



PUBLIC MANAGEMENT

Prof. Dr. Dr. h.c. D. Budäus

## **Abschlussbericht**

zum Projekt

# **Anwendung von Benchmarking als Instrument im interkommunalen Leistungsvergleich: Erfahrungen mit freiwilligem Benchmarking in ausgewählten Leistungsbereichen der Kommu- nen Dorsten und Wesel**

*Hamburg , Dezember 2010 / März 2011*

# Inhaltsübersicht

- Vorbemerkungen
  - Am Projekt beteiligte Personen der Städte Dorsten und Wesel
1. Thesenartige Zusammenfassung zentraler Ergebnisse
  2. Einordnung des Projekts in das NKF und in die Gesamtentwicklung der nationalen und internationalen Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens
    - 2.1. NKF im Rahmen der generellen Reformentwicklung
    - 2.2. Benchmarking als Element zukünftiger Ressourcen- und Leistungssteuerung
  3. Zeitlicher und organisatorischer Ablauf des Projekts
  4. Inhaltliche Vorgehensweise und erzielte Ergebnisse
    - 4.1. Allgemeine Kennzeichnung
    - 4.2. Benchmarking der GPA und Benchmarking des durchgeführten Projekts
  5. Ergebnisse des Projekts
    - 5.1. Generelle Voraussetzungen eines aussagefähigen Benchmarking
    - 5.2. Allgemeingültige Ergebnisse
    - 5.3. Fachgebietsbezogene Ergebnisse
      - 5.3.1. Kinderbetreuungsbereich
        - 5.3.1.1. Im Projekt entwickelte Kennzahlen
        - 5.3.1.2. Weiterentwicklung des erarbeiteten Kennzahlensystems
      - 5.3.2. Gebäudemanagement
      - 5.3.3. Vollstreckung
  6. Zusammenfassende Erfahrungen und Schlussfolgerungen
    - 6.1. Genereller Art
    - 6.2. Erfahrungen und Schlussfolgerungen aus Sicht der Stadt Dorsten
    - 6.3. Erfahrungen und Schlussfolgerungen aus Sicht der Stadt Wesel
  7. Weiteres Vorgehen

**Anhang 1: Kennzahlenvergleich „Kinderbetreuung“ der Städte Dorsten und Wesel**

**Anhang 2: Grunddaten und Kennzahlen „Schulgebäude“ der Stadt Dorsten**

**Anhang 3: Grunddaten und Kennzahlen „Schulgebäude“ der Stadt Wesel**

**Anhang 4: Kennzahlenvergleich „Vollstreckung“ der Städte Dorsten und Wesel**

## **Vorbemerkungen**

Das Benchmarking Projekt ist ein von den Städten Dorsten und Wesel auf freiwilliger Basis durchgeführtes Projekt. Es war geprägt durch das Bemühen, den Ressourcenverbrauch und die Leistungen in ausgewählten Fachgebieten transparent zu machen und zu verbessern.

Der vorliegende Abschlussbericht wurde von der wissenschaftlichen Begleitung in Abstimmung mit den beteiligten Städten auf Grundlage der vorliegenden Materialien und Informationen, der eigenen Projektmitwirkung, der Diskussionen, der Kritiken und der Anregungen der Projektbeteiligten erstellt. Der Bericht wurde im Dezember 2010 erstellt und im März 2011 noch einmal ausführlich mit den beteiligten Städten und dem Innenministerium von Nordrhein-Westfalen diskutiert und um die Erfahrungen und Schlussfolgerungen jeweils aus Sicht von Dorsten und Wesel ergänzt. Die Verantwortung für die inhaltliche Wiedergabe des Projektverlaufs und der Projektergebnisse liegt ausschließlich bei der wissenschaftlichen Begleitung.

Zunächst wird eine Einordnung des Benchmarking in den aktuellen Reformprozess und das NKF vorgenommen. Hinter dieser konzeptionellen Einbindung des Projekts in einen übergeordneten Gesamtzusammenhang steht nicht der (Irr-)Glaube, all dies sei nunmehr 1:1 umzusetzen. Vielmehr geht es darum, einen Orientierungsrahmen aufzuzeigen, der zur Einschätzung der Sinnhaftigkeit des Projektes, aber auch der eigenen Maßnahmen dienen soll. Nach diesen Grundüberlegungen werden dann die Vorgehensweise, die Inhalte und die erzielten Ergebnisse des Projekts dargelegt. Abschließend erfolgen einige wenige Hinweise zum weiteren Vorgehen. Die zentralen Ergebnisse des Projekts sind dem Abschlussbericht thesenartig vorangestellt; ausführlich werden die Ergebnisse im Gliederungspunkt 5. wiedergegeben. Der Gliederungspunkt 6. enthält die Erfahrungen und Schlussfolgerungen, wobei die beiden Städte Dorsten und Wesel ergänzend jeweils ihre Sichtweise darlegen.

## **Am Projekt beteiligte Personen der Städte Dorsten und Wesel**

<b>Für die Stadt Dorsten:</b>	Wolfgang Quallo	Dezernent Pers., Orga. + Finanzen
	Norbert Hörsken	Leiter StA 10
	Hubert Große-Ruiken	Leiter StA 20
	Christiane Wägner	Organisatorin StA 10
	Dietmar Gayk	Jugendhilfeplaner StA 51
	Sabine Charchulla	Organisatorin StA 10
	Peter Uhl	SL Verwaltung im ZGM
	Udo Kloß	Organisator StA 10

<b>Für die Stadt Wesel:</b>	Gabriele C. Klug	Stadtkämmerin
	Beate Seelen	TL kfm. Gebäudeservice
	Uwe Heinrich	TL Kinder und Jugendförderung
	Regina Lenneps	Vollstreckung
	Heinz-Dieter Steinbrecher	FBL Controlling
	Sebastian Wirtz	strategisches Controlling

**Wissenschaftliche Begleitung:** Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus, Hamburg

## **1. Thesenartige Zusammenfassung zentraler Ergebnisse**

(1) Benchmarking dient der Verbesserung von Ressourceneinsatz und Leistungserstellung öffentlicher Verwaltungen. Es ist Element des aktuellen Reformprozesses öffentlicher Verwaltungen, insbesondere der konkreten Nutzung der Daten des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens für eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Ressourcensteuerung und Aufgabenwahrnehmung. Benchmarking ist allgemein ein Verfahren zu einer auf allen Ebenen mitzutragenden Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Verwaltungshandeln. Es dient damit ganz konkret der Umsetzung wesentlicher Ziele des NKF und nutzt vom NKF bereitgestellte Daten.

(2) Dem Projekt wurde eine erweiterte Konzeption eines Benchmarking unter Einbeziehung der Entwicklung bzw. Weiterentwicklung geeigneter Verfahren der Kennzahlenermittlung zu Grunde gelegt. Dieser Ansatz zielt darauf ab, die allgemein beobachtete Behauptung einer mangelnden Vergleichbarkeit herangezogener Kennzahlen positiv zu wenden in die Herstellung einer transparenten und methodisch abgesicherten Vergleichbarkeit von Fachgebieten als Teilbereich des Benchmarking.

(3) Ein leistungsfähiges Benchmarking setzt neben geeigneten Instrumenten und Verfahren für die Ermittlung der Grunddaten und den daraus abgeleiteten Kennzahlen, geeignete Organisationsstrukturen und vor allem entsprechend aufgeschlossenes und motiviertes Personal auf allen Ebenen voraus. Letzteres war in den Städten Dorsten und Wesel trotz politischer und systemkultureller Krisentendenzen uneingeschränkt gegeben.

(4) Die Funktion des Benchmarking kann nur dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn es gelingt, durch einen inter- und intrakommunalen Diskussions- und Kommunikationsprozess systematisch Lernprozesse hinsichtlich der Verbesserung von Ressourceneinsatz und Leistungen zu initiieren.

(5) Gegenstand des durchgeführten Projekts waren die Fachgebiete Kinderbetreuung, (Schul-)Gebäudemanagement und Vollstreckung. Für alle drei Fachgebiete wurden erste Kennzahlen entwickelt und jeweils für die beiden Städte Dorsten und Wesel in ihren Ausprägungen empirisch ermittelt.

(6) Die erarbeiteten Kennzahlen haben auf der Grundlage einer Abweichungsanalyse positive Effekte hinsichtlich der Erkenntnisse über die Ursachen der Unterschiede beider Städte in den verglichenen Fachgebieten gebracht. Diese Erkenntnisse lassen sich konkret für zukünftige Maßnahmen der Ressourcen- und Leistungssteuerung nutzen.

(7) Die für die einzelnen Fachgebiete entwickelten Kennzahlensysteme stellen eine geeignete Grundlage für deren notwendige Erweiterung dar.

- (8) Die Ermittlung der den Kennzahlen zugrunde liegenden Grunddaten erfolgt in beiden Städten bisher sehr unterschiedlich, ein Sachverhalt, der die Aussagefähigkeit der Kennzahlen verzerrt. Es ist eine weitere Vereinheitlichung einer (verursachungsgerechten) Ressourcenzuordnung und -verbrauchserfassung zu ebenfalls noch zu vereinheitlichenden Leistungen/Produkten notwendig.
- (9) Es sollte ein Weg gefunden werden, dass die freien Träger auf dem Gebiet der Kinderbetreuung durch eine über das bisherige Maß hinausgehende Offenlegung ihrer Kosten- und Leistungsstrukturen in das Benchmarking einbezogen werden.
- (10) Der Output- und Outcomeseite, also der Produkt-/Leistungserfassung (Output) und dem Zielbezug/Zielerreichung (Outcome) der Maßnahmen/Produkte, ist im Rahmen eines Benchmarking größere Aufmerksamkeit beizumessen. In dem durchgeführten Projekt konnte diesem Aspekt aus Kapazitätsgründen nicht hinreichend Rechnung getragen werden.
- (11) Es muss gewährleistet werden, dass aus den Ergebnissen der Abweichungsanalysen auch tatsächlich Konsequenzen gezogen werden, d.h. konkrete Verbesserungsmaßnahmen stattfinden. Entsprechend sind auf Basis des Benchmarking mittelfristige – verbindliche – Maßnahmenprogramme zu entwickeln.
- (12) Das begonnene Benchmarking zwischen Dorsten und Wesel sollte unter einer sukzessiven Erweiterung der Fachgebiete und Einbeziehung weiterer Städte fortgeführt werden. Dabei ist nicht „das Rad jeweils neu zu erfinden“. Vielmehr sollte dort, wo möglich und sinnvoll, auf Erfahrungen und Empfehlungen Dritter wie KGSt, GPA u.a.m. zurückgegriffen werden. Ein Nebeneinander gleichartiger Benchmarking unterschiedlicher Institutionen ist zu vermeiden.

## 2. Einordnung des Projekts in das NKF und in die Gesamtentwicklung der nationalen und internationalen Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens

### 2.1. NKF im Rahmen der generellen Reformentwicklung

Benchmarking ist ein Verfahren zur Verbesserung von Ressourceneinsatz und Leistungserstellung öffentlicher Verwaltungen. Es ist damit ein wesentliches Element des aktuellen Reformprozesses, der in NRW durch das NKF geprägt ist. In der folgenden Abbildung 1 wird das NKF in die schematische Darstellung der Entwicklung der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens eingeordnet. Es bezieht sich konzeptionell auf die letzten drei Phasen und ist damit durchaus führend im allgemein als unabdingbar angesehenen Reformprozess.

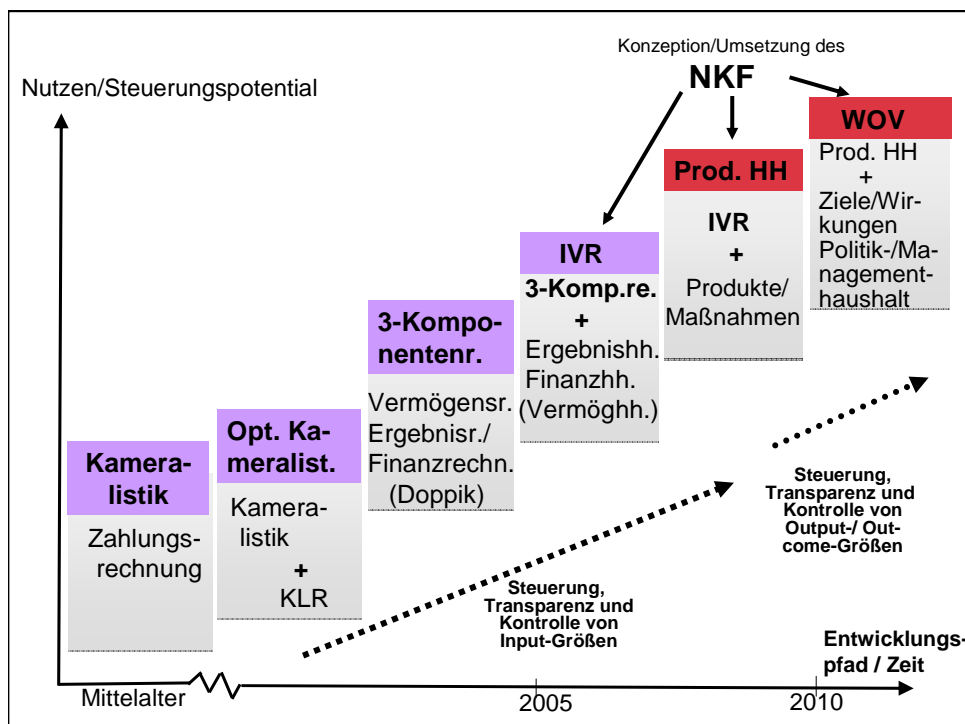


Abb. 1: Einordnung des NKF in die nationale/internationale Entwicklung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens

Die Erfassung und Steuerung von Vermögen, Schulden und Ressourcenverbrauch erfolgt entsprechend der tatsächlichen Situation/Entwicklung der einzelnen Stadt. Zugrunde liegt hier die Integrierte Verbundrechnung (IVR). Die IVR verknüpft systematisch das Rechnungswesen (Ist-Rechnung) in Form der 3-Komponentenrechnung (Bilanz, Finanzrechnung, Ergebnisrechnung) über die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) mit dem Haushalt (Finanzhaushalt, Ergebnishaushalt) zu einem Gesamtsystem (vgl. Abb. 2).

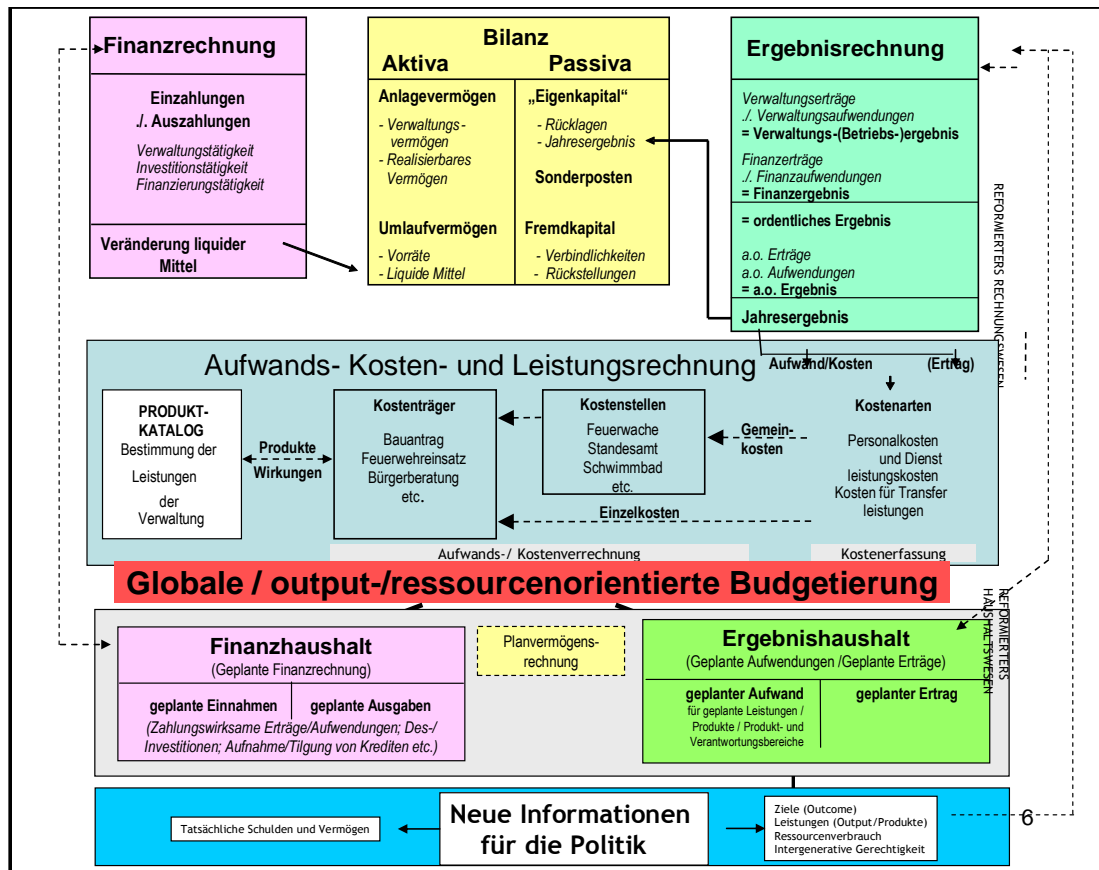


Abb.2: Integrierte Verbundrechnung (IVR)

Die IVR als konzeptionelles Element des NKF konzentriert sich primär auf die Ressourcendokumentation und -steuerung, stellt aber über die KLR, speziell die Kostenträgerrechnung, eine Verknüpfung mit den Produkten her. Konzeptionell legt das NKF die Produkte (Output) den Budgets zu Grunde (Produkt orientierter Haushalt) und verbindet die Budgets über die Produkte mit Zielen und Wirkungen. Hier liegt dann auch die Schnittstelle des NKF zur Effektivitätsebene des 3-E-Konzepts (vgl. hierzu im Einzelnen die Projektskizze).

## 2.2. Benchmarking als Element zukünftiger Ressourcen- und Leistungssteuerung

Das Benchmarking ist in der folgenden Abbildung 3 - wiederum konzeptionell - in die konkrete Steuerung im Gesamtzusammenhang eingeordnet. Es orientiert sich an der Realisation der Maßnahmen/Produkterstellung und der dafür eingesetzten Ressourcen. Die konkreten Daten bezieht es dabei aus den einzelnen Instrumenten auf der untersten Ebene der Steuerungspyramide, die instrumentell im wesentlichen Teilen durch das NKF abgedeckt ist.

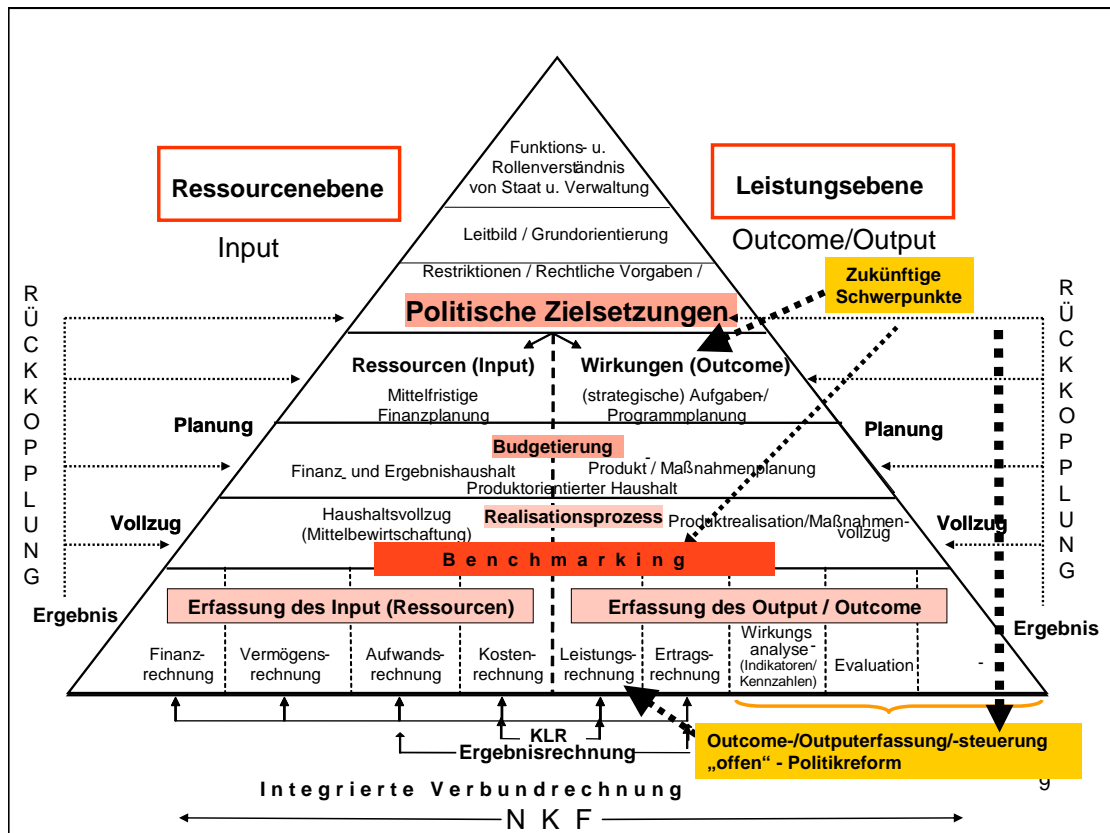
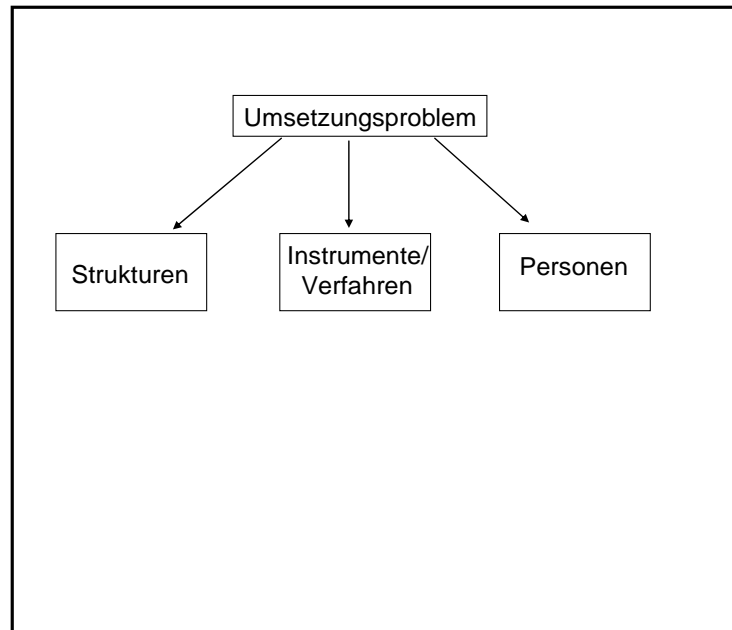


Abb.3: Einordnung des Benchmarking und des NKF in die Steuerungspyramide

Die hier vorgenommene Einordnung des Benchmarking in den Gesamtzusammenhang von Reformprozess, neuer Steuerung und Reforminstrumenten lässt erkennen, dass es sich zur Zeit weniger um konzeptionelle Fragen handelt, sondern ganz überwiegend um Umsetzungsprobleme. Hierbei ist die erfolgreiche Anwendung einzelner Instrumente und Verfahren nicht isoliert zu sehen. Vielmehr hängt ihre Leistungsfähigkeit ganz entscheidend - wie in Abbildung 4 dargelegt - auch von den Strukturen und dem personalen Verhalten ab.



*Abb.4: Erfolgsfaktoren zur Lösung von Umsetzungsproblemen*

Dies bedeutet konkret für das Benchmarking, dass nicht nur hinreichend funktionsfähige Instrumente – wie etwa eine Kosten-Leistungsrechnung – vorhanden sein müssen, sondern es bedarf auch des personellen Willens auf allen Ebenen, Ressourcen- und Leistungssteuerung tatsächlich verbessern zu wollen. Entsprechend müssen auch die vorhandenen Strukturen diesen Prozess fördern. Dabei ist zu beobachten, dass Politikerversagen und aktuelle Finanzkrise generell eher einen negativen Einfluss auf die Erfüllung dieser Voraussetzungen eines funktionsfähigen Benchmarking haben.

### 3. Zeitlicher und organisatorischer Ablauf des Projekts

Das Projekt wurde in der zweiten Hälfte 2009 mit Vorgesprächen und ersten Vorarbeiten begonnen. Die zeitliche Struktur und Laufzeit war ursprünglich vom 15.10.2009 bis zum 31.08.2010 festgelegt. Im April 2010 wurde der Zwischenbericht vorgelegt. Aus unterschiedlichen Gründen organisatorischer, personeller und inhaltlicher Art konnte das Projekt erst im Dezember 2010 beendet werden.

Die Koordination und inhaltliche Diskussion vollzog sich ganz überwiegend per Internet. Am 29./28.10.09 und am 02.12.10 fanden zusätzliche gemeinsame Treffen mit den zuständigen Projektbearbeitern/-bearbeiterinnen der Städte Dorsten und Wesel statt.

Der zeitliche und inhaltliche Plan hatte ursprünglich folgende Struktur

1. Abgrenzung der Aufgabenbereiche und Festlegung relevanter Kennzahlen	bis	31.10.09
2. Vergleichbarkeit der Kennzahlen/Basisdaten und Test vor Ort	bis	30.11.09
3. Datenerhebung in den Städten Dorsten und Wesel	bis	31.12.09
4. Diskussion der Ergebnisse vor Ort	bis	31.01.10
5. Vergleich der Ergebnisse	bis	31.03.10
6. Erstellung des Zwischenberichts	bis	15./30.04.10
7. Erste Überprüfung/Diskussion auffälliger Unterschiede vor Ort	bis	30.04.10
8. Mögliche Änderungsbedarfe	bis	30.06.10
9. Evaluation der Ergebnisse	bis	15.07.10
10. Abschlussbericht	bis	31.08.10

Die geplanten Phasen wurden im Projektverlauf inhaltlich umgesetzt. Dies gilt auch für die zeitliche Struktur der Phasen 1. bis 6. Die nachfolgenden Termine haben sich dann allerdings aus den erwähnten Gründen verschoben, verbunden mit einer zeitlichen Komprimierung von 8. und 9. Der vorliegende Abschlussbericht wurde den Städten Dorsten und Wesel am 08.12.10 zur Information zugestellt.

## **4. Inhaltliche Vorgehensweise und erzielte Ergebnisse**

### **4.1. Allgemeine Kennzeichnung**

Zunächst wurde ein gemeinsames Verständnis über die Zielsetzung des Projektes und die Funktion des angestrebten Benchmarking hergestellt. Hinsichtlich der Zielsetzungen waren die vorliegenden Projektskizzen vom 01.06.2009 (G. C. Klug) und vom Juli 2009 (D. Budäus) maßgebend. Dabei zeichnete sich allerdings schon zu dieser Zeit ab, dass aufgrund der vergleichsweise geringen verfügbaren Projektkapazität nicht alle Ziele und notwendigen Umsetzungsmaßnahmen erreichbar waren.

Schwerpunktmäßig konzentrierte sich das Projekt auf die ersten 7 Schritte und anteilig auf die Schritte 10, 13 und 14 in dem zugrunde gelegten Vorgehensmodell (vgl. Abb. 5; grau markiert).

Die Probleme der Leistungserfassung und des Zielbezugs konnten aus Kapazitätsgründen nicht intensiviert werden. Allen Projektbeteiligungen war jedoch der hohe Stellenwert der Leistungserfassung bewusst. Eine zukünftige Weiterentwicklung und Unterstützung der Bemühungen um Ansätze der Leistungserfassung ist insbesondere in Zeiten von Haushaltskrisen unabdingbar. Es geht darum, zu vermeiden, dass eine nur am Input orientierte Ressourcensteuerung im Sinne einer Ressourcenkürzung betrieben wird unter stillschweigender Inkaufnahme einer nicht transparent werdenden Leistungskürzung. Auch könnte es durchaus möglich sein, dass – hier sei auf das Fachgebiet Kinderbetreuung verwiesen – bestimmte Organisationsformen, etwa die Aufgabenerfüllung durch freie Träger, nur dadurch kostengünstiger ist, dass die Leistungsstrukturen unterschiedlich sind. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn kommunale Träger wesentlich stärker in problematischen städtischen Quartieren tätig sind als freie Träger. Es geht somit darum, zu vermeiden, den Einfluss tatsächlich unterschiedlicher Leistungen auf die Kostensituation faktisch nicht transparent werden zu lassen und stattdessen diesen zum Wirtschaftlichkeitsvorteil umzudefinieren. Ein sinnvoller Ansatz dürfte die Durchführung von Evaluationsverfahren sein, bei denen die Offenlegung der Evaluationskriterien zur Grundlage der Entwicklung von standardisierten Leistungen dienen könnte. Nur so lassen sich mithilfe eines Benchmarking tatsächlich existierende Kostensenkungspotentiale erschließen.

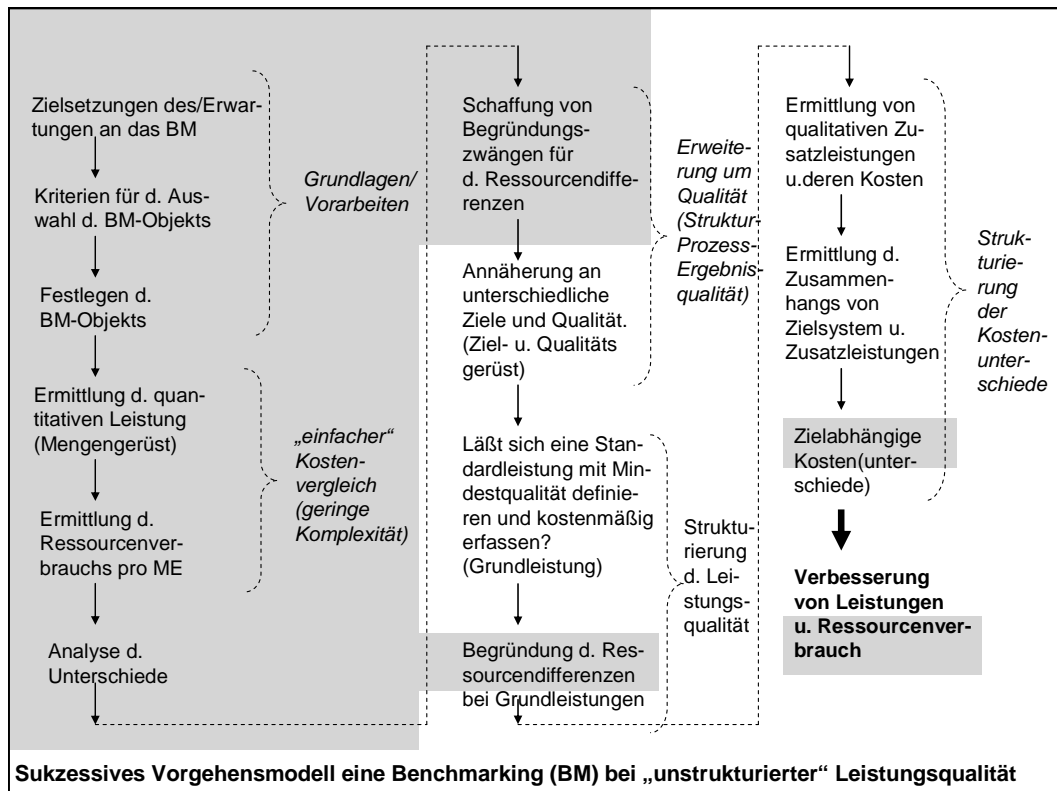


Abb.5 : Tatsächlich behandelte Schritte des ursprünglichen Vorgehensmodells

Für das Projekt als zu berücksichtigender Fachbereich wurde zunächst die Kinderbetreuung ausgewählt. Als weitere Bereiche kamen dann das Gebäudemanagement – begrenzt auf die Schulgebäude – sowie das Vollstreckungswesen hinzu. Diese Erweiterung erschien zunächst relativ problemlos, da insbesondere das Vollstreckungswesen gut strukturiert und von daher für ein Benchmarking besonders geeignet erschien, eine Annahme, die im Verlauf des Projektes in der vorzufindenden Praxis allerdings eher widerlegt wurde.

Die Funktion des Benchmarking wurde generell darin gesehen, durch einen inter- und intrakommunalen Diskussions- und Kommunikationsprozess systematisch Lernprozesse zu initiieren. Diese Lernprozesse sollen unter Nutzung der neuen Informationen des NKF auf eine kontinuierliche Verbesserung des Leistungsprozesses und Ressourcenverbrauchs gerichtet sein unter Einbeziehung von Organisationsstruktur und Rahmenbedingungen. Einigkeit bestand zudem darin, die erzielten Ergebnisse transparent und öffentlich zu machen, wobei vorab zunächst ausschließlich eine interne Erfassung, Analyse und Diskussion erfolgen sollte.

Primäre Aufmerksamkeit wurde der Frage beigemessen, welche Kennzahlen für die ausgewählten Handlungsfelder gebildet werden sollen und wie diese Kennzahlen beider Städte miteinander verglichen werden können. Dies gewann vor allem dort besonders an Bedeutung, wo die jeweilige Ausgangssituation völlig unterschiedlich ist, wie im Kinderbetreuungsbereich. In Dorsten wird diese Aufgabe zu einem wesentlichen Teil in kommunaler Trägerschaft wahrgenommen, während Wesel sie ausschließlich an freie Träger vergeben hat. Von daher wurde hier auch die besondere Chance vermutet, mit Hilfe des Benchmarking zur Erkenntnisgewinnung über den Wirtschaftlichkeitsgrad der jeweils gewählten Organisationsform zu kommen. Allerdings konnte diese Chance faktisch bisher nicht genutzt werden, da ein Zugang zu den Kosten der freien Träger nicht in dem notwendigen Umfang möglich war.

Die Kennzahlen als zentrale Elemente des Benchmarking sollten ursprünglich unterteilt werden in Kennzahlen, die den Ressourcenverbrauch (Kosten) abbilden und solchen, die die Leistungen (Produkte) erfassen sowie deren Verknüpfungen. Letzteres konnte aus den erwähnten Gründen nicht realisiert werden.

#### **4.2. Benchmarking der GPA und Benchmarking des durchgeführten Projekts**

Die Diskussion und Entwicklung aussagefähiger Kennzahlen für die genannten Handlungsfelder wurden beeinflusst von der Ende 2009 bis Mitte 2010 von der GPA (Gemeindeprüfungsanstalt) durchgeführten Prüfung der Städte Dorsten und Wesel und den dabei zugrunde gelegten Kennzahlen. Alle Projektbeteiligten waren sich allerdings darin einig, dass das Projekt nicht die von der GPA herangezogenen Kennzahlen und das methodische Vorgehen der GPA bewerten sollte, zumal die Funktionen des Benchmarking der GPA und des Projekts sich grundlegend unterscheiden. Die GPA zeigt mithilfe „autonom“ festgelegter Kennzahlen die Positionierung von Dorsten und Wesel im Gesamtgefüge der Kommunen in NRW auf. Dabei wird davon ausgegangen, dass die herangezogenen Grunddaten mehr oder minder standardisiert und mit einheitlichen Methoden erhoben worden sind. Es obliegt dann den politischen und administrativ zuständigen Entscheidungsträgern für die beiden Städte hieraus jeweilige Konsequenzen zu ziehen.

Das durchgeführte Projekt Dorsten/Wesel zielte hingegen auf einen – aktiven – Lernprozess der zuständigen Aufgabenträger zur Verbesserung von Verwaltungshandeln ab. Vor dem Hintergrund und in Kenntnis teilweise sehr heterogener Grunddaten und Methoden der Datenermittlung – nicht zuletzt durch die jeweilige Software geprägt/verursacht –

wurden aus der eigenen Erfahrung zweckmäßige Kennzahlen entwickelt (einschließlich der Zulässigkeit deren Scheiterns)<sup>1</sup>. Dabei ging es vor allem auch darum, die übliche und nicht selten berechtigte Kritik der mangelnden Vergleichbarkeit von Kennzahlen in der jetzigen Reformphase zu überwinden. Aufmerksamkeit und Bemühungen eines Benchmarking sind nicht auf die Begründung mangelnder Vergleichbarkeit (und damit auf das Scheitern eines Benchmarking) auszurichten, sondern dort, wo nicht gegeben, auf die Herstellung und Gewährleistung der Vergleichbarkeit.

---

<sup>1</sup> Dabei spielte durchaus die Einbeziehung von Kennzahlen der GPA eine Rolle.

## 5. Ergebnisse des Projekts

### 5.1. Generelle Voraussetzungen eines aussagefähigen Benchmarking

Die Diskussion und Entwicklung aussagefähiger Kennzahlen ließ deutlich die Notwendigkeit erkennen, dass **folgende Mindestvoraussetzungen** erfüllt sein müssen:

- **Erweitertes Benchmarkingkonzept.** Das Projekt Dorsten/Wesel kommt zu einem methodisch erweiterten Benchmarking, das Anforderungen, Verfahren und Instrumente zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit mit thematisiert, diese einfordert und auch umsetzt. Benchmarking wird damit nicht zu einem einmaligen, punktuellen Akt, sondern als Element von Verwaltungsreform zu einem kontinuierlichen Prozess.
- **Vereinheitlichung/Standardisierung** der verwendeten Begriffe und Definitionen (z.B. was ist Bestandteil der Betriebskosten; welche konkreten Leistungen kennzeichnen das jeweils herangezogene Produkt);
- **Verfügbarkeit einer Kosten- und Leistungsrechnung.** Das NKF bleibt eine Rumpfreform, wenn nicht auf der Basis der bereitgestellten neuen Informationen eine Kosten- und Leistungsrechnung implementiert wird. Hier ist die genannte Standardisierung sowohl auf der Kosten- als auch auf der Leistungsseite für ein Benchmarking unabdingbar.
- **Standardisierung/Vereinheitlichung der jeweiligen Bezugszeiträume, -punkte und Rechnungsperioden** der zugrunde gelegten Kennzahlen.
- **Ursachenanalyse** Im Ergebnis wurde deutlich, dass es nicht nur um die „richtige“, methodisch einheitliche Ermittlung der Höhe/Ausprägung einer Kennzahl geht, sondern ganz besonders um die Ursachenanalyse für empirisch ermittelte Unterschiede in der Ausprägung einzelner Kennzahlen. Das Schaffen von Begründungszwängen führte zu einem produktiven Analysieren und Nachdenken über eigene Handlungsalternativen deren Rahmenbedingungen und Realisationsmöglichkeiten. Hieraus ergeben sich dann die kurz-, mittel- und langfristigen auf die ermittelten Veränderungsbedarfe abzielenden Maßnahmen.
- **Einbindung des zuständigen Fachpersonals von Beginn an.** Die in dem Projekt aufgetretenen Konflikte – insbesondere im Bereich Kinderbetreuung – hatten ihre Ursachen ganz überwiegend in einer Vernachlässigung der Einbeziehung der zuständigen Fachvertreter. Durch deren Einbindung in den Prozess zur Bildung von Kennzahlen lässt sich zum einen zusätzlicher Sach- und Fachverstand nutzen, d.h. die Validität von Kennzahlen lässt sich erhöhen. Zum anderen dürften die Akzep-

tanz der Kennzahlen und die Unterstützung des gesamten Benchmarkingprozesses von vornherein auf einem wesentlich höheren Niveau liegen. Der Versuch, mit Benchmarking ergebnisorientierte Lernprozesse über die Köpfe der Träger der Fachaufgabe hinweg zu initiieren, wird auf Dauer nicht erfolgreich sein. Vielmehr führt dies zu einer Abwehr- und Verhinderungsstrategie des Fachpersonals. Allerdings kann auch nicht von vornherein das Bestreben einer Kaschierung von Schwachstellen im eigenen Aufgabenbereich über den Versuch ausgeschlossen werden, durchaus zweckmäßige Kennzahlen als ungeeignet hinzustellen. Dies muss durch den argumentativen Diskurs der Fachleute beider Städte vermieden werden.

- **Klare Trennung zwischen Finanzierungs- und Kostenaspekten.** Es gilt einerseits zu vermeiden, dass die Erfassung von Kosten (Ressourcenverbrauch) und Leistungen ausschließlich oder tendenziell nur zur Begründung und Legitimation für die Erschließung von Finanzmitteln herangezogen wird. Andererseits kann die Finanzierung über pauschale Zuwendungen – etwa für die unterschiedlichen Kategorien von Kinderbetreuungsplätzen – die Notwendigkeit verdrängen, sich im eigenen Bereich mit dem tatsächlichen Ressourcenverbrauch (Kosten) pro Leistungseinheit zu befassen. Zudem besteht die Gefahr von Fehlsteuerungen beim Leistungsangebot derart, dass solche Leistungen überproportional angeboten werden, für die entsprechend eine vergleichsweise hohe Diskrepanz zwischen Finanzierungspauschale und zu finanzierendem Ressourcenverbrauch bestehen.
- **Gewährleistung eines angemessenen Nutzen-Kosten-Relation**  
Auch wenn die Erfassung vor allem des Nutzens eines Benchmarkings nicht einfach ist, zumal dieser sich i.d.R. nicht quantifizieren lässt – etwa in Geldeinheiten –, muss der erwartete Nutzen signifikant größer als die Kosten sein. Dabei ist dem Konflikt zwischen einer möglichst umfassenden und exakten Datengrundlage und den Kosten der Datenbeschaffung besondere Aufmerksamkeit beizumessen.

## 5.2. Allgemeingültige Ergebnisse

- **Projektorganisation.**

Das Projekt war durch seine Freiwilligkeit geprägt. Organisation, Erhebung und Dokumentation der Daten, etc. wurden zusätzlich neben dem üblichen Tagesgeschäft von den Beteiligten übernommen. Dabei zeichnete sich das Projekt durch einen offenen Diskussionsprozess und eine durchaus konstruktive Kritik aus. Allerdings hätten die durch die anfängliche Vernachlässigung des zuständigen Fachper-

sonals entstandenen Konflikte möglicherweise von vornherein vermieden werden können.

- **Benchmarking als Anstoß zur Selbstreflektion über Kosten und Leistungen in der eigenen Verwaltung.**

Das in Dorsten/Wesel durchgeführte Benchmarking hat zunächst durchaus auch – wie i.d.R. überwiegend in derartigen Fällen beobachtet – zu gewissen Abwehrhaltungen geführt, wurde dann aber zunehmend positiv als Impulsgeber für eine Reflektion über Kosten und Leistungen in den einzelnen Fachgebieten interpretiert.

Zudem hat der Diskussionsprozess um die einzelnen Kennzahlen für die einbezogenen Aufgabenbereiche insbesondere im Gebäudebereich für die Beteiligten zunächst weniger zu einer Konzentration auf einen (externen) Vergleich geführt. Vielmehr stand für beide Städte zunächst einmal ein bewusstes Nachdenken und Analysieren der eigenen Verwaltungsbereiche im Vordergrund, weitgehend losgelöst von dem, was die Vergleichsstadt an Informationen zur Verfügung gestellt hat.

Diese Selbstreflektion über das eigene Tun ist keineswegs selbstverständlich, gleichwohl wesentliches Element zukünftiger leistungsfähiger Verwaltungen. Nicht der Webersche, ausschließlich auf die Einhaltung von Verwaltungsvorschriften, Dienstwege und Vorgesetztenanweisungen ausgerichtete „Bürokrat“ ist zur Bewältigung komplexer sich kontinuierlicher verändernder Sachverhalte gefordert. Vielmehr bedarf es eines Gesamtzusammenhänge, interne und externe Einflussgrößen und die eigene Leistungen und den dafür erforderlichen Ressourceneinsatz reflektierenden, für die Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung stehenden öffentlichen Personals. Derartiges, gerade im Umgang mit öffentlichen Ressourcen verantwortungsbewusstes, Personal tritt nicht als Bedenkenräger gegen Verfahren und Instrumente wie Benchmarking, Kosten- und Leistungsrechnungen etc. auf, sondern verbessert und nutzt diese, um Transparenz über Stärken und Schwächen zu erfassen und diese aus- bzw. abzubauen. So orientiertes Personal fällt nicht „vom Himmel“ sondern muss neben entsprechenden Qualifizierungen u.a. vor allem über Erfahrungen konstruktiv „sozialisiert“ werden. Dies erfordert, dass seitens der Führungskräfte die notwendigen Anreize und die Möglichkeit zu entsprechendem Verhalten geschaffen werden. Dabei schließen Anreize auch negative Anreize (Sanktionen) für den Fall eines Fehlverhaltens mit ein. Das Projekt Dorsten/Wesel ist ein erfolgreicher Ansatz in diese Richtung.

### **5.3. Fachgebietsbezogene Ergebnisse**

#### **5.3.1. Kinderbetreuungsbereich**

##### **5.3.1.1. Im Projekt entwickelte Kennzahlen**

Für den Kinderbetreuungsbereich werden als Vergleichsbasis zunächst folgende Kennzahlen für zweckmäßig angesehen. Dabei scheint es sinnvoll, zu differenzieren zwischen Kennzahlen, die sich jeweils auf die Angebotstruktur und den Versorgungsgrad, auf die Kosten und auf die Finanzen beziehen. Diese Systematik könnte etwa wie folgt aussehen:

##### **(1) Kennzahlen über die Angebots- und Nachfragestruktur - Strukturkennzahlen**

- S1: Anteil der Kindertagesstättenkinder an der Gesamtzahl gleichaltriger Kinder der Wohnbevölkerung, gestaffelt nach Alter
- S2: Anteil der ausländischen Kindertagesstättenkinder an der Gesamtzahl aller gleichaltrigen, ausländischen Kinder der Wohnbevölkerung im Alter von 1-6 Jahren
- S3: Anteil der wegen Unterschreitung der Einkommensgrenze beitragsfrei betreuten Kinder an allen betreuten Kindern in kommunalen Tageseinrichtungen
- S4: Anteil der wegen Unterschreitung der Einkommensgrenze beitragsfrei betreuten Kinder an allen betreuten Kindern in Tageseinrichtungen anderer Träger
- S5: Sprachförderquote (Anteil der 4-jährigen Kinder mit Sprachförderbedarf an der Gesamtzahl aller 4-jährigen Kinder in TE)
- S6: Prozentuale Aufteilung der Betreuungszeiten in den Altersgruppen U3 (25-35-45 Std.)
- S7: Prozentuale Aufteilung der Betreuungszeiten in den Altersgruppen 3-6 (25-35-45 Std.)
- S8: Anteil der kommunalen Plätze in TE-U 3 an allen Plätzen in TE-U 3
- S9: Anteil der kommunalen Plätze in TE-ab 3 Jahren an allen Plätzen in TE-ab 3 Jahren.
- S10: Anteil der Tagespflegesätze an den Tagesbetreuungsplätzen insgesamt

##### **(2) Kosten-Kennzahlen /Betriebskennzahlen**

- K1: Betriebskosten je Platz/Kind
- Personalkosten (Personalkosten/Betreuungsstunde)
  - Sachkosten (Sachkosten/Betreuungsstunde)
- K2: Auslastungsgrad (tatsächliche Belegungszahlen/maximalen Belegungszahlen)

##### **(3) Finanzwirtschaftliche Kennzahlen**

- F1: Kostendeckungsgrad
- F2: Städtischer Zuschuss pro Platz in freier/kirchlicher Trägerschaft
- F3: Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner

#### F4: Zuschussbedarf der Tagesbetreuung für Kinder je Platz

Die Kennzahlen sind in ihren Ausprägungen für beide Städte inzwischen vorläufig dokumentiert (vgl. Anhang 1). Bei der Ermittlung der Höhe/Ausprägung der Kennzahlen auf Basis der notwendigen Grunddaten schlug sich zum einen das Fehlen einer Kosten- und Leistungsrechnung nieder. Zum anderen fehlte es an der Bereitschaft der freien Träger, ihre Kosten transparent zu machen. Hieraus resultiert dann auch die geringe Anzahl von Betriebskennzahlen. Eine systematische und vollständige Ermittlung der Betriebskosten ist ohne Kosten- und Leistungsrechnung mit Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung nicht möglich. Letzteres erfordert wiederum eine einheitliche Leistungsdefinition (Kostenträger). Sinnvoll erscheint hier eine landeseinheitliche Regelung in Anlehnung an einheitliche Vorgaben für den Produktkatalog.

Die für beide Städte ermittelten Kennzahlen führten zu einer intensiven Diskussion über die Ursachen einer Reihe von Differenzen, die insgesamt recht gut geklärt werden konnten, etwa durch unterschiedlicher Nachfrage-/Angebotsstrukturen und den daraus resultierenden kosten- und leistungsmäßigen Konsequenzen. Allerdings machte die Diskussion auch deutlich, dass es sich bei den vorliegenden Kennzahlen um ein vorläufiges noch unscharfes Bild einer „gewachsenen“ Momentaufnahme handelt, in die die Informationsmöglichkeiten des NKF erst ansatzweise eingeflossen sind. Die skizzierte Momentaufnahme basiert auf den derzeitigen rechtlichen Regelungen zum Angebot und zur Finanzierung, auf eher traditionell verfügbarem Datenmaterial, auf den Erfahrungen der Verwaltung zu den Informationsbedürfnissen von Politik und Kommunalaufsicht u.a.m. Der primäre Steuerungsbedarf für Ressourcen und Leistungen steht dabei noch nicht hinreichend im Zentrum. Für eine notwendige Weiterentwicklung sollten deshalb folgende Überlegungen einbezogen werden.

#### **5.3.1.2. Weiterentwicklung des erarbeiteten Kennzahlensystems**

Geboten ist für ein Benchmarking auf der Basis eines strukturierten Kennzahlensystems:

(1) Die Unterscheidung zwischen

- die Kosten und Leistungen i.d.R. beeinflussende Strukturkennzahlen/Rahmenbedingungen,
- Kennzahlen zur Leistung

- Kennzahlen zum Ressourcenverbrauch und Produktivitätskennzahlen, die i.d.R. eine Verknüpfung zwischen Leistung und Ressourcenverbrauch herstellen und sich aus dem NKF speisen,
- Kennzahlen zur Finanzierung.

Beispiel für Strukturkennzahlen für Kindertageseinrichtung sind etwa die Sprachförderquote, die Migrationsquote, Akademikerquote unter den Eltern, Arbeitslosenquote der Eltern, verfügbare Fläche pro Kind u.a.m.

(2) Eine einheitliche Produkt-/Leistungsdefinition quantitativer und – wo geboten – qualitativer Art. Letzteres kann in einem ersten Schritt näherungsweise über unterschiedliche Leistungskategorien erfolgen. Mittel- und langfristig muss eine einheitliche Leistungsdefinition mit Bezug zum Produktkatalog erfolgen. In der Regel setzt sich ein Produkt aus unterschiedlichen konkreten Leistungen und Maßnahmen zusammen. Dabei liegt es nahe, zwischen der Kernleistung (originäre Leistungen) und den unterstützenden Leistungen/ Maßnahmen (komplementäre Leistung) zu differenzieren. So besteht die Kernleistung in Kindertageseinrichtungen primär in pädagogischen Maßnahmen/ Handlungsfeldern. Unterstützende Maßnahmen sind solche des pädagogischen Personals, die sich nicht unmittelbar auf die pädagogische Arbeit mit den Kindern beziehen, etwa Verwaltungstätigkeiten. Qualitative Leistungsindikatoren lassen sich im Rahmen von Evaluationsverfahren und Benchmarking erarbeiten und weiterentwickeln.

(3) Einem Produkt liegt i.d.R. ein Prozess von Maßnahmen zugrunde, die in einem „Leistungserstellungsbetrieb“ umgesetzt werden und zu unterschiedlichen Kategorien des Ressourcenverbrauchs (Kosten) führen. Entsprechend erfordert eine sinnvolle Kennzahlenbildung über den Ressourcenverbrauch die Systematisierung der spezifischen durch das Produkt verursachten Betriebskosten. Hierbei handelt es sich um Produktkostenarten wie etwa Personalkosten der Kernleistung, Personalkosten der komplementären Leistung, Sachkosten, Gebäude und Grundstückskosten.

(4) Die obige Kennzeichnung jener Größen von (1) bis (3), die kurz- oder mittelfristig durch die zuständige Fachverwaltung beeinflussbar ist, möglicherweise mit Angaben durch welche Maßnahmen die Beeinflussung herbeigeführt werden kann. Hierauf aufbauend bzw. diese integrierend ergibt sich dann ein erstes Konzept der strategischen Planung der Kinderbetreuung.

Unabdingbar ist für die Leistungsdefinition die oben erwähnte Einbeziehung des zuständigen Fachressorts/Fachpersonal, bei den Kindertageseinrichtungen auch der freien Träger.

### 5.3.2. Gebäudemanagement

Bezogen auf die einzelnen Schulgebäude wurden inzwischen 7 Kategorien von Grunddaten der Betriebskosten wie Stromverbrauch, Heizkosten etc. erfasst aus, denen dann die folgenden 6 Kennzahlen gebildet wurden:

- K1: Stromkosten pro m<sup>2</sup> Nettogrundfläche
- K2: Stromverbrauch pro m<sup>2</sup> Nettogrundfläche
- K3: Heizkosten pro m<sup>2</sup> Nettogrundfläche
- K4: Wärmeenergieverbrauch pro m<sup>2</sup> Nettogrundfläche
- K5: Kosten der Reinigung pro m<sup>2</sup> Nettogrundfläche
- K6: Erhaltungsaufwand pro m<sup>2</sup> Nettogrundfläche
- K7: Flächenverbrauch pro Schüler

Die Kennzahlen sind in ihren Ausprägungen für beide Städte inzwischen vorläufig dokumentiert (vgl. Anhang 2 + 3). K7 wurde ergänzend als zweckmäßig erst in der Sitzung am 02.12.2010 eingeführt und ist deshalb noch nicht mit Zahlen belegt. Ferner wurde es in dieser Sitzung für sinnvoll angesehen, bei K5 zwischen den Kosten der Fremdreinigung und der Eigenreinigung zu differenzieren. Die Kosten der Eigenreinigung pro m<sup>2</sup> NGF sind im Anhang 2 + 3 noch nicht enthalten.

Ein besonderer Effekt bestand darin, dass zunächst weniger der Vergleich zwischen den Städten im Vordergrund stand, sondern eher der Vergleich der Kosten der unterschiedlichen Schulgebäude innerhalb der Stadt. Auch hier ergab sich aus dem Projekt ein Impuls zu einer Art zwischenbetrieblichen Vergleich jeweils innerhalb der beiden Städte.

Die Analyse der Unterschiede in der Ausprägung der Kennzahlen führte zu plausiblen Erklärungen. So zeigten sich als Ursachen einzelner Kostendifferenzen etwa

- Unterschiedliche technische Ausstattungen,
- unterschiedliche Dämmungen der Gebäude,
- unterschiedliche organisatorischen Maßnahmen,
- unterschiedliche Anwendung technischer Möglichkeiten zur Kostenreduzierung
- unterschiedliche Reinigungsformen (Eigen-/Fremdreinigung)
- unterschiedliche Abrechnungssysteme und deren Organisation u.a.m.

Somit ergeben sich aus dem Benchmarking Anhaltspunkte für konkrete Maßnahmen – etwa für mittelfristige Baumaßnahmen – zur Kostenreduktion. Hinzuweisen ist darauf, dass einzelne Maßnahmen – etwa die Organisation der Reinigung – inzwischen umge-

stellt wurden (Fremdreinigung), wobei sich die Auswirkungen erst in den kommenden Haushaltsperioden niederschlagen werden.

Im Rahmen der Ursachenanalyse bezogen auf die ermittelten Kostendifferenzen stellte sich zudem die grundsätzliche Frage nach einer verursachungsgerechten Systematisierung der Gebäudearten. Die bisherige Differenzierung nach Schultypen erwies sich dabei als wenig sinnvoll, da der Schultyp nicht als wesentliche Einflussgröße auf die Kosten angesehen werden kann. Auch schied die Systematisierung nach Altersklassen der Gebäude aus, da hier Renovierungsmaßnahmen etc. zu einer Verzerrung der Aussagefähigkeit führen. Da offensichtlich die Sporthallen der Schulen ganz entscheidende und auch beeinflussbare Kostentreiber darstellen scheint es sinnvoll für ein Benchmarking eine Unterscheidung nach folgenden Kategorien vorzunehmen:

- Schulgebäude ohne Sporthalle
- Schulgebäude im Kostenverbund mit einer Sporthalle aufgrund der technischen Gegebenheiten,
- Sporthallen als technisch und rechnungsmäßig eigenständiger Kosten- und Leistungsträger.

Es bestand Konsens, dass auf dieser Grundlage ein Benchmarking mit dem genannten Kennzahlensystem aussagefähigere Informationen liefern und entsprechend geeignete Maßnahmen initiieren dürfte.

### **5.3.3. Vollstreckung**

Den Städten obliegt es, ausstehende Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig einzuziehen. Nicht rechtzeitig eingetriebene Forderungen führen zum einen zu einem erhöhten Zinsaufwand (bei anstehendem Finanzierungsbedarf) bzw. zu niedrigeren Zinserträgen aus Geldanlagen. Zum anderen erhöht sich im Zeitablauf bei Verzicht auf rechtzeitiges Eintreiben der Forderung insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten i.d.R. die Ausfallwahrscheinlichkeit. Eine zeitnahe Überwachung des Forderungsbestandes und ein effizientes Mahn- und Vollstreckungswesen stellen wichtige Elemente eines kommunalen Forderungsmanagements dar.

Für den Vollstreckungsbereich wurden in dem Projekt folgende Kennzahlen als zweckmäßig angesehen:

K1: Anteil erfolgreicher Vollstreckungsversuche im Außendienst an der Gesamtzahl

der Vollstreckungsaufträge

K2: Anteil der verschickten Amtshilfeersuchen an der Gesamtzahl der Vollstreckungsaufträge

K3: Anteil der erhaltenen Fremdersuchen an der Gesamtzahl der Vollstreckungsaufträge

K4: Anzahl der Vollstreckungsaufträge je Außendienst-Mitarbeiter pro Jahr

K5: Höhe der realisierten Forderungen je Außendienst-Mitarbeiter pro Jahr

K6: Anzahl der Pfändungen je Innendienst-Mitarbeiter pro Jahr

K7: Anzahl der Zwangsversteigerungsverfahren je Innendienst-Mitarbeiter pro Jahr

K8: Anzahl der Mahnungen je Innendienst-Mitarbeiter pro Jahr

K9: Anteil der öffentlich-rechtlichen Forderungen an dem Gesamtbetrag der Außenstände

K10: Personalkosten pro Vollstreckung

K11: Anteil der zur Vollstreckung anstehenden Forderungen an den gesamten Forderungen am Jahresende

In der Abschlusssitzung am 02.12.10 wurde es als sinnvoll angesehen, K7 insofern zu modifizieren, als dass nur die Anzahl der von der Kommune selbst betriebenen Zwangsversteigerungsverfahren als relevant anzusehen ist. Ferner wurde es als zweckmäßig erachtet, die Kennzahlen K10 + K11 zusätzlich aufzunehmen.

Die Kennzahlen (Ausnahme K10 + K11 sowie K7 in der modifizierten Form) sind in ihren Ausprägungen für beide Städte inzwischen vorläufig dokumentiert (vgl. Anhang 4). Die Analyse der Unterschiede in der Höhe der Kennzahlen ließen teilweise ähnliche Probleme wie in den beiden übrigen Fachgebieten erkennen. So wird die kostenmäßige Erfassung der Ist-Situation durch eine veraltete in den siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts erlassene Vollstreckungsvergütungsordnung verzerrt. Der Begriff „Vollstreckung“ wird vom Leistungsumfang her von beiden Städten unterschiedlich definiert. Die verfügbaren Informationen über die Grunddaten – etwa Gesamtvolumen der Forderungen sowie das Gesamtvolumen der anstehenden Vollstreckungen – sind teilweise unbefriedigend, ein Aspekt, der wiederum zu wesentlichen Teilen auf die bisher eingesetzte Software zurückzuführen ist. Konsens bestand vor diesem Hintergrund darin, bei anstehender Neubeschaffung der Software deren Leistungsfähigkeit besonders im Hinblick auf die systemimmanente Ermittlung der für ein Benchmarking als notwendig erachteten Kennzahlen zu beurteilen.

Im Rahmen einer Weiterentwicklung des Kennzahlensystems sollten vor allem zwei Fragen geklärt werden:

- (1) Inwieweit lässt sich das jetzt vorliegende Kennzahlensystem durch einzelne von der KGSt und dem Fachverband der Kommunalkassenverwalter zum Forderungsmanagement vorgelegten Kennzahlen sinnvoll ergänzen?
- (2) Inwieweit erscheint eine interkommunale Kooperation auf dem Gebiet der Vollstreckung zwischen Dorsten und Wesel (möglicherweise im Verbund mit weiteren Städten) sinnvoll?

## **6. Zusammenfassende Erfahrungen und Schlussfolgerungen**

### **6.1. Genereller Art**

- (1) Benchmarking ist wesentlicher Bestandteil der Organisation eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses von Verwaltungshandeln. Es ist nicht als einmaliger Akt - etwa aufgrund eines spezifischen, zeitlich befristeten politischen Bedürfnisses, auf Zuruf oder aufgrund bestimmter Ereignisse oder Kritiken - zu verstehen, sondern regelmäßig und dauerhaft als ein in das Informations- und Entscheidungssystem einzelner Aufgabenfelder kommunaler Verwaltungen zu integrierendes Element von Verwaltungsreform.
- (2) Auf Dauer sollte Benchmarking nicht auf ausgewählte Bereiche begrenzt werden, sondern sich im Zeitablauf sukzessiv zu einem flächendeckenden alle Aufgabenfelder einer kommunalen Gebietskörperschaft einbeziehenden Konzept entwickeln.
- (3) Benchmarking ermöglicht Transparenz und Einblick in die strukturellen Handlungsbedingungen und deren Konsequenzen für Ressourcenbedarf und Leistungsniveau seitens der verantwortlichen Aufgabenträger gegenüber politischen Entscheidungsträgern.
- (4) Neben den Informationen aus dem Vergleich eines Aufgabenbereichs mit dem einer anderen Kommune stehen als mindestens gleichwertige Effekte das detaillierte Kennenlernen der eigenen internen Prozesse, deren Ressourcenverbrauch, deren Bewertungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten sowie die Bewusstseinsbildung über notwendige aktive Wirtschaftlichkeitsverbesserungen bei allen Beteiligten.
- (5) Das NKF bietet für Nordrhein Westfalen auf kommunaler Ebene einen geeigneten innovativen Rahmen für das Benchmarking, der konzeptionell, inhaltlich und instrumentell für die einzelnen Aufgabenfelder zu spezifizieren und weiter auszufüllen ist.

- (6) Benchmarking ist i.d.R. mit erheblichen Kosten verbunden und unterliegt somit einem Nutzen-Kosten-Kalkül. Der Nutzen sollte immer größer sein als der Ressourcenverbrauch in Form eingesetzter Kapazitäten, persönlicher Mühen aber auch Ärger und möglicher Konflikte innerhalb des Aufgabenfeldes, innerhalb der Organisation und zwischen den Vergleichspartner.
- (7) Die Nutzengrößen können zwar nicht immer quantitativ erfasst werden, gleichwohl gibt es konkrete Anhaltspunkte für die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen eines erfolgreichen Benchmarks und damit für eine möglichst hohe Nutzenwahrscheinlichkeit.
- (8) Die erforderlichen Aufwendungen für ein Benchmarking, insbesondere die Verständigung auf aussagefähige Kennzahlen und deren Ermittlung, werden in der Anfangsphase i.d.R. ebenso unterschätzt wie die positiven Effekte erfolgreicher Benchmarkprozesse auf das Leistungsniveau und die Verwaltungskultur.
- (9) Benchmarking mit der Erarbeitung und Beurteilung von Kennzahlen, mit der Nutzung des NKF und der Kosten- und Leistungsrechnung, mit der Analyse der Ergebnisse und mit den Schlussfolgerungen für notwendige Maßnahmen erfordert ein hohes Qualifikationsniveau der an diesem Prozess Beteiligten. Ohne entsprechende Qualifikationen sind die Akzeptanz und die Funktionserfüllung eines Benchmarking nicht gewährleistet. Dort wo die notwendigen Fachkenntnisse nicht hinreichend vorhanden sind, müssen diese über geeignete Maßnahmen der Fortbildung und individuellen Förderung – einschließlich einer entsprechenden individuellen Verpflichtung - eingebracht werden.
- (10) Das Benchmarking ist im Zeitablauf zu einem kostengünstigen und dauerhaften Routineprozess mit standardisierten Kennzahlen und deren Erhebungsmethoden /-instrumenten zu entwickeln.
- (11) Für die Einführung eines Benchmarking sind zunächst solche Bereiche heranzuziehen, die eine hohe Relevanz für die Gebietskörperschaft haben, eine relativ klare Struktur, ein hohes Haushaltsvolumen, ein hohes internes Gestaltungspotenzial und ein hohes Bedürfnis der Aufgabenträger nach Informationen über das eigene Ressourcenverbrauchs- und Leistungsniveau und deren Verbesserungspotenziale aufweisen.
- (12) Hohe Relevanz für die Gebietskörperschaft bedeutet zunächst allgemein, dass ein bestimmter Aufgabenbereich unter dem Aspekt der Aufgabenerfüllung aber auch der Kosten einen besonderen Stellenwert für ein Gemeinwesen hat (haben sollte). Dies gilt sowohl für den originären KiTa-Bereich als auch für das Management von Schulgebäuden. So geht es in beiden Fällen um die direkte und/oder indirekte Beeinflussung und

Förderung von Sozialisierung, Integration und persönlicher Leistungsfähigkeit etc. von Kindern, d.h. generell um Zukunftsfähigkeit eines Gemeinwesens. Aber auch die derivative Aufgabe „Forderungsmanagement“ hat einen hohen Stellenwert, da hierdurch nicht unwesentlich der Zeitpunkt der Verfügbarkeit und das Volumen finanzieller Ressourcen beeinflusst werden kann.

(13) Die Forderung nach einer relativ klaren Struktur bezieht sich darauf, dass Benchmarking bei den Vergleichspartnern auf einem einheitlichen Verständnis über die Aufgaben und über die Anforderungen an deren Wahrnehmung aufbauen kann. Hierzu gehört auch, dass bereits erste allgemein akzeptierte Kennzahlen als Vergleichmaßstab existieren. Es kann insbesondere nicht darum gehen, das Benchmarking dahingehend zu interpretieren, jeweils das „Rad“ vollständig neu erfinden zu wollen.

(14) Hohes Haushaltsvolumen und hohes Gestaltungspotenzial verweisen auf die Chance, durch Benchmarking vergleichsweise schnell ein spürbares Verbesserungspotenzial zu erschließen. Verbunden mit schnellen Erfolgen dürfte ein hoher Motivationsschub zur Fortsetzung und zum Ausbau des Benchmarking bei den beteiligten Personen sein.

(15) Hohes Bedürfnis der Aufgabenträger nach Informationen über das eigene Ressourcenverbrauchs- und Leistungsniveau und deren Verbesserungspotenziale stellt eine gute Voraussetzung für das persönliche Engagement der Betroffenen für das Benchmarking dar. Nicht die Interessenlage von Kämmerei oder Rat ist die primäre Grundlage für einen erfolgreichen Benchmarkingprozess, sondern das Interesse an Vergleichen und Verbesserungen seitens der einzelnen Verwaltungsmitglieder. Im Einzelfall kann es durchaus notwendig sein, dieses kommunikativ zu vermitteln. Eng verbunden hiermit ist die unmittelbare Einbindung der operativ zuständigen Personen in das Benchmarking.

(16) Die Durchführung eines Benchmarking in den genannten Bereichen der Städte Dorsten und Wesel erfordert eine Kosten- Leistungsrechnung, mit deren Hilfe die aus dem NKF gelieferten Aufwendungen auf einzelne Kostenträger als Produkte/Leistungen zugerechnet werden. Nur auf der Grundlage dieses Instrumentariums zur Wirtschaftlichkeitssteuerung können Benchmarkingprozesse zu einer kostengünstigen Routine für eine kontinuierliche Verbesserung von Verwaltungshandeln werden. Hier liegt in der Praxis durchweg noch ein hoher, wenngleich in beiden Städten durchaus unterschiedlicher Implementierungsbedarf vor.

(17) Eine zentrale praktische Schwierigkeit erweist sich häufig in der Festlegung und Vergleichbarkeit der konkreten qualitativen und quantitativen Leistungen. Dabei geht es im Rahmen des Benchmarking besonders darum, inwieweit Leistungsunterschiede

und/oder strukturelle Handlungsbedingungen Differenzen im Ressourcenverbrauch erklären und begründen. Auf diesem Gebiet bestehen noch erhebliche Konkretisierungs- und entsprechende praktische Umsetzungsmaßnahmen.

(18) Ein Ansatz zur Bewältigung der Schwierigkeiten bei der Leistungserfassung und -steuerung liegt in aufgabenspezifischen, organisatorischen und - daraus abgeleitet - individuellen Zielvereinbarungen hinsichtlich Leistungen und Ressourcenverbrauch und entsprechende Erfolgskontrollen. Die Umsetzung eines derartigen Ansatzes wurde als zentrale Führungsaufgabe in beiden Städten erkannt.

(19) Die Ermittlung von Differenzen vergleichbarer Leistungen und des dadurch verursachten Ressourcenverbrauchs dient nicht einem Werturteil im Sinne von „richtig oder falsch“ bzw. „gut“ oder „schlecht“ sondern der Erfüllung wesentlicher Funktionen des Benchmarking wie:

- Schaffung von Begründungszwängen für die verantwortlichen Aufgabenträger; zu begründen ist, weshalb die eigenen Ergebnisse von denen des Vergleichspartners abweichen. Dabei kann sich durchaus als positiver Effekt herausstellen, dass sich die zunächst zu Grunde gelegten Kennzahlen, Bezugsgrößen und Vergleichsmaßstäbe als ungeeignet erweisen. Schon das Wissen darüber, einem institutionalisierten Zwang zur Begründung quantitativ dokumentierter Differenzen von Ressourcenverbrauch und Leistungen zu unterliegen, führt i.d.R. zu einer positiven Verhaltensänderung bei den Betroffenen.
- Ermittlung von kurz-, mittel- und langfristigem Handlungsbedarf und Handlungspotenzialen zur Verbesserung der bisher erreichten Ergebnisse.

(20) Die erfolgreiche Praktizierung des Benchmarking erfordert einen kontinuierlichen inter- und intrakommunalen Diskussions- und Kommunikationsprozess zwecks Initiierung systematischer und dauerhafter Lernprozesse bei allen Beteiligten hinsichtlich der kurz-, mittel- und langfristigen Verbesserung von Ressourceneinsatz und Leistungen. Offene, transparente Informationen und Kommunikation über die angestrebten Ziele und Ergebnisse sind dabei unabdingbar.

(21) Verbunden mit der notwendigen Information und Kommunikation ist die unmittelbare Einbindung der operativ zuständigen Verantwortungsträger in den Prozess des Benchmarking, speziell in die Phase der Ermittlung aussagefähiger Kennzahlen.

(22) Mit der Auswertung der Ergebnisse wird nicht nur der Zugang zu möglichen Verbesserungen konkret erschlossen, sondern auch die Leistungsfähigkeit zukünftiger Benchmarks beeinflusst. Die Ergebnisse müssen unter Beteiligung aller zuständigen Entscheidungsebenen zu konkreten Maßnahmen führen, die nach kurz- mittel- und länger-

fristiger Umsetzung zu differenzieren sind. So kann das Benchmarking etwa neben einer Neuformulierung sinnvoller Bezugs- und Vergleichsgrößen u.a. zu der Erkenntnis einer notwendigen strategischen Umsteuerung des einzelnen Aufgabenbereichs führen. Diese wäre dann durch die notwendigen Maßnahmen auch tatsächlich einzuleiten.

## **6.2. Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus Sicht der Stadt Dorsten**

### **6.2.1. Generelle Erkenntnisse**

#### **(23) Steigerung der Methodenkompetenz**

In dem wissenschaftlich begleiteten Diskussionsprozess wurde sehr eindrucksvoll deutlich, dass Kennzahlenvergleiche keinen Selbstzweck haben, sondern immer die Frage im Vordergrund stehen muss, welche Steuerungsrelevanz die ermittelten Kennzahlen haben und - darauf aufbauend – wie mit den Ergebnissen des Vergleichs dieser Kennzahlen umgegangen werden soll. Die hierbei gemachten praktischen Erfahrungen stärken die in den beteiligten Verwaltungen vorhandenen Methodenkompetenzen bei der Durchführung von Kennzahlenvergleichen.

#### **(24) Kennzahlen als Steuerungsgröße für die Verwaltungsleitung**

Es wurde deutlich, dass aggregierte Kennzahlen für die Verwaltungsleitung eine wesentliche Steuerungsgröße darstellen. Bei der Formulierung von Zielen stellen sie die Grundlage dar, die für die Bemessung der Zielerreichung zwingend erforderlich ist. Themen wie „Führen mit Zielen“ wurden hierbei als besonders relevant angesehen.

#### **(25) Kennzahlen als Argumentationshilfen**

Stadtverwaltungen müssen die von ihnen vorgeschlagenen Maßnahmen gegenüber den Räten und ihren Ausschüssen nachvollziehbar begründen. Gleiches gilt (insbesondere für Kommunen in der Haushaltssicherung) für die Städte gegenüber ihren Aufsichtsbehörden. Kennzahlen und ihre inter- bzw. intrakommunalen Vergleiche können hierbei als valides Datenmaterial eine bedeutende Argumentationshilfe darstellen.

**(26) Multiplikatorenfunktion der am Vergleich beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**

Sachgerecht durchzuführende Kennzahlenvergleiche verlangen Methodenkompetenz von den mit dieser Aufgabe betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Durch die Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den zentralen Steuerungseinheiten der Städte Wesel und Dorsten, insbesondere jedoch auch aus den verglichenen Fachbereichen Finanzen ( Vollstreckung), Gebäudemanagement und Jugend (Kindertageseinrichtungen), konnte die personelle Methodenkompetenz auf diesen Gebieten gestärkt werden. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dürfte für zukünftige Vergleiche in den jeweiligen Fachbereichen eine wichtige Multiplikatorenfunktion zukommen.

**(27) Ziele führen zu Kennzahlen / Kennzahlen führen zu Zielformulierungen**

In einer Kommunalverwaltung dienen Kennzahlen grundsätzlich zur Überprüfung der Erreichung der vom Rat bzw. der Verwaltungsleitung formulierten Ziele. Gleichwohl können die Kennzahlen selbst wiederum auch entsprechende Zielformulierungen bzw. Zielanpassungen initiieren. Dieser Kreislauf zwischen formulierten Zielen, der Überprüfung durch Kennzahlen und den sich hieraus ergebenden neuen Zielformulierungen wurden in der konkreten Auseinandersetzung mit den ermittelten Kennzahlen sehr deutlich.

**(28) NKF sorgt für mehr Transparenz**

Wesentliche Erkenntnis war auch, dass mit der Einführung des „Neuen kommunalen Finanzwesens“ (NKF) ein erheblicher Zuwachs an Transparenz entstanden ist. Mit der konkreten Zuordnung von Personal- und Sachkosten sowie notwendiger Gebäudekosten zu den einzelnen Produkten wird (anders als in der Zeit der kameralistischen Buchführung) ein Benchmarking wesentlich aussagekräftiger. Außerdem kann den Entscheidungsträgern in Rat und Verwaltung transparent gemacht werden, welcher Mitteleinsatz letztlich erforderlich ist, um das konkrete Verwaltungsprodukt zu erstellen. Es wurde dabei jedoch auch deutlich, dass hierfür die Einführung einer produktbezogenen Kosten- und Leistungsrechnung auf Dauer unabdingbar ist. (Produkt-)Kennzahlen lassen sich nachvollziehbar interkommunal nur dann vergleichen, wenn sämtliche Kosten- und Leistungsgrößen in den Vergleich einfließen. Hier stehen die beteiligten Verwaltungen noch vor einer Kernaufgabe für die nächsten Jahre.

## **(29) Unterschiede zum Kennzahlenvergleich der Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA)**

Im Zuge der Kennzahlendiskussion wurde auch thematisiert, inwieweit das Kennzahlensystem der GPA eine schlüssige Vergleichsgrundlage sein kann. Hierbei wurde deutlich, dass die GPA sich auf Schlüsselkennzahlen konzentriert, deren Basisdaten vornehmlich aus Personalkennziffern und allgemeinen Grunddaten wie Einwohnerzahlen oder Fallmengen bestehen. Diese Kennzahlen bieten wertvolle Hinweise, wenn es um die Ermittlung von Einsparpotenzialen in städtischen Haushalten geht. Sie geben jedoch keine (oder nur bedingt) Auskunft darüber, welche Standards vorgehalten werden bzw. welche konkreten Ziele wie erreicht worden sind; sie können u.E. ein kommunales Benchmarking nicht ersetzen. Dies wird aber auch nicht als Aufgabe der GPA angesehen.

### **6.2.2. Erkenntnisse für die einzelnen Vergleichsbereiche**

Gemeinsam mit den beteiligten Fachbereichen wurde erörtert, welche konkreten Erkenntnisse sich aus dem durchgeführten Kennzahlenvergleich ergeben, bzw. an welcher Stelle ein konkreter Handlungsbedarf ggfls. auch in Form einer präzisierten Zielformulierung gesehen wird. Die Erkenntnisse sind im Folgenden wiedergegeben.

#### **6.2.2.1. Kindertageseinrichtungen**

##### **(30) Kennzahl Zuschussbedarf/Einwohner**

Bei einer absoluten Betrachtung des Zuschussbedarfs/Einwohner weist Dorsten einen um 7,75 € höheren Aufwand auf. Dies entspricht Unterschied von 10,65 %.

Da bezogen auf den Gesamtbedarf der Zuschüsse prozentual in beiden Städten annähernd gleiche Werte erreicht werden, sind für den Einnahmebereich (Landesmittel und Elternbeiträge) keine Unterschiede festzustellen. Da auch die Versorgungsquote (Platz/1000 Einwohner) nahezu gleich ist, muss sich der Unterschied aus der Struktur der Betreuungsangebote ergeben. Hierbei ist sowohl die Trägerstruktur als auch die Struktur der TE-Plätze, d.h. der prozentuale Anteil der in der jeweiligen Kommune gebuchten Betreuungszeiten und der prozentuale Anteil der U3-Plätze an allen TE-Plätzen zu betrachten (s. hierzu Anmerkungen zu Kennzahl Zuschussbedarf/Platz in einer TE).

**(31) Kennzahl Zuschussbedarf/Platz in einer TE**

Auch hier ist festzustellen, dass der Zuschussbedarf, der für Dorsten ermittelt wurde, über dem der Stadt Wesel liegt.

Die Stadt Wesel verfügt – im Gegensatz zur Stadt Dorsten, die einen Anteil von 27,6 % kommunaler Einrichtungen aufweist – über 100 % Tageseinrichtungsplätze in freier Trägerschaft. Aufgrund der gesetzlichen Finanzierungsgrundlagen (höherer Landeszuschuss für kirchliche und freie Träger) belasten die Plätze in freier/kirchlicher Trägerschaft den kommunalen Haushalt weniger.

Bei einer rein fiskalischen Betrachtung des Angebotes müsste sich eine Kommune immer für Tageseinrichtungen in anderer Trägerschaft entscheiden. Erst dann, wenn den Rechtsansprüchen auf Kinderbetreuung mit diesen Angeboten nicht mehr entsprochen werden könnte, wäre es gerechtfertigt, Tageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft zu führen.

Der Anteil der U3 Plätze in Tageseinrichtungen und in der Tagesbetreuung liegt in Dorsten deutlich über dem Anteil, den Wesel derzeit erreicht. Die U3-Betreuung ist wegen des höheren Personalaufwandes kostenintensiver als die Betreuung im Regelbereich. Aufgrund des Rechtsanspruchs, der auch für den U3 Bereich von der Stadt Wesel umgesetzt werden muss, wird sich hier eine Annäherung ergeben, d.h. auch der Zuschussbedarf der Stadt Wesel wird bei vergleichbarer Ausbaustufe im U3 Bereich steigen.

Aufgrund der Erkenntnisse aus dem Kennzahlenvergleich müsste im Rahmen der Maßnahmeplanung eine Kontingentierung der Betreuungsangebote für die kommunalen Einrichtungen stehen, um so den Zuschussbedarf zu reduzieren. Hierbei ist grundsätzlich sowohl eine Kontingentierung der Betreuungszeiten als auch eine Kontingentierung des Angebots an U3 Plätzen denkbar.

Derzeit werden in kommunalen Einrichtungen mit einem Anteil von 90 % Betreuungsverträge mit 35 bzw. 45 Stunden abgeschlossen, wobei der Anteil der 45 Stunden Verträge bei 35 % liegt. Der überproportional hohe Anteil dieses kostenintensiven Angebots lässt den Zuschussbedarf steigen.

Mit einer Kontingentierung der Betreuungszeiten würde allerdings zwingend eine Einschränkung der Bedarfsdeckung des Elternwillens einhergehen, die politisch gewollt und verantwortet werden müsste.

Die Stadt Dorsten wird die Erkenntnisse aus dem Kennzahlenvergleich bei der Planung weiterer Maßnahmen (Kindergartenbedarfsplanung) berücksichtigen. Dies wird bei dem in nächster Zeit aller Wahrscheinlichkeit nach erforderlichen Rückbau von Plätzen in Tageseinrichtungen u.U. zu einem verstärkten Abbau von Plätzen in kommunaler Trägerschaft führen.

Soweit sich Handlungsnotwendigkeiten im Sinne eines Ausbaus des Tagesbetreuungsangebotes in bestimmten Stadtteilen ergeben, werden die fiskalischen Vorteile einer Versorgung durch freie/kirchliche Träger zu beachten sein.

Aus Sicht der Fachverwaltung stellt sich als besonderes Problem bei jedem Kennzahlenvergleich im Betreuungsbereich die Frage nach der Qualität des erstellten / angebotenen Produktes. Hier fehlen bis heute eindeutige und verbindliche Kriterien, die Qualität beschreiben und damit messbar machen. Im Rahmen der nachgehenden Betrachtung wurde u.a. die Frage aufgeworfen, ob z.B. eine fiskalisch begründete Einschränkung der Trägervielfalt andere Probleme aufwerfen würde. Beispielhaft wurde die Versorgung von Kindern anderer Glaubens- oder Weltanschauung in kirchlichen Einrichtungen genannt.

#### **6.2.2.2. Vollstreckung**

##### **(32) Organisation der Vollstreckung**

Das Benchmarking-Projekt hat gezeigt, dass im Zusammenhang mit der Umstellung auf NKF die Institutionalisierung eines wirkungsvollen Forderungseinzugs- und Forderungsbewertungsmanagements in einer geeigneten organisatorischen Struktur mit entsprechender Verfahrensunterstützung unabdingbar ist. Die bisher eingesetzten und auf dem kame-ralistischen Regelungsinhalt aufbauenden Verfahren sind hierzu nur bedingt geeignet und haben zu Schwierigkeiten bei der verfahrensgestützten Erhebung notwendiger Daten geführt. Aus den 2008 für die Grundzahlen G 5, G 14 und G 15 festgestellten Fallzahlen (die in der Fortschreibung eine steigende Tendenz aufweisen) ist erkennbar, dass die Bearbeitung und Bewertung von Forderungen idealerweise in einem eigenständigen Arbeits-

bereich mit entsprechender personeller Kompetenz organisiert werden sollte. Die hier im Jahr 2005 getroffene Organisationsentscheidung zugunsten eines separaten Sachgebietes „Mahnung/Vollstreckung“ hat sich im Vergleich zu der Anbindung dieser Tätigkeiten an den Bereich „Zahlungsabwicklung“ (Stadtkasse) im Hinblick auf die gestiegenen Anforderungen an ein effizientes Forderungsmanagement bewährt. Aufgrund der aus dem Kennzahlenvergleich gewonnenen Erkenntnisse wird eine personelle Verstärkung des Forderungseinzugs erfolgen.

### **(33) Handhabung der Vollstreckungsvergütungsverordnung**

Aufgrund der innerhalb des Kennzahlenvergleiches geführten Gespräche zwischen Dorsten und Wesel wurde die Anwendbarkeit und Handhabung der Vollstreckungsvergütungsordnung überprüft. Einige Tatbestände der v.g. Rechtsvorschrift entsprechen nicht mehr der aktuellen Vollstreckungspraxis..

### **(34) Verkürzung der Mahn- und Vollstreckungsrhythmen**

Durch den Kennzahlenvergleich wurde die bereits von der GPA getroffene Feststellung hinsichtlich der Notwendigkeit einer Systematisierung und Verkürzung der Mahn- und Vollstreckungsrhythmen bestätigt. Entsprechende Ablaufänderungen wurden zwischenzeitlich realisiert.

## **6.2.2.3. Gebäudemanagement**

### **(35) Kennzahl 1: Stromkosten pro m<sup>2</sup> NGF und K 3: Heizkosten pro m<sup>2</sup> NGF**

Die Kennzahlen „Stromkosten“ und „Heizkosten“ sind nicht aussagekräftig, da sich die Energiekosten nach dem Ergebnis der durchgeführten Ausschreibungen richten. Bei den Heizkosten ist außerdem zu berücksichtigen, dass in Dorsten viele Heizungsanlagen im Rahmen eines Energiecontractings von der städtischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft betrieben werden, so dass in den Kosten auch die Abschreibungen und Verwaltungskosten enthalten sind. Um in diesen Fällen eine Vergleichbarkeit herstellen zu können, hätte Wesel die kalkulatorischen Kosten ihrer Heizungsanlagen ermitteln müssen, was aus Zeitgründen nicht leistbar war.

### **(36) Kennzahl 2: Stromverbrauch pro m<sup>2</sup> NGF und K4: Wärmeenergieverbrauch**

### **pro m<sup>2</sup> NGF**

Im Rahmen des Kennzahlenvergleichs wurde festgestellt, dass der Energieverbrauch maßgeblich von folgenden Faktoren bestimmt wird:

#### a) Nutzerverhalten

Der Energieverbrauch ist weitgehend vom Nutzerverhalten abhängig. Dieses ist durch konkrete überwiegend technische Maßnahmen und Restriktionen beeinflussbar. Eine beispielhafte Orientierung hierfür ist etwa eine automatische Abschaltung der Sporthallenbeleuchtung um 22:00 Uhr eingeführt. In den Ferien sind die Sporthallen grundsätzlich für den Spielbetrieb geschlossen, Ausnahmen sind nur gegen Zahlung einer Benutzungsgebühr möglich. Daneben testet Wesel derzeit automatische Steuerungsanlagen, die nach dem Öffnen von Fenstern die Heizkörper abschalten.

#### b) Örtliche Vorgaben/ Maßnahmen und Standards

Auch örtliche Maßnahmen und Standards beeinflussen wesentlich den Energieverbrauch, wie z. B. der großflächige Ausbau der Übermittagbetreuung in den Dorstener Schulen oder die Vorhaltung von Mehrzweckhallen für den Schul-/ Vereinssport und für Kulturveranstaltungen. Diese Mehrzweckhallen verfügen u.a. über Bühnenanlagen mit entsprechenden Beleuchtungskörpern und Lüftungsanlagen, die einen erheblichen Energieverbrauch verursachen.

#### c) Alter und baulicher Zustand der Gebäude

Alter und baulicher Zustand der Gebäude haben sind wesentliche Bestimmungsgrößen für den Energieverbrauch. In Dorsten ist der größte Teil der Schulen in den 60er Jahren errichtet worden. Sie verfügen daher über nicht mehr zeitgemäße Beleuchtungskörper, über eine unzureichende Wärmedämmung und über unter dem Aspekt der Energieeffizienz nicht mehr zeitgemäße Heizungsanlagen. Demgegenüber wurden in Wesel beispielsweise eine Reihe von Heizungsanlagen bereits erneuert.

Eine hinreichende Aussagekraft der Energiekennzahlen ist nur dann gegeben, wenn der Energieverbrauch objektbezogen ermittelt wird. Das setzt den Einbau von Zwischenzählern voraus, die zunächst einmal erhebliche Investitionen auslösen. Wesel hat z. B. ein großes Schulzentrum, in dem eine Hauptschule, eine Realschule und eine große Sporthal-

le untergebracht sind. Die Aufteilung der Energiekosten erfolgt hier bisher unter Anwendung eines pauschalen Verteilerschlüssels, der wahrscheinlich nicht ganz die Realität wiedergibt.

### **(37) Fremdreinigung**

Im Rahmen der Bildung der Kennzahlen wurde diskutiert, ob auch die Eigenreinigung in den Kennzahlenvergleich einbezogen werden sollte. Aufgrund der Tatsache, dass in Dorsten im Prinzip nur noch in den Verwaltungsgebäuden und tlw. in den Kindergärten eine Eigenreinigung stattfindet, wurde vereinbart, nur die Kosten der Fremdreinigung zu vergleichen.

Wesel hat die Fremdreinigung 2008 neu ausgeschrieben. In der Kennzahl für 2008 ist das Ausschreibungsergebnis bereits berücksichtigt. Dorsten hat die Fremdreinigung erst 2009 ausgeschrieben, so dass sich das günstige Ausschreibungsergebnis erst in der Kennzahl für 2010 niederschlagen wird.

### **(38) Erhaltungsaufwand**

Die Höhe des Erhaltungsaufwandes hängt vom Alter der Objekte ab und von der Möglichkeit, für die Finanzierung des Aufwands die notwendigen Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen. Dorsten kann als Nothaushaltskommune nicht alle notwendigen Maßnahmen durchführen, sondern nach einer jährlich neu aufgestellten Prioritätenliste nur die nötigsten Erhaltungsmaßnahmen mit vergleichsweise geringerem Erhaltungsaufwand realisieren..

Dies erklärt dann auch im Wesentlichen die Differenz bei den Kennzahlen für den Erhaltungsaufwand, der bei den Weseler Grundschulen fast doppelt so hoch ist wie in Dorsten. Dies liegt daran, dass Wesel in diesem Umfang höhere Haushaltsmittel für Erhaltungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt hat und damit einen entsprechend hohen Erhaltungsaufwand aufweist .

Abschließend ist noch anzumerken, dass es keinen Sinn macht, einzelne Objekte isoliert in einem interkommunalen Kennzahlenvergleich zu vergleichen. Die Kennzahlen wurden daher jeweils für die einzelne Schulform aggregiert. In dieser Tabelle wurden auch die Heizkosten differenziert dargestellt. Dem Abschlussbericht wurde diese Tabelle, aus der

der direkte Vergleich zwischen Wesel und Dorsten - wie bei den beiden anderen Untersuchungsfeldern - ersichtlich ist, leider nicht beigefügt, sondern nur die Gesamtabellen der beiden Städte mit den Einzelobjekten.

### **(39) Fehlen einer Kosten- und Leistungsrechnung**

Die wohl wichtigste Erkenntnis des Kennzahlenvergleichs im Bereich des Gebäudemanagements liegt darin, dass in diesem Aufgabenfeld die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sowohl für interne Steuerungszwecke, als auch für den internen und den interkommunalen Kennzahlenvergleich unabdingbar ist. Dieser Erkenntnis soll in Dorsten unmittelbar Rechnung getragen werden. Es ist vorgesehen, noch in diesem Jahr für die Ein- und Durchführung einer KLR im Zentralen Gebäudemanagement eine entsprechende Stelle einzurichten.

## **6.3. Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus Sicht der Stadt Wesel**

Da am Benchmark zwischen Dorsten und Wesel drei vollkommen unterschiedliche Teilbereiche der Verwaltung teilgenommen haben, erfolgt hier auch ein differenziertes Fazit dieser Bereiche.

### **6.3.1. Kindertageseinrichtungen**

#### **(40) Schwierigkeiten des Vergleichs**

Im Zuge des Projektes wurden im Abgleich zwischen Dorsten und Wesel Kennzahlen entwickelt, die teils über die des KGSt-Vergleichsringes hinausgehen.

Es war teilweise schwierig, eine gemeinsame Datengrundlage zu schaffen, da die Stadt Dorsten selbst Träger von Tageseinrichtungen ist und die Struktur der kommunalen Haushalte nicht in allen Punkten vergleichbar ist. Die Vereinbarung von Kennzahlen war deutlich leichter zu bewerkstelligen, als die Ermittlung tatsächlich vergleichbarer Grunddaten. Ferner ist zu problematisieren, dass zwischen den Bezirken der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen die Finanzierung von Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen nach unterschiedlichen Methoden erfolgt.

**(41) Erkenntnisse des Vergleichs**

Aus dem Vergleich zwischen Dorsten und Wesel ergaben sich Fragestellungen insbesondere hinsichtlich des Wahlverhaltens der Eltern bzw. der Bereitstellung von Plätzen durch die Träger (Anteile der Plätze mit unterschiedlichen Betreuungszeiten an allen Betreuungsplätzen). Weitere Unterschiede bei der Ermittlung von Finanzdaten sind durch die unterschiedliche Angebotsstruktur insbesondere die Bedarfsdeckung bei der Betreuung unterdreijähriger Kinder zu erklären.

**(42) Fazit und Ausblick**

Wie in den übrigen einbezogenen Aufgabenfeldern ist jedoch festzuhalten, dass ein Vergleich zwischen nur zwei Kommunen keine ausreichende Datenbasis für ein Benchmark darstellt.

Der bisherige und noch angekündigte Wandel in den gesetzlichen Grundlagen der Tagesbetreuung (GTK, KiBiz, KiBiz-Revision) macht darüber hinaus zurzeit eine sinnvolle Bildung von Datenreihen, deren Gegenüberstellung ungleich aussagekräftiger wäre als die von Einzeldaten, nahezu unmöglich.

Die mit der Stadt Dorsten geleistete Arbeit ist dennoch ein wichtiger Schritt zur Entwicklung eines aussagekräftigen Kennzahlensystems, aus dem sich handlungsleitende Erkenntnisse für das Aufgabenfeld Tagesbetreuung für Kinder ziehen lassen.

**6.3.2. Vollstreckung****(43) Schwierigkeiten des Vergleichs**

Der Benchmark im Bereich der Vollstreckung erfolgte auf Basis der hierfür geläufigen Grund- und Kennzahlen. Die Umsetzung erfolgte in Erwartung eines relativ einfach zu vergleichenden Bereichs.

Insofern war zunächst auch die Abstimmung der aufzustellenden Grund- und Kennzahlen zwischen den Kommunen unproblematisch.

Allerdings zeigte ein erster Vergleich der Zahlen teilweise recht große Unterschiede. Insbesondere die Anzahl der Mahnungen und Vollstreckungsaufträge war in Wesel wesentlich höher als in Dorsten.

#### **(44) Erkenntnisse des Vergleichs**

Nicht alle Abweichungen ließen sich ausreichend erklären.

Teilweise lag die Erklärung in unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen. Im Nachhinein wäre eine Aufbereitung dieser Grundlagen mit einem nicht zu vertretenden Arbeitsaufwand verbunden gewesen, so dass ein Vergleich nicht möglich war.

Da für die Stadt Wesel die Mahnungen und Vollstreckungsaufträge durch das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) erstellt werden, laufen auch einige Auswertungen für den Bereich der Vollstreckung über das KRZN. Die Datenbasis für diese Auswertungen ist nicht grundsätzlich nachvollziehbar und erschwerte somit die Abstimmungsmöglichkeit.

Auf Grund des Einsatzes von neuer Software sowohl für das Rechnungswesen als auch für die Vollstreckung werden die Auswertungsmöglichkeiten im Bereich der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung ab dem Jahr 2011 deutlich verbessert.

#### **(45) Fazit und Ausblick**

Für den Bereich der Vollstreckung hat der Benchmark mit der Stadt Dorsten gezeigt, dass sich hierdurch sinnvolle Hinweise bei der Suche nach Potenzialen für die Verbesserung von Arbeitsabläufen ergeben.

Ein breiteres Spektrum an vergleichbaren Kommunen wäre dafür wünschenswert; insbesondere ein Vergleich mit ebenfalls dem KRZN angeschlossenen Kommunen für eine möglichst gleiche Datenbasis würde einige Probleme ausgrenzen. Wichtig ist zudem eine gemeinsame Definition der Grund- und Kennzahlen.

### **6.3.3. Gebäudemanagement**

#### **(46) Erfahrungen aus dem KGSt Vergleichsring**

Seit 2008 ist der Fachbereich 2 „Gebäudeservice“ der Stadt Wesel Mitglied im Vergleichsring „Gebäudewirtschaft Städte Rheinland“ der KGSt. Daher liegen hier auf Grund der rückwärtigen Betrachtung Kennzahlen für die Jahre 2007 bis 2009 vor, die auch regelmäßig mit den Daten der im Vergleichsring der KGSt vertretenen Kommunen abgeglichen werden.

Insofern hat die Weseler Gebäudewirtschaft mit dem Vergleich von Kennzahlen verschiedener Kommunen bereits Erfahrungen sammeln können.

Auf Grund der seit 2003 bestehenden Kostenrechnung ist eine Ermittlung der Datenbasis relativ einfach möglich. Dies wurde sowohl im Rahmen der Arbeit mit dem Vergleichsring als auch bei der Bereitstellung der Daten für die GPA im Zuge der Prüfung 2010 deutlich.

Beim Vergleich der Gebäudewirtschaften zwischen Dorsten und Wesel wurde im Kern auf die Kennzahlenstrukturen der KGSt zurückgegriffen; lediglich beim Faktor Fläche wurde vom ansonsten genutzten Flächenmass abgewichen.

#### **(47) Erkenntnisse des Vergleichs**

Deutlich wurde die auch schon beim Vergleichsring der KGSt gemachte Erkenntnis, dass ein Benchmark dann sinnvoll ist, wenn eine möglichst große Zahl an Kommunen mit ähnlichen Strukturen ihre Kennzahlen einbringen. Nur dann ist die Datenbasis für die Ermittlung eines Mittelwertes groß genug, um den sich die Masse der Kommunen bewegt. Ansonsten sind einzelne Ausreißer nicht erkennbar.

Insbesondere Sonderfälle wie das in Dorsten angewandte Contracting für Heizungsanlagen führen durch den Finanzierungsanteil in den Wärmebezugskosten zur Nichtvergleichbarkeit mit den Kommunen, die ihre benötigte Wärmeenergie über eigene Heizungsanlagen erzeugen.

**(48) Fazit und Ausblick**

Das Fazit aus dem Kennzahlenvergleich Dorsten – Wesel ist – wie bereits beim KGSt-Vergleichsring - die Erkenntnis des grundsätzlichen Nutzens von Kennzahlen. Voraussetzung ist aber eine möglichst breite Datenbasis durch mehrere, möglichst gleichartige Kommunen sowie ein regelmäßiger Austausch dieser Kommunen zwecks Abgleich der Daten. Sonderfälle wie Contracting müssen getrennt betrachtet werden, da sie ansonsten die Daten verfälschen.

Möglicherweise bieten die Vergleichsringe der KGSt hier das geeignete Forum für den Vergleich der Kommunen untereinander.

## 7. Weiteres Vorgehen

- Die gemachten Erfahrungen und erzielten Ergebnisse sollen in geeigneter Form von den Städten Dorsten und Wesel einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden – etwa in Form einer Publikation in Fachzeitschriften, die für die kommunale Praxis von Bedeutung sind. Auch ist es zweckmäßig, den Abschlussbericht und die Ergebnisse in geeigneter Form über die jeweilige Homepage der beiden Städte verfügbar zu machen.
- Das begonnene Benchmarking ist systematisch fortzuführen und weiterzuentwickeln.
- Für die einzelnen Fachgebiete ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen bzw. - wo bereits vorhanden - weiterzuentwickeln.
- Es sind Überlegungen geboten, inwieweit ein über die Städte Dorsten und Wesel hinausgehender Standardisierungsprozess in einzelnen Fachgebieten und besonders bei der Leistungserfassung initiiert werden kann.
- Auf dem Gebiet der Kinderbetreuung sollte ein Weg gefunden werden, dass die freien Träger sich bereit erklären, ihre Kosten- und Leistungsstrukturen als Vergleichsgrundlage transparenter zu machen.
- Die Erkenntnisse aus den Abweichungsanalysen sind entsprechend ihrer Realisierbarkeit in eine kurz- mittel- und langfristige Maßnahmenplanung zu integrieren.

## Anhang 1: Kennzahlenvergleich „Kinderbetreuung“ der Städte Dorsten und Wesel

Kennzahl	Kindertageseinrichtungen	Dorsten		Wesel		
K1	Betriebskosten je Platz/Kind	4.517,42				3)
K2	Kostendeckungsgrad (Elternbeiträge/Betriebskosten)	13%		13%		5)
K3	Anteil der wg. Unterschreitung der Einkommensgrenze beitragsfrei betreuten Kinder/an allen betreuten Kindern in kommunalen Tageseinrichtungen	36,92%				3)
K4	Anteil der wg. Unterschreitung der Einkommensgrenze beitragsfrei betreuten Kinder/an allen betreuten Kindern in Tageseinrichtungen anderer Träger	22%		29,80%	537 von 1.799	
K5	Personalkosten (Personalkosten/Betreuungsstunde)	2,94 €				3)
K6	Städtischer Zuschuss/Platz in freier/kirchlicher Trägerschaft	2.979,00		3.097,42		1)
K7	Auslastung (tatsächliche Belegungszahlen/Belegungszahl lt. Betriebsgenehmigung - <b>Stichtag 15.12. d. Jahres</b> )	97,54%		100%		
K8	Anteil der Kindertagesstättenkinder/Gesamtzahl aller gleichaltrigen Kinder der Wohnbevölkerung (gestaffelt nach Alter) - <b>Stichtag 01.11.d. Jahres</b>					
	0 - unter 2 Jahren	3,11%		2,30%	23 von 967	
	2 - unter 3 Jahren	45,87%		25,30%	123 von 485	
	3 - unter 4 Jahren	93,54%		95,50%	496 von 519	
	4 - unter 5 Jahren	98,89%		101,50%	509 von 501	2)
	5 - unter 6 Jahren	95,64%		96,00%	509 von 530	
K9	Anteil der ausländischen Kindertagesstättenkinder/Gesamtzahl aller gleichaltrigen, ausländischen Kinder der Wohnbevölkerung im Alter von 1 - 6 Jahren - <b>Stichtag 15.03. d. Jahres</b>	89,26%		80,50%	281 von 349	
K10	Sprachförderquote (Anteil der 4-jährigen Kinder mit Sprachförderbedarf/Gesamtzahl aller 4-jährigen Kinder in TE)	19,80%		19,15%	95 von 496	
K11	Prozentuale Verteilung der Betreuungszeiten in den Altersgruppen U3 (25 - 35 - 45 Std.) - <b>Stichtag 01.11. d. Jahres</b>	%	Platzzahlen	%	Platzzahlen	
	25 Std.	14,60%	45	5,40%	8	
	35 Std.	47,70%	147	28%	41	4)
	45 Std.	37,70%	116	66,40%	97	
K12	Prozentuale Verteilung der Betreuungszeiten in den Altersgruppen 3 - 6 Jahre (25 - 35 - 45 Std.)	%	Platzzahlen	%	Platzzahlen	
	25 Std.	7,40%	145	8,50%	140	
	35 Std.	60,20%	1176	62,20%	1.014	
	45 Std.	32,40%	632	29,20%	476	
K13	Anteil der kommunalen Plätze in TE - U 3 /allen Plätzen in TE - U 3	34,75%				3)
K14	Anteil der kommunalen Plätze in TE - ab 3 Jahren /allen Plätzen in TE - ab 3 Jahren	26,17%				3)

K 15	Anteil der U3 Kinder in Kindertagespflege an allen U3 Kindern, für die Betreuungsverhältnisse/-verträge nach KiBiz bestehen	6,70%		8,90%	
K 16	Anteil der Kinder in der Altersgruppe 3 - 6 in Kindertagespflege an allen Kindern dieser Altersgruppe, für die Betreuungsverhältnisse/-verträge nach KiBiz bestehen	0,80%		0,40%	
	Kinder mit besonderem Förderbedarf (Integrativkinder):		83		83

- 1) In Wesel bestehen ausschließlich Einrichtungen in freier/kirchlicher Trägerschaft. Hierdurch ergeben sich höhere Zuschüsse je Platz, da im Verhältnis mehr "Überhangplätze" durch Übernahme von Trägeranteilen durch die Stadt finanziert werden. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Mehrkosten aufheben, wenn die Verwaltungs- und Betriebskosten der kommunalen Einrichtungen hinzugerechnet werden. Außerdem ist die Belegung der Betreuungszeiten im Bereich der Betreuung unter Dreijähriger in finanzieller Hinsicht ungünstiger als in Dorsten (siehe hierzu auch Anmerkung 4).
- 2) Der überhöhte Anteil der Vierjährigen erklärt sich durch Kinder in betrieblicher Kinderbetreuung in der Kita Abenteuerland.
- 3) In Wesel gibt es keine Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft
- 4) Die Verteilung der Betreuungszeiten ergibt sich aus den Anmeldungen der Eltern. Durch Berufstätigkeit ist häufig eine lange Betreuungszeit erforderlich. Mit wachsender Zahl von Betreuungsplätzen für unter dreijährige Kinder wird sich die Verteilung der Betreuungszeiten voraussichtlich angleichen.
- 5) Hierbei handelt es sich um den Anteil der Elternbeiträge an den berechneten Kindpauschalen 1.328.983 € von 10.349.406 €

## Anhang 2: Grunddaten und Kennzahlen Schulgebäude der Stadt Dorsten (2008)

		Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten
		Grundschule	Grundschule	Grundschule	Grundschule	Grundschule	Grundschule	Grundschule
Grundzahlen	Einheit	Agatha I; KSt 680140	Agatha II; KSt 680141	Albert- Schweitzer; KSt 680142	Antonius- schule; KSt 680143	Augusta- schule, KSt 680144	Bonifatius- schule; KSt 680146	Schule Deu- ten; KSt 680147
Nettogrundfläche (NGF)	m <sup>2</sup>	2.957,82	862,06	2.422,60	3.467,65	3.697,77	3.520,11	577,95
Stromkosten	€	8.668,80	1.731,86	5.028,69	9.942,30	8.476,14	5.438,68	1.392,40
Stromverbrauch	kWh	49.248,00	8.283,00	25.662,00	54.570,00	43.400,00	28.039,00	6.249,00
Heizkosten	€	27.407,21	6.892,83	33.685,69	774,26	39.158,69	29.041,52	2.360,50
Wärmeenergieverbrauch	kWh	420.779,00	100.401,00	215.550,00	418.935,00	536.373,00	451.044,00	70.829,00
Fremdreinigung	€	15.533,62	8.158,31	32.770,56	41.595,46	27.696,97	14.784,25	13.126,33
Erhaltungsaufwand	€	21.012,54	8.497,64	38.746,71	38.193,99	29.146,17	38.087,66	2.101,44
<b>Kennzahlen</b>								
Stromkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	2,93	2,01	2,08	2,87	2,29	1,55	2,41
Stromverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	16,65	9,61	10,59	15,74	11,74	7,97	10,81
Heizkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	9,27	8,00	13,90	0,22	10,59	8,25	4,08
Wärmeenergieverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	142,26	116,47	88,97	120,81	145,05	128,13	122,55
Fremdreinigung pro m <sup>2</sup> NGF (s. dazu 5.3.2. Abschlussbericht)	€	5,25	9,46	13,53	12,00	7,49	4,20	22,71
Erhaltungsaufwand pro m <sup>2</sup> NGF	€	7,10	9,86	15,99	11,01	7,88	10,82	3,64

		Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten
		Grundschule	Grundschule	Grundschule	Grundschule	Grundschule	Grundschule	Grundschule	Grundschule
Grundzahlen	Einheit	Don-Bosco Schule; KSt 680148	Don-Bosco Schule; Sport- und Kulturhalle; KSt 680160	Grüne Schu- le an der Talaue; KSt 680149	Johannes- schule; KSt 680150	Kardinal von Galen Schule; KSt 680151	Kardinal von Galen Mehrzweck- halle	Pestalozzi- schule; KSt 680152	Urbanus- schule; KSt 680153
Nettogrundfläche (NGF)	m <sup>2</sup>	1.666,43	673,93	5.611,12	2.952,75	1.645,95	988,43	2.997,74	2.373,77
Stromkosten	€	5.809,99	5.791,61	21.173,74	5.029,75	7.972,49	0,00	8.649,02	5.243,37
Stromverbrauch	kWh	34.054,00	34.054,00	118.888,00	36.982,00	40.750,00	0,00	43.876,00	26.770,00
Heizkosten	€	17.262,75	46.986,02	40.443,69	41.182,27	32.348,14	0,00	25.745,34	29.757,75
Wärmeenergieverbrauch	kWh	133.013,00	105.010,00	496.623,00	307.730,00	437.847,00	0,00	303.558,00	208.805,00
Fremdreinigung	€	18.100,83	0,00	49.236,62	619,26	19.585,86	10.650,72	22.893,82	14.846,18
Erhaltungsaufwand	€	20.621,31	8.316,82	55.526,10	18.542,59	12.604,43	22.382,85	15.310,34	15.924,67
<b>Kennzahlen</b>									
Stromkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	3,49	8,59	3,77	1,70	4,84	0,00	2,89	2,21
Stromverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	20,44	50,53	21,19	12,52	24,76	0,00	14,64	11,28
Heizkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	10,36	69,72	7,21	13,95	19,65	0,00	8,59	12,54
Wärmeenergieverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	79,82	155,82	88,51	104,22	266,01	0,00	101,26	87,96
Fremdreinigung pro m <sup>2</sup> NGF (s. dazu 5.3.2. Abschlussbericht)	€	10,86	0,00	8,77	0,21	11,90	10,78	7,64	6,25
Erhaltungsaufwand pro m <sup>2</sup> NGF	€	12,37	12,34	9,90	6,28	7,66	22,64	5,11	6,71

		Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten
		Grundschule	Grundschule	Grundschule	Grundschule	Grundschule	Hauptschule	Hauptschule	Hauptschule
Grundzahlen	Einheit	Urbanus- schule; Sporthalle; KSt 680159	Wichern- schule; KSt 680154	Wilhelm- Lehmbruck; KSt 680155	Wittenbrink- schule; KSt 680156	Grundschule gesamt	Dietrich- Bonhoeffer; KSt 680170	Geschwister Schöll; KSt 680171	Josefschule; KSt 680172
Nettogrundfläche (NGF)	m <sup>2</sup>	1.339,08	2.837,76	867,37	3.423,00	<b>44.883,29</b>	5.134,83	5.397,71	4.331,86
Stromkosten	€	11.864,45	9.243,22	3.614,10	17.394,74	<b>142.465,35</b>	16.183,65	17.196,62	20.250,42
Stromverbrauch	kWh	91.361,00	44.977,00	18.024,00	87.147,00	<b>792.334,00</b>	96.190,00	88.963,00	63.200,00
Heizkosten	€	28.165,12	29.378,66	0,00	38.725,28	<b>469.315,72</b>	97.342,06	56.913,25	24.448,82
Wärmeenergieverbrauch	kWh	268.427,00	40.400,00	152.056,00	244.084,00	<b>4.911.464,00</b>	353.500,00	852.154,00	328.150,00
Fremdreinigung	€	23.072,88	9.408,71	13.229,69	47.575,03	<b>383.262,42</b>	49.070,51	36.475,51	20.191,62
Erhaltungsaufwand	€	38.758,47	47.501,99	20.968,04	156.519,03	<b>609.121,49</b>	98.340,12	22.947,56	4.956,10
						<b>0</b>			
<b>Kennzahlen</b>									
Stromkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	8,86	3,26	4,17	5,08	<b>3,17</b>	3,15	3,19	4,67
Stromverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	68,23	15,85	20,78	25,46	<b>17,65</b>	18,73	16,48	14,59
Heizkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	21,03	10,35	0,00	11,31	<b>10,46</b>	18,96	10,54	5,64
Wärmeenergieverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	200,46	14,24	175,31	71,31	<b>109,43</b>	68,84	157,87	75,75
Fremdreinigung pro m <sup>2</sup> NGF (s. dazu 5.3.2. Abschlussbericht)	€	17,23	3,32	15,25	13,90	<b>8,54</b>	9,56	6,76	4,66
Erhaltungsaufwand pro m <sup>2</sup> NGF	€	28,94	16,74	24,17	45,73	<b>13,57</b>	19,15	4,25	1,14

		Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten
		Hauptschule	Hauptschule	Hauptschule	Hauptschule	Realschule	Realschule	Realschule	Realschule
Grundzahlen	Einheit	Laurentius- schule; KSt 680173	Matthäus- schule; KSt 680174	Sporthalle Josefschule; KSt 680175	Hauptschule gesamt	Erich- Klausener; KSt 680180	Gerhart Haupt- mann KSt 680181	Sporthalle Juliusstraße; KSt 680182	Realschule gesamt
Nettogrundfläche (NGF)	m <sup>2</sup>	4.454,05	6.016,66	1.522,46	<b>26.857,57</b>	5.134,83	5.125,07	1.847,93	<b>12.107,83</b>
Stromkosten	€	10.475,67	10.891,93	4.219,25	<b>79.217,54</b>	16.183,64	10.932,55	17.332,13	<b>44.448,32</b>
Stromverbrauch	kWh	48.008,00	60.821,00	0,00	<b>357.182,00</b>	96.190,00	74.520,00	66.543,00	<b>237.253,00</b>
Heizkosten	€	32.502,16	35.699,49	0,00	<b>246.905,78</b>	97.342,06	57.756,23	30.138,13	<b>185.236,42</b>
Wärmeenergieverbrauch	kWh	479.533,00	615.871,00	0,00	<b>2.629.208,00</b>	353.500,00	824.432,00	361.602,00	<b>1.539.534,00</b>
Fremdreinigung	€	53.811,69	33.960,98	21.150,84	<b>214.661,15</b>	44.930,42	82.551,02	31.682,80	<b>159.275,64</b>
Erhaltungsaufwand	€	286.946,71	16.377,33	45.352,49	<b>474.920,31</b>	87.434,14	91.306,23	50.146,72	<b>228.887,09</b>
<b>Kennzahlen</b>									
Stromkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	2,35	1,81	2,77	<b>2,95</b>	3,15	2,13	9,38	<b>3,67</b>
Stromverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	10,78	10,11	0,00	<b>13,30</b>	18,73	14,54	36,01	<b>19,60</b>
Heizkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	7,30	5,93	0,00	<b>9,19</b>	18,96	11,27	16,31	<b>15,30</b>
Wärmeenergieverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	107,66	102,36	0,00	<b>97,89</b>	68,84	160,86	195,68	<b>127,15</b>
Fremdreinigung pro m <sup>2</sup> NGF (s. dazu 5.3.2. Abschlussbericht)	€	12,08	5,64	13,89	<b>7,99</b>	8,75	16,11	17,15	<b>13,15</b>
Erhaltungsaufwand pro m <sup>2</sup> NGF	€	64,42	2,72	29,79	<b>17,68</b>	17,03	17,82	27,14	<b>18,90</b>

		Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten
		Gymnasium	Gymnasium	Gymnasium	Gymnasium	Gymnasium	Förderschule	Förderschule	Förderschule
Grundzahlen	Einheit	Gymnasium Petrinum; KSt 680190	Sporthalle Gymnasium Petrinum; KSt 680191	Kiosk Gymnasium Petrinum; KSt 680193	Gymnasium Aula; KSt 680194	Gymnasium gesamt	von Ketteler; KSt 680195	Korczak-schule; KSt 680196	Haldenwang-schule; KSt 680200
Nettogrundfläche (NGF)	m <sup>2</sup>	8.183,62	2.631,40	15,00	1.826,53	<b>12.656,55</b>	3.183,81	4.299,62	2.342,48
Stromkosten	€	32.059,38	19.799,06	0,00	0,00	<b>51.858,44</b>	9.243,22	14.817,02	25.234,31
Stromverbrauch	kWh	208.681,00	112.177,00	0,00	0,00	<b>320.858,00</b>	44.977,00	87.145,00	122.810,00
Heizkosten	€	60.359,74	40.239,83	0,00	0,00	<b>100.599,57</b>	51.839,54	0,00	63.729,64
Wärmeenergieverbrauch	kWh	531.186,00	354.124,00	0,00	0,00	<b>885.310,00</b>	430.710,00	272.740,00	717.968,00
Fremdreinigung	€	74.935,16	35.341,01	1.316,49	6.992,62	<b>118.585,28</b>	36.157,12	33.486,74	50.772,95
Erhaltungsaufwand	€	54.009,18	143.236,07	260,02	31.582,73	<b>229.088,00</b>	114.666,99	281.110,52	19.216,38
Kennzahlen									
Stromkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	3,92	7,52	0,00	0,00	4,10	2,90	3,45	10,77
Stromverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	25,50	42,63	0,00	0,00	25,35	14,13	20,27	52,43
Heizkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	7,38	15,29	0,00	0,00	7,95	16,28	0,00	27,21
Wärmeenergieverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	64,91	134,58	0,00	0,00	69,95	135,28	63,43	306,50
Fremdreinigung pro m <sup>2</sup> NGF (s. dazu 5.3.2. Abschlussbericht)	€	9,16	13,43	87,77	3,83	9,37	11,36	7,79	21,67
Erhaltungsaufwand pro m <sup>2</sup> NGF	€	6,60	54,43	17,33	17,29	18,10	36,02	65,38	8,20

		Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten	Dorsten
		Förderschule	Förderschule	Förderschule	Gesamtschule	Gesamtschule	Gesamtschule
Grundzahlen	Einheit	Haldenwang- schule Schwimmbad; KSt 680201	Astrid- Lindgren; KSt 680205	Förderschule gesamt	Gesamtschule; KSt 680210	Gesamtschule Sporthalle; KSt 680211	Gesamtschule gesamt
Nettogrundfläche (NGF)	m <sup>2</sup>	534,53	2.517,85	<b>12.878,29</b>	14.835,37	2.900,24	<b>17.735,61</b>
Stromkosten	€	0,00	11.191,93	<b>60.486,48</b>	75.697,67	0,00	75.697,67
Stromverbrauch	kWh	0,00	54.845,00	<b>309.777,00</b>	551.330,00	0,00	551.330,00
Heizkosten	€	0,00	34.652,98	<b>150.222,16</b>	113.456,11	108.187,78	221.643,89
Wärmeenergieverbrauch	kWh	0,00	245.300,00	<b>1.666.718,00</b>	1.365.782,00	255.500,00	1.621.282,00
Fremdreinigung	€	0,00	10.340,68	<b>130.757,49</b>	124.085,61	37.208,88	161.294,49
Erhaltungsaufwand	€	7.747,88	33.879,20	<b>456.620,97</b>	202.752,21	221.860,63	424.612,84
<b>Kennzahlen</b>							
Stromkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	0,00	4,45	4,70	5,10	0,00	4,27
Stromverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	0,00	21,78	24,05	37,16	0,00	31,09
Heizkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	0,00	13,76	11,66	7,65	37,30	12,50
Wärmeenergieverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	0,00	97,42	129,42	92,06	88,10	91,41
Fremdreinigung pro m <sup>2</sup> NGF (s. dazu 5.3.2. Abschlussbericht)	€	0,00	4,11	10,15	8,36	12,83	9,09
Erhaltungsaufwand pro m <sup>2</sup> NGF	€	14,49	13,46	35,46	13,67	76,50	23,94

### Anhang 3: Grunddaten und Kennzahlen „Schulgebäude der Stadt Wesel“

		Wesel	Wesel	Wesel	Wesel	Wesel	Wesel
Grundzahlen	Einheit	Grundschule Bislich	Turnhalle Bislich	Grundschule Büderich	Turnhalle Büderich	Grundschule Ginderich mit Turnhalle	Grundschule Theodor-Heuss mit Turnhalle
Nettogrundfläche (NGF)	m <sup>2</sup>	1.486,29	520,28	1.779,52	722,63	1.871,02	3.034,79
Stromkosten	€	2.852,41	3.927,21	4.435,08	5.154,75	4.663,78	11.275,42
Stromverbrauch	kWh	15.805,00	19.945,00	22.644,00	26.468,00	22.008,00	58.070,00
Heizkosten	€	8.984,65	4.631,47	10.638,80	9.061,78	14.900,95	31.251,91
Wärmeenergieverbrauch	kWh	137.738,00	66.046,88	150.620,00	119.705,00	206.390,00	431.856,00
Fremdreinigung	€	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	19.309,32
Erhaltungsaufwand	€	100.206,09	1.904,75	118.214,67	87.094,79	61.530,58	21.119,05
<b>Kennzahlen</b>							
Stromkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	1,92	7,55	2,49	7,13	2,49	3,72
Stromverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	10,63	38,34	12,72	36,63	11,76	19,13
Heizkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	6,05	8,90	5,98	12,54	7,96	10,30
Wärmeenergieverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	92,67	126,94	84,64	165,65	110,31	142,30
Fremdreinigung pro m <sup>2</sup> NGF s. dazu 5.3.2 Abschlussbericht	€	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,36
Erhaltungsaufwand pro m <sup>2</sup> NGF	€	67,42	3,66	66,43	120,52	32,89	6,96

		Wesel	Wesel	Wesel	Wesel	Wesel	Wesel
Grundzahlen	Einheit	Grundschule Konrad-Duden mit Turnhalle	Grundschule Buttendick mit Turnhalle	Grundschule Mühlenweg	Grundschule Holzweg	Grundschule Brüner Tor /Förderschule Ellen-Key mit Turnhalle	Grundschule Böhlstr. mit Turnhalle
Nettogrundfläche (NGF)	m <sup>2</sup>	2.517,62	2.020,79	1.779,01	1.766,86	5.747,73	4.934,92
Stromkosten	€	6.520,25	8.923,65	3.091,74	3.889,70	16.370,06	12.636,31
Stromverbrauch	kWh	31.874,00	46.498,00	15.505,00	18.820,00	81.719,00	64.377,00
Heizkosten	€	27.145,03	14.197,75	10.647,97	13.065,16	44.115,86	37.087,45
Wärmeenergieverbrauch	kWh	365.193,00	185.534,00	139.868,00	172.059,00	607.285,00	495.145,00
Fremdreinigung	€	19.538,66	20.058,48	13.989,59	0,00	47.150,46	0,00
Erhaltungsaufwand	€	14.878,29	22.264,71	34.976,35	61.824,88	132.744,73	123.555,73
<b>Kennzahlen</b>							
Stromkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	2,59	4,42	1,74	2,20	2,85	2,56
Stromverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	12,66	23,01	8,72	10,65	14,22	13,05
Heizkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	10,78	7,03	5,99	7,39	7,68	7,52
Wärmeenergieverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	145,05	91,81	78,62	97,38	105,66	100,33
Fremdreinigung pro m <sup>2</sup> NGF s. dazu 5.3.2 Abschlussbericht	€	7,76	9,93	7,86	0,00	8,20	0,00
Erhaltungsaufwand pro m <sup>2</sup> NGF	€	5,91	11,02	19,66	34,99	23,10	25,04
			Umstellung Eigen- /Fremdrein.				

		Wesel	Wesel	Wesel	Wesel	Wesel	Wesel
Grundzahlen	Einheit	Grundschule Quadenweg	Turnhalle Quadenweg	Grundschule Fusternberg	Grundschule Blumenkamp mit Turnhalle	Summe Grundschulen	Hauptschule Konrad-Duden
Nettogrundfläche (NGF)	m <sup>2</sup>	1.990,01	451,51	1.884,58	3.245,06	35.752,62	4.578,96
Stromkosten	€	4.144,66	2.396,08	3.804,89	6.756,52	100.842,51	17.134,59
Stromverbrauch	kWh	20.175,00	11.808,00	19.297,00	34.981,00	509.994,00	105.193,24
Heizkosten	€	17.072,26	6.550,19	8.530,70	25.161,56	283.043,49	27.562,98
Wärmeenergieverbrauch	kWh	232.805,00	81.120,00	208.384,00	347.176,00	3.946.924,88	369.027,23
Fremdreinigung	€	0,00	0,00	0,00	0,00	120.046,51	32.524,81
Erhaltungsaufwand	€	43.086,96	8.749,95	126.315,22	34.101,13	992.567,88	89.973,79
<b>Kennzahlen</b>							
Stromkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	2,08	5,31	2,02	2,08	2,82	3,74
Stromverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	10,14	26,15	10,24	10,78	14,26	22,97
Heizkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	8,58	14,51	4,53	7,75	7,92	6,02
Wärmeenergieverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	116,99	179,66	110,57	106,99	110,40	80,59
Fremdreinigung pro m <sup>2</sup> NGF s. dazu 5.3.2 Abschlussbericht	€	0,00	0,00	0,00	0,00	7,95	7,10
Erhaltungsaufwand pro m <sup>2</sup> NGF	€	21,65	19,38	67,03	10,51	27,76	19,65

		Wesel	Wesel	Wesel	Wesel	Wesel	Wesel
Grundzahlen	Einheit	Hauptschule Martini mit Turnhalle	Summe Hauptschulen	Realschule Konrad-Duden	Realschule Mitte mit Turnhalle	Summe Realschulen	Gymnasium Konrad-Duden
Nettogrundfläche (NGF)	m <sup>2</sup>	7.102,59	11.681,55	6.924,87	7.755,39	14.680,26	10.035,25
Stromkosten	€	16.836,83	33.971,42	25.913,05	18.749,00	44.662,05	37.552,17
Stromverbrauch	kWh	88.555,00	193.748,24	159.086,23	94.611,00	253.697,23	230.541,53
Heizkosten	€	38.427,81	65.990,79	39.847,99	67.620,56	107.468,55	59.029,02
Wärmeenergieverbrauch	kWh	561.407,00	930.434,23	531.287,45	875.796,00	1.407.083,45	779.646,25
Fremdreinigung	€	0,00	32.524,81	44.685,63	55.671,87	100.357,50	74.813,02
Erhaltungsaufwand	€	157.177,25	247.151,04	167.341,52	85.000,69	252.342,21	242.145,57
<b>Kennzahlen</b>							
Stromkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	2,37	2,91	3,74	2,42	3,04	3,74
Stromverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	12,47	16,59	22,97	12,20	17,28	22,97
Heizkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	5,41	5,65	5,75	8,72	7,32	5,88
Wärmeenergieverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	79,04	79,65	76,72	112,93	95,85	77,69
Fremdreinigung pro m <sup>2</sup> NGF s. dazu 5.3.2 Abschlussbericht	€	0,00	7,10	6,45	7,18	6,84	7,46
Erhaltungsaufwand pro m <sup>2</sup> NGF	€	22,13	21,16	24,17	10,96	17,19	24,13

		Wesel	Wesel	Wesel	Wesel	Wesel	
Grundzahlen	Einheit	Andreas-Vesalius-Gymnasium mit Turnhalle	Summe Gymnasien	Gesamtschule mit Sporthalle	Rundsporthalle	Sporthalle Nord	Summe Sporthallen
Nettogrundfläche (NGF)	m <sup>2</sup>	10.520,08	20.555,33	13.074,94	3.464,92	3.695,92	7.160,84
Stromkosten	€	32.254,57	69.806,74	72.527,37	13.562,12	13.830,23	27.392,35
Stromverbrauch	kWh	201.865,00	432.406,53	441.586,00	71.019,00	84.907,01	155.926,01
Heizkosten	€	81.231,03	140.260,05	91.385,79	46.108,80	21.267,55	67.376,35
Wärmeenergieverbrauch	kWh	1.077.837,00	1.857.483,25	1.197.242,00	312.900,00	283.557,08	596.457,08
Fremdreinigung	€	79.843,86	154.656,88	108.024,63	36.173,99	39.788,79	75.962,78
Erhaltungsaufwand	€	81.243,00	323.388,57	283.043,62	299.048,64	67.894,60	366.943,24
<b>Kennzahlen</b>							
Stromkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	3,07	3,40	5,55	3,91	3,74	3,83
Stromverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	19,19	21,04	33,77	20,50	22,97	21,77
Heizkosten pro m <sup>2</sup> NGF	€	7,72	6,82	6,99	13,31	5,75	9,41
Wärmeenergieverbrauch pro m <sup>2</sup> NGF	kWh	102,46	90,37	91,57	90,31	76,72	83,29
Fremdreinigung pro m <sup>2</sup> NGF s. dazu 5.3.2 Abschlussbericht	€	7,59	7,52	8,26	10,44	10,77	10,61
Erhaltungsaufwand pro m <sup>2</sup> NGF	€	7,72	15,73	21,65	86,31	18,37	51,24

### Anhang 4: Kennzahlenvergleich „Vollstreckung“ der Städte Dorsten und Wesel

Kennzahlen	Bezeichnung	Dorsten 2008	Wesel 2008
K 1	Anteil erfolgreicher Vollstreckungsversuche im Außendienst an der Gesamtzahl der Vollstreckungsaufträge	61,9%	39,5%
K 2	Anteil der verschickten Amtshilfeersuchen an der Gesamtzahl der Vollstreckungsaufträge	19,2%	48,2%
K 3	Anteil der erhaltenen Fremdersuchen an der Gesamtzahl der Vollstreckungsaufträge	48,5%	24,2%
K 4	Anzahl der Vollstreckungsaufträge je Außendienst-Mitarbeiter pro Jahr	1.968,0	4.611,7
K 5	Höhe der realisierten Forderungen je Außendienst-Mitarbeiter pro Jahr	317.995,0 €	226.160,2 €
K 6	Anzahl der Pfändungen je Innendienst-Mitarbeiter pro Jahr	219,7	153,5
K 7 <sup>*)</sup>	Anzahl der Zwangsversteigerungsverfahren je Innendienst-Mitarbeiter pro Jahr	28,3	6,3
K 8	Anzahl der Mahnungen je Innendienst-Mitarbeiter pro Jahr	3.520,6	6.827,0
K 9	Anteil der öffentlich-rechtlichen Forderungen an dem Gesamtbetrag der Außenstände	86,3%	85,7%
K 10 <sup>*)</sup>	Personalkosten je Vollstreckung		
K 11 <sup>*)</sup>	Anteil der zur Vollstreckung anstehenden Forderungen an den gesamten Forderungen am Jahresende		

<sup>\*)</sup> s. Ausführungen zu 5.3.3.