereich 09 „Räumliche Planung, Entwicklung und Geoinformation" ab:

Produktbereich 09



Den einzelnen Produkten sind Produktbeschreibungen, Ziele, Zielgruppen, Leistungsdaten, Kennzahlen und Auftragsgrundlagen zuzuordnen. Eine schlanke Produktstruktur bietet der Verwaltungsführung wesentliche, steuerungsrelevante Informationen in komprimierter Form und stellt so eine ideale Basis für wirtschaftliches Handeln dar.

Darüber hinaus bietet eine einheitliche Produktstruktur die Möglichkeit, die Vergleichbarkeit der Vermessungs- und Katasterämter in Nordrhein-Westfalen auf einfachem Wege zu ermöglichen. Aus den genannten Gründen ist es grundsätzlich wünschenswert, dass die kreisfreien Städte sich an der von uns vorgeschlagenen Produktstruktur orientieren.

Organisatorische und personelle Situation des Vermessungs- und Katasterwesens

Organisationsstruktur

Die Aufgaben des Vermessungs- und Katasterwesens werden innerhalb des Organisationsaufbaus der Stadtverwaltung Oberhausen im Dezernat 5 „Planen, Bauen und Wohnen" vom Bereich 5 – 2 „Vermessung und Kataster" wahrgenommen.

Der Bereich 5 -2 ist in folgende drei Fachbereiche untergliedert:

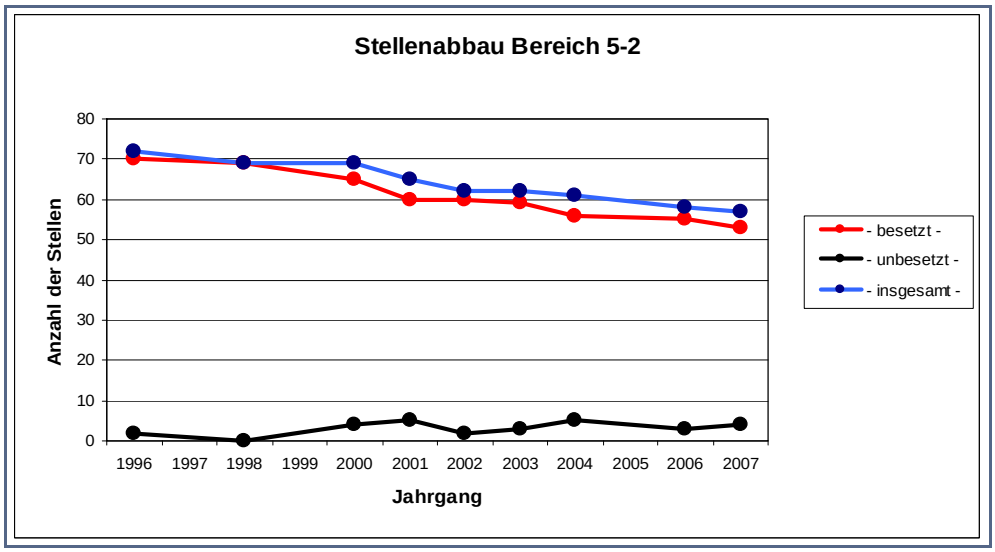
- Fachbereich 5 – 2 – 10 „Vermessung und Kartografie"
- Fachbereich 5 – 2 – 20 „Katasteramt"
- Fachbereich 5 – 2 – 30 „Bodenordnung/Grundstücksbewertung"

Dieser Organisationsaufbau innerhalb des Bereichs 5 -2 entspricht exakt der NKF-Produktstruktur, so dass Aufbauorganisation und Produktaufteilung unmittelbar miteinander korrespondieren und somit auch die Produktverantwortung innerhalb der Fachbereiche eindeutig zugeordnet werden kann.

Personalstruktur

Unter dem Konsolidierungsdruck der schon seit vielen Jahren äußerst angespannten Haushaltssituation der Stadt Oberhausen wurden in den vergangenen zehn Jahren auch im Bereich Vermessung und Kataster bereits erhebliche Beiträge zur Haushaltskonsolidierung geleistet, wie die nachfolgende Darstellung der Stellenentwicklung zeigt:

Entwicklung der Stellen im Bereich 5 -2



Quelle: Stadt Oberhausen, Bereich 5 -2 Vermessung und Kataster

Hierbei handelt es sich nicht um vollzeitverrechnete Stellen sondern um die Zahl der Mitarbeiter. Dennoch wird der erhebliche Stellenabbau mehr als deutlich.

Im Rahmen unserer Prüfung betrachten wir die Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen für das Jahr 2006. Auch hier bereinigen wir die Stellen, die nicht zu den originären Aufgaben eines Vermessungs- und Katasteramtes zählen, und die Stellen, die dem Produkt „Grundstücksneuordnung und grundstücksbezogene Ordnungsmaßnahmen" zugeordnet wurden.

Bereinigung der Ist-Stellen 2006	
Ist-Stellen 2006 im Bereich 5 -2 Vermessung und Kataster insgesamt	50,49
abzüglich Grundstücksneuordnung und grundstücksbezogene Ordnungsmaßnahmen	1,53
abzüglich Stellenanteile für Aufgaben, die nicht zum originären Aufgabenbereich eines Vermessungs- und Katasteramtes gehören	1,93
bereinigte Ist-Stellen	**47,03**

Nachfolgend zeigen wir das Spektrum der Personalstärken aller kreisfreien Städte im Bereich Vermessungs- und Katasterwesen auf:

Bereinigte Anzahl vollzeitverrechneter Stellen im Vermessungs- und Katasterwesen - interkommunaler Vergleich 2006 -			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
42,62	182,92	87,58	**47,03**

Im Verhältnis zu Städten vergleichbarer Einwohnerzahl zeigt sich für die Stadt Oberhausen folgendes Bild:

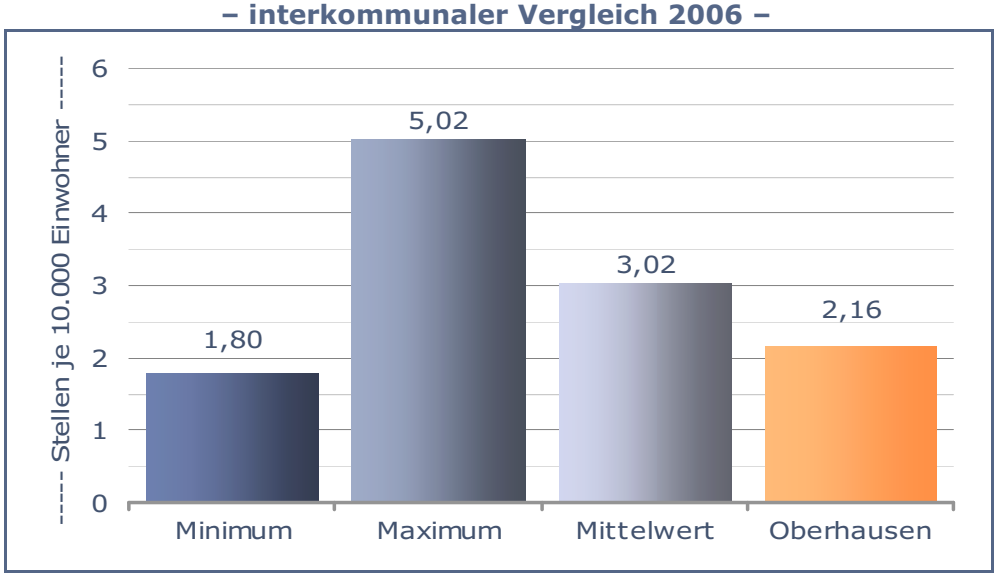
Bereinigte Anzahl vollzeitverrechneter Stellen im Vermessungs- und Katasterwesen - interkommunaler Vergleich 2006 - *			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
42,62	79,47	54,98	**47,03**

* Vergleich mit Städten zwischen 183.000 und 261.000 Einwohnern

Obwohl die Stadt Oberhausen in dieser Einwohnergrößenklasse die vierthöchste Einwohnerzahl aufweist, besitzt sie die zweitniedrigste Stellenzahl, was auf eine eher knapp bemessene Personalausstattung im Vergleich zu Städten ähnlicher Größenordnung hinweist.

Um die Größe der Kommune relativierend zu berücksichtigen, stellen wir diese Personalstärke ins Verhältnis zur Einwohnerzahl und bilden hierfür die Kennzahl „Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen je 10.000 Einwohner", die wir in den interkommunalen Vergleich stellen.

Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen je 10.000 Einwohner – interkommunaler Vergleich 2006 –



Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die Stadt Oberhausen bereits im Vergleich mit allen 23 kreisfreien Städten im Aufgabenbereich des Vermessungs- und Katasterwesens im Bezug auf den Einwohner eine unterdurchschnittliche Personalausstattung aufweist.

Dies bestätigt sich, wenn man die Stadt Oberhausen hinsichtlich Ihrer „Personalquote" mit Städten ähnlicher Größenordnung vergleicht:

Bereinigte Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Vermessungs- und Katasterwesen je 10.000 Einwohner - interkommunaler Vergleich 2006 - *			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
1,80	3,05	2,46	**2,16**

* Vergleich mit Städten zwischen 183.000 und 261.000 Einwohnern

Im Rahmen unseres Berichtes werden wir auf die Stellenausstattung in Bezug zu den zu erbringenden Leistungsmengen eingehen, um so die Angemessenheit der Stellenausstattung besser beurteilen zu können. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass durch den Aufgabenwandel im Vermessungs- und Katasterwesen – auf den wir in unserem Bericht ebenfalls noch gezielt eingehen werden - zukünftig ein geringerer Personalbestand für die Aufgabenerledigung ausreichend sein wird.

Vor diesem Hintergrund erfolgt bereits seit längerem in Oberhausen eine permanente aufgabenkritische Betrachtung aller im Bereich 5 -2 erbrachten Leistungen/Aufgaben dahingehend, ob und in welcher Intensität die Aufgabe weiterhin wahrgenommen werden soll. Insbesondere bei altersbedingtem Ausscheiden von Mitarbeitern erfolgt diese Aufgabenkritik mit dem Ziel eines eventuell möglichen Stellenabbaus.

In diesem Zusammenhang ist aber dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Stadt Oberhausen im Bereich Vermessung und Kataster im Vergleich zu den meisten anderen Städten bereits heute eine eher unterdurchschnittliche Personalausstattung zur Verfügung hat.

Punktwert Personal

Neben der Anzahl der Ist-Stellen werden Personalausgaben vom Besoldungs- und Vergütungsniveau einer Stadt beeinflusst. Daher wird von uns die Kennzahl „Punktwert Personal" gebildet, die Aufschluss über das Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngefüge im interkommunalen Vergleich der Städte gibt.

Dabei stellen wir auf das Bewertungsniveau der Stellen und nicht auf die tatsächliche derzeitige Vergütung der Stelleninhaber ab, um so die theoretisch nach Stellenplan maximal mögliche Vergütung zu berücksichtigen. Um eine Vergleichbarkeit zwischen den Besoldungs- und Vergütungsstufen herstellen zu können, haben wir folgende Überleitung gewählt:

Überleitung von Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen auf einen einheitlichen Punktwert			
Besoldung	Vergütung	Lohngruppe	Punktwert
A 5	BAT VIII	Lohngruppe 3	5
		Lohngruppe 3a	
A 6	BAT VII	Lohngruppe 4	6
		Lohngruppe 4a	
		Lohngruppe 5	
A 7	BAT VI b	Lohngruppe 5a	7
		Lohngruppe 6	
		Lohngruppe 6a	
A 8	BAT V c	Lohngruppe 7	8
		Lohngruppe 7a	
		Lohngruppe 8a	
A 9	BAT V b		9
A 10	BAT IV b		10
A 11	BAT IV a		11
A 12	BAT III		12
A 13	BAT II		13
A 14	BAT I b		13
A 15	BAT I a		14
A 16			15
B 2			16

Mithilfe dieser Überleitung ermitteln wir einen mit den jeweiligen vollzeitverrechneten Stellen gewichteten Durchschnittspunktwert der entsprechenden Soll-Vergütung.

Berechnung des Punktwertes in der Stadt Oberhausen			
Gruppierung	Anzahl Stellen (Voll-zeit)	Punktwert Gruppe	Gewichteter Punkt-wert
BAT VII	0,90	6	0,11
BAT VI b	1,76	7	0,26
BAT V c	2,42	8	0,41
BAT V b	2,65	9	0,51
BAT IV b	0,00	10	0,00
BAT IV a	7,00	11	1,64
BAT III	4,77	12	1,22
BAT II	7,60	13	2,10
L4	0,00	6	0,00
L5a	0,43	7	0,06
L6a	10,00	7	1,49
L7a	0,00	8	0,00
BBesG A9	0,00	8	0,00
BBesG A 10	0,00	10	0,00
BBesG A 11	3,00	11	0,70
BBEsG A 12	3,00	12	0,77
BBesG A 13	0,00	13	0,00
BBesG A 14	2,75	13	0,76
BBesG A 15	0,75	14	0,22
BBesG A 16	0,00	15	0,00
BBesG B2	0,00	16	0,00
Summe:	**47,03**		**10,25**

Beispiel: 6,5 Stellen (BAT VI b) x 7 / 146,86 Gesamtstellen = gewichteter Punktwert

Im Rahmen der Produktbetrachtung erfolgt ein interkommunaler Vergleich des Punktwertes auf der Ebene des jeweiligen Produktes.

Personalplanung und Personalentwicklung

Im Rahmen der Personalplanung und Personalentwicklung sind insbesondere folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Kurz-, mittel- und langfristiger Wandel des Aufgabenbestandes
- Planbare Fluktuation

Planbare Änderungen des Aufgabenbestandes werden sich in allen Vermessungs- und Katasterämtern des Landes Nordrhein-Westfalen ergeben.

Fortschreitende Digitalisierung

In kaum einem anderen Bereich hat sich die Technik so rasant weiter entwickelt wie im Vermessungs- und Katasterwesen. Die Entwicklung ging von der Messung mit Messband und Winkelprisma über elektro-optische Tachymetrie hin zu GPS-Messverfahren. Die veränderten technischen Möglichkeiten waren mit beträchtlichen Investitionen verbunden.

Auch die Erzeugnisse dieser hoch spezialisierten Vermessungs- und Katasterverwaltung sind durch die neuen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien stark verändert worden. Aus statischen Kartenerzeugnissen wurden dynamische Produkte. Es ist eine steigende Bedeutung der digitalen Daten des Liegenschaftskatasters und der Landesvermessung für raumbezogene Informationssysteme - Geodatenmanagement - zu verzeichnen.

Das Vermessungs- und Katastergesetz misst mit dem Datenbereitstellungsgebot der Verbreitung der Erzeugnisse eine große Bedeutung zu. Wer einen Internet-Anschluss hat, kann schon heute aus einer Fülle von Geodaten Informationen beziehen.

Automatisiertes Liegenschaftsbuch (ALB) und Automatisierte Liegenschaftskarte (ALK)

In der Stadt Oberhausen ist die gesamte Fläche in der Automatischen Liegenschaftskarte (ALK) erfasst. Hierdurch konnte eine Reduzierung des Aufwandes bei einzelnen Arbeitsabläufen erzielt werden.

Zusammenführung der Datenbestände von ALB und ALK im Amtlichen Liegenschaftskataster Informationssystem (ALKIS)

Die Daten aus ALB und ALK werden im „amtlichen Liegenschaftskataster Informationssystem" (ALKIS) zusammengefasst. Diese Integration der Datenbestände soll in der Stadt Oberhausen voraussichtlich bereits im Jahr 2008 abgeschlossen werden.

Die Stadt Oberhausen beteiligt sich an der ALKIS-Eignungsprüfung und beabsichtigt, die Daten des Liegenschaftskatasters nach ETRS89/UTM sowie nach ALKIS im Rahmen eines speziellen, gemeinsamen Überführungskonzeptes überzuleiten.

Die Integration dieser Datenbestände bringt große Vorteile hinsichtlich der Nutzung der Geobasisdaten des Liegenschaftskatasters.

Anwendungen sind überall dort zu sehen, wo rechtlich verbindliche, aktuelle und hochgenaue Geobasisdaten benötigt werden. ALKIS stellt somit die zeitgemäße Realisierung des Mehrzweckkatasters als Lieferant von Geobasisdaten dar.

ALKIS wird als Kernbaustein eines kommunalen Geoinformationssystems eingeführt. ALKIS-Daten können über einen Standardbrowser visualisiert werden, wodurch ein wesentlicher Beitrag zur Realisierung der Geodateninfrastruktur in NRW geleistet wird.[1]

Digitalisierung der Rissverwaltung

Mit dem digitalen Rissarchiv wird die Zusammenstellung der Vermessungsunterlagen erheblich vereinfacht. Statt wie bislang im Archiv die einzelnen Fortführungsrisse aus der entsprechenden Ablage zu holen, können diese mittels eines digitalen Rissarchivs zeitnah gefunden werden. Ein Verlassen des Arbeitsplatzes ist so in der Regel nicht mehr erforderlich. Die Stadt Oberhausen hat alle Risse vollständig digitalisiert bzw. gescannt. Eine echte digitale Verwaltung mit Zugriff über ein spezielles DV-Programm wird ab Anfang 2008 ermöglicht.

Aufbau der digitalen Grundkarte (Ableitung der Deutschen Grundkarte aus der Automatisierten Liegenschaftskarte)

Die Stadt Oberhausen hat die Digitalisierung der Liegenschaftskarte bereits abgeschlossen. Die so erhobenen Daten sollen zukünftig auch für die Weiterführung der digitalen Deutschen Grundkarte genutzt werden. Eine parallele Bearbeitung würde somit entfallen.

Lagebezugswechsel auf ETRS 89/UTM

Im Jahr 2009 wird landesweit ein einheitlicher Lagebezug (ETRS 89/UTM) hergestellt sein.

Dieser wird sich in verschiedenen Aufgabenbereichen der Vermessungs- und Katasterämter positiv auswirken[2]:

[1] Siehe Informationen zu AlLKIS unter www.lverma.nrw.de des Landesvermessungsamtes NRW

[2] http://www.lverma.nrw.de/aufgaben/entwicklung/etrs89/images/ETRS89_Faltblatt_06_01.pdf

- Koordinatenbestimmungen können schnell und in Echtzeit im amtlichen Bezugssystem mit geringem personellem Aufwand und mit hoher Genauigkeit erfolgen.

- Der Aufbau und die Unterhaltung von Anschlusspunktfeldern entfallen.

- Der Messaufwand sinkt erheblich.

Die Stadt Oberhausen wird den Lagebezugswechsel fristgerecht vornehmen.

Veränderungen im Mengengerüst der wahrzunehmenden Aufgaben

Mit dem Fortschreiten der Arbeiten bezüglich des Lagebezugswechsels wird sich der Schwerpunkt der Tätigkeiten in den Vermessungs- und Katasterämtern auf das operative Geschäft vor allem in den Produktbereich „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten" verlagern.

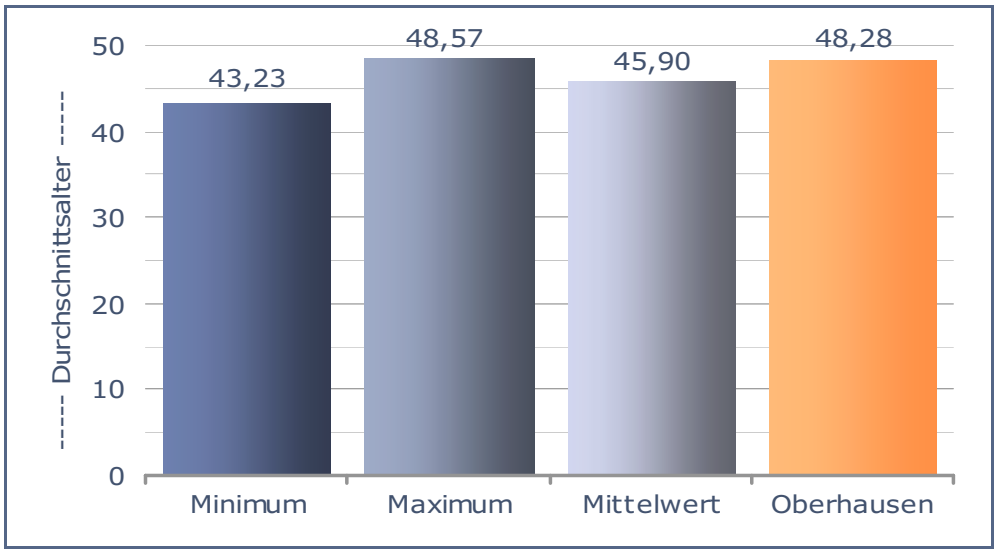
Daher ist für eine langfristige Personalplanung auch die Entwicklung des Leistungsmengengerüstes von besonderer Bedeutung.

Planbare Fluktuation

Für die strategische Personalplanung ist die Analyse der Altersstruktur unabdingbar. Zum einen können aus der Analyse der Altersstruktur Erkenntnisse über das zukünftige Ausscheiden von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen gewonnen werden. Zum anderen lassen sich aber auch Hinweise gewinnen, die die ggf. notwendige Neueinstellung oder Übernahmen nach der Ausbildung betreffen.

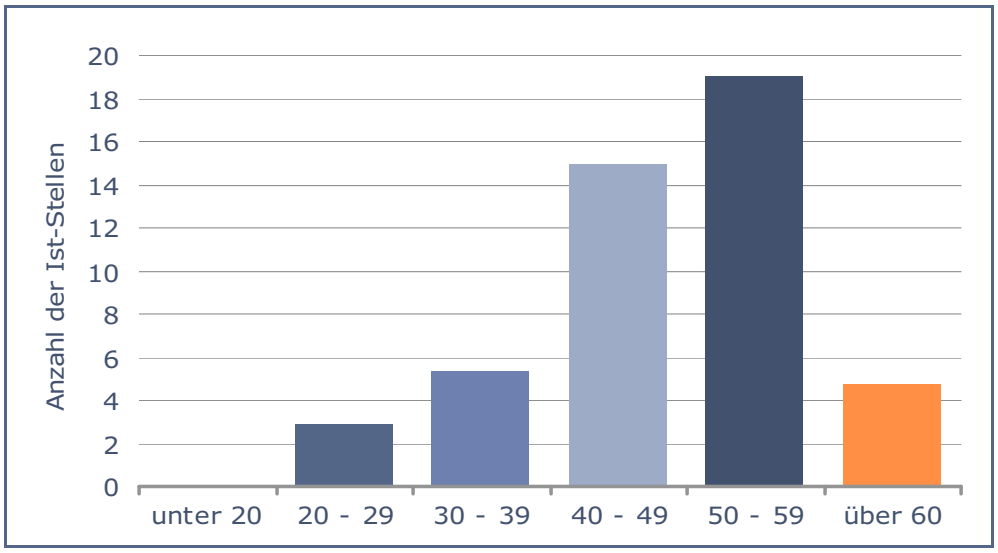
Das Durchschnittsalter aller Beschäftigten der Stadt Oberhausen im Bereich Vermessung und Kataster ist im interkommunalen Vergleich deutlich höher als bei den meisten anderen Städten, wie die nachfolgende Grafik verdeutlicht:

Durchschnittsalter zum 30.06.2006 - interkommunalen Vergleich



Folgende Grafik und Tabelle verdeutlichen die Alterstruktur mit Verteilung auf einzelne Altersgruppen im Bereich Vermessung und Kataster zum 30.06.2006:

Altersstruktur im Bereich 5 -2 „Vermessung und Kataster"



Die Grafik verdeutlicht, dass in den nächsten Jahren (gerechnet ab Juli 2006) fünf Beschäftigte durch das Erreichen der Altersgrenze aus dem Dienst ausscheiden bzw. bereits aktuell ausgeschieden sind.

Innerhalb der nächsten 15 Jahre wird darüber hinaus nahezu die Hälfte der Mitarbeiter durch das Erreichen der Altergrenze aus dem Dienst ausscheiden. Neben der grundsätzlich bestehenden Möglichkeit, durch die

natürliche Fluktuation Personal abzubauen, bedeutet das Ausscheiden auch, dass Erfahrungswissen verloren geht.

Insbesondere im Bereich Vermessung und Kataster der Stadt Oberhausen mit einer deutlich überdurchschnittlichen Altersstruktur und einer gleichzeitig schon heute geringen Personalausstattung gilt es hier, besonderes Augenmerk auf die Altersfluktuation zu legen.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen, die Fluktuation in den einzelnen Fachbereichen des Bereichs 5 -2 zu analysieren, um durch geeignete Maßnahmen einen Know-How-Verlust zu verhindern. Trotz eventuell rechnerisch bestehender Personalpotenziale in einzelnen Aufgabenbereichen ist es notwendig, durch frühzeitige und gezielte Ausbildung und/oder auch Neueinstellung einer drohenden Überalterung des gesamten Aufgabenbereichs entgegenzuwirken. Bei Neueinstellungen sind die besonderen Anforderungen an Kommunen unter „Nothaushaltsrecht" zu beachten.

Vor diesem Hintergrund existiert bereits eine konkrete Personal- bzw. Arbeitsplanung mit entsprechenden Fluktuationsanalysen. Hierzu wird von der Bereichsleitung eine tabellarische Übersicht über alle Mitarbeiter und dem Datum des voraussichtlichen Ausscheidens aufgrund von Altersteilzeit bzw. Pensionierung geführt.

Bei einem anstehenden Ausscheiden eines Mitarbeiters erfolgt eine Aufgabenkritik immer in Abhängigkeit von den aktuellen und künftigen Erfordernissen und Entwicklungen der Arbeitsprozesse im jeweiligen Aufgabengebiet.

Feststellung

Angesichts des im Vergleich sehr hohen Durchschnittsalters der Mitarbeiter und der bereits heute unterdurchschnittlichen Personalausstattung muss die aufgezeigte altersbedingte Fluktuation zumindest in einzelnen Aufgabenbereichen zwingend auch durch Neueinstellungen (eventuell über hausinterne Personalumsetzungen aus anderen Bereichen) kompensiert werden, um auch weiterhin eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung gewährleisten zu können. Bei Neueinstellungen sind die besonderen Anforderungen an Kommunen unter „Nothaushaltsrecht" zu beachten

Prüfungsschwerpunkte im Vermessungs- und Katasterwesen

Wir haben die prozentuale Personalkostenverteilung im Aufgabengebiet des Kataster- und Vermessungswesens ermittelt. Hierfür war es erforderlich, gemeinsam mit den uns benannten Ansprechpartnern im Bereich Vermessung und Kataster eine Personalzuordnung zu den von uns gebildeten Produkten vorzunehmen.

Die von uns zugrunde gelegten Personalkosten basieren an dieser Stelle nicht auf den tatsächlichen Personalausgaben, sondern es wurde auf die KGSt-Werte des Jahres 2006 zurückgegriffen, um die durch persönliche Verhältnisse der Beschäftigten (Alter, Familienstand, etc.) beeinflussten Faktoren auszuklammern.

Eine prozentuale Verteilung der Personalausgaben ergibt für das Jahr 2006 folgendes Bild:

Personalausgabenverteilung im Aufgabenbereich Vermessungs- und Katasterwesen	
Produkt	Prozentualer Anteil an den Gesamtpersonalausgaben
Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen	32 %
Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten	25 %
Geoinformationssystem, Kartenherstellung und Reproduktion	8 %
Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters	8 %
Grundstückswertermittlung	11 %
Steuerung und Service	8 %
Aufgaben, die nicht zu den originären Aufgaben eines Vermessungs- und Katasteramtes gehören einschließlich Grundstücksneuordnung	8 %

Der höchste prozentuale Anteil an den Gesamtpersonalausgaben besteht somit bei den Produkten

- Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessung
- Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten
- Grundstückswertermittlung

Im Folgenden werden wir daher diese drei Bereiche genauer beleuchten.

Zusätzlich betrachten wir die Produkte

- Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters und
- Geoinformationssystem, Kartenherstellung und Reproduktion

da diese Produkte zu den Kernbereichen eines Vermessungs- und Katasteramtes gehören.

Ursprünglich war beabsichtigt, auch das Produkt „Grundstücksneuordnung und grundstücksbezogene Ordnungsmaßnahmen" mit in die Prüfung einzubeziehen.

Da jedoch dieses Produkt in vielen kreisfreien Städten nicht dem Vermessungs- und Katasterwesen zugeordnet ist und einige Städte überhaupt keine Bodenordnung durchführen, ist hier keine Vergleichbarkeit gewährleistet und wir haben uns deshalb entschieden, dieses Produkt nicht näher zu analysieren. Stellen- und Ausgabenanteile, die auf dieses Produkt entfallen, werden daher immer für den interkommunalen Vergleich bereinigt.

Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessung

Vermessungen werden in der Stadt Oberhausen von Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (ÖbVI) und Vermessungstrupps der Stadt durchgeführt.

Dabei sieht sich der Fachbereich Vermessung als interne Dienstleistungsabteilung für die Stadt Oberhausen einschließlich der Tochtergesellschaften. Innerhalb des Gesamtkonzerns Stadt Oberhausen nimmt der Fachbereich Vermessung die Funktion ähnlich einer „sonstigen Vermessungsstelle" wie die ÖbVI`s wahr.

Nur, soweit die Stadt als Grundstückeigentümerin oder –erwerberin von Vermessungstätigkeiten (Teilungsvermessung, Gebäudeeinmessung etc.) betroffen ist, erfolgen die Vermessungsarbeiten durch städtisches Vermessungspersonal, ansonsten bewegt sich der Fachbereich Vermessung kaum „auf dem Markt". Hier werden private Bauherren ausdrücklich gebeten und darauf hingewiesen, sich eines ÖBVI`s zu bedienen.

Der Fachbereich Vermessung bietet nur als „Auffangdienstleistung" Gebäudeeinmessungen etc. für private Dritte an. Diese Grundausrichtung in der Aufgabenwahrnehmung begrüßen wir ausdrücklich.

Die Haushaltskonsolidierungen der letzten Jahre mit dem damit verbundenen Personalabbau machten eine Umstrukturierung des Fachbereiches auf den heutigen Zuschnitt notwendig. Durch den Einsatz moderner Technologien (GPS-Vermessungen, digitales Feldbuch, umfangreiche vermessungstechnische Rechenprogramme mit automatisiertem Datenfluss zu einem professionellen CAD-System) kann der Fachbereich die Anforderungen der Verwaltung und deren Tochtergesellschaften erfüllen.

Um ein schnelles Reagieren und effizientes Handeln zu gewährleisten, wurden vier Arbeitsgruppen gebildet:

- Arbeitsgruppe Liegenschaftsvermessung
- Arbeitsgruppe Tiefbau
- Arbeitsgruppe Hochbau
- Arbeitsgruppe Kartografie

Diese Arbeitsgruppen vertreten sich im Bedarfsfalle gegenseitig.

Die Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen, die 2006 in dem Produkt „Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen" bei der Stadt Oberhausen tätig waren, stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen interkommunaler Vergleich 2006			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
8,60	68,00	27,70	18,14

Der Gesamtvergleich mit allen 23 Städten legt den Schluss nahe, dass dieser Aufgabenbereich in der Stadt Oberhausen mit einer vergleichsweise geringen Personalintensität wahrgenommen wird.

Vergleicht man die Stadt Oberhausen zusätzlich nur mit Städten ähnlicher Einwohnergrößenordnung, so bestätigt sich dieser erste Eindruck jedoch nur teilweise:

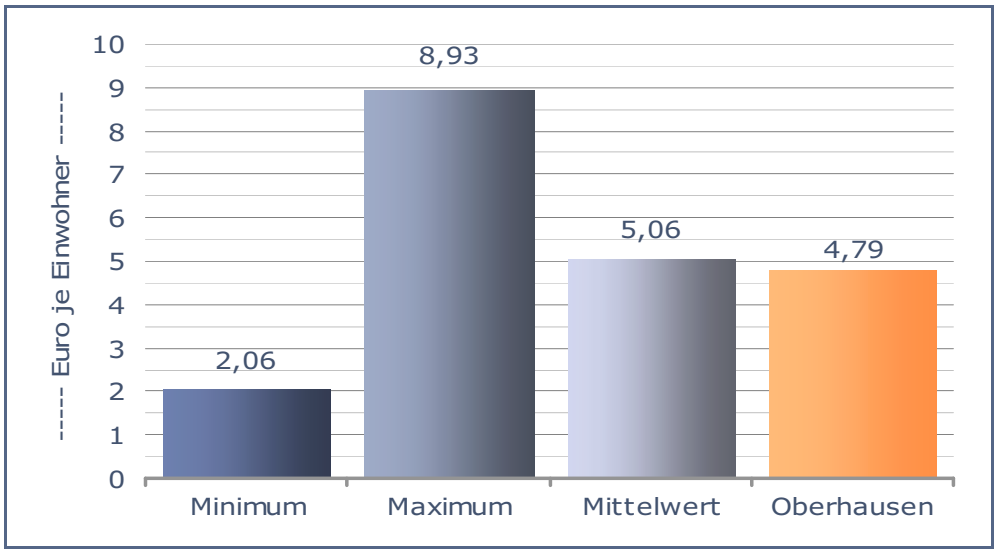
Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen interkommunaler Vergleich 2006 *			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
8,60	26,17	16,97	**18,14**

* Vergleich mit Städten zwischen 183.000 und 261.000 Einwohnern

Bei diesem Vergleich mit Städten ähnlicher Einwohnergröße positioniert sich die Stadt Oberhausen leicht über dem Mittelwert.

Betrachtet man die Ausgaben für dieses Produkt bezogen auf den Einwohner, ergibt sich ein ähnliches Bild:

Bereinigte Ausgaben für das Produkt Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen je Einwohner - interkommunaler Vergleich 2006 -



Liegt die Stadt Oberhausen bei diesem Gesamtvergleich mit allen 23 kreisfreien Städten noch leicht unterhalb des Mittelwertes, so weist der Vergleich mit Städten ähnlicher Einwohnergröße auch hier eine überdurchschnittliche Positionierung aus:

bereinigte Ausgaben für das Produkt Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen je Einwohner -interkommunaler Vergleich 2006 -*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
2,06	5,94	4,13	**4,79**

* Vergleich mit Städten zwischen 183.000 und 261.000 Einwohnern

Sowohl der Kennzahlenvergleich hinsichtlich der Stellenausstattung als auch bzgl. des Ausgabeniveaus je Einwohner in diesem Produkt lässt ein, wenn auch hier nicht näher beziffertes, Potenzial vermuten.

Die Stadt Oberhausen verfügte 2006 über fünf Messtrupps. Diese Anzahl wiederum entspricht der auch in anderen Städten gleicher Größenordnung vorgefundenen Zahl an eigenen Messtrupps. Im Zuge weiterer Konsolidierungsbemühungen beabsichtigt der Bereich 5 -2, einen Messtrupp aufzulösen.

Die personelle Ausstattung eines Messtrupps umfasst in der Regel einen Ingenieur als Messtruppführer sowie ein bis zwei Messgehilfen. Perspektivisch sollen künftig die Aufgaben, die derzeit noch von Messgehilfen erledigt werden, künftig von „Jung-Technikern" wahrgenommen werden, sodass die Zahl der klassischen Messgehilfen in Oberhausen sukzessive abgebaut werden soll. Aufgrund der weiter fortschreitenden technologischen Entwicklung bei den Vermessungsarbeiten können Vermessungstechniker im vermessungstechnischen Außendienst flexibler in einem breiteren Aufgabenspektrum als Messgehilfen eingesetzt werden.

Grundsätzlich könnten Vermessungen, die von den Vermessungstrupps der Stadt durchgeführt werden, auch von öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren erledigt werden. Die gesetzlichen Vorschriften in § 23 Absatz 1 Ziffer 2 des Gesetzes zur Modernisierung des Vermessungs- und Katasterwesens sehen vor, dass ein Vermessungs- und Katasteramt in der Lage sein muss, in Einzelfällen eigene Vermessungen durchzuführen. Ein vollständiges Zurückziehen aus dieser Aufgabe ist daher nicht möglich. Das Vorhalten von nur ein bis zwei Vermessungstrupps würde diesen Anforderungen jedoch bereits genügen.

Soweit über diese Einzelfälle hinaus Vermessungen durchgeführt werden, stellt sich die Frage nach der Kostendeckung in diesem Aufgabenbereich.

Derzeit führt die Stadt Oberhausen für den Bereich Vermessung und Kataster noch keine vollständige Kosten- und Leistungsrechnung. Im Zuge der NKF-Einführung ist jedoch geplant, dieses Instrument dauerhaft einzuführen.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen, eine Kosten- und Leistungsrechnung für diesen Aufgabenbereich aufzubauen. Hier sind vor allem auch Aufwendungen für Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen und Overhead zu berücksichtigen, um so die tatsächliche Kostendeckung der Vermessungsarbeiten im Sinne einer Vollkostenbetrachtung regelmäßig zu überprüfen und ggf. entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Wird keine Kostendeckung erzielt, sollte der Abbau von Vermessungstrupps über den zwingend vorzuhaltenden Basisbestand hinaus geprüft werden, soweit diese Aufgaben kostengünstiger über eine Vergabe erledigt werden können.

Sollte diese Kosten- und Leistungsbetrachtung jedoch ergeben, dass die Aufgabenwahrnehmung mit eigenem Vermessungspersonal wirtschaftlicher als über Vergaben an ÖbVI`s erfolgen kann, so kann der derzeitige Personalbestand in diesem Produkt durchaus unverändert bleiben.

Vielmehr könnte dann sogar in Betracht gezogen werden, in Zukunft verstärkt eigene Vermessungsleistungen durchzuführen mit erforderlichenfalls auch entsprechend mehr Personal, um das Vergabevolumen für Vermessungsleistungen zu reduzieren.

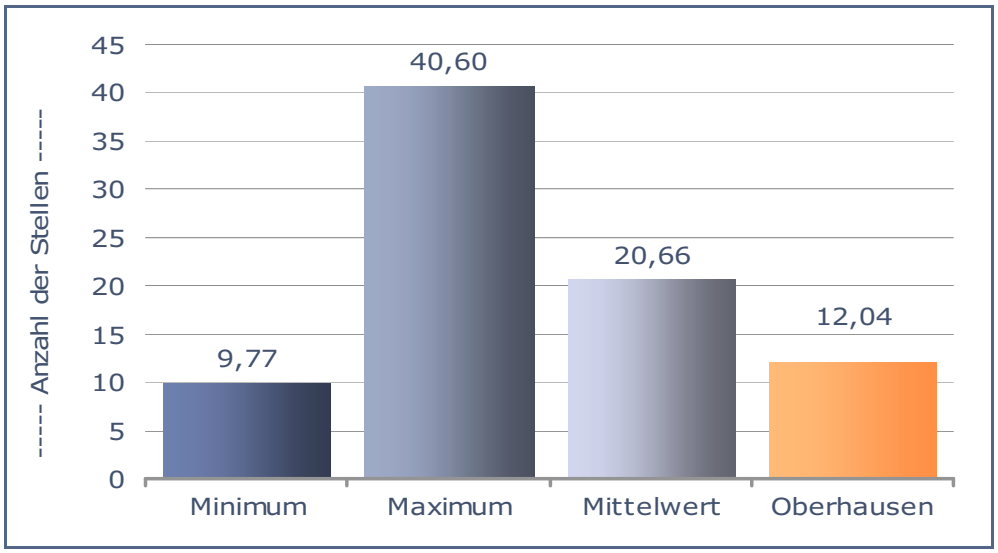
Dies setzt jedoch einen detaillierten Kostenvergleich mit den Leistungsangeboten der örtlich ansässigen ÖbVI`s voraus.

Im Zusammenhang mit der Frage einer angemessenen Stellenausstattung im Fachbereich Vermessung ist auch zu bedenken, dass im Rahmen der Projektarbeiten ETRS 89/UTM zurzeit vermehrt Vermessungen durchzuführen sind, die nach Abschluss des Projektes im Jahr 2009 entfallen.

Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten

Die Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen, die 2006 dem Produkt „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten" zugeordnet waren, stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Anzahl der Ist-Stellen im Produkt „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten"



Nur bezogen auf Städte gleicher Größenordnung positioniert sich die Stadt Oberhausen wie folgt hinsichtlich der Personalausstattung:

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Produkt „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten" interkommunaler Vergleich 2006 *			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
9,77	22,40	14,14	**12,04**

* Vergleich mit Städten zwischen 183.000 und 261.000 Einwohnern

Bei beiden Vergleichen wird deutlich, dass die Stadt Oberhausen für dieses Produkt weniger Personal zur Verfügung stellt, als der Durchschnitt der übrigen Städte.

Schwerpunktmäßig werden von uns in diesem Produkt die Leistungen

- Übernahme von Teilungsvermessungen,
- Übernahme von Gebäudeobjekten,
- Zusammenstellung von Vermessungsunterlagen und

untersucht.

Übernahme von Teilungsvermessungen

Im Jahr 2006 wurden 119 Teilungsvermessungen in das Liegenschaftskataster übernommen. Durch die übernommenen Teilungsvermessungen sind 392 neue Flurstücke entstanden.

Entwicklung der übernommenen Anträge im Aufgabenbereich "Übernahme von Teilungsvermessungen"			
2003	2004	2005	2006*
142	136	114	119

* nachrichtlich: 93 Übernahmen im Jahr 2007

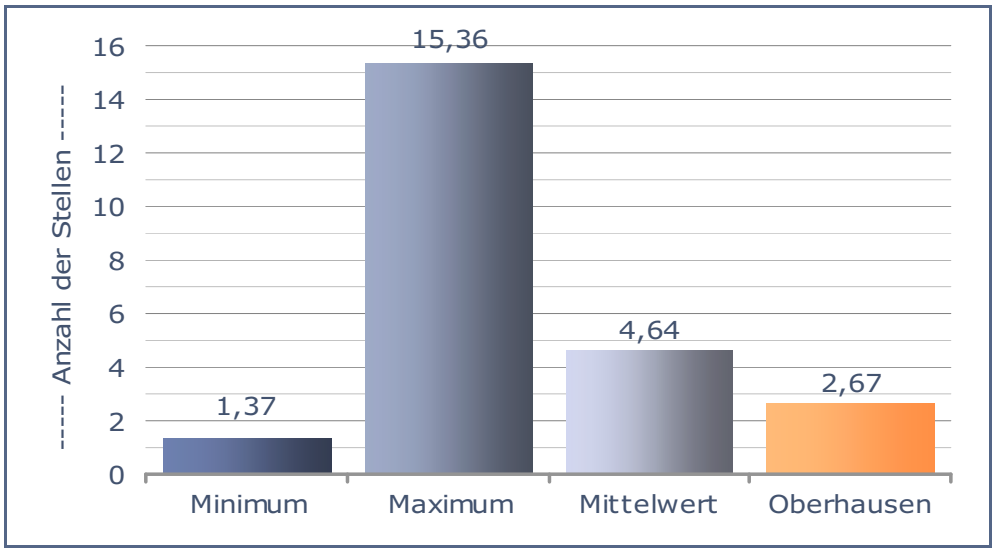
Diese Werte wurden den jährlichen Meldungen an die Bezirksregierung Düsseldorf im Rahmen des Berichtswesens entnommen und zeigen eine insgesamt eher abnehmende Tendenz im Zeitreihenvergleich. Das Jahr 2007 mit lediglich 93 Übernahmen lässt nach Aussage des Fachbereichs keinen Schluss auf auch in Zukunft weiter sinkende Übernahmezahlen zu, da es sich hier um einen „Ausreißerwert" handele.

In diesen Fallzahlen zur Übernahme von Teilungsvermessungen war im Vergleichsjahr 2006 nur ein verschwindend geringer Anteil an so genannten „Sonderungen" enthalten. Diese verursachen als eine spezielle, vereinfachte Form der Teilung von Grundstücken einen deutlich geringeren Aufwand bei der Übernahme in das Liegenschaftskataster. Nach unseren Erfahrungen und nach übereinstimmender Einschätzung unserer Ansprechpartner aus dem Bereich Vermessung und Kataster liegt dieser verminderte Aufwand bei ca. 50 Prozent. Deshalb gewichten wir diese in den der Bezirksregierung gemeldeten Zahl an übernommenen Teilungsvermessungen enthaltenen „Sonderungen" mit dem Faktor 0,5. Anderenfalls käme es bei Städten mit einem relativ hohen Anteil an „Sonderungen" zu einer Begünstigung dieser Städte bei den Leistungskennzahlen und zu einer Verfälschung des interkommunalen Vergleichs zulasten von Städten mit nur geringem bzw. gar keinem Anteil an „Sonderungen", wie zum Beispiel der Stadt Oberhausen. Wegen des nur sehr geringen Anteils an „Sonderungen" war eine solche Gewichtung jedoch für die Stadt Oberhausen nicht erforderlich.

Personalstruktur

Der Leistung „Übernahme von Teilungsvermessungen" waren 2,67 vollzeitverrechnete Stellen im Jahr 2006 zugeordnet. Interkommunal ergibt sich folgendes Bild:

Anzahl der Ist-Stellen für die Übernahme von Teilungsvermessungen – interkommunaler Vergleich 2006 -



Im Vergleich mit Städten vergleichbarer Einwohnerzahl positioniert sich die Stadt Oberhausen wie folgt:

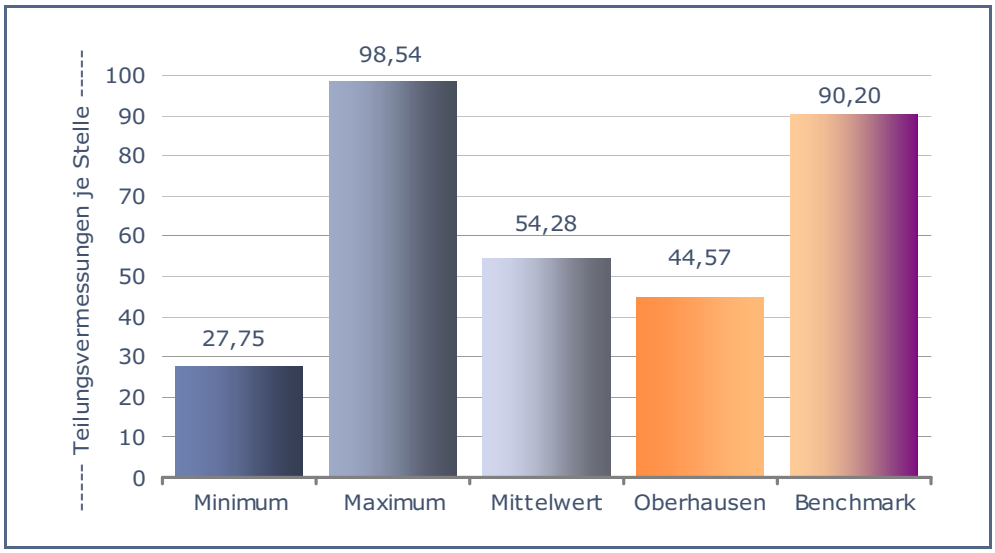
Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen für die Übernahme von Teilungsvermessungen - interkommunaler Vergleich 2006 -*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
1,37	3,50	2,75	**2,67**

* Vergleich mit Städten zwischen 183.000 und 261.000 Einwohnern

Beide Vergleiche zeigen, dass die Stadt Oberhausen für die Übernahme von Teilungsvermessungen weniger Personalressourcen einsetzt als der Durchschnitt der Vergleichsstädte.

Um die Angemessenheit der Stellenausstattung beurteilen zu können, stellen wir das Mengengerüst ins Verhältnis zu den vollzeitverrechneten Stellen. Dabei legen wir die Zahl der übernommenen Teilungsvermessungen zugrunde. Wir bilden hierzu die Kennzahl „Übernommene Teilungsvermessungen je vollzeitverrechneter Stelle" und stellen diese mit dem folgenden Ergebnis in den interkommunalen Vergleich:

ÜbernommeneTeilungsvermessungen je vollzeitverrechneter Stelle - interkommunaler Vergleich 2006 -



Die vergleichsweise geringe Anzahl der übernommenen Teilungsvermessungen je vollzeitverrechneter Stelle deutet auf eine geringe Produktivität in dem untersuchten Aufgabenbereich hin.

Im Jahr 2006 sind je vollzeitverrechneter Ist-Stelle nur 44,57 Teilungsvermessungen in das Liegenschaftskataster übernommen worden.

Unsere Prüfung der kreisfreien Städte hat ergeben, dass eine Anzahl von ca. 90 übernommenen Teilungsvermessungen je vollzeitverrechneter Stelle ein realistischer Benchmark ist. Dieser Benchmark wird von einer Stadt erreicht. Den in der Grafik dargestellten Maximalwert von 98,54 Übernahmen je Stelle haben wir nicht als Benchmark gewählt, da wir als Benchmark-Kommune eine Stadt ausgewählt haben, die in allen Leistungsbereichen sehr gute bzw. Bestwerte erreicht. Bei der Übernahme von Teilungsvermessungen gibt es neben unserer Benchmark-Kommune noch eine weitere Kommune mit aber nur in diesem Leistungsbereich sehr guten Leistungswerten, die wir aber nicht als Benchmark definieren.

Ziel der Stadt Oberhausen sollte es somit sein, diesen Benchmark zu erreichen. Dies bedeutet, dass je Stelle 90 Teilungsvermessungen in das Liegenschaftskataster im Jahr übernommen werden sollten. Die Entwicklung der Zahl der jährlichen Übernahmen ist im Zeitverlauf uneinheitlich ohne erkennbare Tendenz. Wir legen daher für die folgende Stellenbedarfsermittlung den rechnerischen Durchschnittswert der letzten fünf Jahre einschließlich des Jahres 2007, welches jedoch mit nur 93 Übernahmen ein „Ausreißerjahr" darstellt, zugrunde. Wird auf dieser Grund-

lage unterstellt, dass künftig ca. 120 Teilungsvermessungen pro Jahr übernommen werden, so berechnet sich hieraus ein Stellenbedarf von ca. 1,33 Stellen (120 : 90 = 1,33).

Im Jahr 2006 waren mit der Übernahme von Teilungsvermessungen noch 2,67 Stellen beschäftigt, somit ergibt sich ein Potenzial von rund 1,34 Stellen.

Um dieses rechnerische Stellenpotenzial monetär beziffern zu können, legen wir die von uns ermittelten Personalausgaben je vollzeitverrechneter Ist-Stelle zugrunde. Diese lagen in der Stadt Oberhausen im Jahr 2006 bei 48.946,78 €.

Somit ergibt sich für den Leistungsbereich der Übernahme von Teilungsvermessungen folgende Potenzialberechnung:

Potenzial in Euro	
Stellen Potenzial bei Übernahme von TV	1,34 Stellen
Durchschnittliche Personalausgaben je Stelle 2006	48.946,78
Potenzial (1,34 Stellen X 48.946,78 €)	**65.588,69 €**

Bei dieser Potenzialermittlung ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Benchmark dieses Vergleichs derzeit von der Stadt Oberhausen noch nicht erreicht werden kann, da bedingt durch ehemalige Bodensenkungen und die derzeitige Parallelführung von zwei Lagebezugssystemen der Aufwand bei den Übernahmen wesentlich höher ist als in Vergleichskommunen mit einem Lagebezugssystem und ohne Bodenbewegungsgebieten.

Bei einem endgültigen Wechsel des Lagebezugssystems auf ETRS89/UTM ist auch für die Stadt Oberhausen eine Verringerung des mit der Übernahme in das LIKA verbundenen Aufwands und somit auch eine verbesserte „Produktivität" beim Verhältnis Übernahmen je Stelle zu erwarten.

Empfehlung

Wir empfehlen daher der Stadt Oberhausen dringend, den Umstieg zu ALKIS schnellstmöglich zu betreiben und in diesem Zusammenhang vollständig auf ETRS89/UTM umzustellen.

Zusätzlich könnte eine Untersuchung der Arbeitsabläufe in diesem Aufgabengebiet weitere Anhaltspunkte für die im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Produktivität liefern.

Feststellung

Positiv hervorzuheben ist im Zusammenhang mit der Organisation der Übernahmen von Teilungsvermessungen, dass der Bereich 5 - 2 hier das Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung verfolgt, so dass die Mitarbeiter weniger auf einzelne Tätigkeiten spezialisiert sind, sondern flexibel in unterschiedlichen Aufgabenbereichen eingesetzt werden.

Einzelne Tätigkeiten werden jedoch nur von bestimmten Mitarbeitern zentral wahrgenommen

Dies wird damit begründet, dass durch die zentrale Bearbeitung dieser Vorgänge die übrigen Mitarbeiter in ihrem Arbeitsablauf entlastet werden. Darüber hinaus setzen einige dieser Tätigkeiten spezielle fachliche Qualifikationen und Zeichnungs- und Entscheidungsbefugnisse voraus, die nicht alle Mitarbeiter in der Übernahme haben.

Wir sehen daher bei den festgestellten Arbeitsabläufen in der Übernahme von Teilungsvermessungen nur noch wenig Potenzial zur Effizienzsteigerung.

Unabhängig davon empfehlen wir, den Umfang der technischen Vorprüfung kritisch zu hinterfragen. Wir verkennen dabei nicht, dass die Übernahme von Teilungsvermessungen hohen Qualitätsanforderungen entsprechen muss, um auch zukünftig die Eigentumsverhältnisse sauber und korrekt abbilden zu können. Gleichwohl konnten wir im Rahmen unserer Prüfung unterschiedliche Handhabungen und Intensitäten der Vorprüfung feststellen, so dass wir empfehlen, Art und Umfang der Vorprüfung auch vor dem Hintergrund veränderter Messtechniken regelmäßig kritisch zu hinterfragen.

Zudem haben wir festgestellt, dass die Kommunen, die eine hohe Produktivität in diesem Aufgabenbereich aufweisen, überwiegend über ein Koordinatenkataster bzw. zumindest ein gerechnetes Kataster mit koordinierten Punkten verfügen. Diese guten Voraussetzungen für eine hohe Qualität sind in Oberhausen noch nicht vorhanden.

Insbesondere nach Fertigstellung dieser Projektarbeiten und der Einführung eines Digitalen Rissarchivs ist eine Steigerung der Produktivität in diesem Aufgabengebiet möglich. Um das von uns genannte Potenzial zu verwirklichen, müsste zunächst der endgültige Wechsel des Lagebezugssystems auf ETRS89/UTM und das Beenden des derzeitigen Parallelbetriebs vollzogen werden.

Feststellung

Wenn es bei dem prognostizierten Leistungsmengengerüst gelingt, diese Voraussetzungen zu schaffen, sehen wir mittelfristig ein Potenzial von 1,34 Stellen in diesem Aufgabengebiet.

Punktwert „Übernahme von Teilungsvermessungen in das Liegenschaftskataster"

Des Weiteren haben wir den Punktwert im Bereich „Übernahme von Teilungsvermessungen" untersucht, der deutlich über dem Mittelwert liegt:

Punktwert der Leistung „Übernahme von Teilungsvermessungen" - interkommunaler Vergleich 2006 -			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
9,94	12,40	11,36	**12,40**

Zwar führt eine ganzheitliche Sachbearbeitung in der Regel zu höheren fachlichen Anforderungen an die Qualifikation der einzelnen Mitarbeiter und dies spiegelt sich dann auch im Bewertungsniveau wider. Dieses deutlich überdurchschnittliche Bewertungsniveau bei der Stadt Oberhausen kann aber nicht alleine mit der praktizierten ganzheitlichen Sachbearbeitung begründet werden.

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte sich die Absenkung des Bewertungsniveaus um mindestens eine Bewertungsstufe je Stelle im Bereich „Übernahme von Teilungsvermessungen" als Ziel setzen.

Dieses Potenzial bei den Stellenwertigkeiten hat die Stadt Oberhausen bereits selbst erkannt und im Stellenverwendungsnachweis wurde eine Stelle aus diesem Leistungsbereich der Übernahmen von Teilungsvermessungen mit einem ku-Vermerk („künftig umzuwandeln") versehen.

Bei einer Neubesetzung der Stelle wird diese Stelle von Entgeltgruppe E 12 auf E 11 heruntergestuft.

Als Beitrag des Bereichs 5 -2 zur Haushaltskonsolidierung wurden insgesamt sieben Stellen aus dem Fachbereich Kataster entsprechend bei einer Neubesetzung niedriger bewertet und sind mit einem ku-Vermerk versehen.

Übernahme von Gebäudeobjekten

Im Vergleichsjahr 2006 wurden im Fachbereich „Kataster" 943 Gebäudeobjekte in das Liegenschaftskataster übernommen. Hierbei handelt es sich nur um Objekte, die in die „Folie 11" übernommen wurden.

Entwicklung der Fallzahlen im Aufgabenbereich „Übernahme von Gebäudeobjekte" (Folie 11)				
	2003	2004	2005	2006*
Anzahl der übernommenen Gebäudeobjekte	1.054	1.640	1.596	943

* nachrichtlich: 1.474 Übernahmen im Jahr 2007

Diese Werte wurden den jährlichen Meldungen an die Bezirksregierung Düsseldorf im Rahmen des Berichtswesens entnommen und zeigen einen insgesamt uneinheitlichen Verlauf ohne erkennbare Tendenz im Zeitreihenvergleich. Das Jahr 2006 mit lediglich 943 Übernahmen lässt nach Aussage des Fachbereichs keinen Schluss auf auch in Zukunft sinkende Übernahmezahlen zu, da es sich hier um einen „Ausreißerwert" handele. Dies bestätigt der wieder auf fast 1.500 Übernahmen gestiegene Wert des Jahres 2007.

Es ist zu erwarten, dass bei der Stadt Oberhausen künftig tendenziell mehr Gebäudeobjekte pro Jahr übernommen werden, da der Fachbereich „Kataster" verstärkt bei bislang noch nicht eingemessenen Gebäuden Einmessungen vornehmen wird. Dabei handelt es sich nicht um Gebäude, die vor 1972 eingemessen wurden, so dass auch grundsätzlich eine Pflicht zur Gebäudeeinmessung besteht.

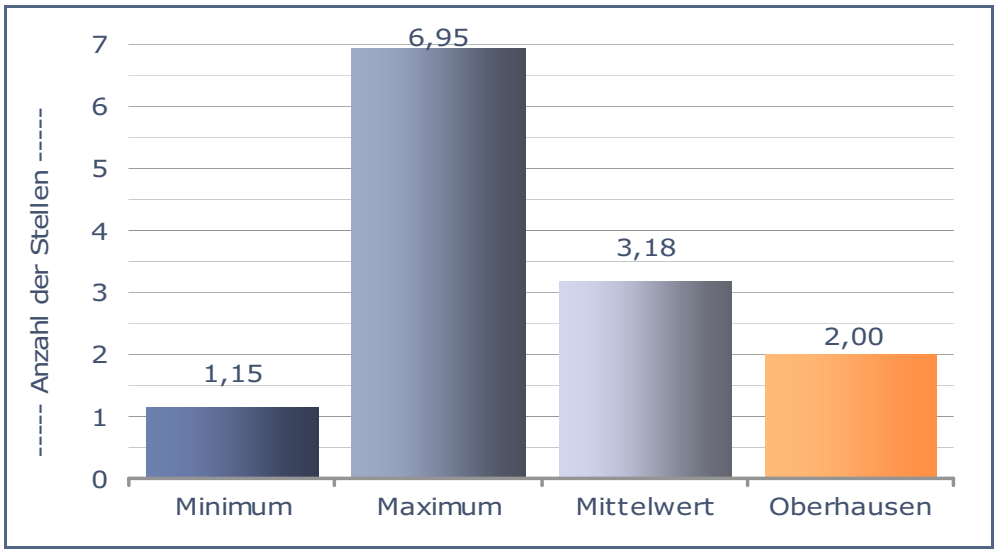
Die Stadt Oberhausen wurde hier wegen erheblicher Rückstände bei der Gebäudeeinmessung von der Bezirksregierung aufgefordert, verstärkt Gebäudeeinmessungen durchzuführen, um diese Rückstände aufzuarbeiten.

Aus diesem Grund wird auch die Überwachung der Gebäudeeinmessungspflicht weiter intensiviert.

Personalstruktur

Die Personalausstattung für den Aufgabenbereich „Übernahme von Gebäudeeinmessungen" stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen
Übernahme von Gebäudeobjekten in das Liegenschaftskataster
interkommunaler Vergleich 2006



Der Vergleich zu Städten ähnlicher Größenordnung verdeutlicht die Personalausstattung bei der Stadt Oberhausen für diesen Leistungsbereich:

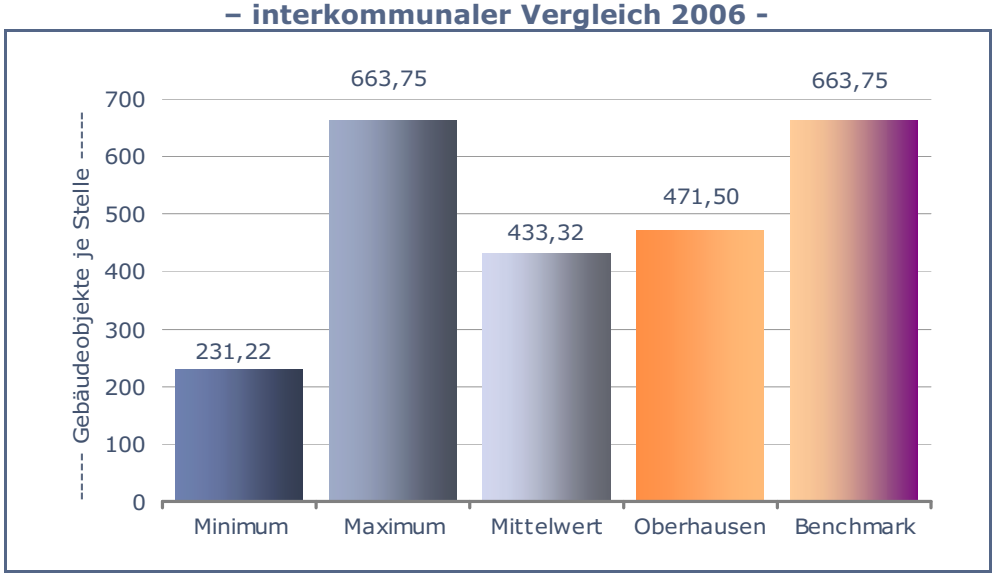
Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen für die Übernahme von Gebäudeobjekten - interkommunaler Vergleich 2006 -*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
1,15	4,55	2,15	**2,00**

* Vergleich mit Städten zwischen 183.000 und 261.000 Einwohnern

Im Ergebnis stellt die Stadt Oberhausen hier weniger Personal zur Verfügung als der Durchschnitt der Vergleichsstädte.

Um auch hier die Angemessenheit der Stellenausstattung beurteilen zu können, stellen wir das Mengengerüst ins Verhältnis zu den vollzeitverrechneten Stellen. Wir bilden hierzu die Kennzahl „Übernommene Gebäudeobjekte je vollzeitverrechneter Stelle" und stellen diese mit dem folgenden Ergebnis in den interkommunalen Vergleich:

Übernommene Gebäudeobjekte je vollzeitverrechneter Ist-Stelle – interkommunaler Vergleich 2006 -



betrifft nur Übernahmen in Folie 11

Im Vergleichsjahr 2006 wurden je vollzeitverrechneter Ist-Stelle 471,50 Gebäudeobjekte in das Liegenschaftskataster übernommen. Die Stadt Oberhausen weist somit zwar eine höhere Produktivität in diesem Aufgabenbereich als der Mittelwert der Vergleichsstädte auf.

Hierbei ist aber auch zu beachten, dass die Leistungswerte in den Vorjahren und auch in 2007 erheblich günstiger waren, was aber bei diesem Vergleich auf Basis des Jahres 2006 als „Ausreißerjahr" nicht berücksichtigt werden konnte. Ein Vergleich auf Basis des Jahres 2007 wäre wahrscheinlich für die Stadt Oberhausen erheblich günstiger ausgefallen.

Unsere Prüfung der kreisfreien Städte hat aber ergeben, dass eine Anzahl von 663,75 übernommene Gebäudeobjekte je vollzeitverrechneter Stelle erreichbar und dieser Wert damit auch ein realistischer Benchmark ist.

Dies bedeutet, dass je Stelle ca. 664 Gebäudeobjekte in das Liegenschaftskataster im Jahr übernommen werden können, und dies sollte auch das Ziel in der Stadt Oberhausen sein. Unter Berücksichtigung der Zahl an Übernahmen in 2007 mit fast 1.500 und angesichts einer sich

weiter abzeichnenden steigenden Tendenz, wird auf der Grundlage der Entwicklungswerte unterstellt, dass künftig zumindest ca. 1.500 Gebäudeobjekte pro Jahr übernommen werden.

Auf dieser Grundlage berechnet sich hieraus ein Stellenbedarf von ca. 2,26 Stellen (1.500 : 664 = 2,26).

Im Jahr 2006 waren mit der Übernahme von Gebäudeobjekten 2,00 Stellen beschäftigt, sodass sich hier kein Potenzial sondern vielmehr angesichts steigender Übernahmezahlen bei gleich bleibender Produktivität eher noch ein geringfügiger Stellenbedarf ergibt. Bei dieser Betrachtung ist jedoch wie bei den Übernahmen von Teilungsvermessungen zu berücksichtigen, dass der Benchmark dieses Vergleichs derzeit von der Stadt Oberhausen noch nicht erreicht werden kann. Zum einen verursachen die bereits beschriebenen Auswirkungen früherer Bodensenkungen, zum anderen die derzeitige Parallelführung von zwei Lagebezugssystemen einen höheren Aufwand bei den Übernahmen als in Vergleichskommunen mit einem Lagebezugssystem und ohne Bodenbewegung.

Bei einem endgültigen Wechsel des Lagebezugssystems auf ETRS89/UTM ist auch für die Stadt Oberhausen eine Verringerung des mit der Übernahme in das LIKA verbundenen Aufwands und somit auch eine verbesserte „Produktivität" beim Verhältnis Übernahmen je Stelle zu erwarten.

Potenziale zur Verbesserung der Effizienz in der Bearbeitung der Übernahmen sind auch hier wegen der bereits weitgehend eingeführten ganzheitlichen Sachbearbeitung ähnlich wie bei der Übernahme der Teilungsvermessungen nicht zu erkennen.

Punktwert „Übernahme von Gebäudeobjekten in das Liegenschaftskataster"

In diesem Aufgabengebiet haben wir ebenfalls einen Punktwert ermittelt, um das durchschnittliche Stellenbewertungsniveau darzustellen.

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich hierfür folgendes Bild:

Punktwert der Leistung „Übernahme von Gebäudeobjekten" - interkommunaler Vergleich 2006 -			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
7,77	11,53	9,78	**9,22**

Selbst unter Berücksichtigung der ganzheitlichen Sachbearbeitung mit einem tendenziell höheren Anforderungs- und Bewertungsniveau liegt die Stadt Oberhausen hier deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichsstädte, so dass wir hier kein zusätzliches Potenzial ausweisen.

Dennoch ist auch hier eine Stelle mit einem ku-Vermerk im Stellenverwendungsnachweis versehen und wird im Fall einer Neubesetzung von Entgeltgruppe E 9 auf E 8 abgesenkt.

Zusammenstellen der Vermessungsunterlagen

Im Vergleichsjahr 2006 wurden 530 Vermessungsunterlagen zusammengestellt. Die nachfolgende Darstellung der Entwicklung des Leistungsmengengerüstes im Zeitverlauf zeigt eine deutlich steigende Tendenz auf:

Leistungsmengengerüst des Aufgabenbereichs Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen			
2003	2004	2005	2006*
476	443	524	530

* nachrichtlich: 665 Vermessungsunterlagen in 2007

Diese Werte wurden den jährlichen Meldungen an die Bezirksregierung Düsseldorf im Rahmen des Berichtswesens entnommen und zeigen eine stetig ansteigende Fallzahl. Das Niveau des Jahres 2007, welches in unserem Vergleich noch nicht berücksichtigt werden konnte, soll nach Einschätzung des Fachbereichs „Kataster" zumindest in den Folgejahren konstant bleiben, eher noch weiter ansteigen.

Die Leistungsmenge bei der Zusammenstellung von Vermessungsunterlagen ist ein Frühindikator für das Mengengerüst der Übernahmen in das Liegenschaftskataster.

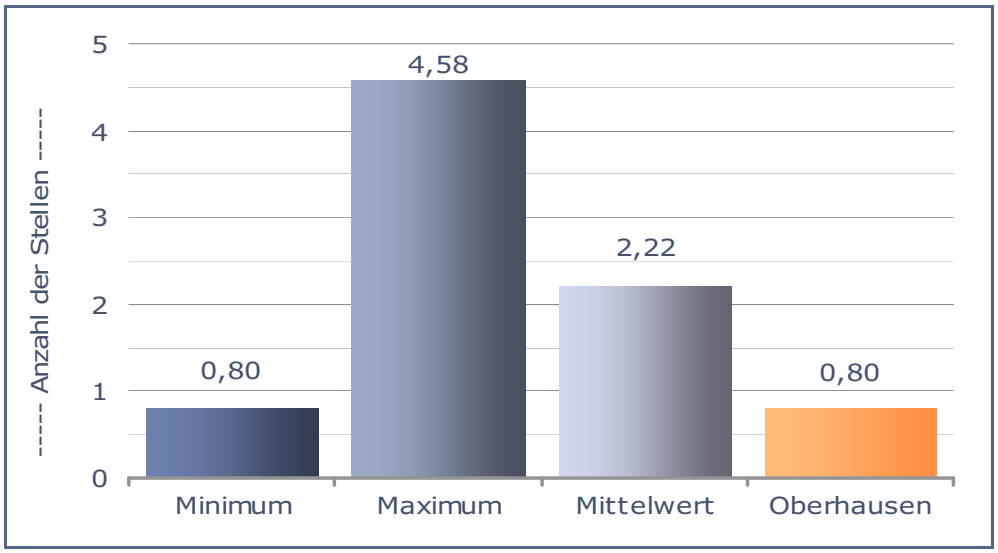
Dem Leistungsmengengerüst haben wir die erledigten Anträge auf Auszüge aus dem Katasterzahlennachweis für Ingenieurvermessungen, Lagepläne oder sonstige Vermessungen zugrunde gelegt. Auch Auszüge aus dem Katasterzahlennachweis für Gebäudeeinmessungen und aus dem Katasterzahlennachweis für Teilungs-, Grenz- und Umlegungsmessungen sowie langgestreckte Anlagen haben wir berücksichtigt.

Personalstruktur

Mit dem Zusammenstellen der Vermessungsunterlagen waren im Jahr 2006 im Bereich 5 -2 Vermessung und Kataster 0,80 Stellen beschäftigt.

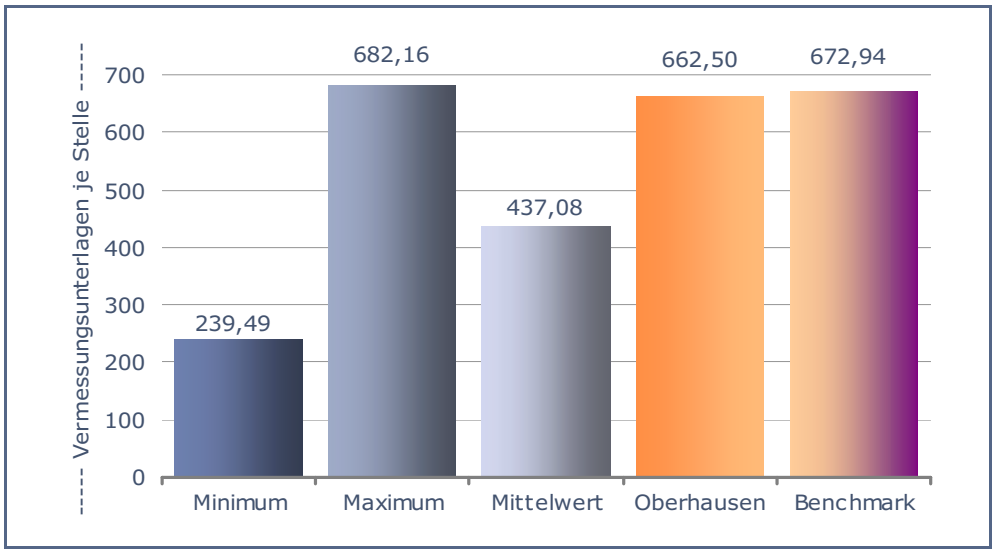
Mit dieser Personalstärke bildet die Stadt Oberhausen im interkommunalen Vergleich den Minimalwert:

Vollzeitverrechnete Ist-Stellen für das Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen – interkommunaler Vergleich 2006 –



Um auch für das Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen einen interkommunalen Vergleich auf Basis von Leistungskennzahlen zu ermöglichen, haben wir das Leistungsmengengerüst ins Verhältnis zu der Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen gesetzt. Die daraus ermittelten Werte für die Stadt Oberhausen positionieren sich im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Zusammengestellte Vermessungsunterlagen je vollzeitverrechneter Stelle – interkommunaler Vergleich 2006 -



Im Jahr 2006 wurden je vollzeitverrechneter Ist-Stelle 662,50 Vermessungsunterlagen zusammengestellt, was ein erheblich über dem Durchschnitt liegendes Leistungsergebnis darstellt.

Unsere Prüfung der kreisfreien Städte hat ergeben, dass eine Anzahl von 672,94 zusammengestellten Vermessungsunterlagen je vollzeitverrechneter Stelle ein realistischer Benchmark ist, der auch von einer Stadt erzielt wird. Von diesem Benchmark liegt die Stadt Oberhausen mit ihrem Ergebnis nur geringfügig entfernt.

Wird auf der Grundlage der Entwicklungswerte unterstellt, dass künftig ca. 600 Vermessungsunterlagen pro Jahr zusammengestellt werden, so berechnet sich hieraus ein Stellenbedarf von ca. 0,9 Stellen (600 : 673 = 0,89).

Feststellung

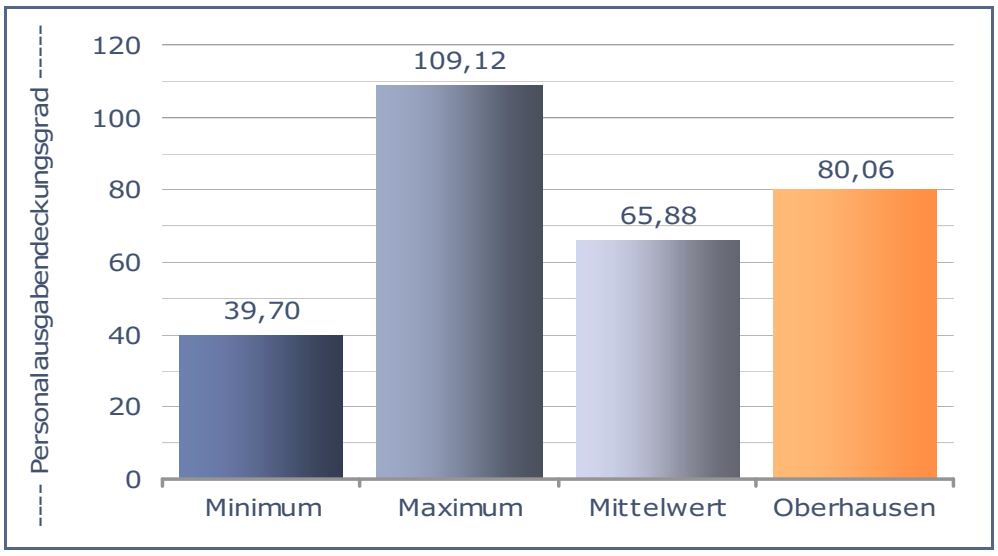
Hier sehen wir somit kein Potenzial insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Stadt Oberhausen bei dieser Leistungskennzahl nahezu den Maximal- bzw. Bestwert in 2006 erreicht hat.

Bereits in 2007 und um so mehr ab 2008 mit Inbetriebnahme des digitalen Rissarchivs dürfte das Kennzahlenverhältnis Unterlagen je Stelle eher noch besser ausfallen, da durch weitere Optimierungen in den Arbeitsabläufen eine Steigerung der Produktivität erreicht werden kann.

Personalausgabendeckungsgrad

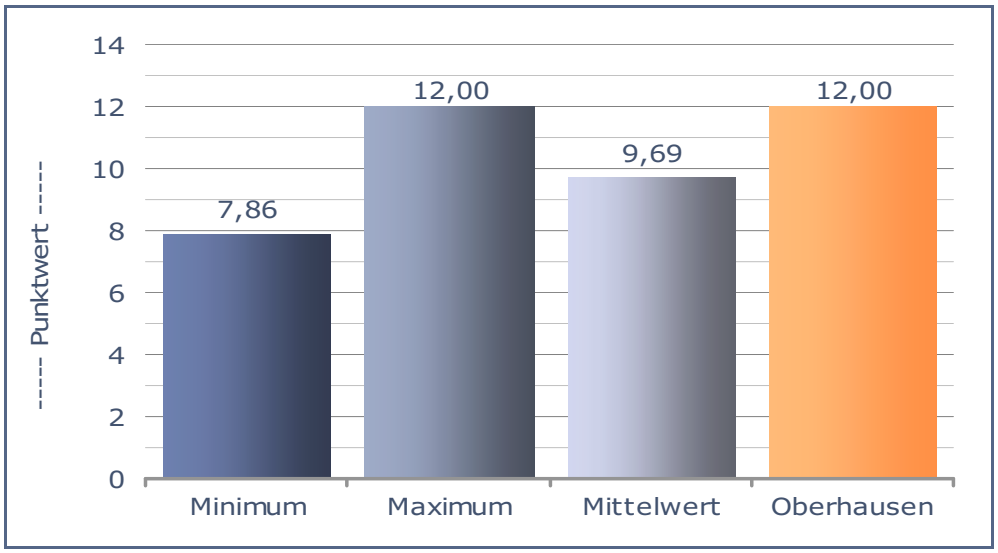
Für das Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen können die Vermessungs- und Katasterämter in Nordrhein-Westfallen pauschal 80 Euro je Vorgang erheben. Einzelne Städte haben jedoch gemäß § 2 Abs. 3 Gebührengesetz durch Erlass einer eigenen Gebührenordnung (Satzung) höhere Gebühren festgelegt. Im Rahmen der Prüfung haben wir untersucht, ob die pauschalen 80 Euro zur Deckung der Personalausgaben in diesem Aufgabenbereich ausreichend sind. Hierzu wurde von uns ein Personalausgabendeckungsgrad gebildet, bei dem die Personalausgaben auf KGSt-Basis dem Leistungsmengengerüst des Jahres 2006 multipliziert mit 80 Euro Gebühr je zusammengestellter Unterlage gegenübergestellt wurden.

Personalausgabendeckungsgrad Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen – interkommunaler Vergleich 2006 -



Die Deckung der Personalausgaben durch die eingenommenen Gebühren liegt zwar mit 80 Prozent über dem Mittelwert der übrigen Städte. Dennoch reichen die Gebühreneinnahmen zur vollständigen Deckung der Personalausgaben nicht aus. Eine spürbare Leistungsmengensteigerung ist angesichts der beschriebenen schon jetzt sehr hohen Produktivität nicht zu erwarten. Eine Ursache für den trotz guter Leistungswerte nicht auskömmlichen Personalausgabendeckungsgrad könnte das Bewertungsniveau des in diesem Bereich beschäftigten Personals sein. Deshalb stellen wir nachfolgend das Stellenbewertungsniveau für diesen Bereich im interkommunalen Vergleich dar:

Punktwert Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen - interkommunaler Vergleich 2006 -



Hier wird deutlich, dass das Bewertungsniveau erheblich über dem für diese Tätigkeiten üblichen Niveau liegt, so dass wir eine Reduzierung empfehlen.

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte sich die Absenkung des Bewertungsniveaus um mindestens eine Bewertungsstufe je Stelle im Bereich „Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen" als Ziel setzen.

Diesen Handlungsbedarf hat die Stadt Oberhausen schon selbst erkannt und eine Stelle in diesem Bereich mit einem entsprechenden ku-Vermerk mit Umwandlung von TVÖD-Entgeltgruppe E 11 auf E 10 versehen.

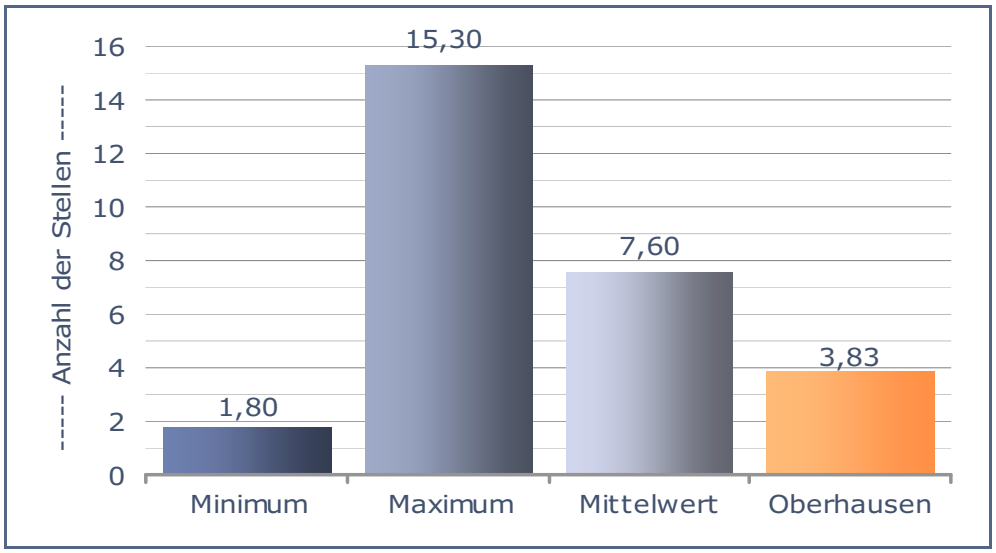
Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters (LIKA)

In dem Produkt „Verfahren zur Erneuerung des LIKA" werden alle Projektarbeiten, die momentan in den Katasterverwaltungen betrieben werden, zusammengefasst. Dies sind insbesondere:

- Digitalisierung der ALK
- Aufbau eines digitalen Rissarchivs
- Umstellungsarbeiten für ETRS 89/UTM
- Vorbereitung ALKIS.

Im Jahre 2006 wurden 3,83 Stellen für diese Projektaufgaben eingesetzt. Nachfolgende Grafik zeigt den interkommunalen Vergleich:

Anzahl der Ist-Stellen für Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters – interkommunaler Vergleich 2006 -



Vergleicht man die Stellenzahl der Stadt Oberhausen mit den Personalausstattungen vergleichbarer Städte, so erhält man folgendes Ergebnis:

Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen für „Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters" - interkommunaler Vergleich 2006 -*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
2,55	10,02	5,22	**3,83**

* Vergleich mit Städten zwischen 183.000 und 261.000 Einwohnern

Bei beiden Darstellungen ergibt sich eine im Vergleich eher geringe Personalstärke in diesem Aufgabenbereich.

Nach Abschluss der Projektarbeiten, die voraussichtlich mit der Migration zu ALKIS beendet sein dürften, stehen diese Stellen grundsätzlich dem Bereich 5 - 2 wieder für die reguläre Aufgabenerledigung zur Verfügung. Dabei ist zu bedenken, dass einzelne Arbeitsabläufe – insbesondere auch durch Abschluss der Projektarbeiten - erheblich gestrafft werden könnten und eine Personalreduzierung erfolgen kann.

Wir sehen daher grundsätzlich bei allen Vermessungs- und Katasterämtern die in diesem Produkt ausgewiesenen Stellen als mögliches Stellenreduzierungspotenzial.

Somit ergäbe sich für die Stadt Oberhausen rein rechnerisch folgendes Potenzial:

Potenzial in Euro	
Stellen Potenzial	3,83 Stellen
Durchschnittliche Personalausgaben je Stelle 2006	48.946,78 €
Potenzial (3,83 Stellen X 48.946,78 €)	**187.466,16 €**

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Überführungsarbeiten zu ALKIS nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt statisch abgeschlossen sein werden. Vielmehr ist wegen Nachmigrationsarbeiten der tatsächliche Projektabschluss noch nicht absehbar, auch wenn ALKIS bereits eingeführt ist. Aber auch die entsprechende Bereitstellung der Daten in ALKIS intern wie extern muss von Teilen dieser Mitarbeiter künftig gewährleistet werden.

Entscheidend ist aber in diesem Zusammenhang, dass der Bereich 5 -2 für diese Projekte keine neuen Stellen geschaffen, sondern vorhandene Mitarbeiter aus ihren bisherigen Aufgabenfeldern abgezogen hat und die Priorität auf die Erneuerung des LIKA gesetzt wurde. Dadurch wurden naturgemäß andere Bereiche (Übernahme der Bodenschätzungsergebnisse - Nachschätzung, aktive Neuvermessung, Kartenerneuerungen) in der Aufgabenwahrnehmung zurückgefahren.

Demzufolge müssen die Mitarbeiter nach „Projektabschluss" wieder in ihren alten Aufgabengebieten eingesetzt werden, um die dort zuvor entstandenen Defizite in der Aufgabenwahrnehmung wieder aufzufangen.

Insgesamt muss daher angesichts der generell eher dünnen Personaldecke und der überdurchschnittlichen Altersstruktur im Bereich Vermessung und Kataster der Stadt Oberhausen davon ausgegangen werden, dass zumindest große Teile dieses rechnerischen Potenzials effektiv nicht zur Stellenreduzierung genutzt werden können.

Vielmehr müssen die dann nach Abschluss der Projektarbeiten wieder zur Verfügung stehenden Mitarbeiter in anderen ansonsten vakanten Aufgabenbereichen eingesetzt werden.

Feststellung

Wir sehen daher ausnahmsweise aufgrund der besonderen Umstände im Bereich 5 -2 der Stadt Oberhausen kein zur Stellenreduktion geeignetes Potenzial aus dem Produktbereich „Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters".

Geoinformationssystem, Kartenherstellung und Reproduktion

Geoinformationssysteme dienen der Erfassung, Speicherung, Auswertung und Präsentation raumbezogener Informationen und Daten auf der Basis der digitalen Stadtkartenwerke. Eine systematische Aufbereitung macht unterschiedliche Fachdaten miteinander kombinierbar. Durch diese Verknüpfungen können städtische Informationen in ihrer Gesamtheit gesichert, aktualisiert, erweitert und effizient nutzbar gemacht werden.

Damit einher geht eine Ersparnis von zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen.

Die Vermessungs- und Katasterämter werden zukünftig verstärkt als Dienstleister Geo- bzw. Rauminformationen zur Verfügung stellen. Durch die Zusammenführung von Geoinformations- und Sachdaten kann ein Abbau von Mehrfachbereithaltung von Daten in verschiedenen Bereichen der Verwaltung erreicht werden.

Im Bereich 5 – 2 Vermessung und Kataster werden die von uns in diesem Produkt beleuchteten Aufgaben in den Fachbereichen 5-2-10 „Kartografie, Kartenherstellung und Reproduktion" und FB 5-2-30 „Katasteramt, Amtliche Geobasisdaten, Geodatenmanagement" wahrgenommen. Unter anderem sind dies folgende Aufgaben:

- Beratung und Unterstützung beim Aufbau grafischer Datenbestände anderer Organisationseinheiten
- Erfassung und Präsentation raumbezogener Daten mittels grafischer Datenverarbeitung
- Entwurf und Herstellung thematischer Karten
- Bereitstellung / Vermarktung von Daten, Karten, Plänen
- Mitarbeit „RIO" (Raumbezogenes Informationssystem Oberhausen)
- Digitale Erfassung, Speicherung, Reorganisation, Modellierung, und Analyse von raumbezogenen Daten sowie alphanumerische und grafische Präsentation(Geobasisdaten des Liegenschaftskatasters, ALK und ALKIS)

Durch die Bereitstellung der Daten des Liegenschaftskatasters (ALK, ALB) über den Geoserver kommt es unmittelbar zu Produktivitäts- und Effizienzsteigerungen innerhalb der gesamten Verwaltung. Weitere Synergieeffekte für die Verwaltung entstehen durch die von „RIO" betriebene Harmonisierung der IT-Infrastruktur.

Die Stadt Oberhausen hatte für das Produkt „Geoinformationssystem, Kartenherstellung und Reproduktion" 3,91 vollzeitverrechnete Stellen im Jahr 2006 zur Verfügung. Mit dieser Personalausstattung liegt die Stadt Oberhausen im interkommunalen Vergleich am Minimum aller übrigen Vergleichsstädte, wie die nachfolgende Darstellung zeigen:

Anzahl der vollzeitverrechneten Ist-Stellen im Produkt „Geoinformation, Kartenherstellung und Reproduktion"
- interkommunaler Vergleich 2006 -

Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
3,91	26,23	13,62	**3,91**

Die Anzahl der Stellen ist in jeder Kommune abhängig von der gewünschten Qualität und dem Umfang des Geoinformationssystems. Die Vorteile, die durch ein funktionierendes System erzielt werden können, sind oft nicht messbar. Eine Aussage zur Angemessenheit der Stellenausstattung ist uns daher in diesem Bereich nicht möglich. Die Stadt Oberhausen muss für sich selbst die Kosten und Nutzen ihres Geoinformationssystems abwägen und entsprechende Entscheidungen fällen.

Grundstückswertermittlung

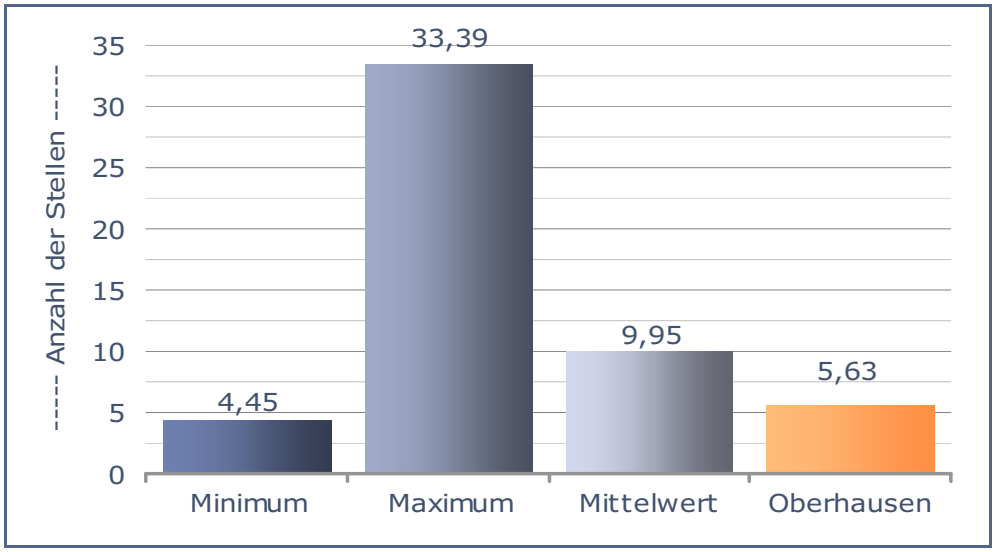
Die Beschäftigten im Bereich Grundstückswertermittlung betreuen im Wesentlichen die Geschäftsstelle des Gutachterausschusses und die kommunale Bewertungsstelle. Hinzu kommen noch Auskünfte zur Markttransparenz und die Erstellung des Mietspiegels.

Hierbei handelt es sich teilweise um hoheitliche Aufgaben wie die Geschäftsstelle des Gutachterausschusses, aber auch um rein kommunale Leistungen wie die kommunale Bewertungsstelle.

Deshalb unterscheiden wir bei den nachfolgenden Betrachtungen auch zum Teil zwischen diesen beiden Aufgabenbereichen.

Im Bereich 5 – 2 standen im Vergleichsjahr 2006 für das Produkt „Grundstückswertermittlung" 5,63 vollzeitverrechnete Stellen zur Verfügung. Dies führt im interkommunalen Vergleich zu folgendem Bild:

Vollzeitverrechnete Stellen Grundstückswertermittlung
- interkommunaler Vergleich 2006 -



Nimmt man für den Vergleich nur Städte mit vergleichbarer Einwohnerzahl wie die der Stadt Oberhausen, so ergibt dies folgendes Ergebnis:

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen für das Produkt „Grundstückswertermittlung" - interkommunaler Vergleich 2006 -*			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
5,10	7,50	6,10	**5,63**

* Vergleich mit Städten zwischen 183.000 und 261.000 Einwohnern

Bei den Städten ähnlicher Größe bleibt die Stadt Oberhausen somit etwas unterhalb des Mittelwertes mit ihrer Personalausstattung.

Unterteilt man nun das Personal in die Anteile, die auf die Geschäftsstelle Gutachterausschuss und auf die kommunale Wertermittlung entfallen, so ergibt sich dieses Bild:

Geschäftsstelle Gutachterausschuss

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen für das Produkt „Grundstückswertermittlung" für die Geschäftsstelle Gutachterausschuss - interkommunaler Vergleich 2006 -			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
3,00	15,31	6,02	**3,69**

Kommunale Wertermittlung

Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen für das Produkt „Grundstückswertermittlung" für die kommunale Wertermittlung - interkommunaler Vergleich 2006 -			
Minimum	Maximum	Mittelwert	**Oberhausen**
0,65	18,50	4,13	**1,94**

Bei beiden Vergleichen liegt die Stadt Oberhausen mit ihren Personalressourcen für diesen Bereich deutlich unterhalb der jeweiligen Mittelwerte und nähert sich teilweise sogar den Minimalwerten an.

Feststellung

Die Personalausstattung des Bereichs Grundstückswertermittlung ist im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich.

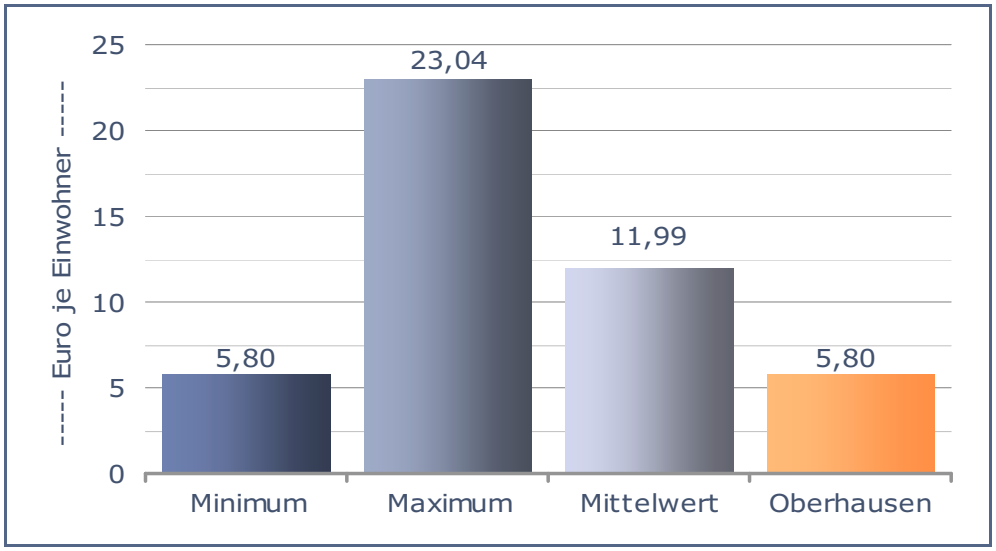
KIWI–Kennzahl „Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner"

Für den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit haben wir die Kennzahl „Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner" gebildet. Diese KIWI-Kennzahl verdeutlicht den finanziellen Aufwand, den die Stadt Oberhausen auf den Einwohner bezogen, für das Katasterwesen, die Geoinformation und die Wertermittlung zu tragen hat. Unterschiedliche stadtspezifische Verrechnungsmodalitäten ha-

ben wir durch die Bereinigung der Rechnungsergebnisse, wie im Kapitel „Finanzielle Situation“ näher erläutert und ausgewiesen, berücksichtigt.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Oberhausen mit einem Ergebnis von 5,80 Euro je Einwohner wie folgt:

Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner – interkommunaler Vergleich 2006 -



Feststellung

Die Stadt Oberhausen markiert im Vergleich der KIWI-Kennzahl „Bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner“ den Minimalwert und wendet demnach im Verhältnis zur Einwohnerzahl die geringsten Mittel für diesen Bereich auf.

In der Kennzahl „Bereinigte Ausgaben je Einwohner für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung“ münden die von uns gebildeten Leistungskennzahlen des Produktes „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisinformationen“. Für diese Leistungskennzahlen haben wir jeweils einen Benchmark festgelegt, der von einer Stadt auch erreicht wird und somit einen realistischen, erzielbaren Wert darstellt.

Die Verhältnisse dieser Stadt lassen sich nicht sofort und ohne weiteres auf die Verhältnisse der Stadt Oberhausen übertragen. So sollten zu-

nächst die Digitalisierungsarbeiten abgeschlossen und der Aufbau des Koordinatenkatasters beendet werden. Nach Beendigung dieser Arbeiten bestehen in der Stadt Oberhausen – wenn auch nur geringe - Möglichkeiten, die sich durch natürliche Fluktuation ergebenden Potenziale zu nutzen. Unsere Empfehlungen und aufgezeigten Potenziale sollen dabei als Wegweiser unterstützende Arbeit leisten.

KIWI-Bewertung „bereinigte Ausgaben für Kataster, Geoinformation und Wertermittlung je Einwohner"

Ist-Situation:

- Günstigster Wert im interkommunalen Vergleich
- Geringe Personalausstattung im Gesamtstellenvergleich
- Sehr hohes Durchschnittsalter mit erheblicher altersbedingter Fluktuation in den nächsten Jahren
- Dies erfordert gezieltes Gegensteuern mit einer Personalplanung, die auch Neueinstellungen ausdrücklich nicht ausschließen sollte. Dabei sind jedoch die strengen Vorgaben für Kommunen im „Nothaushaltsrecht" zu beachten.
- Deutlich unterdurchschnittliche Personalausstattung im Produkt „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten" mit nur sehr geringfügigem Stellenreduzierungspotenzial
- Bedingt durch derzeitige Rahmenbedingungen (parallele Lagebezugssysteme, Bodenbewegungen) erhöhter Aufwand bei den Übernahmen von Teilungsvermessungen und Gebäudeobjekten
- Sehr gute Produktivität und fast maximale Leistungskennzahl im Bereich „Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen"
- In einzelnen Leistungsbereichen des Produkts „Führung, Bereitstellung und Abgabe von Geobasisdaten" noch Potenzial durch mögliche Absenkung des überdurchschnittlichen Stellenbewertungsniveaus Diese Möglichkeiten wurden erkannt und entsprechende ku-Vermerke angebracht
- Durch Abschluss der Projektarbeiten im Produkt „Verfahren zur Erneuerung des Liegenschaftskatasters" werden sich keine weitere Potenziale ergeben

Handlungsmöglichkeiten:

- Bedingt durch die beschriebenen Rahmenbedingungen nur geringes zu realisierendes Potenzial bei den Leistungskennzahlen im Produkt „Führung, Bereitstellung und Abgaben von Geobasisdaten"

- Maximal 1,34 vollzeitverrechnete Stellen als Potenzial bei der Übernahme von Teilungsvermessungen, aber erst nach Wegfall des Parallelbetriebs zweier Lagebezugssysteme

- Absenken des überdurchschnittlichen Bewertungsniveaus in den Bereichen Übernahme von Teilungsvermessungen und Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen

KIWI Bewertung

Unter Berücksichtigung des oben beschriebenen Ist-Zustandes, der nur eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten, der bereits jetzt geringsten Ausgaben je Einwohner und der finanziellen Gesamtsituation der Stadt Oberhausen bewerten wir diese Situation mit dem **KIWI-Index 3**.

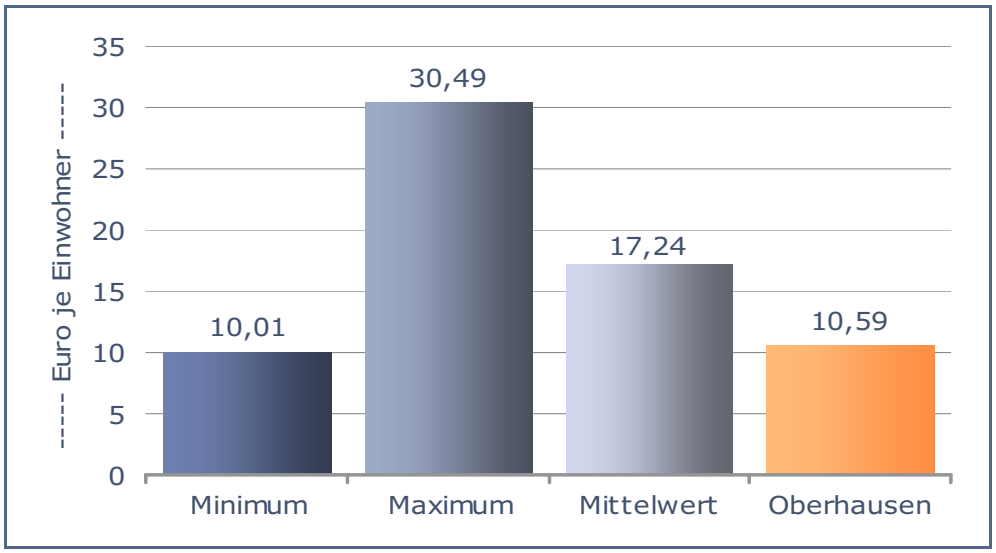
Bereinigte Ausgaben für das Vermessungs- und Katasterwesen je Einwohner

Zudem haben wir die Kennzahl „bereinigte Ausgaben für das Vermessungs- und Katasterwesen je Einwohner" gebildet. Neben den im Rahmen der KIWI-Kennzahl betrachteten Ausgaben werden hier zusätzlich die Ausgaben für die Grundlagen-, Liegenschaften- und Ingenieurvermessungen mit einbezogen. Diese Kennzahl verdeutlicht den finanziellen Aufwand, den die Stadt Oberhausen insgesamt für den Aufgabenbereich „Vermessungs- und Kataster" auf den Einwohner bezogen zu tragen hat.

Unterschiedliche stadtspezifische Verrechnungsmodalitäten haben wir hier ebenfalls durch die Bereinigung der Rechnungsergebnisse, wie im Kapitel „Finanzielle Situation" näher erläutert und ausgewiesen, berücksichtigt.

Für die Stadt Oberhausen ergibt sich im interkommunalen Vergleich folgende Positionierung:

Bereinigte Ausgaben für das Vermessungs- und Katasterwesen je Einwohner – interkommunaler Vergleich 2006 -



Feststellung

Auch bei diesem Vergleich nähert sich die Stadt Oberhausen mit ihrem Ergebnis dem Minimalwert und stellt den zweitniedrigsten Wert im Gesamtvergleich aller 23 Städte.

Potenziale und Fazit

Wir fassen unsere in diesem Teilbericht rechnerisch ermittelten Potenziale wie folgt zusammen:

Potenzial in Euro	
mögliche freiwerdende Stellen	1,34
Durchschnittliche Personalausgaben je Stelle 2006	48.946,78 €
Potenzial	65.588,69 €
(Potenzial bei Verfahren zur Erneuerung des LIKA)	(187.466,17 €)*
Gesamtpotenzial	**65.588,69 €**
Potenzial je Einwohner (2006)	**0,30 €/Ew.**

* wird bei der Gesamtpotenzialermittlung nicht mitgerechnet!

Fazit

Der Bereich „Vermessung und Kataster" der Stadt Oberhausen ist gekennzeichnet durch eine schon heute vergleichsweise geringe Personalausstattung mit einer deutlich überdurchschnittlichen Altersstruktur. Zum Erhalt der fachlichen Leistungsfähigkeit müsste in Zukunft anstelle von weiterem Personalabbau unter Beachtung des „Nothaushaltsrechts" eher noch in einigen Aufgabenbereichen Personal neu eingestellt werden, da ansonsten eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung gefährdet erscheint. Somit bietet der Bereich in der Gesamtbetrachtung nur geringfügige Einsparungspotenziale einzelnen Leistungsbereichen.

Insgesamt gehen wir davon aus, dass sich unter Berücksichtigung dieser Gesamtumstände ein Potenzial ausschließlich im Aufgabengebiet „Übernahme von Teilungsvermessungen" von maximal 1,34 vollzeitverrechneten Stellen realisieren lässt. Dieses Potenzial lässt sich aber nicht kurzfristig, sondern erst nach Wegfall des durch die Parallelführung zweier Lagebezugssysteme verursachten Mehraufwands tatsächlich realisieren.

Hinzu kommen noch geringfügige Potenziale aus dem Stellenbewertungsniveau in den Bereichen „Übernahme von Teilungsvermessungen" und „Zusammenstellen von Vermessungsunterlagen". Wir empfehlen daher der Stadt Oberhausen dringend, den Umstieg nach ALKIS schnellstmöglich zu betreiben und in diesem Zusammenhang vollständig auf ETRS89/UTM umzustellen.

Zukünftig müssen mit dem eingeschlagenen Weg Richtung modernem Geodatenmanagement Synergien und Mehrwerte aus den vorhandenen Ressourcen gewonnen werden. Geodatenbereitstellung, Geodatenpflege und damit verbundene Beratungsleistungen sind notwendige Handlungsfelder, welche mit entsprechendem qualifiziertem Personal besetzt werden müssen. Die Vorgaben der europäischen Union zur Umsetzung der INSPIRE - Richtlinien müssen hierbei erfüllt werden.

Das bzgl. des Produkts „Verfahren zur Erneuerung des LIKA" theoretisch bestehende Potenzial kann faktisch nicht zum Stellenabbau genutzt werden, da die derzeit dort eingesetzten Mitarbeiter nach Beendigung dieser Projekte wieder in ihren vorherigen oder anderen derzeit unterbesetzten Aufgabengebieten eingesetzt werden müssen, um dort die derzeitigen Defizite wieder auszugleichen.

Kultur und Erwachsenenbildung

Vorbemerkung

Inhalt, Ziel und Methodik

In dem Bereich Kultur und Erwachsenenbildung führen wir neben der Analyse des Gesamtzuschusses für Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege (Einzelplan 3) eine detaillierte Betrachtung der Bibliothek, Musikschule und Volkshochschule (VHS) durch.

Der Gesamtzuschussbedarf für diese überwiegend freiwilligen Aufgaben wird interkommunal sowohl in das Verhältnis zum strukturellen Defizit gestellt als auch in Relation zu den Einwohnern gesetzt. Damit wird aufgezeigt, wie hoch die finanzielle Belastung der Einwohner in den einzelnen Städten ist und dass auch dieser Bereich nicht von Konsolidierungsbemühungen ausgeschlossen werden darf. Für die Institute Bibliothek, Musikschule und VHS wird aufgezeigt, wie diese mit möglichst geringem Zuschuss zu betreiben sind.

Bibliothek, Musikschule und VHS bereinigen wir für den interkommunalen Vergleich um bestimmte Einnahmen bzw. Ausgaben:

- Gruppierung (Gr.) 16 und 679: Innere Verrechnungen,
- Gr. 14 und 53: Mieten für Gebäude und Diensträume,
- Gr. 50, 54: Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsausgaben,
- UGr. 680, 685: Kalkulatorische Kosten.

Die Buchung dieser Positionen erfolgt durch die Kommunen derzeitig äußerst unterschiedlich, so dass sie im interkommunalen Vergleich nicht berücksichtigt werden. Im intrakommunalen Vergleich ist eine Bereinigung nicht erforderlich, sofern im Zeitablauf keine wesentlichen Veränderungen eingetreten sind wie die Einführung der internen Leistungsverrechnungen während des Betrachtungszeitraumes.

Benchmarks und Potenziale

Für Bibliothek, Musikschule und VHS werden mit Hilfe von Benchmarks Potenziale ermittelt. Detaillierte Erläuterung und Berechnung erfolgt in

den einzelnen Kapiteln. Die Betrachtungen der Kennzahlen im interkommunalen Vergleich erfolgen ohne eine differenzierende Clusterung, da wir bei den Einrichtungen bezogen auf die KIWI-Kennzahlen keine signifikanten Unterschiede festgestellt haben, die durch sozioökonomische Faktoren zu erklären wären. Verschiedene Korrelationsanalysen haben gezeigt, dass auch die Einwohnerzahl nicht in dem erwarteten Maß Auswirkungen auf unsere Kennzahlen hat. Wenn wir Zusammenhänge festgestellt haben, sind diese in den jeweiligen Teilbereichen dokumentiert.

Kennzahlen

Kennzahlen Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege

- Prozentualer Anteil der einzelnen Bereiche
- Zuschussbedarf im Verhältnis zum strukturellen Defizit
- Zuschuss Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege je Einwohner

Kennzahlen Bibliotheken

- Vollzeitverrechnete Stellen je tausend Einwohner
- Erneuerungsquote
- Umschlag
- Entleihungen je Einwohner
- Zuschussbedarf Bibliotheken je Einwohner

Kennzahlen Musikschulen

- die Entgelthöhen für Einzel- und Gruppenunterricht,
- das Verhältnis Einzel- zu Gruppenunterricht im Vokal- und Instrumentalbereich,
- das Stellenverhältnis von Honorarkräften zu tariflich beschäftigten Lehrkräften sowie
- die Selbstfinanzierungsquote
- Zuschussbedarf Musikschule je Einwohner

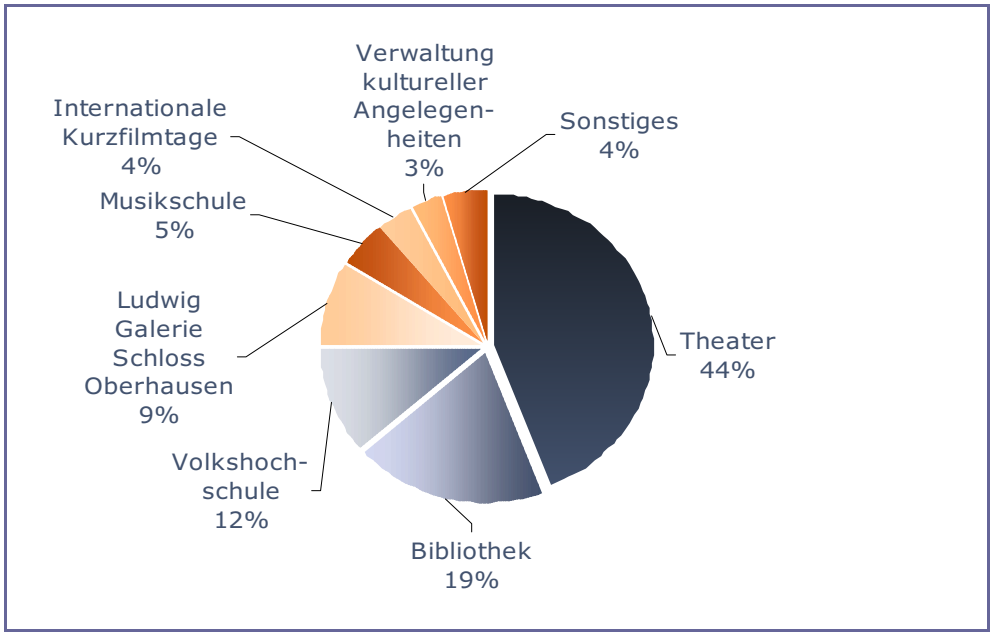
Kennzahlen Volkshochschulen

- Selbstfinanzierungsquote
- Zuschussbedarf VHS je Einwohner

Kultur allgemein

Theater, Museen, Orchester, ob in eigener Regie oder in Form von Zuschüssen, finden sich hier ebenso wie die von uns nachfolgend näher betrachtete Bibliothek, Musikschule und VHS. Das folgende Schaubild gibt einen Überblick über den in 2006 gezahlten Zuschuss.

Prozentualer Anteil der einzelnen Bereiche innerhalb des Einzelplans 3 im Haushaltsjahr 2006



Aktuelle Situation:

- Am Schaubild wird erkennbar, dass die von uns näher betrachteten Institute aus dem Kulturbereich (Einzelplan 3) lediglich knapp 36 Prozent des Zuschussbedarfs ausmachen.
- Mit 44 Prozent am Gesamtvolumen dominiert der Zuschussbedarf für das Theater den gesamten Kulturetat deutlich.

- Unter „Sonstiges" haben wir die nicht näher beschriebenen Zuschussbedarfe des Einzelplanes 3 zusammengefasst.

- Ein vollständiges Bild können wir durch Hinzurechnung des Zuschusses für die Internationale Kurzfilmtage gGmbH erreichen, der von der Stadt Oberhausen bis 2005 im Unterabschnitt 841 gebucht wurde (ab 2006 Zuschuss an NKF-Pilotbereich).

In dieser Prüfrunde haben wir darauf verzichtet, interkommunale Vergleiche in den Bereichen Theater, Orchester und Museen durchzuführen, weil wir festgestellt haben, dass die jeweiligen städtischen Gegebenheiten zu unterschiedlich sind, um ohne intensive und differenzierte Betrachtung eine seriöse Bewertung vorzunehmen. Die hierfür erforderlichen Zeitressourcen standen bei diesem ersten Prüfungsdurchgang der kreisfreien Städte nicht zur Verfügung. Vor der nächsten Prüfung werden wir rechtzeitig mit den betroffenen Städten abstimmen, welcher Teilbereich dann intensiver betrachtet werden wird.

Wie notwendig eine solche intensivere Betrachtung ist, mag sich je nach Kommune unterschiedlich aus dem Verhältnis zwischen Haushaltslage und Zuschussbedarf für den Bereich Kultur ergeben. Hierbei ist mit Sorgfalt darauf zu achten, dass langfristig gewachsene kulturelle Strukturen nicht einem kurzfristigen finanzpolitischen Interesse geopfert werden. Andererseits kann der Kulturbereich sich nicht verschließen, wenn der Haushalt langfristig nicht ohne Abstriche in diesem Sektor ausgleichbar ist.

Es geht also nicht darum, mit dem kurzsichtigen Maßstab pflichtiger oder nicht pflichtiger Aufgaben zu messen, es geht aber sehr wohl darum, ob sich ein Aufgabenbereich den generell an die Stadt zu stellenden Anforderungen der Haushaltssanierung dauerhaft verschließen kann. Diese Frage hat die Kommune in erster Linie selbst zu entscheiden. Aufgabe der Prüfung ist es in diesem Zusammenhang, den Entscheidungsträgern verlässliche Parameter zur Verfügung zu stellen.

Der Anteil der Kulturausgaben bezogen auf das strukturelle Defizit ist ein wichtiger Aspekt in der Einschätzung.

Zuschussbedarf Kultur im Verhältnis zum strukturellen Defizit	
	2006
Zuschussbedarf Kultur	17.947.913 Euro
Strukturelles Defizit	143.695.952 Euro
Einwohner zum 31.12.	218.798
Zuschussbedarf Kultur je EW	82,03 Euro
Defizit je EW	656,75 Euro
Anteil Kultur am Defizit	12,49 Prozent

Die Tabelle macht deutlich, dass der Anteil der Kulturausgaben das strukturelle Defizit erheblich beeinflusst.

Bei der Betrachtung des Kulturbereichs ergibt sich für den Zeitraum 2003 bis 2006 folgende Darstellung:

Intrakommunale Betrachtung der einzelnen Zuschussbedarfe in Tausend Euro				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Theater	7.873	8.005	7.873	7.911
Bibliothek	3.027	3.145	3.427	3.488
Volkshochschule	1.612	1.795	2.042	2.072
Ludwig Galerie Schloss Oberhausen	1.297	1.536	1.479	1.591
Musikschule	887	961	828	890
Internationale Kurzfilmtage	663	703	663	659
Verwaltung kultureller Angelegenheiten	445	468	581	535
Sonstiges	496	616	569	802
Gesamt	16.300	17.229	17.462	17.948

Aktuelle Situation:

- Im Betrachtungszeitraum ist ein Anstieg des Gesamtzuschusses von rund 10,1 Prozent zu beobachten.
- Keiner der genannten Aufgabenbereiche konnte den Zuschussbedarf reduzieren.
- Mit rund 7,9 Mio. Euro wird der Großteil aller Kulturmittel dem Theater zur Verfügung gestellt.
- Die Besucherzahlen des Theaters der Stadt Oberhausen sinken im Prüfzeitraum von 70.249 im Jahr 2003 auf 65.790 (davon 5.048 Freikarten) im Jahr 2006.

- Durch den Kulturbereich wurde im Prüfzeitraum kein Beitrag zur Konsolidierung des Haushalts der Stadt Oberhausen geleistet.

- Der Anstieg der sonstigen Zuschussbedarfe ergibt sich durch Bereinigungen im Bereich der VHS (vgl. Berichtsteil – VHS).

Feststellung

In allen Bereichen des Einzelplanes 3, die einen Zuschuss benötigen, ist im Betrachtungszeitraum 2003 bis 2006 keine Verringerung des jeweiligen Zuschussbedarfes festzustellen, obwohl die finanzielle Situation der Stadt dringend eine Reduzierung erfordert hätte.

Empfehlung

Da es sich überwiegend um freiwillige Leistungen der Stadt Oberhausen handelt, sollten - vor allem unter Berücksichtigung der finanziellen Gesamtsituation der Stadt - konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der jeweiligen Zuschussbedarfe vereinbart werden. Dies kann dazu führen, dass Angebote eingeschränkt oder Einrichtungen geschlossen werden.

Kennzahl Zuschussbedarf Kultur je Einwohner

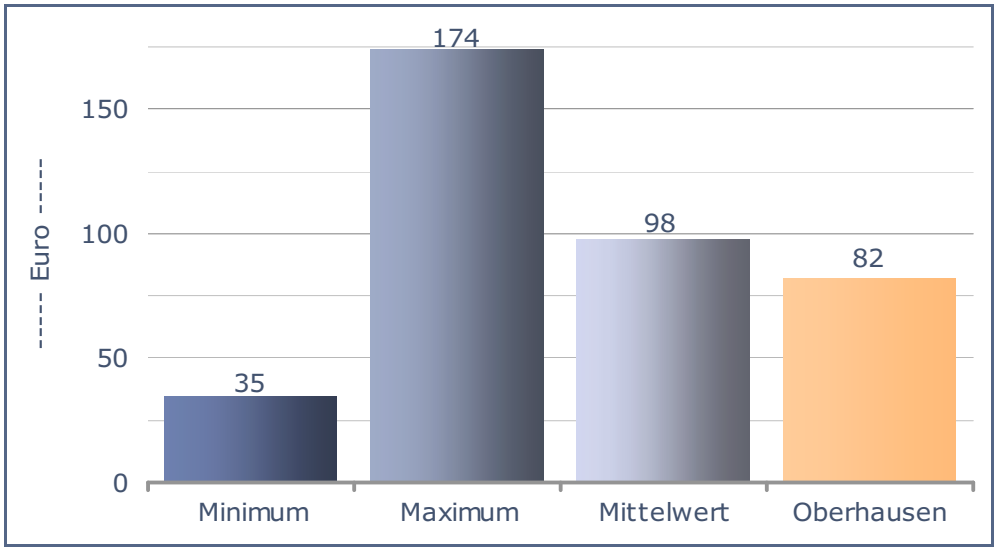
Zuschussbedarf Kultur je Einwohner in Euro				
unbereinigte Ausgaben abzüglich unbereinigte Einnahmen in Euro				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Zuschussbedarf Kultur	16.3 Mio.	17.2 Mio.	17.5 Mio.	17.9 Mio.
Einwohner zum 31.12.	220.033	219.309	218.898	218.798
Zuschussbedarf je Einwohner	74,08	78,56	79,77	82,03

Feststellung

Trotz der stark angespannten Haushaltslage ist der Zuschussbedarf im Kulturbereich im Eckjahresvergleich 2003/2006 gestiegen.

Zur weiteren Betrachtung stellen wir den Wert 2006 in den interkommunalen Vergleich.

Zuschussbedarf Kultur je Einwohner 2006 in Euro



Die Bandbreite, in der Zuschüsse für Kultur in der kommunalen Landschaft gezahlt werden, ist sehr groß und hängt neben internen Vorgaben stark von der Größe und den finanziellen Möglichkeiten der von uns geprüften Städte ab. Die Frage zur Höhe der Kulturausgaben in defizitären Städten muss übergreifend geklärt werden.

Aus unserer Sicht sollte sich die Stadt Oberhausen am Minimalwert (35 Euro) unseres interkommunalen Vergleiches orientieren.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Oberhausen eine deutliche Reduzierung des Zuschusses für den Einzelplan 3. Dabei sollte sich die Stadt am Minimalwert im interkommunalen Vergleich orientieren.

Sollte die Stadt diesen Wert erreichen, könnten Einsparungen für den städtischen Haushalt in Höhe von rund 10,3 Mio. (incl. der Potenziale der Fachprüfungen VHS, Musikschule und Bücherei) erreicht werden.

Stadtbibliothek Oberhausen

In öffentlichen Bibliotheken finden Bürger ein breites Angebot verschiedener Medien, vielschichtige Informationen und persönliche Beratung bei der Recherche. Bibliotheken sind ein zentraler Anlaufpunkt für das Bedürfnis nach lebenslangem Lernen, Weiterbildung und Unterhaltung. In der Regel sind sie die am stärksten frequentierte Kultur- und Bildungseinrichtung einer Stadt. Angesichts der Finanzlage vieler Städte sind die Bibliotheken dennoch in den vergangenen Jahren vielerorts Gegenstand von Konsolidierungsmaßnahmen gewesen.

Die Prüfung soll aufzeigen, mit welcher Intensität und mit welchem Ressourceneinsatz die öffentliche Bibliotheksarbeit in Oberhausen wahrgenommen wird. Die von uns betrachteten Kennzahlen

- Zuschussbedarf je Einwohner
- Vollzeitverrechnete Stellen je tausend Einwohner
- Erneuerungsquote
- Umschlag
- Entleihungen je Einwohner

lassen im intra- und interkommunalen Vergleich Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Stadtbibliothek zu, bestimmen deren Standort und zeigen mögliche Handlungsfelder auf, die den städtischen Zuschuss reduzieren können.

Neben Gesprächen mit der Leitung der Stadtbibliothek bilden Jahresergebnisse im Verwaltungshaushalt, Informationen der DBS-Statistiken, weitere interne Unterlagen und Jahresberichte der Stadtbibliothek Oberhausen die Grundlage unserer Prüfung. Alle verwendeten Daten sind im Vorfeld mit dem geprüften Bereich abgestimmt worden.

Analyse der vorgefundenen Situation

Der Bereich Medien ist in Oberhausen organisatorisch dem Dezernat 4 – Sport, Gesundheit und Kultur- zugeordnet. Neben der sich im Bert-Brecht-Haus befindenden Zentralbibliothek bestehen in Oberhausen

Stadtteilbibliotheken in Lirich (inklusive Bücherbus), Osterfeld, Schmachtendorf, Sterkrade, am Käthe-Kollwitz-Berufskolleg und am Bertha-von-Suttner-Gymnasium.

Darüber hinaus gibt es seit 1958 eine Schulbibliothekarische Arbeitsstelle (SBA), die ein System von 62 Schulbibliotheken aller Schulformen betreut. Die SBA ist zentrale Anlaufstelle für alle Belange der überwiegend von ehrenamtlichen Mitarbeitern (Lehrer, Eltern) geführten Schulbibliotheken. Die dort beschäftigten Mitarbeiter erledigen den zentralen Einkauf, organisieren Fortbildungen und dienen als fachliche Anlaufstelle für organisatorische und bibliothekarische Fragen. Die Kosten dieser Betreuung werden in Oberhausen im Einzelplan 3 erfasst, in anderen Kommunen erscheinen die Gesamtkosten der Schulbibliotheken dagegen im Einzelplan 2. In dieser Form stellen die SBA eine örtliche Besonderheit dar, so dass wir diesen Bereich im Rahmen des interkommunalen Kennzahlenvergleichs des Jahres 2006 nicht mit einbezogen haben. Um dennoch das Haushaltsvolumen der Stadtbibliothek im internen Zeitreihenvergleich möglichst umfassend darstellen zu können, haben wir die SBA bei diesen Betrachtungen mit einbezogen.

Für die interkommunale Vergleichbarkeit haben wir zusätzlich die Leistungsentgelte an Dritte (OGM) bereinigt, da derartige Ausgaben (basierend auf Rechnungsjournal, Projektkosten und Nutzungsentgelte) vielerorts über innere Verrechnungen abgewickelt werden. Zudem ist diese Position nicht von der Stadtbibliothek zu beeinflussen und gegenwärtig wenig transparent.

Die Einnahmen und Ausgaben entwickeln sich unter Berücksichtigung der Bereinigungen (siehe oben) in den Jahren 2003 bis 2006 wie folgt:

Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben im Unterabschnitt 352				
Bezeichnung	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Euro			
Einnahmen	185.166	197.299	169.837	213.092
davon innere Verrechnungen	0	0	0	0
davon kalkulatorische Einnahmen	0	0	0	0
davon sonstige Bereinigungen	0	0	0	0
bereinigte Einnahmen	**185.166**	**197.299**	**169.837**	**213.092**
Ausgaben	3.212.390	3.341.889	3.596.801	3.700.748
davon innere Verrechnungen	0	0	0	0
davon kalkulatorische Ausgaben	0	0	0	0
davon Gebäudeunterh. (Gr. 50)	15.638	42.720	24.261	67.064
davon Mieten (Gr. 53)	26.369	383	0	5.664
davon Bewirtschaftung (Gr. 54)	118.087	98.647	167.884	106.980
davon OGM Leistungen (Gr. 571)	364.659	410.591	352.676	505.306
bereinigte Ausgaben	**2.687.637**	**2.789.548**	**3.051.979**	**3.015.733**
bereinigter Zuschuss	**2.502.472**	**2.592.249**	**2.882.143**	**2.802.642**
bereinigter Deckungsgrad in %	**6,9**	**7,1**	**5,6**	**7,1**

Zuschuss je Einwohner im intrakommunalen Verlauf

Der von uns nachfolgend dargestellte Zuschussbedarf stellt folglich das operative Ergebnis der Stadtbibliothek dar.

Zuschussbedarf der Bibliotheken in Oberhausen je Einwohner in den Jahren 2003 bis 2006			
Jahr	Zuschussbedarf gesamt in Euro	Einwohner Oberhausen	Zuschussbedarf je Einwohner in Euro
2003	2.502.472	220.033	11,37
2004	2.592.249	219.309	11,82
2005	2.882.143	218.898	13,17
2006	2.802.642	218.181	12,85

Die Tabelle lässt eine Steigerung des bereinigten Zuschussbedarfs (inklusive Schulbibliothekarische-Arbeitsstelle) im Eckjahresvergleich 2003 / 2006 erkennen. Diese resultiert in erster Linie aus einer Zunahme der Personalausgaben in Höhe von knapp 300.000 Euro. Mit gut sieben Prozent entspricht diese Entwicklung im Wesentlichen den tariflichen Steigerungen der von uns betrachteten vier Jahre. Das 2004 eingeführte EDV-Bibliothekssystem Sisis SunRise beeinflusst besonders 2005 die Ausgabenentwicklung.

Die Planstellen verlaufen im Prüfungszeitraum stabil bei rund 44,0 vollzeitverrechneten Stellen (inklusive 7,5 Stellen der SBA). Zum Stichtag 30.06.2006 waren im Bereich „0-5 Medien" einschließlich außerplanmäßigen Stellen und Bürgerfunk 62 Mitarbeiter beschäftigt. Aufgrund der städtischen Haushaltslage besteht seit vielen Jahren eine externe Wiederbesetzungssperre, so dass frei werdende Stellen entweder gar nicht oder nur durch zeitlich befristete Arbeitsverträge bzw. durch internes Personal besetzt werden konnten. Beeinflusst werden die Personalausgaben zudem durch außerplanmäßig eingesetzte Mitarbeiter, die überwiegend keine bibliotheksspezifischen Tätigkeiten ausüben bzw. krankheitsbedingt ausgefallen sind.

Das Verhältnis der Gebühreneinnahmen zu den bereinigten Personalausgaben im Jahr 2006 (ohne SBA) stellt mit 6,4 % einen interkommunal vergleichsweise niedrigen Wert dar, was auf geringe Entgelte aber auch auf möglicherweise hohe Personalausgaben zurückzuführen ist.

Hinsichtlich der Anzahl der um Bürgerfunk, Anteile der Kulturförderung und SBA bereinigten Stellen je 1.000 Einwohner positioniert sich die Stadtbibliothek interkommunal zum Stichtag 30. Juni 2006 mit einem Wert von 0,18 Stellen über dem Vergleichswert der drei Stadtbibliotheken mit der niedrigsten Stellenanzahl in Höhe von knapp 0,13 Stellen je 1.000 Einwohner, was knapp 11 vollzeitverrechneten Stellen entspricht. Im Bereich der SBA sind zum entsprechenden Zeitpunkt 10,60 vollzeitverrechnete Stellen besetzt, was mit Personalausgaben in Höhe von etwa 500.000 Euro verbunden ist.

Bei der Eingruppierung ist bezogen auf den 30.06.2006 festzustellen, dass sieben Mitarbeiter mindestens den Besoldungsstufen A 12 bzw. Entgeltgruppen 11 zugeordnet sind, was interkommunal einen hohen Wert darstellt. Zu berücksichtigen ist, dass diese Zahl einen außerplanmäßig eingesetzten Mitarbeiter im EDV-Bereich beinhaltet.

In Oberhausen gibt es neben der Zentralbibliothek sechs weitere Außenstellen. Seit der Schließung zweier Stadtteilbibliotheken vor über zwölf Jahren wird zusätzlich ein Bücherbus eingesetzt, der organisatorisch der Stadtteilbibliothek Lirich angeschlossen ist. Wir haben im Rahmen unserer Prüfung festgestellt, dass mit steigender Einwohnerzahl ein wachsendes Angebot von Außenstellen verbunden ist. Eine Korrelation zur Stadtfläche besteht nicht. Insgesamt gibt es eine Bandbreite zwischen null und 17 Außenstellen. Unterteilen wir die kreisfreien Städte in drei Größenklassen ist folgendes Ergebnis festzustellen:

Anzahl von Standorten im Jahr 2006 unterteilt nach Einwohnerzahlen		
Einwohnerzahl	Anzahl der Städte	Anzahl der Standorte
bis 200.000	8	0 bis 6
bis 350.000	8	3 bis 11
über 350.000	7	7 bis 17

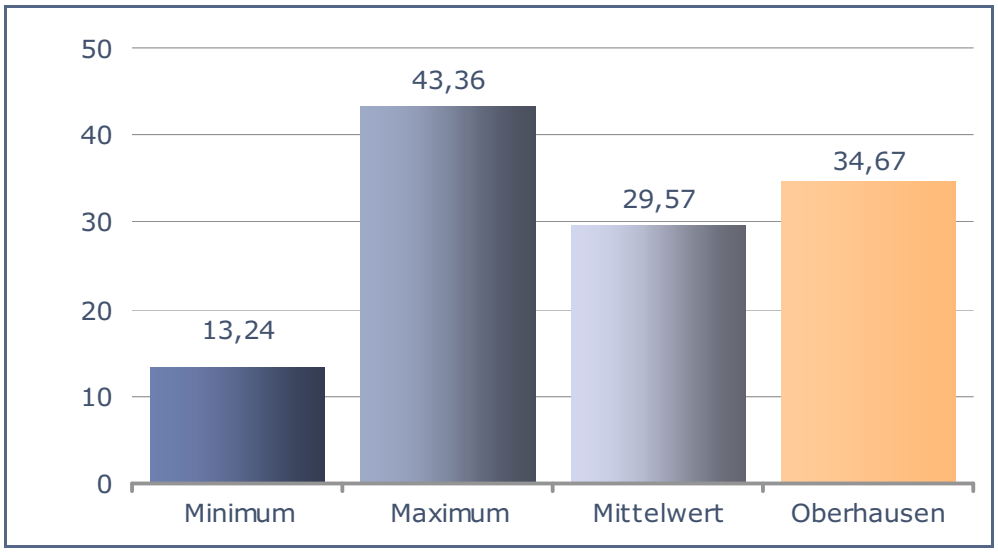
Aus der vorstehenden Tabelle ist das wachsende Niveau an Standorten bei zunehmenden Einwohnerzahlen deutlich zu erkennen, wobei es innerhalb der dargestellten Größenklassen starke Schwankungen gibt. Oberhausen nimmt in der Größenklasse bis 350.000 Einwohner mit sechs Außenstellen einen oberen Rang ein. Auch wenn zwei Stadtteilbibliotheken in schulischen Gebäuden verhältnismäßig günstig untergebracht sind, belastet die dezentrale Bibliotheksstruktur den städtischen Haushalt in Oberhausen nachhaltig, zumal unter NKF kalkulatorische Kosten anzusetzen sind. Angesichts der Haushaltslage ist eine Orientierung am Minimalwert der Größenklasse und mithin der Verzicht auf Außenstellen in Oberhausen erforderlich.

Feststellung

Die Stadt Oberhausen verfügt über sechs Stadtteilbibliotheken, was interkommunal eine vergleichsweise hohe Dezentralität darstellt.

Die Stadtbibliothek bietet seinen Besuchern ein umfangreiches zeitliches Angebot an (9.537 Jahresöffnungsstunden laut DBS-Statistik 2006). Bereinigt um die nur Schülern zur Verfügung stehenden Zeiten am Bertha-von-Suttner-Gymnasium und am Käthe-Kollwitz-Berufskolleg ergibt sich folgendes Ergebnis:

Öffnungsstunden 2006 je 1.000 Einwohner



Im interkommunalen Vergleich befindet sich die Stadtbibliothek Oberhausen im oberen Bereich unseres Vergleichs, so dass sich der hohe Personaleinsatz in entsprechend längeren Öffnungszeiten widerspiegelt. Diese dezentrale Struktur, die für Bürgernähe, Kundenfreundlichkeit und ein qualitativ hohes Leistungsangebot spricht, ist wünschenswert, hat jedoch ihren Preis. Insgesamt bieten elf kreisfreie Städte ihren Bürgern geringere Außenstellen als auch Jahresöffnungsstunden an.

Feststellung

Wir stellen fest, dass die Stadtbibliothek Oberhausen bei der Anzahl der Stellen je 1000 Einwohner, der Anzahl der Außenstellen und den Jahresöffnungsstunden ein im interkommunalen Vergleich gehobenes Angebot bietet.

Darstellung von Leistungsdaten

Einen personalintensiven Bereich stellen die bibliothekarischen Aufgaben Bestandsaufbau und Bestandspflege dar. Mit einer Erneuerungsquote von 8,31 % im Jahr 2006 liegt die Stadtbibliothek Oberhausen im oberen Bereich des interkommunalen Vergleichs. Dabei wird ein gezieltes Angebot für die Besucher anhand fachlicher Kompetenz und Erfahrungswerte ausgewählt. Die in enger Zusammenarbeit mit dem örtlichen Buchhandel neu beschafften Bücher werden intern katalogisiert und etikettiert. Eine enge Zusammenarbeit mit dem Einkaufszentrum für Bibliotheken GmbH (EKZ) gibt es bisher nicht. Bei der Betrachtung von Um-

fang und Qualität der Dienstleistung haben wir einige Bezugsgrößen analysiert, die hierzu eine Aussage treffen sollen.

Entwicklung der Bestands- und Benutzungsstruktur der Stadtbücherei Oberhausen				
Jahr	Medienbestand		Ausleihen	
	Literatur	Non-Book-Medien	Literatur	Non-Book-Medien
2003	230.474	16.441	762.955	235.151
2004	227.772	25.697	749.817	227.175
2005	226.334	26.341	727.116	257.405
2006	228.959	20.589	698.463	282.395

Die obige Tabelle dokumentiert, dass die Non-Book-Medien von einer wachsenden Nachfrage gekennzeichnet sind, während die Ausleihzahlen für Literatur abnehmend verlaufen. Die Entleihen insgesamt bewegen sich 2006 auf einem Niveau von rd. 980.000. Einwohnerbezogen stellen wir mit 4,50 Entleihungen im Jahr trotz des gehobenen Leistungsangebotes (Jahresöffnungsstunden, Anzahl Außenstellen) im Vergleich fest, dass Oberhausen nur eine mittlere Positionierung erreicht. Das mag zum Teil an der Lage der Zentralbibliothek und Parkplatzsituation liegen, die für „Laufkundschaft" wenig attraktiv ist.

Die Entwicklung der Bestandszahlen steht im direkten Zusammenhang mit konstanten Haushaltsmitteln für die Medienbeschaffung, die bei einem allgemein steigenden Preisniveau auf ein differenzierteres Angebot ausgerichtet werden müssen. Der Umschlag, die Gesamtbetrachtung von Entleihen im Verhältnis zum Medienbestand, nimmt im gleichen Zeitraum von 4,31 auf 3,79 ab. Ein wachsender Zuschussbedarf steht damit einer abnehmenden Nachfrage Entleihungen gegenüber. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Stadtbibliothek, neben den Ausleihen, zunehmend im virtuellen Bereich von Besuchern genutzt wird.

Die Stadtbibliothek ist im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit bei verschiedenartigen und zahlreichen Veranstaltungen aktiv. Angefangen von Lesungen, über verschiedene Führungen, Ausstellungen bis hin zur Nacht der Bibliotheken. Vor dem Hintergrund der Leseförderung bewerten wir dieses Engagement grundsätzlich positiv, jedoch sollte auf Kostendeckung und verstärkt auf ehrenamtliches Engagement zurückgegriffen werden. Die Literarische Gesellschaft als Förderverein unterstützt die Stadtbibliothek bereits seit 1983 dabei, die Lesekultur zu fördern.

Feststellung

Die Leistungskennzahlen und deren zeitliche Entwicklung für die Stadtbibliothek Oberhausen deuten trotz abnehmender Nachfrage Entleihungen insgesamt auf ein nachfrageorientiertes Medien- und Dienstleistungsangebot hin.

Darstellung der Einnahmesituation

Die Zuschussentwicklung wird darüber hinaus maßgeblich von den Entgelt – bzw. Gebühreneinnahmen geprägt.

Entgelte und sonstige Einnahmen im UA 352				
Angaben in Euro				
	2003	2004	2005	2006
Entgelte	145.602	129.744	134.442	124.211
Sonstige Einnahmen	39.564	67.555	35.395	88.881
Summe Einnahmen	185.166	197.299	169.837	213.092

Die Einnahmen der Stadtbibliothek Oberhausen haben im Eckjahreszeitraum 2003 / 2006 zwar um knapp 28.000 Euro zugenommen, die Steigerung ist jedoch allein durch Mehreinnahmen im Zuschussbereich (Zuschüsse der Landesfunkanstalt) zurückzuführen. Die Entgelte nehmen im gleichen Zeitraum um rd. 21.000 Euro bzw. knapp 15 Prozent ab.

Nach der Benutzungs- und Gebührenordnung vom 19. Juni 2006 erhebt die Stadtbibliothek einen Erwachsenen-Jahresbeitrag in Höhe von zehn Euro, was interkommunal den Minimalwert darstellt, wie die nachfolgende Grafik verdeutlicht.

Jahresbeiträge für die Stadtbibliotheken im interkommunalen Vergleich 2006			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Oberhausen
10,00	21,00	13,86	10,00

Neben dem Jahresbeitrag für die Ausleihe gibt es weitere Entgeltregelungen u. a. für Dienstleistungen und Versäumnisse. Aktuell hat der Rat der Stadt Oberhausen am 3. September 2007 eine neue Benutzungs- und Entgeltordnung beschlossen, die eine leichte Anhebung des Jahresbeitrags auf 12 Euro, aber auch zusätzliche Ermäßigungstatbestände (Inhaber mit Oberhausen-Pass zahlen 6 Euro, quartalsweise Mitgliedschaft) vorsieht. Eine Jahresmitgliedschaft, die sich ohne Kündigung des Mitglieds automatisch um ein weiteres Jahr verlängert, gibt es bisher nicht. Ein derartiges Verfahren würde aus unserer Sicht die Kunden län-

gerfristig an die Stadtbibliothek binden, die Einnahmen stabilisieren und gleichzeitig den administrativen Aufwand reduzieren.

Positiv bewerten wir das so genannte Bestseller-Entgelt, dass für Titel der aktuellen Bestsellerlisten erhoben wird. Die Bestseller-Ausleihe ist besonders gekennzeichnet und berechtigt für 2,00 EUR/Buch zur Ausleihe bis maximal 4 Wochen. Verlängerungen und Vormerkungen sind hier nicht möglich. Neben einem geringeren Verwaltungsaufwand und höheren Einnahmen ist durch diese Regelung auch ein erhöhter Umschlag für die Stadtbibliothek festzustellen.

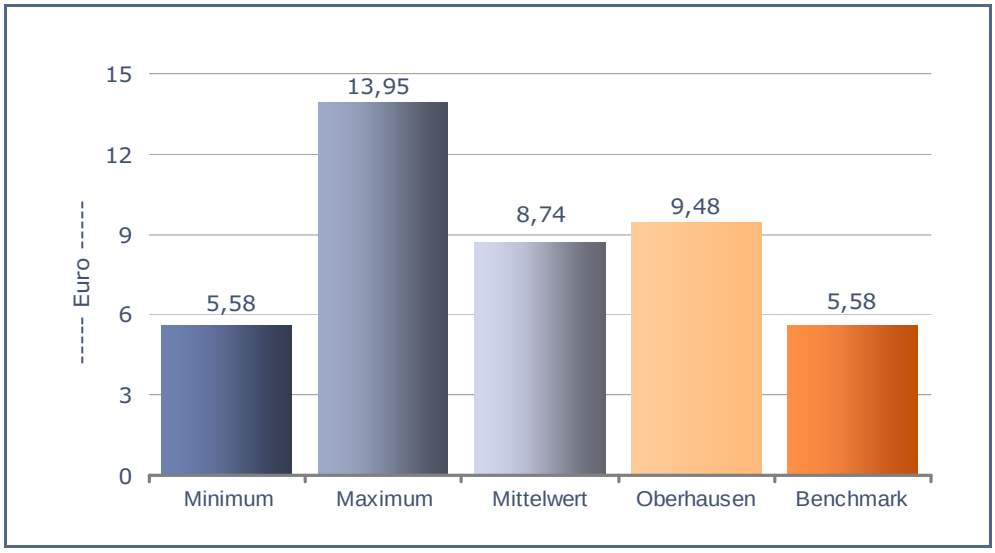
Feststellung

Wir stellen fest, dass die Stadtbibliothek Oberhausen für ein gehobenes Leistungsangebot niedrige Entgelte erhebt.

Kiwi-Kennzahl „Zuschussbedarf Bibliothek"

Die Kennzahl gibt den bereinigten Zuschussbedarf je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006 an. Neben den eingangs erwähnten Bereinigungen der Jahresrechnung haben wir auf die mit der Personalabteilung und dem geprüften Bereich 0-5 Medien abgestimmten Personallisten abgestellt. Die Sachausgaben der Schulbibliothekarischen Arbeitsstelle als auch für den Bereich Bürgerfunk sind anteilig berücksichtigt worden:

Zuschussbedarf je Einwohner für die Stadtbibliothek Oberhausen im Jahr 2006 im interkommunalen Vergleich



Durch eine Klassierung wollen wir die Ergebnisse beim Zuschussbedarf je Einwohner durch eine Häufigkeitsverteilung der Vergleichswerte transparenter gestalten:

Zuschussbedarf für die öffentliche Bibliotheken je Einwohner im Jahr 2006		
Ergebnisse in Klassen		
bis 8,00 Euro	ab 8,01 bis 9,40 Euro	über 9,40 Euro
8 Städte	9 Städte	6 Städte

Im interkommunalen Vergleich weist die Stadtbibliothek Oberhausen einen erhöhten Zuschussbedarf auf und positioniert sich in der obersten Klasse.

Die Stadtbibliothek Oberhausen gehört dem Deutschen Bibliotheken Verband (DBS) und der „AG-Großstadt" an, in der sich die Bibliotheken der kreisfreien Städte zusammengeschlossen haben. Enge interkommunale Zusammenarbeiten auf bestimmten Arbeitsgebieten mit anderen Stadtbibliotheken gibt es bisher nicht.

Kooperationen oder gar Zusammenschlüsse z. B. zwischen Fachbereichen oder in Form von Zweckverbänden müssen geplant, gestaltet und in ihren Wirkungen lenkbar sein, um einen optimalen Nutzen für Kunden und Kommunen zu erzielen. Eine denkbare Kooperationsmöglichkeit könnte mit der räumlich ebenfalls im Bert-Brecht-Haus untergebrachten Volkshochschule bestehen (z. B. benötigte Bücher für den Sprachenunterricht, gemeinsam ausgerichtetes Bildungsangebot). Eine weitere Möglichkeit Synergieeffekte zu schaffen und gleichzeitig die Effizienz des Bildungsangebotes zu stärken, bietet sich durch eine interkommunale Zusammenarbeit mit benachbarten Stadtbibliotheken an. Angesichts der angespannten Haushaltslage und der schwachen Ausgabendeckungsgrade zwischen 5,6 und 7,1 Prozent sollte dies mittelfristig angestrebt werden.

KIWI-Bewertung

Im Kontext des interkommunalen Vergleiches stellt sich die Situation der Stadtbibliothek Oberhausen wie folgt dar:

Ist-Zustand:

- Wachsender Zuschussbedarf im Prüfungszeitraum um knapp 300.000 Euro;
- Zuschussbedarf je Einwohner liegt mit 9,48 Euro im Jahr 2006 in der obersten Klassierung;
- Dezentrale Struktur mit insgesamt sieben Bibliotheken im gesamten Stadtgebiet bei umfangreichen Jahresöffnungsstunden;
- Örtliche Besonderheit der Schulbibliothekarischen Arbeitsstelle;
- Geringes Verhältnis der Gebühreneinnahmen zu den bereinigten Personalausgaben;
- Es steht ein umfangreiches Leistungsangebot zur Verfügung;
- Der Umschlag verläuft bei wachsendem Zuschussbedarf abnehmend; wenig „Laufkundschaft";
- wenig Transparenz bei den Leistungsentgelten Dritter (OGM-Leistungen);

Handlungsmöglichkeiten:

- Senkung von Standards bei Jahresöffnungsstunden, Anzahl von Außenstellen inklusive Bücherbus;
- Reduzierung des Personaleinsatzes;
- kritische Betrachtung der außerplanmäßigen Stellen und der nicht bibliothekarisch qualifizierten Mitarbeiter;
- Überprüfung der Entgeltordnung und Erhöhung der Entgelte;
- organisatorische Zusammenlegungen oder Kooperationen mit anderen „Anbietern", Stadtbibliotheken, Fachbereichen;
- verstärkter Medieneinkauf über die Einkaufszentrale der Bibliotheken GmbH (EKZ);
- gleichzeitig mittel- bis langfristige Verbesserungen der räumlichen Unterbringung und Gestaltung;

- Abbildung aller im Bereich der Stadtbibliothek anfallenden nicht monetären Zuschüsse im Haushalt (Raumkosten);

- Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung inklusive aussagekräftigem Berichtswesen;

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf je Einwohner" der Stadtbibliothek Oberhausen mit dem Index 2.

Potenzialberechnung

Wir haben in diesem Teilbericht Handlungsfelder und -möglichkeiten aufgezeigt, die bei einer konsequenten Umsetzung zu einer Verbesserung der Zuschusssituation der Stadtbibliothek führen werden. Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2006 errechnet sich für die Stadt Oberhausen ein bereinigter Zuschussbedarf in Höhe von 9,48 Euro je Einwohner. Dabei liegt der niedrigste Zuschussbedarf je Einwohner des Jahres 2006 bei einem Wert in Höhe von 5,58 Euro.

Im Vergleich leiten sich für die Stadtbibliothek Oberhausen folgende Potenziale ab:

Quantifizierung Potenzial –Stadtbibliothek Oberhausen-	
Bezeichnung	**Beträge in Euro**
Benchmark (niedrigster Zuschussbedarf je Einwohner 2006)	5,58
Oberhausen	9,48
Potenzial je Einwohner	3,90
Einwohner	218.181
Potenzial insgesamt	**850.906**

Wie der vorstehenden Tabelle zu entnehmen ist, halten wir nach Analyse der Sachverhalte und unter Bezugnahme auf verschiedene Finanz- und Leistungskennzahlen im interkommunalen Vergleich eine finanzielle Verbesserung des Zuschussbedarfs –zumindest mittelfristig- in Höhe eines Gesamtvolumens von rund 850.000 Euro für erzielbar.

Musikschule der Stadt Oberhausen

Wir haben im Rahmen der überörtlichen Prüfung die nachfolgenden Schwerpunkte in den Blick genommen, die eine Aussage zur Wirtschaftlichkeit der Musikschule insgesamt zulassen und mögliche Ansatzpunkte für Verbesserungen und damit für Zuschussreduzierungen bewirken können. Hierbei nehmen wir ausdrücklich keine inhaltliche oder pädagogische Bewertung des Musikschulangebotes und der Unterrichte vor.

Neben dem Zuschussbedarf in Relation zum Einwohner und dessen zeitlicher Entwicklung betrachten wir insbesondere

- die Selbstfinanzierungsquote,
- die Entgelthöhen für Einzel- und Gruppenunterricht,
- das Verhältnis Einzel- zu Gruppenunterricht im Vokal- und Instrumentalbereich sowie
- das Stellenverhältnis von Honorarkräften zu tariflich beschäftigten Lehrkräften.

Zu diesen Bereichen führen wir interkommunale Kennzahlenvergleiche durch, aus denen wir in Abhängigkeit zur erreichten Positionierung, dem jeweiligen Leistungsspektrum der Musikschule sowie weiterer kommunale Strukturdaten und örtlicher Besonderheiten einen Benchmark berechnen, der das Einsparpotenzial für diesen Bereich beziffert.

Neben den Ergebnissen der Jahresrechnung im Verwaltungshaushalt haben wir hierzu eine Sichtung der VDM-Statistiken, weiterer interner Unterlagen der Musikschule sowie Beschlüsse der Verwaltung und der Ratsgremien in unsere Prüfung einbezogen. Ferner haben wir Gespräche mit der Schulleitung und weiteren Verantwortlichen in der Verwaltung geführt. Die verwendeten Daten zur Kennzahlenerhebung haben wir mit den Verantwortlichen vor Ort abgestimmt.

Projekt „Jedem Kind ein Instrument (JEKI)"

Die weitere Entwicklung des Zuschussbedarfs und der Leistungskennzahlen für die Musikschule Oberhausen werden in den nächsten Jahren maßgeblich durch das Landesprogramm „Jedem Kind ein Instrument" (JEKI) beeinflusst. Das Programm ist ein musikpädagogisches Angebot

für Grundschüler in den Ruhrgebietskommunen im Rahmen der Kulturhauptstadt 2010. Mit Beginn des Schuljahres 2007/2008 wurden aufgrund der großen Nachfrage bereits Gruppen an insgesamt 16 Grundschulen eingerichtet. Das bisherige Angebot konnte mit dem vorhandenen Personal aufgefangen werden. In den kommenden Jahren gehen die Planungen davon aus, dass sich alle 40 Grundschulen mit etwa 2.000 interessierten Schülern an dem Projekt beteiligen werden. Angesichts einer momentanen Schülerzahl von ungefähr 1.200 wird der Umfang der Projektumsetzung für die städtische Musikschule deutlich. Entsprechend müsste bei einer Fortsetzung des Jeki-Projektes die Personalgewinnung in den nächsten Jahren deutlich ausgeweitet werden.

Des Weiteren ist für das Projekt „JEKI" zu berücksichtigen, dass:

- das Einnahmepotenzial durch die Musikschüler dieses Projektes festgeschrieben und damit begrenzt ist, so dass erste Kalkulationen von einem maximalen Kostendeckungsgrad von ca. 75 Prozent ausgehen und damit zu einem insgesamt steigenden Zuschussbedarf führen werden;

- die Personalgewinnung geeigneter Lehrkräfte innerhalb der Ruhrgebietsregion aber auch darüber hinaus einen starken Wettbewerb auslösen wird. Hilfreich wäre es in diesem Zusammenhang, wenn sich die städtischen Musikschulen hinsichtlich der Höhe der Honorar-Stundensätze verständigen oder auf eine enge Zusammenarbeit einigen würden, um einen Wettbewerb untereinander zu vermeiden.

An dieser Stelle weisen wir angesichts dieses Interessenkonfliktes ausdrücklich darauf hin, dass das JEKI-Projekt ebenso wie die gesamte Musikschulförderung zu den grundsätzlich freiwilligen Aufgaben gehört. So wünschenswert das Projekt aus pädagogischer und kulturpolitischer Sicht ist, eine Verpflichtung zur Teilnahme der Kommunen besteht aber nicht. Sollte sie sich dennoch beteiligen, sind wir der Auffassung, dass dieses Angebot zumindest kostendeckend durchzuführen ist. Dies bedeutet, fehlende Kostendeckung ist durch eine anderweitige Finanzierung oder durch Deckungsbeiträge anderer Angebote sicherzustellen.

Analyse der vorgefundenen Situation

Die Musikschule Oberhausen ist organisatorisch dem Dezernat 4 –Sport, Gesundheit und Kultur- zugeordnet. Der Leiter der Musikschule ist in Personalunion und zu gleichen Stellenanteilen Leiter des städtischen Kulturbüros. Dort wird u. a. die freie kulturelle Szene beraten, werden Vorschläge der städtischen Kulturförderung ausgearbeitet, Veranstaltungen organisiert und eine Reihe von Künstlerkontakten geschaffen. Die Musikschule ist in gemieteten Räumen „Im Lipperfeld" untergebracht. Bei der Gestaltung der Räumlichkeiten hat die Musikschule eigene Vorstellungen umsetzen können. Neben Verwaltungsräumen verfügt sie dort über einen Teil ihrer Unterrichtsräumlichkeiten.

Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben im Unterabschnitt 333				
Bezeichnung	Haushaltsjahr			
	2003	2004	2005	2006
	Angaben in Euro			
Einnahmen	337.061	347.408	351.993	360.842
davon innere Verrechnungen	0	0	0	0
davon kalkulatorische Einnahmen	0	0	0	0
davon sonstige Bereinigungen	0	0	0	0
bereinigte Einnahmen	**337.061**	**347.408**	**351.993**	**360.842**
Ausgaben	1.224.464	1.308.654	1.180.057	1.250.963
davon innere Verrechnungen	0	0	0	0
davon kalkulatorische Ausgaben	0	0	0	0
davon Gebäudeunterh. (Gr. 50)	3.794	22.788	0	1.138
davon Mieten (Gr. 53)	71.862	133.482	83.705	83.309
davon Bewirtschaftung (Gr. 54)	6.131	5.844	3.583	1.099
davon OGM Leistungen (Gr. 571)	113.247	99.968	45.257	33.940
bereinigte Ausgaben	**1.029.430**	**1.046.572**	**1.047.512**	**1.131.477**
bereinigter Zuschuss	**692.368**	**699.163**	**695.518**	**770.635**
bereinigter Deckungsgrad in %	**32,7**	**33,2**	**33,6**	**31,9**

Die Fachbereiche, Ämter, Dienststellen und Institute der Kommunen besitzen, soweit sie im städtischen Haushalt geführt werden, im Regelfall nicht die Steuerungsmöglichkeiten und Ressourcenverantwortung, die es ihnen gestattet, auf die von uns bereits beschriebenen Bereinigungspositionen Einfluss zu nehmen.

Die Leistungsentgelte an die OGM in Form von Rechnungsjournal, Projektkosten und Nutzungsentgelte (Gr. 5717 und 5719) werden vielerorts über innere Verrechnungen abgewickelt und sind daher ebenfalls zu bereinigen. Im Prüfungszeitraum sind die Ausgaben von rd. 113.000 Euro auf 33.000 Euro gesunken. Die Entwicklung ergibt sich durch eine der Musikschule nicht bekannte Veränderung des Umlageschlüssels. Den Zahlungen an die OGM liegen klare Aufträge und transparente Rechnungen nicht zu Grunde. Auf die Ausführungen im Berichtsteil Finanzen bzw. Gebäudewirtschaft wird verwiesen.

Zuschuss je Einwohner im intrakommunalen Verlauf

Der von uns nachfolgend dargestellte Zuschussbedarf im Zeitreihenvergleich bildet folglich das operative Ergebnis der städtischen Musikschule ab.

Zuschussbedarf der Musikschule in Oberhausen je Einwohner in den Jahren 2003 bis 2006

Jahr	Zuschussbedarf gesamt in Euro	Einwohner	Zuschussbedarf je Einwohner in Euro
2003	692.368	220.033	3,15
2004	699.163	219.309	3,19
2005	695.518	218.898	3,18
2006	770.635	218.181	3,53

Die Tabelle lässt eine Steigerung des Zuschussbedarfs im Eckjahresvergleich 2003 / 2006 von ca. 77.000 Euro erkennen, was einer prozentualen Zunahme in Höhe von etwa 11 Prozent entspricht. Die Entwicklung ist u. a. durch steigende Beiträge zur Versorgungskasse für Angestellte (knapp 10.000 Euro), die zusätzliche Beschäftigung von Honorarkräften bei wachsenden Jahreswochenstunden (rd. 30.000 Euro) als auch durch wachsende sonstige Ausgaben (ca. 34.000 Euro) beim Bürobedarf, bei der Unterrichtsliteratur und EDV Instandhaltungen begründet.

Die Anzahl von 30 fest angestellten Mitarbeitern verläuft im Prüfungszeitraum stabil. Zum Stichtag 30.06.2006 waren im Bereich „0-6 Musikschule" 18,62 vollzeitverrechnete Mitarbeiter beschäftigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einzelne Mitarbeiter anteilig für die Internationalen Sinfonietage Oberhausen und für das Kulturbüro tätig sind (ca. 1,25 vollzeitverrechnete Stellen). Es besteht seit 2001 eine externe Wiederbesetzungssperre, so dass frei werdende Stellen entweder gar nicht oder

nur durch zeitlich befristete Arbeitsverträge besetzt werden konnten. Anders als beispielsweise bei der Stadtbibliothek sind bei der Musikschule keine außerplanmäßigen Stellen eingerichtet worden.

Das Verhältnis der Entgelte zu den bereinigten Personalausgaben im Jahr 2006) stellt mit knapp 35,0 % einen interkommunal vergleichsweise niedrigen Wert dar, was auf geringe Entgelte aber auch auf möglicherweise hohe Personalausgaben zurückzuführen ist. Im Eckjahresvergleich 2003 / 2006 ist trotz Anpassung der Entgeltordnung im Jahr 2006 kein positiver Trend zu erkennen.

Darstellung der Einnahme-Situation

Entgelte und sonstige Einnahmen im UA 333				
Angaben in Euro				
	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Kursentgelte	331.824	337.700	333.628	322.740
Entgelte bei Veranstaltungen	1.453	5.632	438	14.012
Entgelte für Projektarbeit	0	0	6.133	13.822
Sonstige Einnahmen	3.784	4.076	11.793	10.268
Summe Einnahmen	337.061	347.408	351.992	360.842

Im Eckjahresvergleich 2003 / 2006 steigen die gesamten Einnahmen um rd. 27.000 Euro. Die Entwicklung wird einerseits durch gestiegene Schülerzahlen (ca. 4,7 Prozent) und Jahreswochenstunden beeinflusst, andererseits durch wachsende Landeszuwendungen im Jahr 2006 (ca. 10.000 Euro). Während die Veranstaltungs- und sonstigen Entgelte in diesem Zeitraum um knapp 27.000 Euro steigen, nehmen die Kursentgelte trotz Gebührenanpassung zum 01. Juli 2006 um 9.000 Euro ab. Eine mögliche Ursache kann an den in § 8 Abs. 3 benannten Ermäßigungstatbeständen liegen, wonach u. a. bei Mehrfachbelegungen bzw. Geschwisterunterricht 20 Prozent als auch bei Vorliegen des Oberhausen-Passes 50 Prozent ermäßigt werden.

Eine Aufnahme- bzw. Verwaltungsgebühr wird im Gegensatz zu anderen Musikschulen in Oberhausen nach der aktuellen Benutzungs- und Entgeltordnung vom 19. Juni 2006 nicht erhoben. Die Erhebung einer Aufnahmegebühr kann dazu beitragen, den Verwaltungsmehraufwand durch häufig kurzfristige „Aussteiger" zumindest teilweise zu decken. Für das Erkennen etwaiger Einnahmepotenziale haben wir nachfolgend die Höhe der Gebührensätze für Unterrichtsformen interkommunal verglichen, in

denen sich die höchsten Schülerbelegungen befinden. Die Gebührensätze bzw. Zuschläge für den Erwachsenenbereich sind in diesem Vergleich nicht enthalten. Maßgebend sind die Gebührensätze des Jahres 2006.

Interkommunaler Vergleich monatlichen Gebühren nach Unterrichtsformen in Euro im Jahr 2006				
Unterrichtsform- u. –Länge	**Minimum**	**Maximum**	**Mittelwert**	**Ober-hausen**
MFE, 60 Min.	14,40	24,00	19,22	17,50
Instrumental-/ Vokalbereich				
EinzelU, 30 Min.	37,00	65,50	46,58	38,00
EinzelU, 45 Min.	54,00	90,00	66,32	54,00
2er GrpU, 45 Min.	27,00	52,50	36,99	31,00
3er GrpU, 45 Min.	20,00	39,65	28,06	23,00
4 u. mehr GrpU, 45 Min.	20,50	39,65	26,25	23,00

Die Tabelle verdeutlicht, dass in Oberhausen landesweit vergleichsweise niedrige Entgelte erhoben werden. In allen dargestellten Bereichen bestehen allein zum interkommunalen Mittelwert Potenziale zwischen 1,70 Euro und 12,30 Euro. Bei der nachfolgenden tabellarischen Darstellung haben wir zusätzlich soziale Strukturen berücksichtigt. In den Vergleich sind nur Städte einbezogen worden, die eine vergleichbare Sozialstruktur aufweisen:

interkommunaler Vergleich der Gebühren nach sozialen Aspekten und Unterrichtsformen in Euro im Jahr 2006*				
Unterrichtsform- u. –Länge	**Minimum**	**Maximum**	**Mittelwert**	**Ober-hausen**
MFE, 60 Min.	17,50	21,80	20,10	17,50
Instrumental-/ Vokalbereich				
EinzelU, 30 Min.	37,00	40,00	38,34	38,00
EinzelU, 45 Min.	43,00	62,00	55,63	54,00
2er GrpU, 45 Min.	30,50	35,00	33,75	31,00
3er GrpU, 45 Min.	23,00	31,00	30,42	23,00
4 u. mehr GrpU, 45 Min.	18,50	30,50	27,50	23,00

* Darstellung ohne Städte mit Einheitsgebühr

Die Vergleiche dokumentieren, dass auch unter sozialen Aspekten ein rechnerisches Potenzial in allen Bereichen des Instrumental- und Vokal-

bereiches besteht. In keiner Unterrichtsform wird auch nur der Mittelwert erreicht. Unter Berücksichtigung der Schülerbelegungen für 2006 errechnet sich ein Mindestpotenzial in Höhe von knapp 70.000 Euro.

Feststellung

Wir stellen fest, dass die Musikschule Oberhausen für ihr Leistungsangebot zu geringe Entgelte erhebt. Es bestehen im interkommunalen Vergleich unter Berücksichtigung der Sozialstruktur in allen Unterrichtsformen Anpassungspotenziale. Eine Aufnahme- bzw. Verwaltungsgebühr wird nicht erhoben.

Die Musikschule Oberhausen wendet sich nach ihrem aktuellen Leitbild an möglichst alle Generationen mit individuell gestalteten Inhalten. Dabei nimmt der Erwachsenenunterricht (Seniorenbereich) im betrachteten Zeitraum spürbar um 44 Schüler (ca. 40 Prozent) zu. Die Musikschule erhebt nur für Erwachsene über 21 Jahren einen Zuschlag von 30 Prozent auf das jeweilige Entgelt. Die überwiegende Zahl der Kurse ist dennoch nicht kostendeckend.

Dem öffentlichen Bildungsauftrag entsprechend soll die Musikschule insbesondere Kinder und jugendliche Menschen an die Musik heranführen, die Musikalität anregen als auch musikalische Talente finden und fördern. Der Erwachsenenunterricht ist aus unserer Sicht keine originäre Aufgabe städtischer Musikschulen und könnte durch andere Anbieter durchgeführt werden. Denkbar wäre beispielsweise, den Erwachsenenunterricht bei voller Kostendeckung an der Volkshochschule anzubieten. Dadurch würden bei der städtischen Musikschule freie personelle und zeitliche Ressourcen bei einem festen Stundenkontingent von zurzeit 471 Jahreswochenstunden geschaffen.

Feststellung

Wir stellen fest, dass der Erwachsenenunterricht in Oberhausen zunehmend nachgefragt wird.

Darstellung des Leistungsangebotes

Die Zuschusshöhe einer Musikschule wird neben den Gebührenhöhen und deren Struktur im Wesentlichen vom Verhältnis Einzel- zu Gruppenunterricht geprägt. Die städtische Musikschule Oberhausen arbeitet mit dem Musikschulverwaltungsprogramm Amadé, das eine wünschenswerte Auswertung nach Einzel- und Gruppenunterrichtsstunden bezogen auf Jahreswochenstunden nicht zulässt. Eine Betrachtung des prozentualen Verhältnisses der Schülerbelegungen beim Instrumentalunterricht ist hingegen möglich. Danach ergibt sich im Jahr 2006 bei insgesamt 395 Jahreswochenstunden á 45 Minuten ein interkommunal niedriger Einzelunterrichtsanteil (nach Schülerbelegungen) in Höhe von etwa 39 Prozent.

Eine Orientierung am gegenwärtigen Minimalwert von 30 Prozent Einzelunterrichtstanteil entspricht der in Oberhausen bereits eingeschlagenen Ausrichtung des musikalischen Angebots hin zu einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung. Bei einer Verlagerung des Verhältnisses Einzel- zu Gruppenunterricht auf einen Satz von 30 zu 70 Prozent wären insgesamt etwa 70 Schülerbelegungen betroffen. Den daraus entstehenden Mindereinnahmen beim Einzelunterricht stehen Mehreinnahmen beim Gruppenunterricht gegenüber, die jedoch nicht vollständig aufgefangen werden können. Das wirtschaftliche Potenzial erschließt sich hauptsächlich durch eine Reduzierung von vollzeitverrechneten Stellen. Insgesamt könnte die Musikschule unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Einkommen der Musikschullehrer des Jahres 2006 (unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses) ein Grobpotenzial in Höhe von 50.000 Euro erschließen.

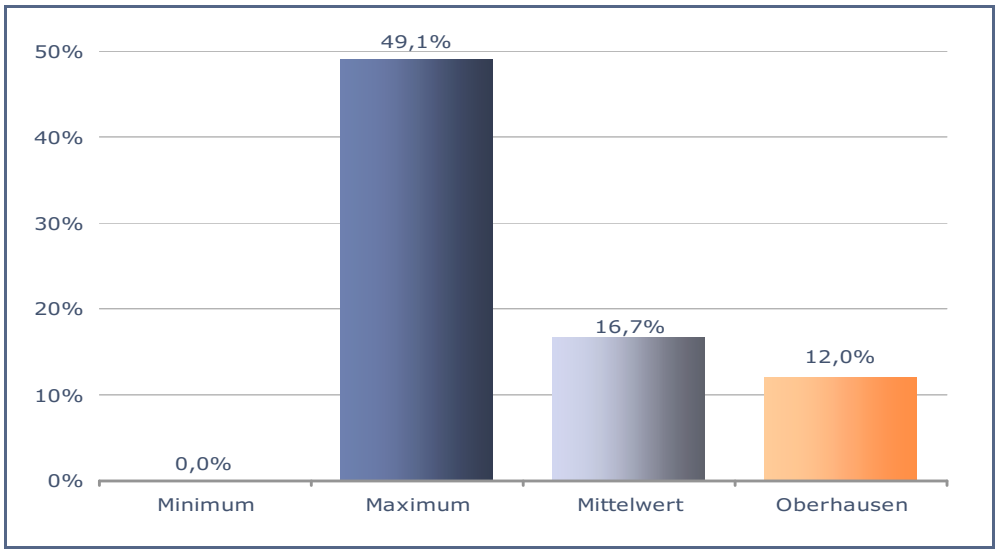
> **Feststellung**
>
> Bei einer weiteren Reduzierung von Einzelunterricht zugunsten von Gruppenunterricht bestehen spürbare wirtschaftliche Potenziale.

Darstellung der Ausgabe-Situation

Generell prägen die Personalausgaben die Ausgabesituation der Musikschulen. Sie bewegen sich auf einem Niveau von etwa einer Million Euro im Jahr. Hinsichtlich der Personalausstattung ist insbesondere das Verhältnis von fest angestellten Mitarbeitern zu Honorarkräften zu beachten, da ein hoher Anteil von Honorarkräften die Ausgabeseite spürbar entlastet.

In Oberhausen hat die Anzahl der Honorarkräfte im Eckjahresvergleich 2003 / 2006 von drei auf acht Beschäftigten zugenommen. Deren Beschäftigungsumfang entspricht nach Rücksprache mit der Musikschulleitung etwa zwei vollzeitverrechneten Stellen. Bezogen auf die Musikschullehrer insgesamt mit einem vollzeitverrechneten Stellenanteil von rd. 16,7 (zum Stichtag 30. Juni 2006) ergibt sich folgendes prozentuales Verhältnis:

Stellenanteile der Honorarkräfte an Vollzeitstellenanteilen für Musiklehrer gesamt



Die Grafik verdeutlicht die aktuelle Situation in den Musikschulen der kreisfreien Städte, in denen wir eine maximale Quote der Honorarkräfte an den Lehrkräften in Höhe von 49 Prozent angetroffen haben. Unsere Prüfungen in den mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen haben gezeigt, dass die dortigen Musikschulen (Regiebetrieb) von der Größe, der Struktur und der pädagogischen Ausrichtung her, durchaus Vergleiche mit denen der kreisfreien Städte zulassen. Dort konnten wir Beschäftigungsquoten bei Honorarkräften von teilweise 80 Prozent und darüber feststellen.

Da wir die arbeitsrechtlichen Aspekte bezüglich der Beschäftigung von Honorarkräften im Zusammenhang mit der Abgrenzung bzw. dem Rechtsanspruch auf ein Dauerarbeitsverhältnis hier nicht vertiefen wollen, empfehlen wir hierzu die rechtliche Entwicklung ggf. über die kommunalen Spitzenverbände und Interessenvertretungen weiter zu verfolgen. Nach unseren Feststellungen kommt es aber immer auf das im Einzelfall ausgestaltete Vertragsverhältnis und seine Anforderungen und Gestaltung an, die ein Honorararbeitsverhältnis zulässig machen. In O-

berhausen wird nur ein geringer Anteil der Unterrichtsstunden durch Honorarkräfte erteilt. Die Höhe der Honorare beläuft sich hier für eine 45- Minuten-Unterrichtseinheit auf 20 bis 25 Euro, was einen interkommunal angemessenen Wert darstellt. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Beschäftigungsverhältnisse zeigt das folgende Beispiel deutlich.

Erhöhung der Honorarsätze und wirtschaftliche Auswirkung an der Musikschule Oberhausen		
Kosten einer Vollzeit-Honorarkraft in Euro/im Jahr 2006	Kosten eines tariflich beschäftigten Musiklehrers (Vollzeit, 2006)	jährliches Potenzial (Vollzeitstelle) bei Beschäftigungswechsel in Euro
31.004	54.021	23.016

Angesichts des verhältnismäßig hohen Zuschussbedarfs für das öffentliche Musikschulwesen als freiwilliges Leistungsangebot und der defizitären Haushaltssituation halten wir einen Anteil von 50 Prozent Honorarkräfte für eine realistische Zielperspektive. Dafür ist es mittelfristig in Oberhausen erforderlich, dass insgesamt acht vollzeitverrechnete Stellen durch Honorarkräfte abgedeckt werden und nur noch 8,66 vollzeitverrechnete Stellen durch tariflich Beschäftigte. Hieraus würde sich ein weiteres Potenzial in Höhe von knapp 138.000 Euro erschließen.

Feststellung

Die Stadt Oberhausen kann seinen Zuschussbedarf durch eine weitere, konsequente Umstellung auf befristete Beschäftigungsverhältnisse nachhaltig verbessern.

In diesem Zusammenhang ist auch der personelle Overhead der Musikschule für Verwaltungs- und Leitungstätigkeiten regelmäßig zu betrachten, der den Zuschussbedarf u. U. stark belasten kann. Hier weist die Musikschule Oberhausen eine mittlere Positionierung von 3,0 Vollzeitstellen (bereinigt um Stellenanteile für die Kulturförderung, Internationale Sinfoniekonzerte) auf. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Mitarbeiter mit fünf wöchentlichen Unterrichtseinheiten für das Jeki-Projekt freigestellt worden ist.

In Oberhausen gibt es keine Dienstvereinbarung bezüglich des Ferienüberhangs. Allerdings werden nach Angaben der Musikschule durch Eigeninitiativen der Lehrkräfte sowie nach Absprache mit der Leitung über die 30 Stundengrenze hinaus Unterrichts- und Projektangebote erbracht.

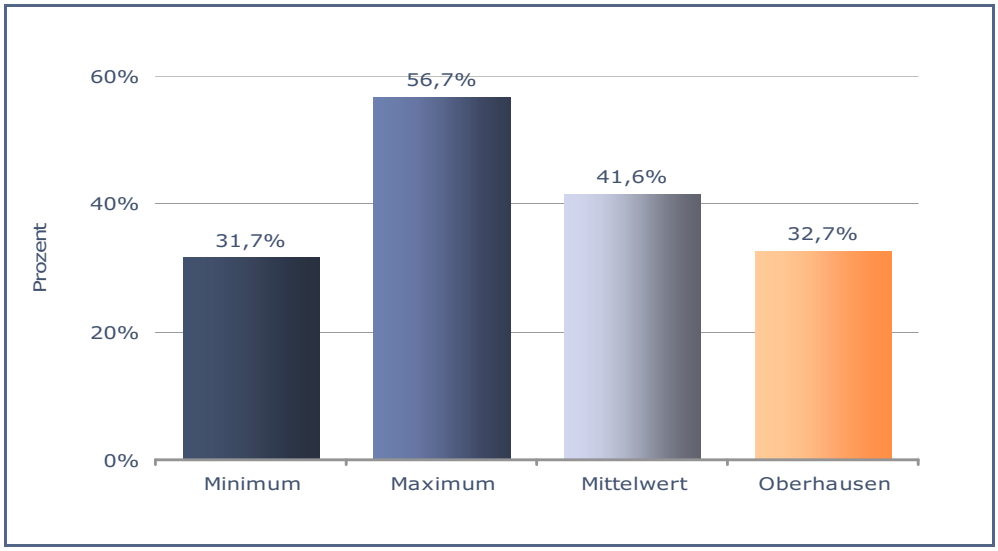
Hierbei handelt sich es fast ausschließlich um öffentlichkeitswirksame Maßnahmen.

Feststellung

Die Musikschule Oberhausen verfügt über einen angemessenen „Verwaltungs-Overhead". Verbindliche und schriftliche Regelungen zum Ferienüberhang bestehen allerdings nicht.

Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Musikschule halten wir neben der Zuschusshöhe in Relation zu den Einwohnern auch die Selbstfinanzierungsquote für ein sehr wichtiges Kriterium. Sie sagt aus, in wie weit es der Musikschule gelingt, ihre Ausgaben durch das operative Geschäft zu decken.

Selbstfinanzierungsquote in Prozent 2006



Bei der Selbstfinanzierungsquote positioniert sich die städtische Musikschule Oberhausen Nahe dem Minimalwert. Dieses Ergebnis korrespondiert mit dem eingangs erwähnten schwachen Verhältnis von Entgelten zu Personalausgaben.

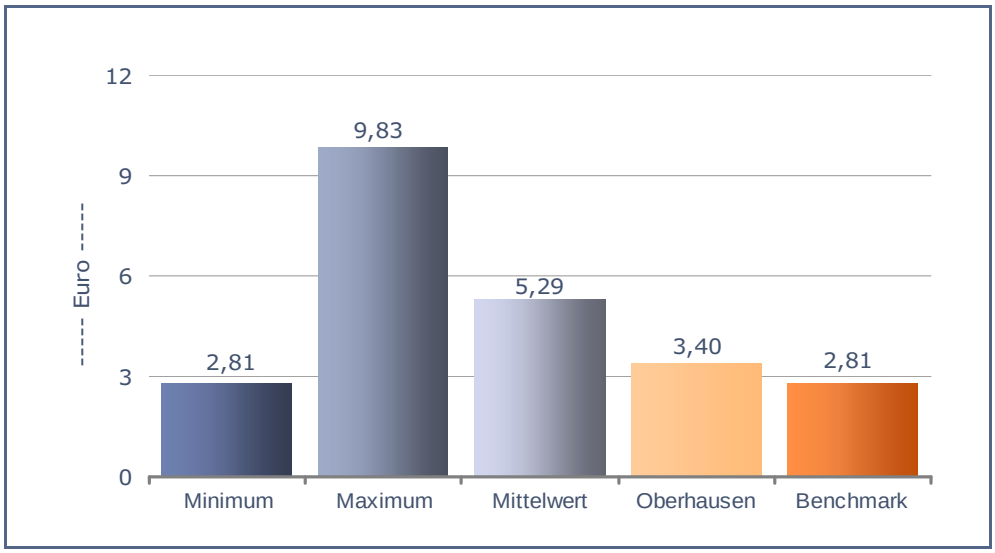
Feststellung

Die Musikschule Oberhausen weist bei der Selbstfinanzierungsquote interkommunal für 2006 ein schwaches Ergebnis aus. Es dokumentiert ein in erster Linie niedriges Einnahmeniveau.

KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf Musikschule"

Die Kennzahl gibt den bereinigten Zuschussbedarf je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006 an. Dabei haben wir unter Berücksichtigung der eingangs erwähnten Bereinigungen neben der Jahresrechnung 2006 auf die mit der Personalabteilung und dem geprüften Bereich 0-6 städtische Musikschule abgestimmten Personallisten abgestellt.

Zuschuss je Einwohner der städtischen Musikschule Oberhausen im interkommunalen Vergleich 2006



Durch eine Klassierung wollen wir die Ergebnisse beim Zuschussbedarf je Einwohner durch eine Häufigkeitsverteilung der Vergleichswerte transparenter gestalten:

Zuschussbedarf für die Musikschulen je Einwohner 2006		
Ergebnisse in Klassen		
bis 4,00 Euro	ab 4,01 bis 6,00 Euro	über 6,00 Euro
9 Städte	7 Städte	7 Städte

Ist-Zustand:

- Äußerst angespannte Haushaltssituation der Stadt Oberhausen;
- Teilnahme am JEKI-Projekt;
- Wachsender Zuschussbedarf bei zunehmenden Schülerzahlen;
- Landesweit niedrige Entgelte;

- Schwache Positionierung bei der Selbstfinanzierungsquote;
- Angebot der Musikschule richtet sich auch an Erwachsene;
- Geringer Anteil von Einzelunterricht im Verhältnis zum Gruppenunterricht;
- Wachsender Einsatz von Honorarkräften;
- Geringe Transparenz bei den OGM-Leistungen;

Handlungsmöglichkeiten:

- Anpassung der Entgelte in allen Unterrichtsformen;
- Einführung einer Aufnahmegebühr;
- Reduzierung bzw. Umorganisation des Erwachsenenunterrichts;
- Weitere Ausrichtung auf den Gruppenunterricht;
- Stärkerer Einsatz zeitlich befristeter Beschäftigungsverhältnisse;
- Kritische Betrachtung des JEKI-Projektes, zeitliche und finanzielle Begrenzung der Ausgaben;
- Abbildung aller im Bereich der Musikschule anfallenden nicht monetären Zuschüsse im Haushalt (Raumkosten)
- Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung inklusive aussagekräftigem Berichtswesen;

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf je Einwohner" der Musikschule Oberhausen mit dem Index 3.

Potenzialberechnung

Wir haben in diesem Teilbericht Handlungsfelder und -möglichkeiten aufgezeigt, die bei einer konsequenten Umsetzung zu einer Verbesserung der Zuschusssituation der städtischen Musikschule führen werden. Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2006 errechnet sich für die Stadt Oberhausen im Bereich der Musikschule ein bereinigter Zuschussbedarf in Höhe von 3,40 Euro je Einwohner. Dabei liegt der niedrigste Zuschussbedarf je Einwohner des Jahres 2006 bei einem Wert in Höhe von 2,81 Euro. Für die Musikschule Oberhausen haben wir folgende Potenziale ermittelt:

Quantifizierung Potenzial –Musikschule Oberhausen-	
Bezeichnung	**Beträge in Euro**
Benchmark (niedrigster Zuschussbedarf je Einwohner 2006)	2,81
Oberhausen	3,40
Potenzial je Einwohner	0,59
Einwohner	218.181
Potenzial insgesamt	**128.727**

Wie der vorstehenden Tabelle zu entnehmen ist, halten wir nach Analyse der Sachverhalte und unter Bezugnahme auf verschiedene Finanz- und Leistungskennzahlen im interkommunalen Vergleich eine finanzielle Verbesserung des Zuschussbedarfs in Höhe eines Gesamtvolumens von knapp 130.000 Euro für erzielbar.

Volkshochschule

Analyse der Situation

Die Volkshochschulen (VHS) stellen einen wichtigen Teil des kulturellen Angebots einer Kommune dar. Der besonderen Stellung der VHS hat der Gesetzgeber durch das Weiterbildungsgesetz NRW Rechnung getragen, in dem er die Weiterbildung zur kommunalen Pflichtaufgabe erklärt hat.

Das Bild der VHS hat sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Neben den klassischen Weiterbildungsangeboten im Sprach- und Kreativ- und Gesundheitsbereich haben die VHS sich als Weiterbildungseinrichtung für die berufliche Bildung und im Bereich der Integration von Migranten etabliert. Einen weiteren wichtigen Baustein bilden die Kurse zum nachträglichen Erwerb von Schulabschlüssen, die an vielen Volkshochschulen angeboten werden.

Finanziert werden Volkshochschulen zum einen über den (rückläufigen) Landeszuschuss, über Teilnehmergebühren und den kommunalen Zuschuss. Die Teilnehmergebühren setzen sich aus den Gebühren für die klassischen Weiterbildungsangebote und solchen für Drittmittelmaßnahmen (Firmenschulungen, Seminare und Angebote in Zusammenarbeit mit der Agentur für Arbeit etc.) zusammen.

In unserer Prüfung erheben wir ausgewählte steuerungsrelevante Kennzahlen, die wir interkommunal vergleichen.

Die von uns intra- und interkommunal ermittelten Kennzahlen

- Zuschussbedarf je Einwohner
- Zuschussbedarf je Teilnehmer
- Durchführungsquote
- Selbstfinanzierungsquote

geben Hinweise auf die Entwicklung der VHS Oberhausen im Prüfungszeitraum und die Positionierung im interkommunalen Vergleich der VHS in den kreisfreien Städten.

Der Bereich „0-9-Volkshochschule" ist wie die Stadtbibliothek und Musikschule organisatorisch dem Dezernat 4 –Sport, Gesundheit und Kultur

zugeordnet. Neben der sich gemeinsam mit der Zentralbibliothek im Bert-Brecht-Haus befindenden Volkshochschule verteilen sich in Oberhausen etwa 30 weitere Unterrichtsstätten über die Stadtteile Alt-Oberhausen, Sterkrade und Osterfeld. Die Räumlichkeiten werden in verschiedenen Gebäuden wie beispielsweise in Schulen, Bürgerzentren, im Schloss Oberhausen und sonstigen Gebäuden vorgehalten.

Die Volkshochschule Oberhausen hält ein umfangreiches Bildungsangebot vor, das sich neben den klassischen Kursangeboten

- im Sinne des Weiterbildungsgesetzes (WbG) (UA 3500),
- auf Sondermaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (UA 3501)
- mit einem besonderen Schwerpunkt auf die berufliche Qualifizierung für Jugendliche und junge Erwachsene (UA 3502)

ausrichtet. In Zusammenarbeit mit der Agentur für Arbeit werden hier berufsvorbereitende Lehrgänge angeboten, die aus den Elementen Berufswahlentscheidung, Qualifizierung (berufspraktisch als auch –theoretisch) und Eingliederung in betriebliche Arbeit bestehen. Der Teilnehmerkreis ist auf arbeitslose Jugendliche und junge Erwachsene (unter 25 Jahre) beschränkt. Zusätzlich bietet die Volkshochschule für Auszubildende mit schulischen, sozialen und persönlichen Problemen Förderunterricht als ausbildungsbegleitende Hilfe an. Die Teilnahme in beiden Bereichen ist kostenlos. Der Betätigungsumfang auf diesem Gebiet ist in Oberhausen vergleichsweise stark ausgeprägt. Weder die Teilnehmer noch die Unterrichtseinheiten sind bisher in den DVV-Statistiken enthalten.

Empfehlung

Wir empfehlen, den Bereich Jugendberufsförderung (UA 3502) in Zukunft statistisch mit zu erfassen, um das volle Leistungsspektrum der VHS Oberhausen transparent darzustellen. Für diesen Bereich sollte eine zusätzliche „Erfolgskontrolle" eingeführt werden, um den Mitteleinsatz und Leistungen besser dokumentieren zu können.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich im Unterabschnitt 350 (3500, 3501 und 3502) die Einnahmen und Ausgaben unter Berücksichtigung der Bereinigungen (siehe oben) in den Jahren 2003 bis 2006 entwickeln. Dafür haben wir die bis einschließlich 2004 in den Unterabschnitten 3560 (Sondermaßnahmen nach dem AFG; jetzt 3501) bzw. 3570 (VHS-Sonderlehrgänge; jetzt 3502) gesammelten Werte zur besseren Lesbarkeit tabellarisch bereits für 2003 und 2004 dem Unterabschnitt 350 zugeordnet.

Rechnungsergebnisse VHS Oberhausen –UA 350-				
Bezeichnung	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Einnahmen	2.413.869	2.442.303	1.897.476	2.319.845
davon innere Verrechnungen	0	0	0	0
davon kalkulatorische Einnahmen	0	0	0	0
davon sonstige Bereinigungen	0	0	0	0
bereinigte Einnahmen	**2.413.869**	**2.442.303**	**1.897.476**	**2.319.845**
Ausgaben	4.025.676	4.237.208	3.939.505	4.391.426
davon innere Verrechnungen	0	0	0	0
davon kalkulatorische Ausgaben	0	0	0	0
davon Gebäudeunterhaltung (Grp. 50)	8.611	20.093	74.676	73.261
davon Mieten (Grp. 53)	235.952	208.198	235.830	246.650
davon Bewirtschaftung (Grp. 54)	167.039	165.140	177.310	103.289
davon OGM Leistungen (Gr. 571)	250.896	280.767	143.825	466.957
bereinigte Ausgaben	**3.363.179**	**3.563.010**	**3.307.864**	**3.501.269**
bereinigter Zuschussbedarf	**949.310**	**1.120.707**	**1.410.388**	**1.181.424**
bereinigter Deckungsgrad in %	**71,8**	**68,6**	**57,4**	**66,3**

Im Eckjahresvergleich 2003 / 2006 nehmen die Einnahmen um knapp 100.000 Euro ab, während auf der Ausgabenseite ein Anstieg von etwa 140.000 Euro festzustellen ist. Diese Entwicklung ergibt sich, ebenso wie der Einnahmeeinbruch im Jahr 2004, hauptsächlich durch abnehmende Zuschüsse der Agentur für Arbeit im Bereich Jugendarbeitsförderung (UA 3502). Die sinkenden Zuschüsse (rd. 190.000 Euro) konnten im Betrachtungszeitraum nicht vollständig durch zusätzliche Einnahmen aufgefangen werden. Die Ausgabensteigerung wird hauptsächlich durch zunehmende Personalausgaben in Höhe von ca. 120.000 Euro verursacht, was einer tariflich bedingten prozentualen Zunahme von etwa 3,9 Prozent entspricht.

Wir haben zusätzlich die OGM Leistungen bereinigt, da derartige Ausgaben vielerorts über innere Verrechnungen abgewickelt werden. Zudem

ist diese Position nicht von der Volkshochschule zu beeinflussen. Die OGM Leistungsentgelte sind von deutlichen Steigerungen geprägt und gegenwärtig wenig transparent.

Zuschussbedarf je Einwohner im intrakommunalen Verlauf

Der von uns nachfolgend dargestellte Zuschussbedarf stellt aufgrund der vorgenommenen Bereinigungen das operative Ergebnis der Volkshochschule Oberhausen dar.

Bereinigter Zuschussbedarf der VHS Oberhausen in den Jahren 2003 bis 2006

Jahr	Zuschussbedarf gesamt in Euro	Einwohner Oberhausen	Zuschussbedarf je Einwohner in Euro
2003	949.310	220.033	4,31
2004	1.120.707	219.309	5,11
2005	1.410.388	218.898	6,44
2006	1.181.424	218.181	5,41

Aus der Tabelle ist der im Betrachtungszeitraum wachsende Zuschussbedarf sichtbar, der sich aus den bereits zuvor beschriebenen Entwicklungen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite ergibt. Mit ca. 230.000 Euro (ca. 24 Prozent) belastet der Unterabschnitt 350 den städtischen Haushalt seit 2003 zusätzlich.

Für die einzelnen Unterabschnitte der VHS Oberhausen verteilt sich der bereinigte Zuschussbedarf im Jahr 2006 wie folgt:

- UA 3500: ca. 870.000 Euro (74 Prozent);
- UA 3501: ca. 167.000 Euro (14 Prozent);
- UA 3502: ca. 144.000 Euro (12 Prozent);

Das Verhältnis der Entgelte zu den bereinigten Personalausgaben im Jahr 2006) stellt mit ca. 19,2 Prozent einen interkommunal vergleichsweise niedrigen Wert dar, was auf geringe Entgelte aber auch auf möglicherweise hohe Personalausgaben zurückzuführen ist. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass im Bereich der Jugendberufsförderung wesentliche Einnahmen durch Zuschüsse der Agentur für Arbeit erzielt werden. Allein bezogen auf die klassischen Weiterbildungsbereiche 3500 und 3501 ergibt sich dennoch ein nur unwesentlich besseres Ergebnis von rd. 23,5 Prozent.

An der VHS Oberhausen sind insgesamt sieben hauptamtliche pädagogische Mitarbeiter beschäftigt. Legt man das in § 11 WbG genannte Pflichtangebot der VHS Oberhausen (8.400 Unterrichteinheiten) und die in § 13 WbG vom Land Nordrhein-Westfalen förderungsfähigen Kosten einer hauptamtlichen pädagogischen Kraft zu Grunde, sind aufgrund der abnehmenden Einwohnerzahl in Oberhausen lediglich sechs Stellen förderungsfähig. Zudem werden durch den Landeszuschuss nicht die vollständigen Personalausgaben einer hauptamtlichen pädagogischen Stelle gedeckt.

Empfehlung

Die Stadt Oberhausen sollte die altersbedingte Fluktuation von hauptamtlichen pädagogischen Mitarbeitern (HpM) nutzen, um die Anzahl dieser Stellen zu reduzieren und so der abnehmenden Einwohnerzahl Rechnung zu tragen. Der weitere Abbau von HpM-Stellen würde, trotz Verzicht auf den Landeszuschuss, zu einer weiteren Verbesserung des Haushaltsergebnisses führen.

Insgesamt sind bei der VHS 43,67 vollzeitverrechnete Stellen (Stand 30. Juni 2006) in den bereits dargestellten Bereichen sowie im Verwaltungsbereich eingerichtet. Interkommunal positioniert sich die VHS Oberhausen damit bezogen auf 10.000 Einwohner mit 2,0 vollzeitverrechneten (vz.) Stellen spürbar im oberen Bereich. Dabei wird das Ergebnis durch den Bereich Jugendberufsförderung mit ca. 22,0 vz. Stellen (Stand 30. Juni 2006) stark beeinflusst. Neben fest angestellten und tariflichen Beschäftigten sind im Jahr 2006 insgesamt 145 Honorarkräfte zeitweise für die VHS Oberhausen tätig. Es besteht seit 2001 eine externe Wiederbesetzungssperre, so dass frei werdende Stellen entweder gar nicht oder nur durch zeitlich befristete Arbeitsverträge besetzt werden konnten. Anders als beispielsweise bei der Stadtbibliothek sind bei der VHS keine außerplanmäßigen Stellen eingerichtet worden. Die Besetzung der Verwaltungsleitung im Jahr 2006 mit einer ehemaligen Mitarbeiterin der Kämmerei wird von uns positiv gewertet.

Feststellung

Die VHS zeichnet sich unter Berücksichtigung des Bereichs Jugendberufsförderung durch eine vergleichsweise hohe Personalausstattung aus.

Zuschuss je Teilnehmer

Neben der Betrachtung des Zuschussbedarfs haben wir weitere Kennzahlen gebildet, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der VHS im interkommunalen Vergleich darstellen zu können.

Zunächst analysieren wir im Zeitreihenvergleich der Jahre 2003 bis 2006 den Zuschuss, den die Arbeit der VHS je Teilnehmer erfordert. Dabei haben wir alle Teilnehmer(innen) gewertet, unabhängig davon, ob sie einen Kurs, einen Vortrag, eine Studienreise oder eine Auftragsmaßnahme besuchen. Den Bereich Jugendberufsförderung haben wir bei der folgenden Darstellung mit berücksichtigt:

Zuschussbedarf der VHS Oberhausen je Teilnehmer in den Jahren 2003 bis 2006

Jahr	Zuschussbedarf gesamt in Euro	Teilnehmer	Zuschussbedarf je Teilnehmer in Euro
2003	949.310	9.272	102,38
2004	1.120.707	12.139	92,32
2005	1.410.388	12.970	108,74
2006	1.181.424	11.913	99,17

Der Zuschussbedarf je Teilnehmer verläuft im Betrachtungszeitraum schwankend, was einerseits auf die bereits erwähnten Entwicklungen im Einnahmen- und Ausgabenbereich zurückzuführen ist, auf der anderen Seite aber auch an deutlichen Veränderungen der Teilnehmerzahlen liegt. Während sich die Sprachkurse wachsender Beliebtheit erfreuen, die Teilnehmerzahlen verdoppeln sich im Eckjahreszeitraum 2003 / 2006 von knapp 1.300 auf etwa 2.600 nahezu, weisen die Gesundheitskurse nach Zunahmen in 2004 und 2005 im abschließenden Jahr unserer Betrachtungen wieder stark rückläufige Zahlen auf. Allein von 2005 auf 2006 halbieren sich hier die Kursteilnehmer auf ein Niveau von 430. Da es sich hier meist um Kurse handelt, bei denen eine hohe Kostendeckung vorliegt, ist diese Entwicklung aus finanzwirtschaftlicher Sicht bedauerlich.

Das übrige Kursangebot zeichnet sich durch ebenfalls starke Schwankungen aus (im Wesentlichen durch Maßnahmen der Agentur für Arbeit begründet) und weist im Eckjahresvergleich 2003 / 2006 im Trend wachsende Teilnehmerzahlen von etwa 22 Prozent auf.

Ein landesweit festzustellender Trend ist im DV-Bereich zu erkennen, der sich durch spürbare Rückgänge der Kurse und Teilnehmerzahlen auszeichnet. Die VHS versucht dem Trend durch eine zunehmende Tätigkeit

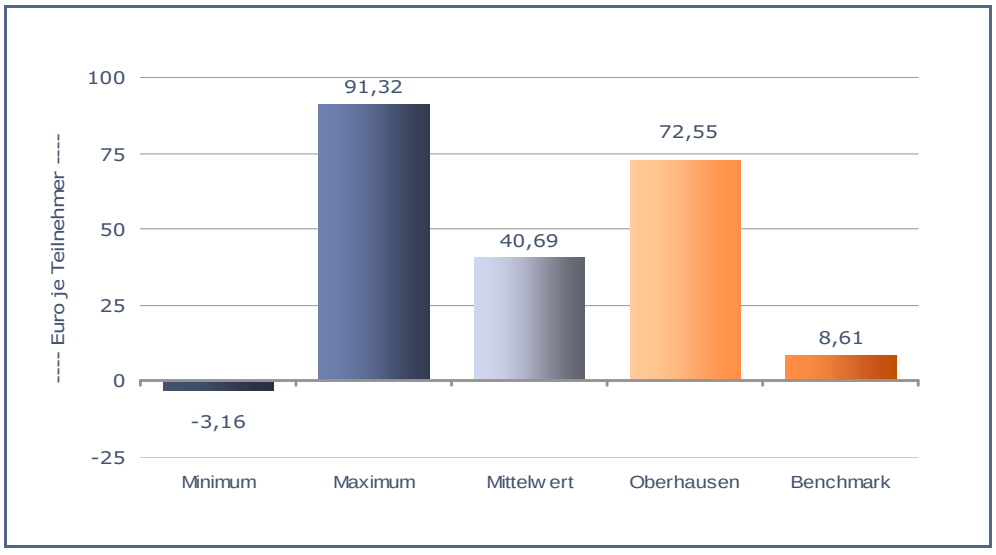
im Bereich von Unternehmensschulungen und durch Kooperationen mit örtlichen Schulen zu begegnen. Diese Kurse können jedoch nicht kostendeckend angeboten werden. Die VHS Oberhausen verfügt über fünf EDV-Räume, die in den vergangenen Jahren über Entgelte refinanziert worden sind. Der EDV-Bereich wird zwischenzeitlich über die OGM abgewickelt, wobei in den Leistungsentgelten auch Abschreibungsbeträge enthalten sind. Schulungen für Bedienstete der Stadtverwaltung werden seitens der VHS bisher nicht durchgeführt, obwohl im EDV-Bereich, Rhetorik und auf sonstigen Gebieten entsprechendes Fachwissen bei der VHS vorhanden ist und kostengünstig angeboten werden könnte.

Feststellung

Schulungen und Fortbildungsveranstaltungen für Bedienstete der Stadtverwaltung werden Seitens der VHS bisher nicht angeboten.

Für den interkommunalen Vergleich des Jahres 2006 haben wir zusätzlich zu den eingangs erwähnten Bereinigungen auf die mit der Personalabteilung abgestimmte Personalliste (Stand 30. Juni 2006) abgestellt, sowie in Absprache mit der Leitung der VHS Oberhausen Sondereffekte (Rotabsetzungen von Einnahmen und Fehlbuchungen) berücksichtigt. Danach positioniert sich die VHS Oberhausen wie folgt:

Zuschussbedarf je Teilnehmer 2006



Der Zuschuss je Teilnehmer stellt mit 72,55 Euro einen hohen Vergleichswert dar.

Neben rein statistischen Ursachen, die VHS bietet vergleichsweise viele Kurse an, die sich über einen längeren Zeitraum strecken (die Teilnehmer werden jedoch nur einmal gezählt), können andererseits niedrige Entgelte und eine geringe Refinanzierungsquote ein möglicher Grund für diese Positionierung sein.

Um die Einnahmeseite zu stärken und den Zuschussbedarf zu senken, sollten folgende Steuerungsmöglichkeiten genutzt werden:

- Festsetzung eines Mindestkostendeckungsbeitrages für Kurse und Seminare. Ein entsprechender Verwaltungskostenanteil ist mit einzurechnen; bestenfalls sollten nur noch Kurse angeboten werden, die eine Kostendeckung erzielen;
- Analyse und Stärkung der Bereiche, die einen hohen Deckungsbeitrag haben (Gesundheitskurse; Unternehmensschulungen);
- Einstellung nicht ausreichend nachgefragter Kurse;
- Schulungen und Fortbildungsveranstaltungen für städtische Bedienstete;
- Reduzierung und strukturelle Anpassung des EDV-Angebots an die Nachfrage;

> **Feststellung**
>
> Die VHS Oberhausen besitzt noch Potenzial, ihre Einnahme- und Ausgabeseite durch eine zielgerichtete Steuerung auf ein kostendeckendes Angebot zu optimieren.

Durchführungsquote

Hinsichtlich der Angebotsstruktur der VHS ist die Durchführungsquote eine hilfreiche Kennzahl. Bei der Berechnung der Durchführungsquote werden die geplanten den tatsächlich durchgeführten Kursen einander gegenüber gestellt.

Für die VHS Oberhausen entwickelt sich die Durchführungsquote im Prüfungszeitraum in den dargestellten Bereichen uneinheitlich:

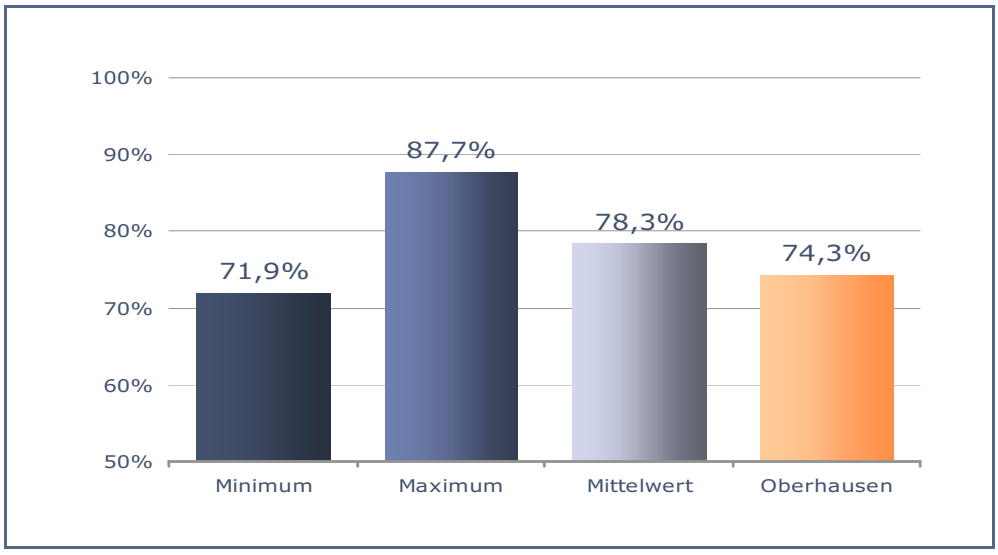
Durchführungsquote der VHS Oberhausen in den Jahren 2003 - 2006				
Jahr	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Sprachen	75,61	69,50	80,10	81,50
EDV	51,85	58,99	60,40	52,34
Gesundheit	78,13	75,00	72,31	62,16
übrige Kurse	79,26	71,47	78,41	76,14
gesamt	76,67	69,70	76,46	74,33

Die Durchführungsquote ist insbesondere im EDV-Bereich schwach ausgeprägt. Nach leichten Zunahmen in 2004 und 2005 ist zum Ende unseres Betrachtungszeitraums wieder ein Rückgang festzustellen. Diese Entwicklung deckt sich mit den abnehmenden Teilnehmerzahlen in diesem Bereich. Hier sind strukturelle Veränderungen an der VHS Oberhausen unerlässlich.

Der Sprachenbereich zeichnet sich dagegen durch eine insgesamt hohe Nachfrage bei wachsenden Teilnehmerzahlen aus, so dass über 81 Prozent der geplanten Kurse auch tatsächlich angeboten werden konnten. Im Gesundheitsbereich ist im Jahr 2006 ein Einbruch der Durchführungsquote auf rd. 62 Prozent festzustellen. Die Ursachenforschung für diese Entwicklung als auch der konsequente Ausbau dieses Bereichs sollte von der VHS angesichts der hohen Kostendeckungsquote mit Priorität verfolgt werden.

Im interkommunalen Vergleich der Durchführungsquote bezogen auf das gesamte Kursangebot positioniert sich die VHS Oberhausen wie folgt:

Durchführungsquote alles Kurse des Jahres 2006 im interkommunalen Vergleich



Mit 74,3 Prozent positioniert sich die VHS Oberhausen eher im unteren Bereich unseres Vergleichs. Die Gründe für eine niedrige Durchführungsquote können vielschichtig sein, wie z. B.

- Viele neue Angebote, die (noch) nicht angenommen werden;
- Dezentralität in Oberhausen, so dass parallele Veranstaltungen an verschiedenen Orten durchgeführt werden;
- Unvorteilhafte Lage der VHS im Bert-Brecht-Haus (u. a. Parkplatzsituation, innerstädtische Randlage);
- Starke Konkurrenz in benachbarten Orten;

Da ausfallende Kurse Geld kosten (Verwaltungsaufwand, Druckkosten), aber auch das Vertrauen und die Zufriedenheit der Kunden schmälern sollte eine möglichst hohe Durchführungsquote angestrebt werden.

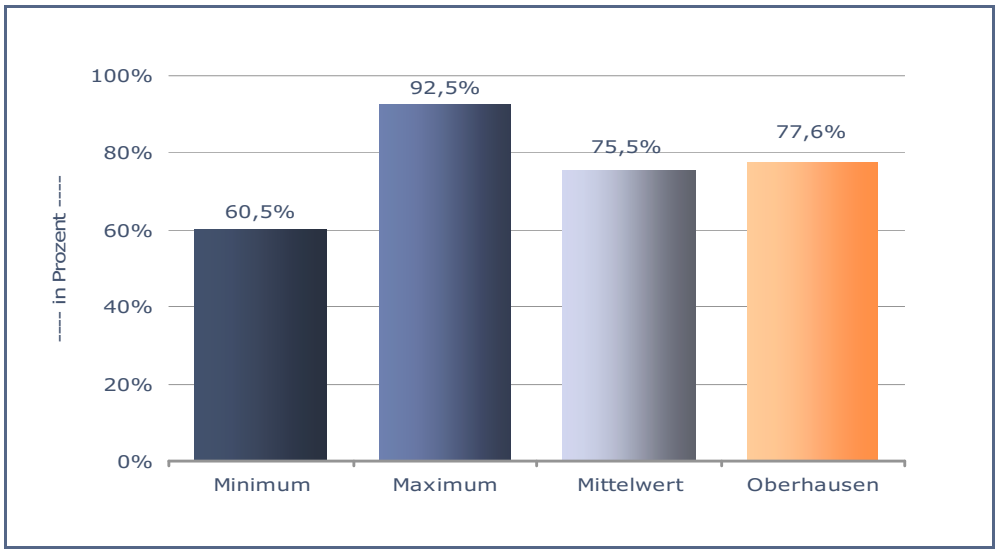
Empfehlung

Da ausfallende Kurse auch Kosten verursachen, sollte die Leitung der VHS Oberhausen Zielvereinbarungen mit den Fachbereichsleitern treffen, wie das Angebot stärker nachfrageorientiert gestaltet werden kann.

Selbstfinanzierungsquote

Bei der Selbstfinanzierungsquote stellen wir die selbst erwirtschafteten Einnahmen den bereinigten Gesamtausgaben gegenüber. Die anliegende Grafik visualisiert die Positionierung der VHS im interkommunalen Vergleich des Jahres 2006. Dabei sind die bekannten Bereinigungen vorgenommen worden.

Selbstfinanzierungsquote des Jahres 2006



Mit rund 78 Prozent erreicht die VHS Oberhausen hier einen Wert, der im mittleren Bereich unserer Betrachtung liegt. Ein von mehreren Volkshochschulen in unserem Vergleich erreichter Wert von über 80 Prozent wird jedoch nicht erreicht.

Wir haben zusätzlich eine differenzierte Analyse der Selbstfinanzierungsquote vorgenommen, bezogen auf die Abschnitte 3500 (klassisches VHS Angebot nach dem WbG), 3501 (Sondermaßnahmen nach dem AFG) und 3502 (Jugendarbeitsförderung). Aus der folgenden Tabelle (inklusive Bereinigungen) sind deutliche Unterschiede zu erkennen:

Selbstfinanzierungsquote nach UA im intrakommunalen Vergleich des Jahres 2006			
	UA 3500	UA 3501	UA 3502
Ausgaben in €	1.873.727	254.212	1.373.330
Zuschussbedarf in €	869.836	28.464	-54.124
Selbstfinanzierungsvolumen in €	1.003.891	225.748	1.427.454
Selbstfinanzierungsquote	53,6 %	88,8 %	103,9 %

In den Unterabschnitten 3501 und 3502 werden vergleichsweise hohe Selbstfinanzierungsquoten erreicht. Hier bilden insbesondere Einnahmen von Seiten Dritter (u. a. Agentur für Arbeit, Sozialfonds) die wesentliche Einnahmequelle.

Dagegen wird im klassischen entgeltfinanzierten Weiterbildungsbereich eine interkommunal schwache Refinanzierungsquote von lediglich 53,6 Prozent erreicht. Diese Kennzahl korrespondiert mit dem eingangs beschriebenen niedrigen Wert der Entgelteinnahmen im Verhältnis zu den bereinigten Personalausgaben (19,2 Prozent). Neben zahlreichen Kursen im Analphabetisierungsbereich, deren Kosten nur in geringem Umfang gedeckt werden, bietet die VHS Oberhausen in finanziell attraktiven Bereichen (z. B. Gesundheitskurse; Auftragsmaßnahmen für Firmen) vergleichsweise wenig Kurse an. Feste Vorgaben für eine Kostendeckung gibt es bisher nicht. Die Kurse finden in aller Regel statt, wenn sich zehn Kursteilnehmer angemeldet haben. Eine maßnahmebezogene Kalkulation zur strategischen Steuerung des Kursangebots gibt es bisher nicht im ausreichenden Maße.

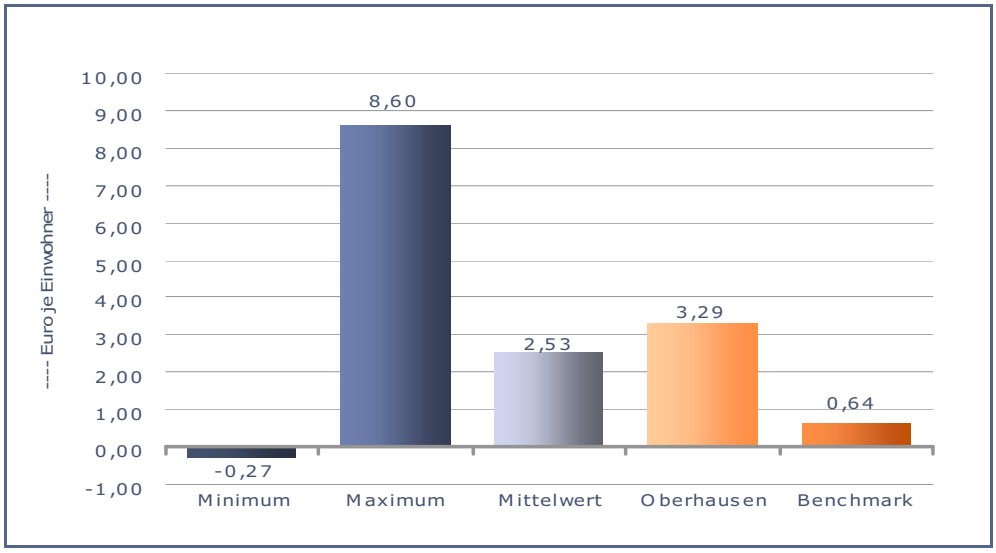
Empfehlung

Wir empfehlen der VHS Oberhausen, für den entgeltfinanzierten Bereich (UA 3500) eine auftragsbezogene Kostenrechnung aufzubauen. Das Kursangebot ist neben den sozialpolitisch gewünschten Lehrgängen im stärkeren Maße als bisher danach auszurichten, ob ein hoher Kostendeckungsgrad erreicht werden kann.

KIWI-Kennzahl „Zuschussbedarf der VHS"

Die Kennzahl gibt den bereinigten Zuschussbedarf je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2006 an. Bei dieser Betrachtung haben wir unter Berücksichtigung der eingangs erwähnten Bereinigungen neben der Jahresrechnung 2006 auch auf die mit der Personalabteilung und dem geprüften Bereich 0-9 Volkshochschule abgestimmten Personallisten und Bereinigungen abgestellt („Rotabsetzungen"). Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die VHS Oberhausen wie folgt:

Zuschuss VHS Oberhausen je Einwohner interkommunaler Vergleich 2006 in Euro



Durch eine Klassierung wollen wir die Ergebnisse beim Zuschussbedarf je Einwohner durch eine Häufigkeitsverteilung der Vergleichswerte transparenter gestalten:

Zuschussbedarf für die Volkshochschulen je Einwohner im Jahr 2006		
Ergebnisse in Klassen		
bis 2,00 Euro	ab 2,01 bis 3,00 Euro	über 3,00 Euro
7 Städte	11 Städte	5 Städte

Die VHS Oberhausen gehört dem Deutschen Verband der Volkshochschulen (DVV) sowie dem Volkshochschulverbund „DOME" an, in der sich die Volkshochschulen der Städte Duisburg, Oberhausen, Mühlheim und Essen kooperativ zusammengeschlossen haben. Ziel der Kooperation ist es, sich in verschiedenen Fragen (z. B. Öffentlichkeitsarbeit) miteinander abzustimmen, einen regen Informationsaustausch zu pflegen und sich bei Spezialkursen zusammenzuschließen. Eine darüber hinausgehende Zusammenarbeit, etwa in Form eines Zweckverbandes, ist bisher nicht beabsichtigt.

KIWI-Bewertung

Im Kontext des interkommunalen Vergleiches stellt sich die Situation der VHS Oberhausen wie folgt dar:

Ist-Zustand:

- Wachsender Zuschussbedarf im Prüfungszeitraum;
- Hoher Wert beim Zuschuss je Teilnehmer;
- Umfangreiches Bildungsangebot der VHS nach dem WbG mit einem besonderen Aufgabenschwerpunkt im Bereich der Jugendarbeitsförderung (3502);
- Geringes Verhältnis der Entgelteinnahmen zu den bereinigten Personalausgaben;
- Unterabschnitt 3500 (klassisches Angebot nach dem WbG) belastet den städtischen Haushalt am stärksten von den drei VHS-Bereichen;
- Niedrige Selbstfinanzierungsquote im Unterabschnitt 3500;
- Unter Berücksichtigung des UA 3502 zeichnet sich die VHS durch eine vergleichsweise hohe Personalausstattung aus;
- Kein Schulungs- Fortbildungsangebot der VHS für städtische Bedienstete;
- Kooperation im Rahmen des regionalen Bildungsnetzes „DOME";
- Wenig Transparenz bei den Leistungsentgelten Dritter;

Handlungsmöglichkeiten:

- Reduzierung der Stellen für hauptamtliche pädagogischen Mitarbeiter und Überprüfung des Personaleinsatzes;
- Stärkung der Bereiche, die einen hohen Deckungsbeitrag haben (Gesundheitskurse; Unternehmensschulungen); Festsetzung eines Kostendeckungsbeitrages;
- Reduzierung und strukturelle Anpassung des EDV-Angebots an die Nachfrage;
- Statistische Erfassung und Auswertung der Jugendberufsförderung (UA 3502);
- Verbesserung der Durchführungsquote durch ein nachfrageorientiertes Angebot;

- Schulungen und Fortbildungsveranstaltungen für städtische Bedienstete;
- Intensivierung der Zusammenarbeit im „DOME-VHS-Verband" bzw. Kooperation mit dem Fachbereich „Medien" (Stadtbibliothek);
- Abbildung aller im Bereich der VHS anfallenden nicht monetären Zuschüsse im Haushalt (Raumkosten);
- Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung inklusive aussagekräftigem Berichtswesen;

KIWI Bewertung

Aus der Schilderung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Kennzahl „Zuschussbedarf je Einwohner" der Volkshochschule Oberhausen mit dem Index 2.

Potenzialberechnung

Wir haben in diesem Teilbericht Handlungsfelder und -möglichkeiten aufgezeigt, die bei einer konsequenten Umsetzung zu einer Verbesserung der Zuschusssituation der VHS führen werden.

Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2006 errechnet sich für die Stadt Oberhausen ein bereinigter Zuschussbedarf in Höhe von 3,29 Euro je Einwohner. Dabei liegt der niedrigste Zuschussbedarf je Einwohner des Jahres 2006 bei einem Wert in Höhe von 0,64 Euro. Im Vergleich leiten sich für die VHS Oberhausen folgende Potenziale ab:

Quantifizierung Potenzial –VHS Oberhausen-	
Bezeichnung	**Beträge in Euro**
Benchmark (niedrigster Wert)	0,64
Oberhausen	3,29
Potenzial je Einwohner	2,65
Einwohner	218.181
Potenzial insgesamt	**578.180**

Potenziale und Fazit

Die Analyse der drei Institute Stadtbibliothek, Musikschule und VHS sowie des Einzelplanes 3 hat ergeben, dass sich im interkommunalen Vergleich des Jahres 2006 für die Stadt Oberhausen zusammenfassend folgende Potenziale errechnen:

Quantifizierung Potenzial Prüfgebiet - Bibliothek/Musikschule -		
Teilbereich	**Potenzial in Euro/Jahr**	**Potenzial in Euro je EW/Jahr**
Bibliothek	850.906	3,90
Musikschule	128.700	0,59
VHS	578.180	2,65
Zuschussbedarf Einzelplan 3	8.682.063	39,68
Potenzial insgesamt	**10.239.849**	**46,82**

Fazit

Der Anteil der Kulturausgaben am strukturellen Defizit der Stadt Oberhausen beeinflusst dieses mit einem Anteil von 12,5 Prozent nicht unmaßgeblich. In allen Bereichen des Einzelplanes 3, die einen Zuschuss benötigen, ist im Betrachtungszeitraum 2003 bis 2006 keine Verringerung des jeweiligen Zuschussbedarfes festzustellen, obwohl die finanzielle Situation der Stadt dringend eine Reduzierung erfordert hätte.

Da es sich überwiegend um freiwillige Leistungen der Stadt Oberhausen handelt, sollten - vor allem unter Berücksichtigung der finanziellen Gesamtsituation der Stadt - konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der jeweiligen Zuschussbedarfe vereinbart werden. Dies kann dazu führen, dass Angebote eingeschränkt oder Einrichtungen geschlossen werden.

Die Stadtbibliothek Oberhausen bietet ihren Bürgern ein umfangreiches Leistungsangebot. Der Zuschussbedarf je Einwohner bewegt sich interkommunal im oberen Bereich. Eine Reduzierung von Standards bei der Anzahl von Außenstellen, Jahresöffnungsstunden und damit verbunden dem Personaleinsatz ist möglich und angesichts der Haushaltslage notwendig. Auch die Erweiterung und die Umstrukturierung der Entgeltordnung wird die Zuschusssituation verbessern.

Fazit

Der Zuschussbedarf der Musikschule Oberhausen bewegt sich interkommunal auf einem vergleichsweise unteren Niveau. Trotz steigender Schülerzahlen nimmt der Zuschussbedarf im Betrachtungszeitraum zu. Weitere Konsolidierungsmaßnahmen sind durch Entgelterhöhungen und die vermehrte Beschäftigung von zeitlich befristetem Personal möglich und angesichts der Haushaltslage erforderlich.

Die VHS Oberhausen weist einen vergleichsweise hohen Zuschussbedarf je Einwohner aus. Handlungsfelder zu einer weiteren Senkung des Zuschussbedarfs sehen wir insbesondere im Personalbereich, im Aufbau eines internen fachbereichsbezogenen Controllings und einer Stärkung des Einnahmebereichs.

Nachsatz

Die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung Ihrer Stadt in den Jahren 2007 bis 2008 haben wir in einer Abschlusspräsentation zusammenfassend dargestellt und mit Vertretern Ihrer Stadt erörtert.

Die im Prüfungsbericht behandelten Themenschwerpunkte waren Gegenstand der überörtlichen Prüfung. Eine umfassende und abschließende Rechtmäßigkeitskontrolle des kommunalen Handelns war mit der Prüfung nicht verbunden.

Sofern Feststellungen nicht ausgeräumt werden konnten, haben wir dies im Ergebnisprotokoll der Schlussbesprechung vermerkt. Damit ist das Prüfungsverfahren abgeschlossen.

Auf das weitere Verfahren nach § 105 Abs. 5 GO NRW weisen wir hin.

Eine Weiterverfolgung der getroffenen Feststellungen obliegt den Aufsichtsbehörden in eigener Kompetenz.

Herne, den 15.05.2008

Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt

Nordrhein-Westfalen

Im Auftrag

Ergebnisprotokoll

Projekt:	
Projekt Nr. 3301 – Überörtliche Prüfung der Stadt Oberhausen 2007/2008 - Ergebnispräsentation	
Sitzungsdatum:	**Ort der Sitzung:**
06.05.2008	**Rathaus Oberhausen**
Sitzungsleiter:	**Protokollführer:**
Jörg Sennewald, Stellvertreter des Präsidenten der GPA NRW	**Peter Timm-Arnold, GPA NRW**

Die im Entwurf des Prüfungsberichts behandelten Themenschwerpunkte waren Gegenstand der überörtlichen Prüfung. Eine umfassende oder gar abschließende Rechtmäßigkeitskontrolle des kommunalen Handelns war mit der Prüfung nicht verbunden.

Die getroffenen Feststellungen und Empfehlungen sind Ergebnisse der im Rahmen der überörtlichen Prüfung vorgenommenen Analysen und wurden in der Schlussbesprechung zusammenfassend dargestellt und unter den Teilnehmern erörtert.

Auf der Grundlage des übersandten Berichtsentwurfes hat die Stadt Oberhausen Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Eine Stellungnahme wurde nicht abgegeben. Zu den qualifizierten Feststellungen im Berichtsteil „Infrastruktur" wird die Stadt Oberhausen eine Stellungnahme für den Rechnungsprüfungsausschuss vorbereiten.

Das Prüfungsverfahren durch die GPA NRW wird mit der Übersendung des Schlussberichtes abgeschlossen.

Oberhausen, den 06.05.2008

Oberbürgermeister Wehling **Jörg Sennewald**

Durchschriften:

1. **Stadt Oberhausen**
2. **GPA NRW**
3. **Bezirksregierung Düsseldorf**