

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Vorwort	4
1.1	Allgemeines zur Prüfung	4
1.2	Wesentliche Ergebnisse	7
2.	Finanzen	17
2.1	Haushaltssituation	17
2.2	Haushaltsplanung	20
2.3	Eigenkapital	22
2.4	Verbindlichkeiten und Finanzierungsbedarf	23
2.5	Vermögen	25
2.6	Haushaltssteuerung	27
3.	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	31
3.1	Aufgabenerfüllung und Steuerung	31
3.2	Zahlungsabwicklung	33
3.3	Vollstreckung	36
4.	Hilfe zur Erziehung	39
4.1	Strukturen	39
4.2	Steuerung und Organisation	40
4.3	Internes Kontrollsystem (IKS)	42
4.4	Verfahrensstandards	46
4.5	Personaleinsatz	49
4.6	Leistungsgewährung	51
4.7	Einzelne Hilfearten	55
5.	Hilfe zur Pflege	64
5.1	Einflussfaktoren	64
5.2	Gesetzliche Änderungen	66
5.3	Leistungsgewährung	66
5.4	Organisation und Personaleinsatz	71
5.5	Controlling und Steuerung der Leistungsgewährung	73
6.	Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	78
6.1	Einflussfaktoren	78
6.2	Steuerung und Controlling	79
6.3	Leistungsgewährung	80
7.	Friedhofswesen	83
7.1	Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	83

7.2	Steuerung und Organisation	84
7.3	Gebühren	86
7.4	Flächenmanagement	88
7.5	Grünpflege	90
8.	Verkehrsflächen	93
8.1	Steuerung	93
8.2	Prozessbetrachtung	95
8.3	Erhaltung der Verkehrsflächen	96
9.	Bauaufsicht	102
9.1	Baugenehmigungsverfahren	102
9.2	Bauordnung	108
	Kontakt	111

1. Vorwort

1.1 Allgemeines zur Prüfung

Die gpaNRW hat im Zeitraum von Mitte 2018 bis Anfang 2020 zum dritten Mal das Segment der kreisfreien Städte überörtlich geprüft. In den 23 kreisfreien Städten mit einer Einwohnerzahl¹ zwischen 110.584 (Stadt Remscheid) und 1.080.394 (Stadt Köln) leben insgesamt rund 7,5 Mio. Menschen. 14 kreisfreie Städte unterliegen im Prüfungszeitraum dem Stärkungspakt Stadtfinanzen.

Anzahl der kreisfreien Städte in Größenklassen

Kriterium	unter 200.000	200.001 bis unter 400.000	400.001 bis unter 650.000	über 650.000
nach Einwohnerzahlen	8	10	4	1
nach Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen	8	4	2	0

Bei Städten, die dem Stärkungspakt Stadtfinanzen unterliegen, hat die gpaNRW nur Prüfungsinhalte betrachtet, die nicht bereits Gegenstand der Beratung durch die Task Force der gpaNRW waren.

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

Inhalte in dieser Prüfungsrunde waren die Prüfgebiete

- Finanzen,
- Zahlungsabwicklung,
- Hilfe zur Erziehung,
- Hilfe zur Pflege,
- Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II,
- Verkehrsflächen,

¹ IT.NRW Fortgeschriebener Zensus 2011 zum 31.12.2017

- Friedhofswesen und
- Bauaufsicht.

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Die Berichte enthalten auch eine Angabe der Anzahl, der in dem Vergleich enthaltenen Städten. Nicht immer sind alle kreisfreien Städte enthalten, weil sie z. B. die von uns benötigten Daten nicht bereitstellen konnten.

Neben den in der aktuellen Prüfung verwendeten Kennzahlen werden die Kennzahlen aus den Prüfgebieten der letzten Prüfungen der kreisfreien Städte 2008 und 2014 fortgeschrieben und im gpa-Kennzahlenset zusammengestellt. Das gpa-Kennzahlenset wird jedem Prüfungsbericht beigelegt und außerdem auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht. Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten unterstützen die Kennzahlen die interne Steuerung der Kommunen.

Als besondere Service-Leistung hat die gpaNRW den kreisfreien Städten im Nachgang zu dieser Prüfung einen Excel-Tool mit den Vergleichsdaten aller 23 kreisfreien Städte zur Verfügung gestellt. Es war der Wunsch der geprüften Städte zu erfahren, welche kreisfreien Städte sich bei den Kennzahlenvergleichen hinter den einzelnen Vergleichswerten verbergen. Alle 23 Städte haben ihr Einverständnis zur Bekanntgabe der Vergleichsdaten gegeben.

Dem Wunsch der Städte nach Aktualität der Prüfungsergebnisse sind wir nachgekommen. So hat die gpaNRW Daten aus den Jahren 2017 und 2018 berücksichtigt, um möglichst aktuelle Prüfungsergebnisse präsentieren zu können. Erfreulicherweise haben zahlreiche Städte auch aktuelle Daten des Jahres 2018 zur Verfügung gestellt, sodass wir überwiegend Vergleiche aus beiden Jahren abbilden konnten. Alle Tabellen und Grafiken enthalten Jahresangaben.

Die Handlungsempfehlungen ergeben sich aus der Analyse des interkommunalen Vergleichs. Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt jedoch auch von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab, die nur zum Teil unmittelbar gesteuert werden können. Es gibt auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Wir haben folgende strukturelle Rahmenbedingungen der Kommunen in die Analysen einbezogen:

- Bevölkerungsentwicklung 2018 bis 2040
- Jugendquotient
- Altenquotient
- SGB II-Quote
- durchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2015 bis 2018
- Kaufkraft je Einwohner
- Bruttoinlandsprodukt.

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

Herne, im Dezember 2020

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Heinrich Böckelühr' followed by a stylized monogram or initials.

Heinrich Böckelühr
Präsident

1.2 Wesentliche Ergebnisse

→ Haushaltssituation der kreisfreien Städte noch nicht nachhaltig entspannt

Die **Haushaltssituation** der kreisfreien Städte ist 2017 zwar etwas besser als 2012, aber nach wie vor angespannt. Die Vergleichsjahre 2017 und 2018 waren für die Städte vergleichsweise gute Jahre. Konnten 2012 lediglich zwei Städte ein positives Jahresergebnis erzielen, gelingt der **Haushaltsausgleich** 2017 schon 14 Städten, 2018 sogar 21 der 23 kreisfreien Städte. Gleichwohl ist die Haushaltsituation auch 2019 noch nicht nachhaltig. 18 kreisfreie Städte sind nach wie vor verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept oder einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen.

Seit 2012 haben die kreisfreien Städte **Eigenkapital** in Höhe von insgesamt 5,7 Mrd. Euro verbraucht. Seit der Eröffnungsbilanz sind es fast die Hälfte von ursprünglich 32,4 Mrd. Euro. Acht Städte sind 2018 **überschuldet**, 2012 waren es zwei. Keine kreisfreie Stadt konnte seit der Eröffnungsbilanz Eigenkapital aufbauen. Allerdings haben 14 Städte 2018 wieder eine **Ausgleichsrücklage**, 2012 waren es nur zwei.

Die Verringerung des Eigenkapitals resultiert sowohl aus einem Anstieg der **Verbindlichkeiten**, als auch aus Vermögensverzehr. Erfreulicherweise nimmt das Volumen der **Kredite zur Liquiditätssicherung** insgesamt seit 2016 ab. Nach wie vor kann jedoch, im Gegensatz zu Kommunen im kreisangehörigen Raum, keine kreisfreie Stadt auf Liquiditätskredite verzichten. Trotz verbesserter **Selbstfinanzierungskraft** können die Städte ihre Schulden nicht nachhaltig verringern. Selbst wenn die Entwicklung mit Überschüssen von zuletzt 1,4 Mrd. Euro weiter positiv verlaufen sollte, wären die hochverschuldeten Städte mit negativem Eigenkapital in Milliardenhöhe wohl nicht in der Lage, das fehlende Eigenkapital bzw. die **Altschulden** in absehbarer Zeit aus eigener Kraft abzubauen. Es ist aber insbesondere auch aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie zu befürchten, dass diese Entwicklung nicht nachhaltig ist und den meisten Städten weitere Defizite drohen.

Die **Haushaltsslage** der kreisfreien Städte hat sich insgesamt also noch nicht nachhaltig entspannt. Die Städte stehen weiter vor großen Herausforderungen, die Haushalte bei weiter steigenden Soziallasten strukturell auszugleichen. Anders als es die Ergebnisse der Jahre 2017 und 2018 vermuten lassen, besteht weiterhin Konsolidierungsbedarf.

Dabei profitierten alle Städte zuletzt von einer sehr guten Konjunktur. Im Vergleich zu 2012 erwirtschafteten sie 2018 insgesamt 3,3 Mrd. Euro mehr an **Erträgen** allein aus Gewerbesteuern, Anteilen an der Einkommenssteuer und Schlüsselzuweisungen. 14 Städte profitieren zudem noch von **Stärkungspaktmitteln** in Höhe von insgesamt 466 Mio. Euro im Jahr 2017 und 359 Mio. Euro in 2018. Elf Städte hätten ihren Haushalt ohne diese Mittel nicht ausgleichen können. Weiterhin bleibt die **Grundsteuer B** der wesentliche Hebel zur Ertragssteigerung und damit zur Haushaltskonsolidierung. Deren Hebesätze haben sich seit 2012 um durchschnittlich 85 Hebesatzpunkte erhöht. In der Mehrzahl der Stärkungspaktkommunen fallen die Steigerungen mit mehr als 100 Prozentpunkten deutlich höher aus.

Wir beobachten, dass die kreisfreien Städte seit 2012 deutlich mehr investieren. Die jährlichen investiven Auszahlungen haben sich um mehr als 400 Mio. Euro erhöht. Die Städte übertragen

Haushaltsermächtigungen für **Investitionen** in Folgejahre, was bedeutet, dass mehr Investitionen geplant waren als tatsächlich ausgeführt wurden. Die Gründe dafür sind vielfältig. Oft werden der Fachkräftemangel im Baubereich sowie vergabe- oder vertragsrechtliche Verzögerungen genannt. Die **Ermächtigungsübertragungen** führen mit neuen Haushaltsansätzen zu weiter steigenden **Auszahlungsermächtigungen**, die die Städte nicht mehr ausschöpfen. In der Konsequenz fehlt im Haushalt Transparenz hinsichtlich der realistisch zu erwartenden Investitionstätigkeit.

War 2012 noch eine Verschiebung von investiven hin zu Liquiditätskrediten festzustellen, erkennen wir seit 2016 eine Abnahme der Liquiditätskredite bei gleichzeitiger Steigerung der **Investitionskredite**. Trotz steigender Investitionen ist es den Städten aber nicht gelungen, den **Werteverzehr** ihres Anlagevermögens auszugleichen. Es verliert in Höhe von 2,7 Mrd. Euro an Wert. Vielerorts ist ein Investitionsstau entstanden. Hohe **Anlagenabnutzungsgrade** beim Straßen- und Gebäudevermögen zeigen, dass im Schnitt mehr als die Hälfte der Lebensdauer des Vermögens erreicht und das städtische Vermögen überaltert ist. Hierin sieht die gpaNRW ein erhebliches **Risiko** für künftige Haushaltsbelastungen.

Weitere Risiken in den Haushaltsplanungen der kreisfreien Städte ab 2019 sind überwiegend allgemeiner Art, da wichtige Planungspositionen stark von der **gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** und der Annahme stetig steigender Erträge abhängen. Die Corona-Pandemie zeigt nach der Finanzkrise 2008 einmal mehr, dass gravierende Ereignisse unerwartet eintreten können und sich belastend auf die öffentlichen Haushalte auswirken.

Auch deshalb ist es aus Sicht der gpaNRW wichtig, dass Informationen zur Haushaltsituation rechtzeitig und auch unterjährig aktuell den politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung stehen.

→ **Zahlungsabwicklung und Vollstreckung sind gut organisiert, jedoch mit Steu-
rungspotenzial**

Für die **Zahlungsabwicklung und Vollstreckung** liegen in den kreisfreien Städten **Dienstabweisungen** vor, die nahezu vollständig den rechtlichen Anforderungen entsprechen. Die Aufgabenerledigung ist gut organisiert. Bisher steuern aber nur wenige Städte diese Aufgabe mit **Zielen und Kennzahlen** und über ein Berichtswesen. Hier wünschen sich die Städte Unterstützung durch die Rechenzentren, indem sie einheitliche Datengrundlagen schaffen. Die **Digitalisierung** in der Finanzbuchhaltung befindet sich in den kreisfreien Städten noch in den Anfängen und beschränkt sich überwiegend auf die elektronische Archivierung. Einige wenige Städte bearbeiten Rechnungen bereits medienbruchfrei.

Die Prüfung der gpaNRW hat gezeigt, dass die Zahlungsabwicklung entlastet werden könnte, wenn mehr Schuldner den Städten Einzugsermächtigungen (**SEPA-Lastschriftmandate**) erteilen würden. Der Automatisierungsgrad in den Städten ist sehr unterschiedlich. Wichtig ist auch eine Sensibilisierung der Fachbereiche bezüglich einer rechtzeitigen und vollständigen Sollstellung, um **ungeklärte Einzahlungen** zu reduzieren. In den meisten Städten funktioniert das gut. Einige Städte haben jedoch einen erheblichen Mehraufwand aufgrund vieler ungeklärter Zah-

lungseingänge. Einzelne kreisfreie Städte nutzen bereits im **Vollstreckungsdienst** intensiv die Medien, um auch gegenüber auswärtigen Schuldnern vollstrecken und auf **Amtshilfeersuchen** verzichten zu können. Andere Städte geben einen hohen Anteil eigener Forderungen an andere Kommunen ab, bei einem Viertel der kreisfreien Städte sind es mehr als 20 Prozent.

→ **Sozialleistungen und Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe bleiben entscheidende Belastungsmerkmale für städtische Haushalte**

Die **Sozialleistungen** sowie die Leistungen der **Kinder-, Jugend- und Familienhilfe** belasten die kreisfreien Städte weiterhin erheblich. 2017 mussten sie insgesamt rund 645 Mio. Euro Transferaufwendungen für die **Hilfe zur Pflege** und das **Pflegewohngeld** aufbringen. Für die **Hilfe zur Erziehung** waren es fast 1,3 Mrd. Euro. Gesetzliche Anpassungen, z.B. die Pflege-stärkungsgesetze konnten zwar vereinzelt zu Einsparungen führen, z.B. im Bereich der ambulanten Hilfe zur Pflege. Eine spürbare Entlastung ist damit jedoch nicht verbunden. Im Gegenzug werden andere gesetzliche Neuregelungen wie das **Angehörigenentlastungsgesetz** die kreisfreien Städte weiter finanziell belasten. Aus Sicht der gpaNRW ist und bleibt es daher zwingend notwendig, dass die kreisfreien Städte die Dynamik von steigenden Fallzahlen und Aufwendungen durch eine intensive Steuerung und gute Verfahrensstandards in den Bereichen bremsen bzw. beeinflussen. Die gpaNRW hat in der Prüfung der Hilfe zur Erziehung und der Hilfe zur Pflege in den Städten viele gute Ansätze und Beispiele dafür gefunden.

→ **Jugendämter mit guter Steuerung und Verfahrensstandards erreichen geringe Falldichten und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung**

Wir haben in den Jugendamtsprüfungen bislang keine Korrelation zwischen den **sozialen Strukturen** der kreisfreien Städte und dem Fehlbetrag **Hilfe zur Erziehung** je Jugendeinwohner festgestellt. Vielmehr zeigt die Prüfung, dass besonders die **Organisation und Steuerung** der Aufgabenerledigung der Jugendämter maßgeblich sind. Städte mit starker sozialer Belastung erreichen durch gute Steuerung und die Berücksichtigung auch von Wirtschaftlichkeitsaspekten geringe Fehlbeträge in der Hilfe zur Erziehung. Das setzt aber eine angemessene **Personalausstattung** im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) der Jugendämter voraus. Die Städte haben jedoch immer häufiger das Problem, aufgrund von Fluktuation und Fachkräftemangel freiwerdende Stellen nicht zeitnah qualitativ besetzen zu können. Mancherorts werben die Träger der Jugendhilfe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Städte mit lukrativen Gehaltszahlungen ab. Die Städte stehen somit in Konkurrenz zueinander und zu den freien Trägern. Sie müssen diese Mehrkosten letztlich über die Fachleistungsstunden wieder refinanzieren. Fehlt in den Jugendämtern Personal, können **Verfahrensstandards**, die in allen Städten in unterschiedlicher Form vorliegen, nicht immer eingehalten werden. Das führt wiederum dazu, dass z.B. die einzelnen Hilfen lange Laufzeiten aufweisen oder Träger und Einrichtungen nicht nach Kostengesichtspunkten ausgewählt werden. Gerade diese Faktoren wirken sich aber belastend auf die **Fallzahlen und Aufwendungen je Hilfefall** aus. Werden regelmäßig Hilfeplangespräche geführt und Hilfepläne fortgeschrieben, Fachleistungsstunden begrenzt und teure Hilfen im Zuge

von Kostenhierarchien entschieden, wirkt sich das entlastend auf die Falldichten und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung aus. Auch Rückführungskonzepte, die in den Städten bisher kaum vorzufinden sind, können die Fallzahlen und stationären Aufwendungen positiv beeinflussen.

Besondere finanzielle Belastungen ergeben sich für die kreisfreien Städte aus den **stationären Hilfen**. Während auf die stationären Aufwendungen mit rund 950 Mio. Euro etwa Dreiviertel der Gesamtaufwendungen entfallen, sind es bei den Hilfefällen nur 46 Prozent der Gesamtfälle. Im Gegenzug entfallen auf 54 Prozent der ambulanten Hilfefälle mit rund 340 Mio. Euro lediglich etwa 25 Prozent der Aufwendungen. Insbesondere die Aufwendungen für die **Heimerziehung** mit durchschnittlichen Fallkosten der Städte von bis zu 72.000 Euro schlagen hier zu Buche. Die Städte sollten daher weiter das Ziel verfolgen, bei möglichst niedriger **Falldichte** sowohl die ambulante Quote als auch den Anteil der **Vollzeitpflegefälle** im stationären Bereich zu erhöhen. Gerade in der Vollzeitpflege zeigt sich jedoch, dass es immer schwieriger für die Städte wird, geeignete Pflegefamilien zu finden. Kinder und Jugendliche werden häufiger auch in professionellen Pflegestellen untergebracht, die deutlich höhere Fallkosten verursachen als die klassische Pflegefamilie. Auch die Tagessätze in den **Heimen** und dadurch die Aufwendungen je Hilfefall steigen weiter an. Es stehen immer weniger Plätze in den Einrichtungen zur Verfügung, weil komplexere Problemlagen der Kinder und Jugendlichen die Betreuung erschweren und Gruppengrößen reduziert werden mussten. Viele Städte beklagen, dass es je nach benötigtem Hilfesetting immer schwieriger wird, zeitnah geeignete Unterbringungsmöglichkeiten in Heimen für die Kinder und Jugendlichen zu finden. Wünschenswert wären aus Sicht der kreisfreien Städte aktuelle Rahmenverträge für die Leistungen der Jugendhilfe in NRW.

In den Jahren ab 2016 haben die Städte zahlreiche **unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)** untergebracht und betreut, 2017 insgesamt etwa 5.800. Für die Betreuung der UMA sind Aufwendungen in Höhe von rund 200 Mio. Euro entstanden. Die UMA haben auch die Hilfen für junge Volljährige beeinflusst, da viele UMA in die Volljährigkeit hineingewachsen sind und weiter Hilfen erhalten. Die Steigerungen von Fallzahlen und Aufwendungen für die **jungen Volljährigen** resultieren folglich auch aus den Leistungen für UMA, aber nicht nur. Bei dieser Hilfeart sollten die Städte strenge Maßstäbe für die Weitergewährung von Leistungen anlegen und Hilfen möglichst nicht erst nach Erreichen der Volljährigkeit einleiten. Ziel sollte eine frühzeitige Verselbständigung der jungen Menschen auf der Grundlage von **Verselbständigungskonzepten** sein. Solche Konzepte finden sich nur vereinzelt in den kreisfreien Städten.

In vielen Städten steigen auch die Leistungen für die **Eingliederungshilfe** nach § 35a SGB VIII, hier insbesondere für die **Integrationshelfer** im Rahmen der Schulbetreuung. Immer mehr Eltern beantragen Eingliederungshilfe aufgrund von Teilleistungsstörungen ihrer Kinder. Der Kontakt zum Jugendamt kommt oft über die Schule zustande. Viele kreisfreie Städte haben bereits einen **Spezialdienst** für die Eingliederungshilfe eingerichtet, um das für die komplexe Bearbeitung erforderliche Spezialwissen zu bündeln. Das sieht die gpaNRW positiv. Wichtig ist dabei, dass insbesondere die Teilhabebeeinträchtigung intensiv geprüft wird. Dafür sollten die Städte standardmäßig Schulberichte auch zu den bisherigen schulischen Förderleistungen einfordern und Hospitation im Unterricht durchführen.

→ **Einsatz von Pflegefachkräften sowie frühzeitige Pflege- und Wohnberatung sind wesentliche Steuerungsmöglichkeiten in der Hilfe zur Pflege**

Der **demografische Wandel** wird zu einem weiteren Anstieg der älteren Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland führen. Einhergehend mit einem geringeren Anteil Jüngerer wird eine Versorgungslücke bei der Unterstützung pflegebedürftiger Menschen entstehen. Verschärft wird diese Situation durch einen zunehmenden Fachkräftemangel auch im Pflegesektor. In vielen Städten verschlechtern sich die **sozialen Strukturen**, die Altersarmut nimmt zu. Pflegebedürftige Menschen werden zunehmend auf **Hilfe zur Pflege** angewiesen sein.

2017 wurden mit den **Pflegestärkungsgesetzen** ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff und ein neues Begutachtungssystem eingeführt. Einhergehend mit höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung konnten in einigen kreisfreien Städten 2018 die Fallzahlen und damit auch die Aufwendungen in der ambulanten Hilfe zur Pflege gesenkt werden. Fall- und Aufwandssteigerungen bei der **Hilfe zur Pflege in Einrichtungen** konnten damit jedoch nicht kompensiert werden, sodass die Aufwendungen insgesamt weiter steigen. Auch die Modernisierungsmaßnahmen in den Pflegeeinrichtungen führen zu immer höheren Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege, weil dadurch das **Pflegewohngeld** steigt.

Die kreisfreien Städte verfolgen das Ziel, Pflegebedürftige verstärkt außerhalb von Einrichtungen zu versorgen. Aus verschiedenen Gründen gilt auch in der Pflege der Grundsatz „**ambulant vor stationär**“. Zum einen ist es Wunsch vieler pflegebedürftiger Menschen, möglichst lange in der eigenen Häuslichkeit bleiben zu können. Andererseits ist die Versorgung außerhalb von Einrichtungen die deutlich günstigere Pflegeart. Im Durchschnitt muss eine kreisfreie Stadt für einen Bewohner eines Pflegeheimes 10.000 Euro mehr an Hilfe zur Pflege aufbringen als für einen ambulant betreuten Menschen. Um dem Vorrang der ambulanten Betreuung gerecht zu werden, haben die Städte bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen.

Nahezu alle kreisfreien Städte setzen, auch auf Empfehlung der gpaNRW im Jahr 2008, inzwischen **Pflegefachkräfte** ein. Sie unterstützen und beraten die Pflegebedürftigen und die Sachbearbeitung mit dem Ziel einer bedarfsgerechten Hilfestellung unter Beachtung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Hier sollte insbesondere beim Pflegegrad 2 vor einer stationären Aufnahme die **Heimnotwendigkeit** geprüft und Möglichkeiten alternativer Wohnformen aufgezeigt werden. Auch ein frühzeitiger Kontakt einer **trägerunabhängigen und kostenfreien Pflege- und Wohnberatung** zu älteren Menschen kann deren Verbleib in ihrer eigenen Wohnung fördern. Eine solche ist in den kreisfreien Städten etabliert. Von großer Bedeutung ist auch eine intensive Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Krankenhäusern im Rahmen des **Entlassmanagements** mit dem Ziel, einen ungesteuerten Übergang der Pflegebedürftigen vom Krankenhaus in eine Pflegeeinrichtung zu vermeiden. Voraussetzung dafür ist jedoch eine ausreichende Anzahl an **Kurzzeitpflegeplätzen**, die die Pflegebedürftigen vorübergehend belegen können. Je 1.000 Einwohner über 65 Jahren stehen in den kreisfreien Städten durchschnittlich 4 Kurzzeitpflegeplätze zur Verfügung. Das reicht oft nicht aus. Gesteuert wird die Pflegelandschaft über die kommunale Pflegeplanung. Lediglich 14 Städte nutzen die **verbindliche Pflegeplanung**, um Einfluss auf die Entwicklung der Pflegelandschaft ausüben zu können. So kann verhindert werden, dass Überangebote entstehen. In einigen Städten gibt es bereits zu viele Einrichtungen, was zu einer hohen Anzahl von Leistungsbeziehern in Einrichtungen beiträgt.

Auch in der Hilfe zur Pflege sind die **Steuerungsleistungen** der Sozialämter von großer Bedeutung. Die Sozialämter sollten auf der Grundlage steuerungsrelevanter Kennzahlen agieren und ihr **Fach- und Finanzcontrolling** ausbauen. Hier besteht in allen Städten Handlungsbedarf. Die Sachbearbeitung erfolgt in den kreisfreien Städten als Einheitssachbearbeitung oder getrennt nach Hilfearten. **Fachkräftemangel** beklagen auch die Sozialämter. Die Stellenausstattung ist in den Städten sehr unterschiedlich. Eine Vollzeit-Stelle bearbeitet im Schnitt zwischen 65 und 223 Fällen. Die Gründe für diese Streubreite sind vielschichtig. So wirken sich die Erfahrung der Beschäftigten mit der komplexen Rechtsmaterie, die Gestaltung und Unterstützung der Arbeitsprozesse aber auch Wissensplattformen und Einarbeitungskonzepte beeinflussend aus. So könnte die Sachbearbeitung und Einarbeitung in einigen Städten durch Prozessdarstellungen und Vordrucke in den **Fachverfahren** verbessert werden. Zukünftig könnten auch personelle Ressourcen in den Ämtern freierwerden, denn aufgrund des 2020 in Kraft getretenen **Angehörigen-Entlastungsgesetzes** wird die Anzahl der Unterhaltsheranziehungen und damit der Personalaufwand sinken.

→ **SGB II-Quoten und Mietniveau prägen die Aufwendungen für die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II**

Auf Wunsch der kreisfreien Städte haben wir auch die **Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II** geprüft. Die Einflussmöglichkeiten der Städte sind hier begrenzt. Die **Transferaufwendungen für Unterkunft und Heizung** korrespondieren mit den SGB II-Quoten der Städte und werden außerdem durch das **Mietniveau** beeinflusst. Hohe **SGB II-Quoten** führen zu hohen Transferaufwendungen je Einwohner, ein hohes Mietniveau zu hohen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Viele Städte haben die angemessenen Bruttokaltmieten angehoben, was zu weiteren Steigerungen führen wird. Die Städte müssen den Aufwendungen mit guter Steuerung und Sachbearbeitung begegnen. **Arbeitsanweisungen** ermöglichen eine wirtschaftliche und nach unterschiedlichen Bedarfen differenzierte Gewährung von Leistungen. Nicht alle Städte haben entgegen der grundsätzlichen Empfehlung der gpaNRW ein formelles **schlüssiges Konzept** zu den Kosten der Unterkunft. Die Städte sollten die tatsächliche Verfügbarkeit von Wohnraum regelmäßig auswerten und **Angemessenheitsprüfungen** ständig aktualisieren. Viele Städte setzen diese Empfehlungen bereits um. Wichtig ist auch, in Arbeitshinweisen darauf zu verweisen, dass **Ersatzbeschaffungen** bei den einmaligen Leistungen als Bundesleistung in Form eines Darlehens zu gewähren sind und die Stadt hier nicht Kostenträger ist.

→ **Optimierungen im Friedhofsbereich haben eine lange Vorlaufzeit, deshalb jetzt politische Entscheidungen dazu treffen**

Die kommunalen **Friedhöfe** haben als Teil des Infrastrukturvermögens in den kreisfreien Städten eine unterschiedliche Bedeutung. Die Anzahl kommunaler Friedhöfe variiert zwischen einem und 55. Die **Friedhofsfläche** hat eine entsprechend große Streubreite von rund 38.000 qm und etwa 4,9 Mio. qm. Die Friedhöfe unterliegen einer **Wettbewerbssituation** durch kirchliche und private Anbieter. Das führt dazu, dass in der Hälfte der Städte weniger als zwei kommunale

Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche stattfinden. In einem Viertel der kreisfreien Städte finden weniger als die Hälfte der Beisetzungen auf kommunalen Friedhöfen statt. Einen **kommunalen Bestattungsanteil** von mehr als 75 Prozent erreichen ebenfalls nur 25 Prozent der Städte. Angesichts der bestehenden Konkurrenzsituation ist eine aktive **Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung** von großer Bedeutung. Viele kreisfreie Städte gehen hier bereits innovative Wege.

In den kreisfreien Städten sind **Friedhofsentwicklungs- und -bedarfsplanungen** als Grundlage für eine strategische Ausrichtung nicht flächendeckend vorhanden. Aus Sicht der gpaNRW sind aber vorausschauende, umsetzungsorientierte und politisch getragene Gesamtkonzeptionen notwendig, da Optimierungen im Friedhofsbereich nur langfristig umsetzbar sind. Entscheidungen dazu werden in Politik und Bürgerschaft oft sehr kritisch diskutiert und sind hoch sensibel. Das führte in manchen Städten dazu, dass trotz bestehender Flächenüberhänge der Erhalt aller **Friedhöfe und Trauerhallen** politisch beschlossen wurde, was den Handlungs- und Kostendruck der Städte aufgrund zurückgehender **Flächenbedarfe** weiter steigert. Unsere Analyse der **Gebühren** kommt zu dem Ergebnis, dass es den kreisfreien Städten mit wenigen Ausnahmen schon jetzt nicht gelingt, ihre laufenden Kosten im Friedhofswesen durch Gebühren zu decken, sowohl bei der Grab- als auch bei der Trauerhallennutzung. Die gpaNRW erhofft sich, dass die Ergebnisse dieser Prüfung die Notwendigkeit von verbindlichen Friedhofsflächenentwicklungs- und -bedarfsplanungen stärker in die **politische Diskussion** rückt und konkrete Entscheidungen und Maßnahmen auslöst.

Zurückgehende Flächenbedarfe resultieren aus einem schon in den 90er Jahren begonnenen **Strukturwandel im Bestattungswesen**. Dieser ist in allen kreisfreien Städten zu erkennen, jedoch in unterschiedlicher Ausprägung. Die Nachfrage nach **kostengünstigen und pflegearmen Grabformen** anstelle der „klassischen“ Sargbestattung in einer Reihen- oder Wahlgrabstelle hat deutlich zugenommen. 2017 fand im Schnitt fast die Hälfte der Beisetzungen in Urnengräbern statt, weniger als 30 Prozent in Erdgräbern. Das war vor 20 Jahren noch andersherum. Dadurch ergibt sich ein reduzierter Flächenbedarf und weiter steigende Flächenüberhänge. Verstärkt wird diese Situation oft dadurch, dass mehr Flächen von **Erdgräbern** nach Ablauf des Nutzungsrechts frei werden als Nutzungsrechte an Erdgräbern neu erworben werden. Bei den **Urnengrabstellen** ist die Anzahl der Neukäufe dagegen höher als die freierwerdenden Urnengrabstellen.

Der zunehmende Rückgang der belegten Gräberflächen führt in den Städten zu hohen Anteilen der **Grün- und Wegeflächen** an der Gesamtfläche der Friedhöfe. Der Median aller kreisfreien Städte beträgt knapp 80 Prozent. Die dafür entstehenden **Unterhaltungskosten** sind nicht gebührenrelevant und belasten den städtischen Haushalt. Erhöhter Pflegeaufwand entsteht auch durch nicht zusammenhängend durch Gräber belegte Flächen auf den Friedhöfen. Diese sog. „Flickenteppiche“ finden sich auf allen Friedhöfen.

Nur 14 kreisfreie Städte konnten die **Unterhaltungsaufwendungen** für die Grün- und Wegeflächen der Friedhöfe zur Verfügung stellen. Davon haben nur acht Städte weiter differenzierte Kosten- und Flächendaten, obwohl die Unterhaltung des Friedhofsgrüns und der Wege einen großen Kostenblock im Gebührenhaushalt Friedhofswesen darstellt. Die Städte sollten daher an einer umfassenden **Kosten- und Flächentransparenz** arbeiten. Insgesamt ist die Datenlage zu den kommunalen Friedhöfen sehr heterogen. Einige Städte können bereits seit Jahren auf notwendige Informationen zu Flächen, deren Belegungen und Kosten zurückgreifen, andere haben

dagegen noch keinen fundierten und zentralisierten Datenbestand. Dieser ist jedoch eine wesentliche Grundlage für die strategische Ausrichtung der künftigen Friedhofsgestaltung. Die Städte sollten eine stärkere Konzentration der Belegung auf die Kernbereiche der Friedhöfe anstreben und nur noch gering belegte Grabfelder insbesondere in den Randbereichen konsequent freiziehen.

→ **Beachtlichen bilanziellen Substanzverlust im Verkehrsflächenvermögen durch Zustandserfassung und –bewertung mit tatsächlichem technischem Zustand abgleichen**

Das **Verkehrsflächenvermögen** (Straßen, Wege und Plätze) hat in den kreisfreien Städten einen durchschnittlichen Anteil von 11 Prozent an der Bilanzsumme. 2012 waren es noch 15 Prozent. Die **Vermögenswerte** haben sich im Zeitverlauf verringert, das Verkehrsflächenvermögen verliert weiter an Wert. Der Vermögensverzehr bei den Verkehrsflächen summiert sich in den 18 Städten, die die Entwicklungen ihrer Bilanzwerte von 2008 bis 2017 darstellen konnten, auf rund 1,5 Milliarden Euro innerhalb von zehn Jahren. Grund dafür ist, dass den jährlichen **Ab-schreibungen** in den meisten Städten nur geringe Reinvestitionen gegenüberstehen. Im Vergleichsjahr 2011 lag die durchschnittliche **Reinvestitionsquote** bei nur 14 Prozent (Median 6,94 Prozent). 2017 hat sich der Median deutlich auf knapp 40 Prozent erhöht, was zeigt, dass den Städten im investiven Bereich ein höheres Budget zur Verfügung steht. Es zeigt aber auch, dass alle Städte den angestrebten Richtwert von 100 Prozent nicht annähernd erreichen. Bei nur gut einem Viertel der kreisfreien Städte beträgt die Reinvestitionsquote über 50 Prozent. Die Folge ist weiterhin ein hoher **Substanzverlust** beim Verkehrsflächenvermögen. Die **Anlagen-abnutzungsgrade** zeigen ebenfalls eine fortschreitende Alterung des Verkehrsflächenvermögens seit 2011. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad hat sich in nur sechs Jahren um mehr als zehn Prozent erhöht. Die von den Städten für die Verkehrsflächen eingesetzten **Unterhaltungsaufwendungen** sind weiterhin nicht auskömmlich, wenn auch 2017 höher als noch 2011. Nur eine Stadt erreicht den Richtwert von 1,30 Euro pro qm Verkehrsfläche pro Jahr. Die Hälfte der Städte hat weniger als 80 Cent je qm für die Unterhaltung der Verkehrsflächen verausgabt; zu wenig und nicht nachhaltig, sodass **Substanzverlust** und frühzeitige Reinvestitionen drohen. Dem Wunsch der Städte nach einem Werterhalt ihres Vermögens, auch im Hinblick auf die **Generationengerechtigkeit**, stehen nicht in ausreichendem Maße vorhandene Haushaltsmittel entgegen.

Neben der bilanziellen Betrachtung muss hier der Blick aber auch auf den **tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen** gerichtet werden. Zwar liegen immer noch nicht flächendeckend in allen kreisfreien Städten aktuelle **Zustandserfassungen und –bewertungen** vor; wo dies der Fall war, zeigte sich teilweise aber der technische Zustand noch vergleichsweise gut und auch in seiner Entwicklung nicht so stark abfallend wie die Bilanzwerte.

Nicht nur zum **Straßenzustand** fehlen in den Städten oft notwendige Informationen für eine systematische Erhaltungsplanung. Die Datenlage zu den Verkehrsflächen insgesamt zeigt nach wie vor in allen kreisfreien Städten Schwächen und Lücken auf. So fehlt oft eine Differenzierung nach **Straßenkategorien**. Nur wenige Städte können ihre Aufwendungen auch nach einzelnen

Erhaltungsmaßnahmen auswerten. Reinvestitionen müssen die Städte in der Regel noch manuell auswerten und ermitteln. Solch wesentliche Grunddaten sollten alle Städte für ihre interne Steuerung kennen und nutzen.

Eine **Straßendatenbank** setzen inzwischen alle kreisfreien Städte ein, überwiegend aber noch nicht im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements. Wichtig ist, auch das **Aufbruchmanagement** als ein Bestandteil in die Straßendatenbank zu integrieren und parallellaufende Systeme möglichst zu vermeiden. Dadurch ließe sich das ansonsten in allen Städten qualitativ gut strukturierte Aufbruchmanagement in einigen Städten noch optimieren. In der Praxis ist es aufgrund der Vielzahl von Aufbrüchen wichtig, eigene Maßnahmen und Maßnahmen der verschiedenen Versorgungsträger im Vorfeld gut zu koordinieren. Das erfordert eine umfassende, aktuelle und einheitliche Datengrundlage in der Straßendatenbank.

→ **Fachkräftemangel und Fluktuation im Hochbaubereich stellen die Städte vor große Herausforderungen und erfordern Prozessoptimierungen sowie Digitalisierung**

Seit dem 1. Januar 2019 gilt in Nordrhein-Westfalen eine neue **Bauordnung (BauO NRW)**. Damit soll das Bauen entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Die Prüfung der gpaNRW basiert auf den Regeln der bis Ende 2018 geltenden BauO NRW, berücksichtigt aber auch die seit 2019 gültigen Änderungen.

Die Prüfung zeigt im **Baugenehmigungsverfahren** vieler Städte Optimierungsmöglichkeiten. So werden gesetzlich vorgegebene Fristen oft nicht eingehalten. Insbesondere die Frist zur Bearbeitung der Bauanträge (sechs Wochen/ zwölf Wochen, wenn wichtige Gründe eine längere **Bearbeitungszeit** verursachen) halten viele Städte nicht durchgängig ein. Das liegt aber häufig an fehlenden Unterlagen, die vom Antragsteller erst verzögert eingereicht werden, was den Gesamtprozess verzögert und zu langen **Gesamtlaufzeiten** von Baugenehmigungen führt. Dafür stehen die Genehmigungsbehörden oft in der Kritik, sie weisen aber aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit und des Servicegedankens unvollständige Bauanträge nicht kostenpflichtig zurück. Deshalb sollten die Städte neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die **Laufzeit ab Vollständigkeit** erheben. Erst ab diesem Zeitpunkt kann die Sachbearbeitung mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen. In der Prüfung konnten nur 15 kreisfreie Städte die Gesamtlaufzeiten ermitteln, nur acht Städte darüber hinaus Angaben zu Laufzeiten ab Vollständigkeit machen. Die kreisfreien Städte sollten die Datenbasis im eigenen Interesse verbessern.

Die Laufzeiten variieren sehr stark. 2018 erreichten im normalen Genehmigungsverfahren nur zwei Städte eine Laufzeit unterhalb des Orientierungswertes von 84 Tagen, im vereinfachten Verfahren war es nur eine Stadt. Sowohl die Prozesse als auch die Personalausstattung sowie die Qualität der Bauberatung im Vorfeld eines Antrages wirken sich auf die Laufzeiten aus.

Die gpaNRW hat den bis 2018 gültigen **Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens** für alle 23 kreisfreien Städte nach einem einheitlichen Layout dargestellt und dadurch verwaltungsinterne Abläufe transparent gemacht. Im Ergebnis gibt es keinen allgemeingültigen

Musterprozess. Die Städte können die Verfahren aber teilweise noch verbessern und beschleunigen, z.B. durch eine zeitnahe und zeitgleiche **Beteiligung Dritter**.

Die Anzahl der **eingegangenen Bauanträge je Vollzeitstelle** unterscheidet sich in den kreisfreien Städten stark voneinander. Sie reicht von 70 Fällen bis 200 Fällen je Vollzeit-Stelle. Die Anzahl der eingehenden Anträge kann die Stadt nicht beeinflussen. Sie sollte jedoch die Fallbelastung im Blick halten und die Stellenausstattung bei Bedarf anpassen. Fachkräftemangel und Fluktuation auch im Hochbaubereich stellen die Städte jedoch vor die Herausforderung, freie Stellen mit qualifiziertem Personal zu besetzen.

Mit dem Einzug der **Digitalisierung** in der Bauaufsicht wird die Sachbearbeitung zukünftig entlastet. Dokumentenmanagementsysteme, optimierte Bearbeitungsabläufe sowie in der Fachsoftware hinterlegte Arbeitsabläufe vereinfachen und beschleunigen die Verfahren. Viele Städte stehen hier noch am Anfang. Die meisten arbeiten zwar mit einer Softwareunterstützung, führen aber parallel eine Papierakte. Nur einige Städte wickeln die Beteiligungs- und Stellungnahmeverfahren bereits digital ab. Perspektivisch werden alle unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen.

2. Finanzen



Die gpaNRW analysiert in der Finanzprüfung die strukturelle haushaltswirtschaftliche Situation und identifiziert mögliche Risiken und Belastungen für zukünftige Jahre. Hierzu werden die Bilanz-, Ergebnis- und Finanzdaten der jeweils prüffähigen Jahre näher analysiert.

Die gpaNRW beantwortet dabei folgende Fragen:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus? Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
- Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?

Die gpaNRW hat die Daten der kreisfreien Städte der Jahre 2017 und 2018 erhoben und in den Vergleich gestellt. Uns liegen nicht von jeder Stadt alle Daten für das Jahr 2018 vor. Nachfolgend stellen wir deshalb die Ergebnisse des Jahres 2018 dar, sofern genügend Vergleichswerte vorliegen; ansonsten endet die Darstellung mit dem Jahr 2017.

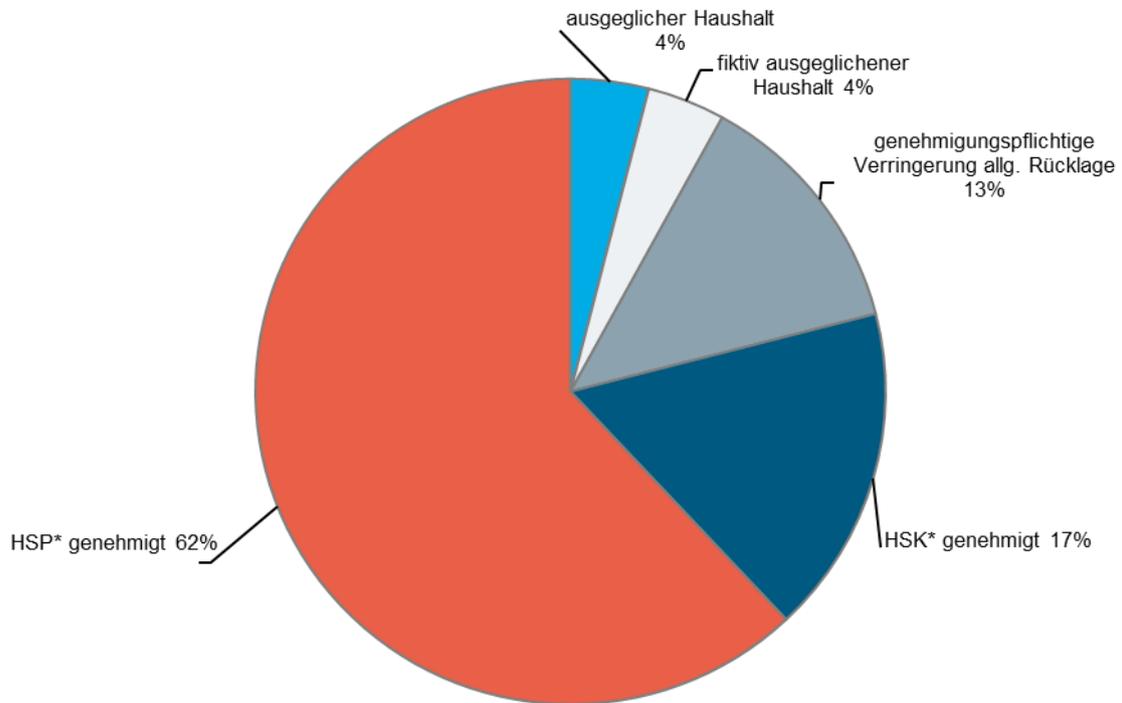
2.1 Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Hat eine Kommune keine ausgeglichenen Haushalte gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW, unterliegt sie aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und muss geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen. Nur über ausgeglichene Haushalte können die Kommunen eigene Handlungsspielräume wahrnehmen oder wiedererlangen.

Gegenüber der letzten Prüfung der kreisfreien Städte im Jahr 2012 ist der Haushaltsstatus 2019 unverändert:

→ **Nur zwei kreisfreie Städte planen 2019 einen genehmigungsfreien Haushalt.**

Anteile Haushaltsstatus 2019 in Prozent

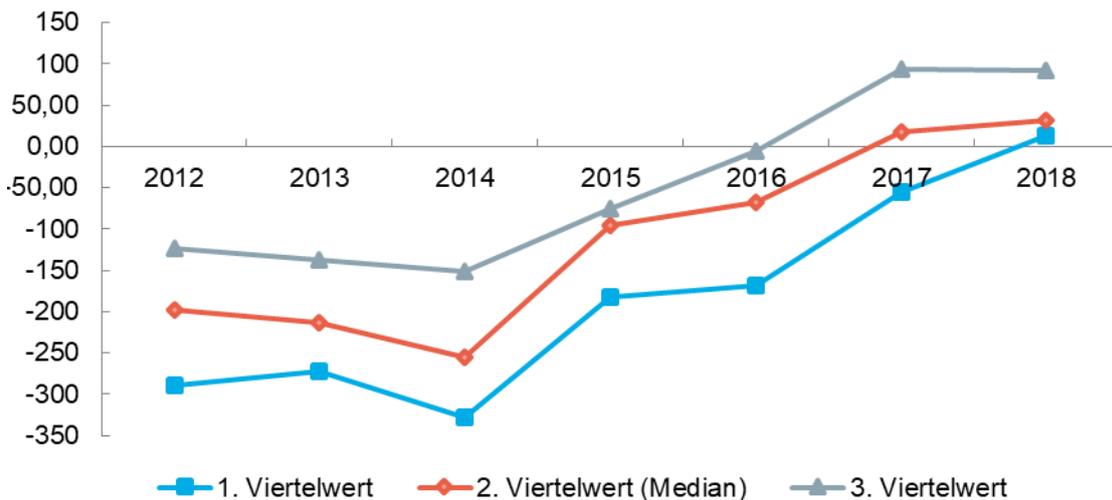


*HSK = Haushaltssicherungskonzept, HSP = Haushaltssanierungsplan

- Nur bei zwei kreisfreien Städten sind die Haushalte genehmigungsfrei. Davon plant eine Stadt einen originär ausgeglichenen Haushalt, die andere kann mithilfe der Ausgleichsrücklage den Haushalt fiktiv ausgleichen.
- Drei kreisfreie Städte planen eine genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage.
- Die übrigen 18 kreisfreien Städte legen ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept oder einen genehmigten Haushaltssanierungsplan vor.

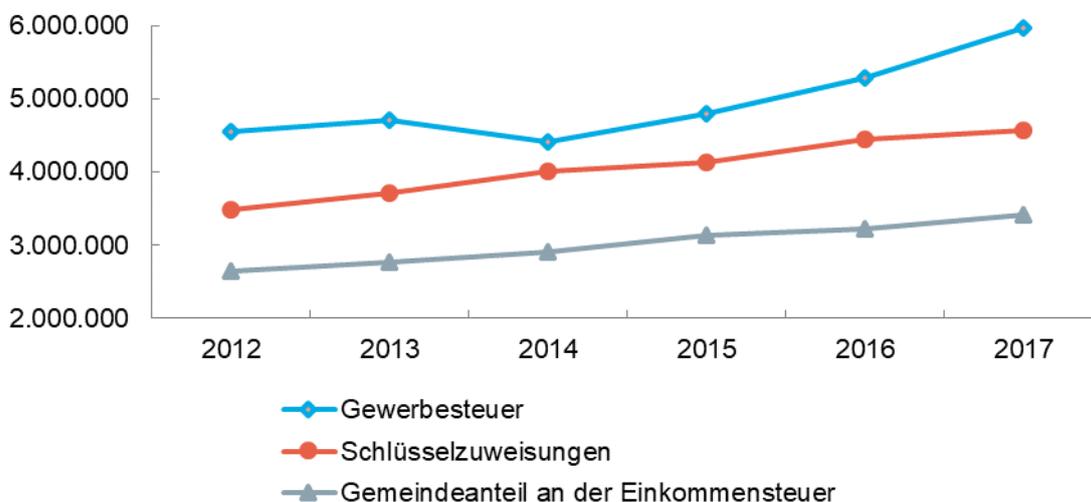
- ➔ **Ab 2017 erzielen mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte Jahresüberschüsse. Neben der konjunkturellen Entwicklung tragen die Stärkungspaktmittel wesentlich dazu bei.**

Durchschnittliche Jahresergebnisse der kreisfreien Städte je Einwohner in Euro 2012 bis 2018



- Die durchschnittlichen Jahresergebnisse der kreisfreien Städte haben sich ab 2014 konstant verbessert. Der Median der Jahresergebnisse je Einwohner ist 2018 mit 31,79 Euro positiv und um rd. 211 Euro besser als 2012.
- Die Streubreite der Jahresergebnisse je Einwohner der kreisfreien Städte reicht 2017 von -290 Euro bis +403 Euro je Einwohner. 2018 können die kreisfreien Städte Jahresergebnisse von -362 Euro bis +286 Euro erzielen.
- Während 2012 nur eine Kommune einen Jahresüberschuss erzielt, weisen 2017 bereits 14 Städte einen Jahresüberschuss aus.
- Der Trend setzt sich 2018 fort. Hier haben 21 kreisfreie Städte positive Jahresergebnisse. Nur zwei Städte haben Fehlbeträge. Eine davon ist eine Stärkungspaktkommune.
- Die Konsolidierungshilfen und Restriktionen des Stärkungspakts Stadtfinanzen haben gewirkt. Von den zehn Städten mit den höchsten Jahresüberschüssen 2018 sind sechs Städte Teilnehmer am Stärkungspakt Stadtfinanzen.
- Ohne Stärkungspaktmittel hätten 2018 nur drei Stärkungspaktkommunen ein positives Jahresergebnis erzielt. Die übrigen elf Stärkungspaktkommunen hätten ohne die Konsolidierungshilfe des Landes NRW einen Ausgleich nicht realisieren können.

Entwicklung der Gewerbesteuer, der Anteile an der Einkommensteuer und der Schlüsselzuweisungen bei den kreisfreien Städten in Tausend Euro 2012 bis 2017



- Die Hochkonjunkturphase beeinflusst die Jahresergebnisse positiv. Von 2012 bis 2017 sind die Gewerbesteuern, die Anteile an der Einkommenssteuer und die Schlüsselzuweisungen in der Summe um 30,5 Prozent (3,3 Mrd. Euro) gestiegen.
- Ohne die konjunkturbedingten Mehrerträge bei der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich sowie die Unterstützung durch Stärkungspaktmittel ist die strukturelle Haushaltssituation aller 23 kreisfreien Städte besser als 2012, aber dennoch strukturell defizitär.

2.2 Haushaltsplanung

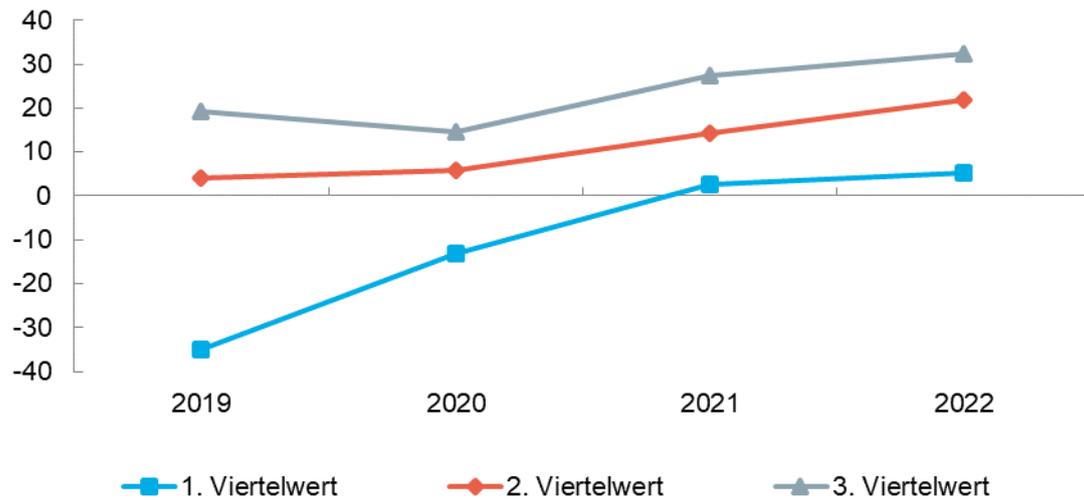
Eine Kommune ist gesetzlich verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Um den künftigen Konsolidierungsbedarf der Kommunen besser einschätzen zu können, bezieht die gpaNRW deren Haushaltsplanung in die Prüfung ein.

Die Corona-Pandemie lag zeitlich nach der überörtlichen Prüfung der kreisfreien Städte. Daher konnte die gpaNRW die potenziellen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die Auswirkungen führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer, sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen werden noch im Jahr 2020 zum Teil über Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgedeckt sowie durch haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zunächst bilanziell neutralisiert. Wie stark Corona-bedingte Schäden die kommunalen Haushalte ab dem Jahr 2021 belasten werden, ist zurzeit nicht absehbar.

Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltsplanung stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt.

➔ Die Planungen gingen zum Prüfungszeitpunkt von einer weiteren positiven Entwicklung aus.

Geplante Jahresergebnisse der kreisfreien Städte je Einwohner in Euro 2019 bis 2022



Geplante Jahresergebnisse der kreisfreien Städte je Einwohner in Euro 2022



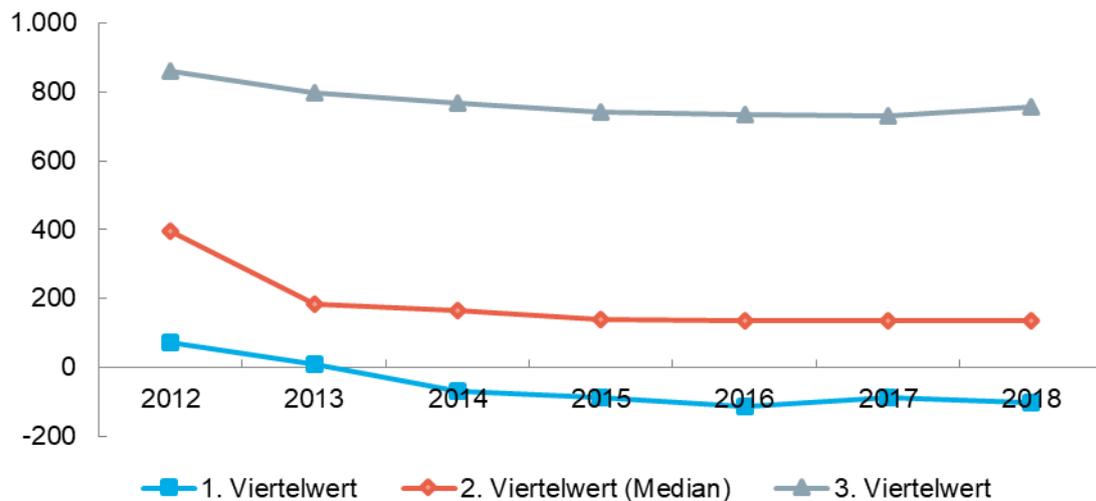
- Für die nächsten Jahre planen die kreisfreien Städte überwiegend ausgeglichene Haushalte. Die Stärkungspaktkommunen der Stufe 1 und 2 müssen diese ab 2021 ohne Konsolidierungshilfe realisieren. Stärkungspaktmittel werden 2020 letztmalig gezahlt.
- Die Analysen zeigen, dass die Planungen der Kommunen zum Zeitpunkt der Planung überwiegend von realistischen Annahmen ausgehen.
- Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei allen kreisfreien Städten vor allem durch die ungewisse weitere konjunkturelle Entwicklung. Es bestehen nur wenige zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken aufgrund einer zu optimistischen Planung.
- Ein Drittel aller kreisfreien Städte hat jedoch in der mittelfristigen Haushaltsplanung nur geringe Steigerungen für die Personalaufwendungen berücksichtigt, die sich nicht durch Personalkonsolidierungsmaßnahmen begründen lassen. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW ein grundsätzliches Risiko steigender Aufwendungen.

2.3 Eigenkapital

Eine Kommune darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. Das Eigenkapital ist somit ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune.

→ Der Eigenkapitalverzehr setzt sich fort.

Eigenkapital ¹ in Mio. Euro 2012 bis 2018



- Seit 2012 ist der Eigenkapitalverzehr bei den 23 kreisfreien Städten weiter vorangeschritten. In der Summe war das Eigenkapital 2012 noch 5,7 Mrd. Euro bzw. 24 Prozent höher als 2018.
- Während 2012 nur eine Stadt überschuldet war, sind es 2018 ein Drittel der kreisfreien Städte (acht Städte).
- 2018 können allerdings wieder 14 kreisfreie Städte eine Ausgleichsrücklage ausweisen. Dies konnten 2012 nur zwei kreisfreie Städte.
- Wie bei der letzten Prüfung steht der Verringerung des Eigenkapitals sowohl ein Anstieg der Verbindlichkeiten, insbesondere bei den investiven Krediten, als auch ein Werteverzehr auf der Vermögensseite gegenüber. Während in den kreisangehörigen Kommunen einige Städte seit der Eröffnungsbilanz ihr Eigenkapital erhöhen konnten, gelang dies keiner kreisfreien Stadt. Dort hat sich das Eigenkapital seit der Eröffnungsbilanz von ursprünglich 32,4 Mrd. Euro fast um die Hälfte auf 17,7 Mrd. Euro verringert.

² Eigenkapital 1 = Eigenkapital abzgl. nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge

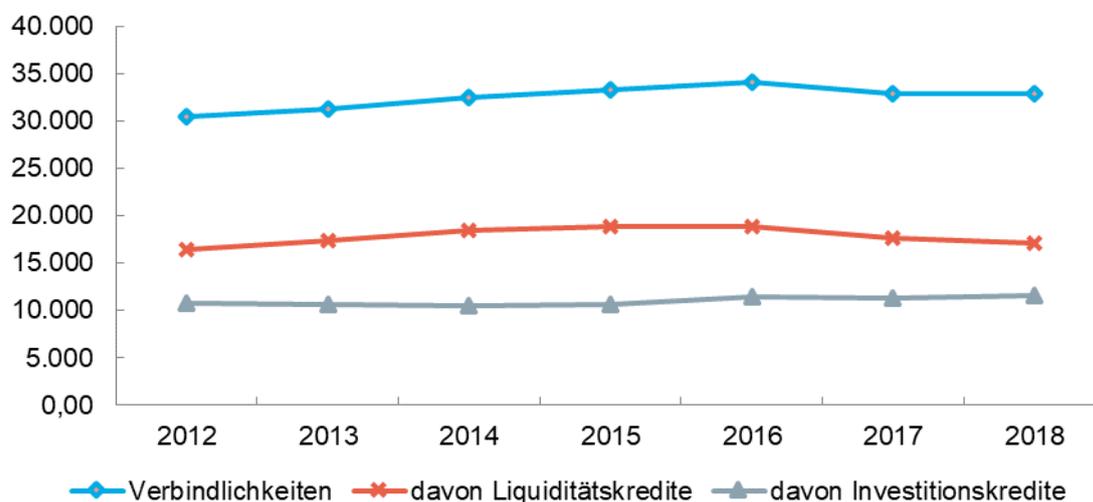
2.4 Verbindlichkeiten und Finanzierungsbedarf

Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind auch die Handlungsspielräume einer Kommune.

Zu den Schulden gehören die **Verbindlichkeiten**, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Die gpaNRW bezieht die Schulden aus dem Gesamtabchluss ein und betrachtet somit nicht nur den Kernhaushalt, sondern die Kommune als Konzern.

➔ Der Bedarf an Investitionskrediten steigt.

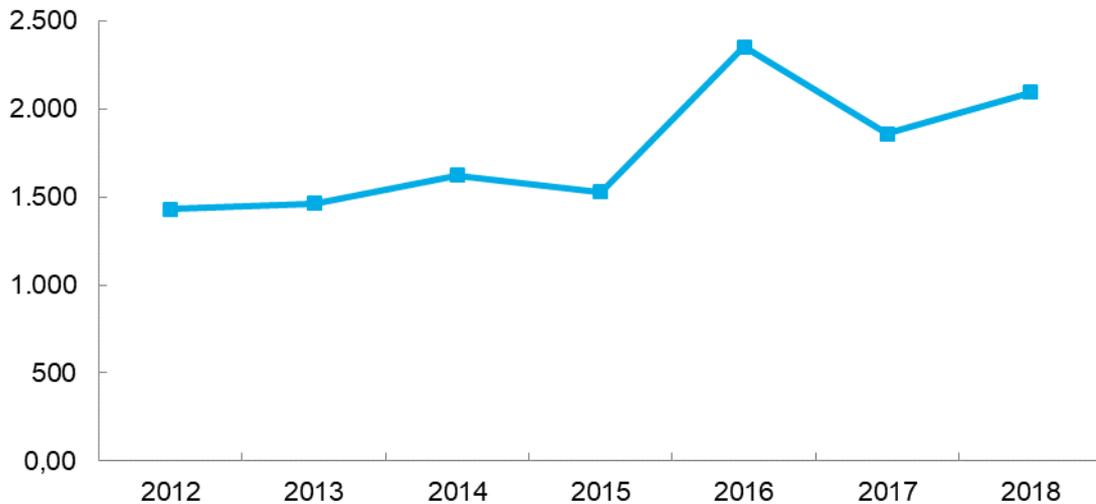
Verbindlichkeiten der kreisfreien Städte in Mio. Euro 2012 bis 2018



Den Investitions- und Liquiditätskrediten wurden die Anleihen zugerechnet. Diese wurden vorwiegend zur Finanzierung des laufenden Geschäfts ausgegeben.

- Die Verbindlichkeiten sind von 2012 bis 2018 um 2,4 Mrd. Euro gestiegen.
- Das Volumen der Kredite zur Liquiditätssicherung nimmt seit 2016 ab. Mit einer Steigerung von 688 Mio. Euro ist der Anteil der Kredite zur Liquiditätssicherung an dem Anstieg der Verbindlichkeiten jetzt deutlich geringer als noch in der letzten Prüfung.
- Sowohl 2012 als auch 2018 kann keine kreisfreie Stadt auf Liquiditätskredite verzichten.
- Stärker als die Kredite zur Liquiditätssicherung sind die Investitionskredite gestiegen. Die kreisfreien Städte investieren vermehrt. Die Summe der Investitionskredite ist 2018 um 754 Mio. Euro höher als 2012.

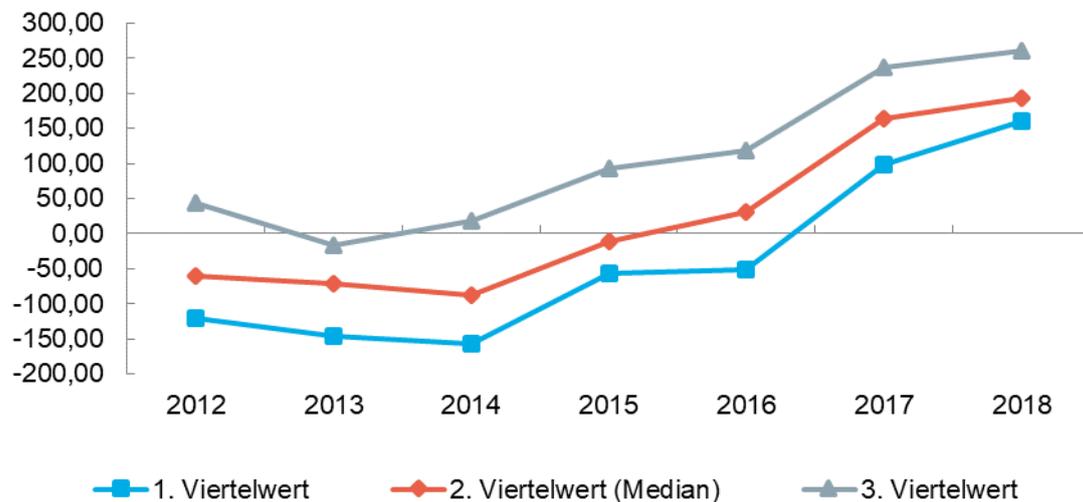
Investive Auszahlungen in Mio. Euro aller kreisfreien Städte 2012 bis 2018



- Steigende Investitionskredite korrespondieren mit einer gestiegenen Investitionstätigkeit.

➔ **Die Selbstfinanzierungskraft verbessert sich seit 2014 kontinuierlich.**

Durchschnittlicher Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2012 bis 2018



- Analog zu den Jahresergebnissen verbessert sich die Selbstfinanzierungskraft. Während die laufenden Auszahlungen in den Jahren 2012 bis 2018 jährlich um durchschnittlich 3,8 Prozent gestiegen sind, steigen die laufenden Einzahlungen jährlich um fünf Prozent.

- 2012 haben sich aus dem laufenden Geschäft bei den kreisfreien Städten noch Fehlbeiträge auf insgesamt 484 Mio. Euro summiert. 2015 war der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erstmals positiv (79 Mio. Euro). Allerdings war der Median mit -12 Euro je Einwohner noch negativ.
- In den Jahren 2017 und 2018 summierte sich der Überschuss jeweils auf ca. 1,4 Mrd. Euro. Dennoch war 2018 der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit bei drei Städten noch immer negativ.
- Der Median des dynamischen Verschuldungsgrads 2018 von 19 kreisfreien Städten mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit beträgt 31 Jahre. Bei gleichbleibend positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit benötigen die Städte im Schnitt somit 31 Jahre, um ihre Kreditverbindlichkeiten (und Rückstellungen) zu tilgen.
- In Zeiten einer guten Konjunktur und mit Finanzierungshilfen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen ist es den meisten kreisfreien Städten zwar gelungen, zum Ende unseres Prüfungszeitraums positive Jahresergebnisse zu erreichen. Selbst wenn diese Entwicklung anhalten sollte, würden die Überschüsse in den hochverschuldeten Städten mit negativem Eigenkapital bis zu 1,1 Milliarden Euro nicht ausreichen, das fehlende Eigenkapital bzw. die Altschulden in absehbarer Zeit aus eigener Kraft abzubauen zu können. Vielmehr ist zu befürchten, dass diese Entwicklung nicht nachhaltig ist, noch verstärkt durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie. Mit dem Wegfall der unterstützenden Faktoren drohen in den meisten Städten weitere Defizite. Die gpaNRW kann auf der einen Seite nicht einschätzen, ob die Städte ihre Ergebnisse aus eigener Kraft weiter verbessern können oder ob sie bereits alle eigenen Möglichkeiten ausgeschöpft haben. Auf der anderen Seite ist nicht davon auszugehen, dass die Städte dauerhaft so hohe Überschüsse ausweisen können wie in den Jahren 2017 und 2018.

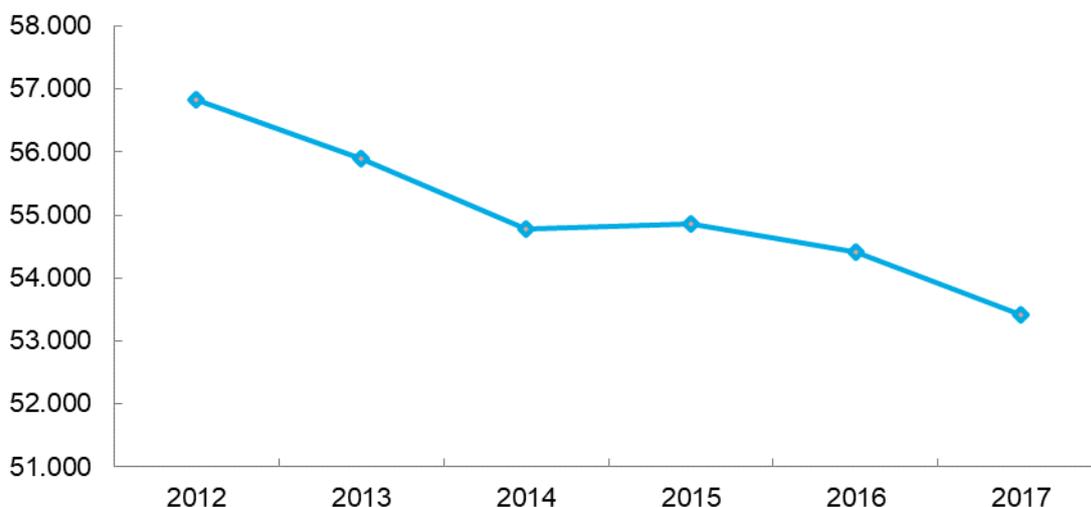
2.5 Vermögen

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Die gpaNRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

→ **Der Werteverzehr des Anlagevermögens setzt sich fort.**

Entwicklung des Sachanlagevermögens der kreisfreien Städte in Mio. Euro 2012 bis 2017



- Seit 2012 hat sich der Werteverzehr des Anlagevermögens weiter fortgesetzt. Bis 2017 hat es 2,7 Mrd. Euro an Wert verloren.
- Entscheidend für den Werteverzehr des Anlagevermögens ist die Entwicklung des Sachanlagevermögens. Dieses hat von 2012 bis 2017 3,4 Mrd. Euro an Wert verloren.
- Der Werteverzehr betrifft sowohl das Gebäude-, als auch das Infrastrukturvermögen. Den kreisfreien Städten ist es nicht gelungen, den abschreibungsbedingten Werteverzehr zu kompensieren.
- Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen hat sich seit 2011 in nur sechs Jahren um mehr als zehn Prozent erhöht.
- Der Werteverzehr zeigt sich auch an der Altersstruktur des Gebäudevermögens. Im Schnitt haben die Gebäude rein rechnerisch mehr als die Hälfte ihrer Lebensdauer erreicht.

Durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2017

Vermögensposition	Minimum	Median	Maximum
Wohnbauten	10,00	62,50	91,22
Verwaltungsgebäude	15,56	57,39	85,52
Feuerwehrgerätehäuser	11,67	39,01	82,63
Schulgebäude	21,95	56,59	75,00
Schulsporthallen	35,71	62,28	81,42
Tageseinrichtungen für Kinder	15,38	51,25	68,57

- Die kreisfreien Städte steuern durch vermehrte Investitionen dem Werteverzehr entgegen. Die investiven Auszahlungen der kreisfreien Städte sind von 1,43 Mrd. Euro in 2012

auf 1,86 Mrd. Euro in 2018 gestiegen. Den Werteverzehr können die Städte damit aber nicht ausgleichen.

2.6 Haushaltssteuerung

Die Entscheidungsträger einer Kommune benötigen unterjährig stets aktuelle **Informationen zur Haushaltssituation**, um rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Die gpaNRW hält es daher grundsätzlich für wichtig, dass die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse eingehalten werden.

→ **Nur neun kreisfreie Städte wahren die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung sowie zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse.**

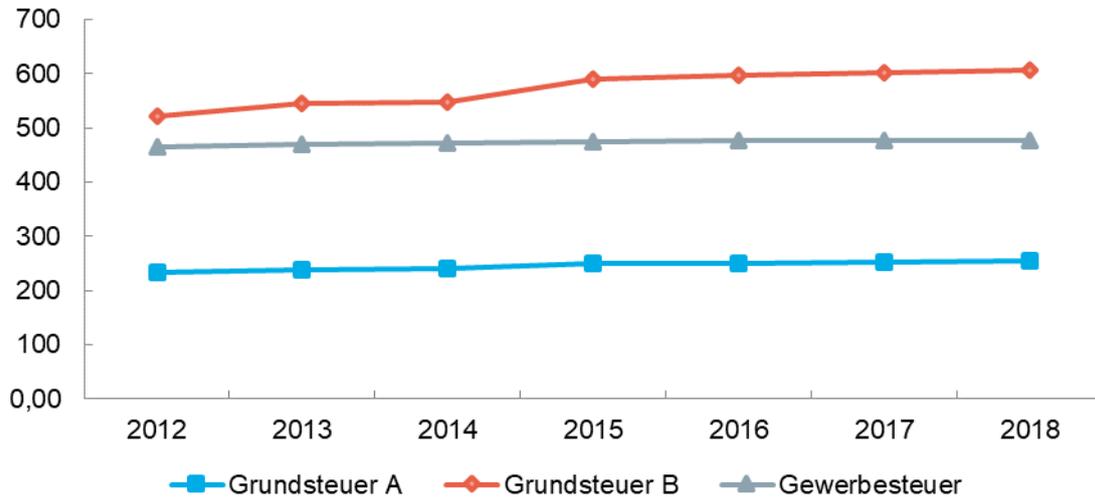
- Alle kreisfreien Städte haben ein Berichtswesen integriert, das den Entscheidungsträgern unterjährig die notwendigen Informationen zur Haushaltssituation verschafft.
- Es gelingt nur neun Kommunen, sowohl die Fristen der Anzeige der Haushaltssatzung sowie die Fristen zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse zu wahren.

Eine Kommune hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die Aufgabenerfüllung gesichert ist. Die finanzielle Leistungskraft und der Umfang des Aufgabenbestandes sind in Einklang zu bringen, der Haushalt durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen zu entlasten. Um die **Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung** zu analysieren, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um verschiedene schwankende Erträge und Aufwendungen (z.B. Gewerbesteuer). Soziale Leistungen sowie Aufwendungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe belasten die Haushalte der Städte zunehmend und haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

- Die Analyse zeigt, dass die Jahresergebnisse der kreisfreien Städte maßgeblich von den schwankungsanfälligen Gewerbesteuern sowie Erträgen und Aufwendungen aus dem Finanzausgleich abhängen.
- Die steigenden Aufwendungen bei den sozialen Leistungen und der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe belasten die kreisfreien Städte zunehmend.
- Vor allem die Stärkungspaktkommunen steuern den steigenden Aufwendungen in diesen Bereichen gegen. Von ihnen getroffene Konsolidierungsmaßnahmen wirken sich nachhaltig auf die Jahresergebnisse aus und kompensieren die Aufwandssteigerungen zumindest bedingt.

→ **Die Grundsteuer B dient den Städten als meistgenutzte Konsolidierungsschraube.**

Durchschnittliche Realsteuerhebesätze der kreisfreien Städte in v. H. 2012 bis 2018



- Die kreisfreien Städte haben die Hebesätze für die Gewerbesteuer von 2012 bis 2018 kaum angehoben. Der durchschnittliche Hebesatz 2018 ist nur 12 Hebesatzpunkte (2,6 Prozent) höher als 2012.
- Der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B hat sich von 2012 bis 2018 hingegen um 85 Hebesatzpunkte (16,3 Prozent) erhöht.
- Während zwei kreisfreie Städte den Hebesatz konstant hielten, haben die zehn Städte mit den höchsten Steigerungen den Hebesatz der Grundsteuer B um jeweils mehr als 100 Prozentpunkte bzw. 20 Prozent erhöht. Nur zwei von ihnen waren nicht Teilnehmer des Stärkungspaktes Stadtfinanzen. Die maximale Steigerung bei der Grundsteuer B beträgt 265 Hebesatzpunkte (44,92 Prozent). Die Erträge der Grundsteuer B dienen als Konsolidierungsschraube.

Die **kommunalen Abgaben** sind ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Städte. Rechtlich mögliche Potenziale sollten ausgeschöpft werden. Bereits in den letzten beiden Prüfungen haben wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich daher auf eine Nachbetrachtung.

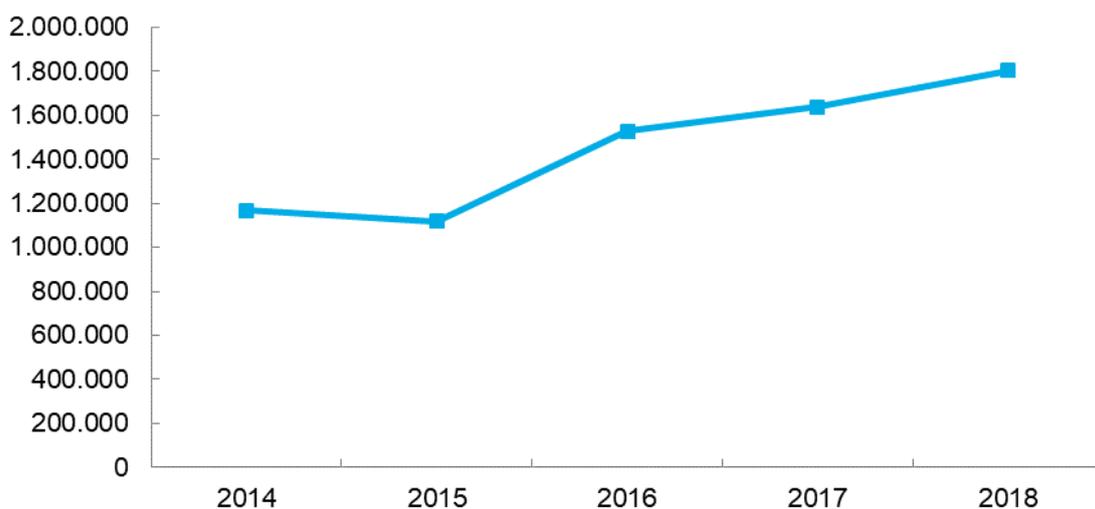
- Die Analysen zeigen, dass der überwiegende Teil der kreisfreien Städte (78,3 Prozent) bereits die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten ausschöpft. Sie kalkulieren ihre Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten und nutzen den gesetzlichen Rahmen zur kalkulatorischen Verzinsung aus.

Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der **Ermächtigungsübertragungen** hat sie nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW zu regeln.

- Etwa ein Viertel der kreisfreien Städte überträgt keine Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr. Der Median der Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner liegt bei den kreisfreien Städten bei ca. 15 Euro. Damit erhöhen die Städte die Aufwandsermächtigungen ihrer Haushaltspläne lediglich um durchschnittlich 0,5 Prozent.
- Die mit den Ermächtigungsübertragungen fortgeschriebenen Ansätze der Haushaltspläne nehmen die kreisfreien Städte nahezu vollständig in Anspruch. Während 50 Prozent der Städte die fortgeschriebenen Ansätze nicht in voller Höhe ausschöpfen, weist die andere Hälfte in den Jahresabschlüssen höhere Aufwendungen gegenüber den fortgeschriebenen Ansätzen aus. Bei diesen Städten sind über- und/ oder außerplanmäßige Aufwendungen angefallen.
- Die Feststellung, dass die kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen ihre Aufwendungen in der Regel zutreffend veranschlagen und die rechtlichen Planungsgrundsätze einhalten, gilt ebenso für die konsumtiven Auszahlungen. Anders als bei den Aufwendungen und den konsumtiven Auszahlungen ist die Situation bei den investiven Auszahlungen.

➔ **In einzelnen Städten verdoppeln sich die investiven Auszahlungsermächtigungen durch Ermächtigungsübertragungen.**

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) in Tausend Euro 2014 bis 2018



- Das Volumen der Ermächtigungsübertragungen ist 2018 erheblich höher als noch 2014. In das Haushaltsjahr 2018 haben die kreisfreien Städte investive Auszahlungsermächtigungen

gungen von ca. 1,8 Mrd. Euro aus dem Vorjahr übertragen. Das sind ca. 235 Euro je Einwohner. 2014 lag das Volumen der investiven Ermächtigungsübertragungen noch bei ca. 1,2 Mrd. Euro oder 164 Euro je Einwohner.

- Über die Ermächtigungsübertragungen verdoppeln sich bei einigen Städten die investiven Auszahlungsermächtigungen. Bei mehr als der Hälfte der Städte erhöhen sich die Haushaltsansätze um mehr als 50 Prozent.
- Zudem gelingt es nur ganz wenigen Städten, ihre investiven Auszahlungsermächtigungen im laufenden Haushaltsjahr auszuschöpfen. Die tatsächlichen investiven Auszahlungen sind bei den meisten Städten deutlich niedriger als die vorhandenen Auszahlungsermächtigungen. Der Grad der Inanspruchnahme liegt durchschnittlich unter 50 Prozent. Das heißt, es gelingt den kreisfreien Städten offensichtlich nicht, ihre investiven Auszahlungen in der voraussichtlichen Höhe zu planen.
- Die Gründe, warum die Städte ihre Auszahlungsermächtigungen nicht ausschöpfen, sind vielfältig. So führen planungsbedingte, vergabe- und vertragsrechtliche, personelle sowie technische Probleme zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen. Als wesentlicher Grund kommt hinzu, dass die Städte die Vorgaben des § 13 KomHVO, in dem die Grundsätze für die Veranschlagung von Investitionen im Haushaltsplan geregelt sind, nicht konsequent beachten. Würden die Städte schon bei der Haushaltsaufstellung die Planungsgrundsätze einhalten, kämen sie nicht in die Lage, Ermächtigungen in immer zunehmendem Umfang in Folgejahre zu übertragen.
- Die Prüfung hat allerdings auch gezeigt:
 - Je konsequenter eine Stadt ihre Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen formuliert, desto weniger Ermächtigungen überträgt sie ins Folgejahr.
 - Strenge Regelungen müssen die Flexibilität der Haushaltsführung, die das Instrument der Ermächtigungsübertragungen bietet, nicht einschränken. Wenn in den Grundsätzen klar geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen Ermächtigungsübertragungen in Ausnahmefällen möglich sind, besteht die Flexibilität fort.

3. Zahlungsverwicklung und Vollstreckung



In der Zahlungsverwicklung und Vollstreckung ist eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen. Mithilfe von Erfüllungsgraden analysiert die gpaNRW die Steuerung und Organisation. Kennzahlenvergleiche geben den kreisfreien Städten eine

Orientierung für eine angemessene Stellenausstattung. Gerade für Konsolidierungs- und Sanierungskommunen ist es außerordentlich wichtig, die ihnen zustehenden Erträge auch zu realisieren.

3.1 Aufgabenerfüllung und Steuerung

Die gpaNRW hat die Ordnungsmäßigkeit, Organisation, Finanzwirtschaftliche Steuerung und das Controlling in der Zahlungsverwicklung und Vollstreckung analysiert und ermittelt, ob und inwieweit die kreisfreien Städte ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen und effizient steuern.

Eine Kommune kann die **ordnungsgemäße Erledigung** der Aufgaben der Finanzbuchhaltung sicherstellen, wenn sie die Zuständigkeiten, Fristen, Abläufe, Befugnisse und sonstigen Rahmenbedingungen schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

➔ **98 Prozent der kreisfreien Städte arbeiten in der Zahlungsverwicklung und Vollstreckung ordnungsgemäß und rechtmäßig. Nur vereinzelt werden rechtliche Anforderungen nicht vollständig erfüllt.**

- Die Dienstweisungen der kreisfreien Städte entsprechen in den von uns untersuchten Punkten fast vollständig den rechtlichen Anforderungen.
- Lediglich 14 der kreisfreien Städte ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis selbst an. In neun Städten erfolgt dagegen bislang gar keine Anordnung oder eine Anordnung nur in Einzelfällen. Einige dieser Städte führen an, dass der Gerichtsvollzieher oder die Gerichtsvollzieherin die Eintragung im Rahmen der Abnahme der Vermögensauskunft vornehmen. Für dieses Verfahren gibt es keine rechtliche Grundlage. Spezialgesetzliche Bestimmungen des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VwVG) NRW ermöglichen lediglich deren Beauftragung zur Abnahme der Vermögensauskunft.

Eine **Organisation**, die ihre Abläufe, Verantwortlichkeiten, Fristen und Befugnisse schriftlich regelt, kann eine effiziente und rechtssichere Aufgabenerfüllung sicherstellen.

→ **Die schriftliche Regelung von Abläufen, Verantwortlichkeiten, Fristen und Befugnissen würde in einzelnen Städten helfen, die Aufgabenerledigung zu verbessern.**

- Die Aufgaben der Zahlungsabwicklung und der Vollstreckung sind in den kreisfreien Städten überwiegend gut organisiert und geregelt.
- Nur acht von 23 kreisfreien Städten nehmen die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vor und haben damit das gesamte Verfahren selbst in der Hand. In 15 Kommunen wird die Abnahme an den Gerichtsvollzieher bzw. an die Gerichtsvollzieherin abgegeben.
- Nur neun Städte haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen zentralisiert und gewährleisten damit möglichst einheitliche Ermessensentscheidungen und einen besseren Überblick über die gesamte finanzielle Situation eines Schuldners.

Eine Kommune sollte produktorientierte **Ziele** festlegen und **Kennzahlen** zur Zielerreichung (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) bestimmen. Wichtig ist außerdem ein **Berichtswesen** für das Forderungsmanagement, um den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung zu überprüfen.

→ **Nur vier kreisfreie Städte steuern in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung mit Zielen, Kennzahlen und einem Berichtswesen.**

- Vier kreisfreie Städte erfüllen die Anforderungen an die finanzwirtschaftliche Steuerung und das Controlling.
- Lediglich sechs Kommunen haben ein Berichtswesen. Elf Städte bilden durchgängig Kennzahlen zur Steuerung.

Im Zuge der **Digitalisierung** sollten eingehende Rechnungen an zentraler Stelle angenommen, eingescannt und elektronisch weitergeleitet, um dann medienbruchfrei weiterverarbeitet zu werden. Auf einen Ausdruck in Papierform sollen die Städte verzichten und Rechnungen elektronisch archivieren. Beteiligte Organisationseinheiten und die Rechnungsprüfung sollten Zugriff auf das elektronische Archiv haben, die Vollstreckung sollte mit einer digitalen Vollstreckungsakte arbeiten sowie Amtshilfeersuchen elektronisch übermitteln.

→ **Die Digitalisierung in der Finanzbuchhaltung steht in vielen Kommunen noch am Anfang. Die elektronische Archivierung ist am weitesten verbreitet.**

- Rund die Hälfte der Städte nimmt Rechnungen an zentraler Stelle an, scannt sie ein und leitet sie elektronisch weiter. Nur sieben Städte bearbeiten diese jedoch anschließend medienbruchfrei.
- Obwohl 13 Städte mit einer elektronischen Vollstreckungsakte arbeiten, stellen nur sechs Städte ihren Außendienstmitarbeitern einen Tablet-PC zur Verfügung und verzichten auf Papierausdrucke.

3.2 Zahlungsverkehr

Einzahlungen auf den Geschäftskonten sollten wirtschaftlich bearbeitet werden. Ein hoher Automatisierungsgrad trägt dazu bei. Für alle Geschäftskonten sind elektronische Kontoauszüge bereit zu halten. Nicht zuzuordnende Einzahlungen sind unverzüglich zu klären. Mahnläufe haben zügig nach Fälligkeit zu erfolgen.

Die **Personalausstattung** und damit auch die Aufwendungen in der Zahlungsverkehr werden durch den Automatisierungsgrad, den Anteil von SEPA-Lastschriftmandaten und daraus resultierende Lastschriften, den Anteil von Rücklastschriften und die Zahl der ungeklärten Einzahlungen beeinflusst.

- Die kreisfreien Städte setzen 2018 je 10.000 Einwohner zwischen 0,35 und 1,10 Vollzeit-Stellen in der Zahlungsverkehr ein.

Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsverkehr 2018



Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro 2018



- Die Streubreite der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle und der Aufwendungen je Einzahlung ist groß. Neben der Erfahrung der Beschäftigten wirken sich der Automatisierungsgrad (SEPA-Lastschriftmandate) sowie die Anzahl ungeklärter Einzahlungen aus. Je höher der Automatisierungsgrad und je geringer der Anteil ungeklärter Einzahlungen, desto mehr Einzahlungen kann eine Vollzeit-Stelle bearbeiten.

Bei **regelmäßig wiederkehrenden Forderungen** besteht die Möglichkeit, der Kommune eine Einzugsermächtigung zu erteilen. Das Lastschriftverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen.

SEPA-Lastschriftmandate können beispielsweise für Grundbesitzabgaben, Steuern und Beiträge sowie für sonstigen Forderungen (z.B. Mittagsverpflegung OGS) erteilt werden.

➔ **Eine Erhöhung der SEPA-Lastschriftmandate würde die Sachbearbeitung in der Zahlungsabwicklung entlasten.**

Anteil Lastschriften an Gesamteinzahlungen in Prozent 2018



- In einer Stadt haben nahezu alle Grundstückseigentümer eine Einzugsermächtigung für die Grundsteuer B erteilt. Im Mittel liegt der Anteil der Lastschriftmandate für die Grundsteuer B bei rund 80 Prozent und könnte erhöht werden.
- Durchschnittlich lassen rund 45 Prozent der Gewerbetreibenden die Gewerbesteuer einziehen.
- Im Schnitt wird weniger als die Hälfte der Hundesteuer über Einzugsermächtigung generiert.

- Beiträge für Kindergarten und OGS sowie Gebühren für die Musikschule und VHS sind für SEPA-Lastschriftverfahren gut geeignet. Trotzdem ist der Anteil der SEPA-Lastschriftmandate in einzelnen Städten sehr gering.

Forderungen der Kommune sind vor Zahlungseingang vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen, der Zahlungseingang ist zu überwachen. Sollstellungen durch die Fachdienste müssen daher unverzüglich, sobald die Forderung entstanden ist, erfolgen. Ansonsten entstehen **ungeklärte Zahlungseingänge**.

- **In einigen wenigen Städten führen viele ungeklärte Zahlungseingänge zu erheblichem Mehraufwand. Fachämter stellen dort nicht rechtzeitig und vollständig zum Soll.**

Ungeklärte Zahlungseingänge je 10.000 Einzahlungen 2018



- Die meisten kreisfreien Städte haben nur wenige ungeklärte Zahlungseingänge.
- In einigen wenigen Städten kommt es zu zahlreichen unklaren Einzahlungen, weil Fachbereiche Forderungen nicht unverzüglich erfassen. Die Zahlungsabwicklung erhält die notwendigen Informationen nicht zeitnah und muss aufwendig nachfragen.

→ Wesentliche Empfehlungen

- Erforderliche Schnittstelle für die Zahlungsabwicklung schaffen, um einen größeren Anteil an Einzahlungen automatisiert und schneller verarbeiten zu können.
- Gewerbetreibende und Grundstückseigentümer von den Vorteilen eines SEPA-Lastschriftmandats überzeugen.
- Anteil SEPA-Lastschriftmandate bei Hundesteuer, VHS, Kindergarten- und OGS-Beiträgen erhöhen. Dafür Anmeldeformulare anpassen und Lastschriftmandate als Bezahlungsmöglichkeit vorsehen.
- Ursachen für ungeklärte Einzahlungen ermitteln. Fachbereiche hinsichtlich der Bedeutung einer rechtzeitigen und vollständigen Sollstellung sensibilisieren und durch geeignete Maßnahmen ungeklärte Einzahlungen reduzieren.

3.3 Vollstreckung

Eine wirtschaftliche Bearbeitung der **Vollstreckungsforderungen** erfordert schriftliche Regelungen zum Bearbeitungsablauf. Bevor der Vollstreckungsaußendienst eingesetzt wird, sollte der Vollstreckungsinendienst alle Möglichkeiten ausschöpfen. Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren sollten generiert, Amtshilfeersuchen auf ein Mindestmaß reduziert werden.

Das **Personal** in der Vollstreckung bearbeitet neben den eigenen Vollstreckungsforderungen auch Amtshilfeersuchen und Vollstreckungersuchen Dritter.

- Die kreisfreien Städte setzen 2018 je 10.000 Einwohner zwischen 0,59 und 1,45 Vollzeit-Stellen in der Vollstreckung ein.

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



- Die Anzahl der abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle ist in den kreisfreien Städten sehr unterschiedlich.
- Ist die Erfolgsquote der ersten Mahnung durch die Zahlungsabwicklung gering, gehen viele Forderungen nach einer bestimmten Frist automatisch in die Vollstreckung über. Sie werden aber oft schon aufgrund der Mahnung beglichen und sind daher in der Vollstreckung wenig bearbeitungsintensiv.

Aufwendungen je abgewickelte Vollstreckungsforderung in Euro 2018



- Entsprechend der unterschiedlichen Anzahl der abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle, die zu unterschiedlichen Personalaufwendungen führen, differieren auch die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung sehr stark.

Der **Aufwandsdeckungsgrad** Vollstreckung zeigt, wie weit Aufwendungen (insbesondere Personal- und Sachaufwendungen) durch Einzahlungen (z.B. Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren, Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte) gedeckt werden.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



- Auch der Aufwandsdeckungsgrad weist eine große Streuung auf. Die Höhe der Personalaufwendungen, der Anteil der Nebenforderungen an den Hauptforderungen, die Erfolgsquote in der Vollstreckung und die Kostendeckung bei der Vollstreckung für Dritte wirken sich aus.

Einzahlungen auf Nebenforderungen beeinflussen den Aufwanddeckungsgrad positiv. Aus den einzelnen Elementen wie Mahngebühren, Pfändungsgebühren und Säumniszuschlägen kann abgelesen werden, ob die Vollstreckung alle Nebenforderungen realisiert oder die Kommune eher darauf verzichtet, sofern die Hauptforderung erledigt wurde.

➔ Die Vollstreckungsstellen generieren Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren zur Aufwandsdeckung in unterschiedlicher Intensität.

- Der Anteil der realisierten Nebenforderungen an den realisierten Hauptforderungen liegt zwischen elf und 21 Prozent.
- Eine hohe Erfolgsquote bei den Mahnungen und bei den Vollstreckungen, ein hoher Anteil an kleinen Vollstreckungsforderungen sowie ein hoher Anteil an erfolgreichen Vollstreckungsankündigungen führen zu hohen Erträgen aus Nebenforderungen.

Im Rahmen von **Amtshilfeersuchen** geben Kommunen ihre eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung ab. Sie sind dann abhängig von der Bearbeitungsweise der jeweils ersuchten Kommune.

→ **Die Städte können mithilfe der Sozialen Medien selbst Sachaufklärung betreiben und damit Amtshilfeersuchen reduzieren.**

- Die kreisfreien Städte geben im Rahmen der Amtshilfeersuchen zwischen Null und rund 28 Prozent eigener Forderungen an andere Kommunen ab.
- Neue Formen der Sachaufklärung ermöglichen es, die Vollstreckung aus dem Innendienst heraus gegenüber Schuldnern durchzuführen, die ihren Wohnsitz außerhalb haben. Diese Möglichkeit nutzen einige Kommunen und geben keine oder kaum Forderungen ab.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Bei bestehenden Vollstreckungsforderungen auf die Verjährung achten, um mögliche Forderungsverluste zu vermeiden.
- Einzelne Arten der Nebenforderungen getrennt buchen, um Entwicklungen besser nachvollziehen zu können.
- Zahlungseingänge je Forderung zunächst zu Nebenforderungen verbuchen und dann zur noch offenen Hauptforderung, um Ansprüche zu sichern.
- Mithilfe eigener Sachaufklärung selbst auch gegen auswärtige Schuldner vorgehen und Amtshilfeersuchen reduzieren.

4. Hilfe zur Erziehung

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst die Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a und 41 Sozialgesetzbuch Achtes Buch (SGB VIII). Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind ein Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.



Ziel der Prüfung ist es, die kreisfreien Städte auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale in den Jugendämtern hinzuweisen und ihnen Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Dazu hat die gpaNRW Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung und die Personalausstattung analysiert. Kennzahlen des Jahres 2017 haben wir in den Vergleich gestellt und um Tendenzen für das Jahr 2018

ergänzt, sofern genügend Vergleichsdaten vorlagen. Unterlagen und Konzepte der Jugendämter sowie Gesprächsergebnisse bilden die Grundlage für die Bewertung fachlicher Standards.

4.1 Strukturen

Die gpaNRW konnte bei ihren Jugendamtsprüfungen bislang keine Korrelation zwischen den sozialen Strukturen der kreisfreien Städte und dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner feststellen. Vielmehr wirken sich die Organisation und Steuerung der Jugendämter auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen indirekt die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen, z.B. der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen. Hieraus resultierende Defizite an der sozialen Teilhabe können zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen 2017

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,06	19,65	20,21	23
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15 bis 24 Jahre) in Prozent	6,75	8,00	9,95	22

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	16,68	17,39	18,70	22
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen	5,57	6,10	7,13	22

Die Gruppe der Alleinerziehenden steht in einem besonderen Zusammenhang mit dem Bezug von Hilfen zur Erziehung. So kommt die AKJ TU Dortmund³ in ihren HzE-Berichten zu dem Ergebnis, dass sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung auswirken. So nehmen nach dieser Statistik Alleinerziehende generell vermehrt Hilfen zur Erziehung in Anspruch. Beziehen die Alleinerziehenden gleichzeitig Transferleistungen, beträgt die Quote derer, die Hilfen zur Erziehung erhalten, rund 70 Prozent.

Die AKJ TU Dortmund ordnet Jugendämter verschiedenen Jugendamtstypen zu:

- In ihrer Statistik hat die AKJ TU Dortmund die Jugendämter der 23 kreisfreien Städte den Jugendamtstypen 1 und 2 zugeordnet.
- Jugendamtstyp 1 fasst 13 Jugendämter kreisfreier Städte mit einer sehr hohen Kinderarmut zusammen (Belastungsklasse 1). Jugendamtstyp 2 erfasst neun Jugendämter kreisfreier Städte mit hoher Kinderarmut (Belastungsklasse 2) und eine kreisfreie Stadt mit geringer Kinderarmut (Belastungsklasse 3) zusammen.

4.2 Steuerung und Organisation

Die Qualität der Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung werden in hohem Maße durch die **Gesamtsteuerung** und die Strategie des Jugendamtes beeinflusst, die aufgrund steigender Fallzahlen und Aufwendungen zunehmend die Bedeutung gewinnt. Im Jahr 2017 hatten die kreisfreien Städte Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung von insgesamt rund 1,3 Mrd. Euro.

➔ **Die Bedeutung einer funktionierenden Gesamtsteuerung ist den kreisfreien Städten bewusst. Die praktische Umsetzung ist in vielen Städten noch nicht abgeschlossen.**

Die einwohnerbezogenen Fehlbeträge und Aufwendung der kreisfreien Städte haben eine große Streubreite. Die Steuerungsleistungen der Jugendämter wirken sich aus.

³ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Fehlbetrag und Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung 2017

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Fehlbetrag Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	681	861	955	21
Aufwendungen Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	802	938	1.031	21

- Mindestens die Hälfte der kreisfreien Städte verfügt über eine Gesamtstrategie oder hat eine solche im Aufbau. Die Städte haben Ziele und Maßnahmen in unterschiedlicher Detaillierung entwickelt.
- Die fünf Städte mit einem Fehlbetrag und Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im Bereich des ersten Viertelwertes haben eine gute Gesamtsteuerung mit Zielen, Auswertungen sowie einem Berichtswesen. Zwei dieser Städte steuern über ein Kennzahlensystem. Außerdem machen vier der Städte fallübergreifende Auswertungen im Rahmen des Fachcontrollings.

Eine gute **Organisation** zeichnet sich durch klare Strukturen und Zuständigkeiten sowie optimierte Abläufe aus.

➔ **Die dezentrale und sozialräumliche Arbeit des Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) stellt eine Herausforderung für eine einheitliche Steuerung der Bezirksteams durch die Leitungskraft dar.**

- Der ASD arbeitet in den kreisfreien Städten sozialräumlich und ist in fast allen Städten auch zum Teil oder ganz in den Bezirken untergebracht.
- Eine einheitliche Bearbeitung regeln die Städte unterschiedlich über Qualitätshandbücher, regelmäßige Besprechungen mit der Leitungskraft und durch konkrete Zielvereinbarungen. Auch eine gemeinsame ASD-Leitung für alle Teams ist häufig anzutreffen.

➔ **Alle Städte haben Spezialdienste eingerichtet. Für die immer mehr an Bedeutung gewinnende Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII konzentrieren bereits die Hälfte der kreisfreien Städte das Fachwissen in einem Spezialdienst.**

- Alle Städte haben einen Pflegekinderdienst. Weiterhin gibt es Spezialdienste für den Kinderschutz nach § 8a SGB VIII, für die Jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII, für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) und für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII.

- Gerade für § 35a SGB VIII-Fälle haben die kreisfreien Städte in den letzten Jahren zunehmend einen Spezialdienst eingerichtet, zum Zeitpunkt der Prüfung waren es 14 Städte. Dies ist aufgrund des erforderlichen Spezialwissens für die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung und der Änderungen durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) positiv zu bewerten.
- In fünf Städten gab und gibt es bereits Überlegungen hinsichtlich eines Spezialdienstes oder einer besonderen Qualifizierung einzelner Beschäftigter des ASD für die Eingliederungshilfe.

Für die **Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu)** gibt es sowohl zentrale als auch dezentrale Organisationsformen. Wichtig ist, dass die WiJu unabhängig von der Organisationform frühzeitig in das Hilfeplanverfahren eingebunden wird, damit die Zuständigkeit und mögliche Kostenerstattungsansprüche schnellstmöglich geprüft werden können.

→ **Die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) in das Hilfeplanverfahren erfolgt noch nicht in allen Städten standardmäßig.**

- Einige kreisfreie Städte binden die WiJu früh ein und sie nimmt standardmäßig an kollegialen Beratungen teil. Manche Städte dagegen beteiligen die WiJu erst spät.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Gesamtstrategie für den Bereich Hilfe zur Erziehung mit strategischen Leitziele, operativen Teilzielen und darauf ausgerichteten konkreten Maßnahmen entwickeln.
- Organisation und Verfahrensstandards auf diese Strategie ausrichten.
- Einheitliche Bearbeitung in den ASD-Teams durch eine gemeinsame ASD-Leitung und einheitliche Verfahrensstandards gewährleisten.
- Spezialdienst für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII einrichten.
- Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) früh in das Hilfeplanverfahren einbinden.

4.3 Internes Kontrollsystem (IKS)

Ein wirksames **Internes Kontrollsystem** soll eine rechtmäßige, wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerledigung und eine ordnungsgemäße interne und externe Rechnungslegung sicherstellen und so Vermögensschäden verhindern. Deshalb sind neben **prozessintegrierten und prozessunabhängigen Kontrollen** auch das **Finanz- und Fachcontrolling** Bestandteile eines IKS.

→ **Der überwiegende Teil der kreisfreien Städte hat kein Internes Kontrollsystem (IKS), sondern nur einzelne Bausteine davon installiert.**

- Nur wenige kreisfreie Städten haben ein IKS oder eines im Aufbau.
- Die meisten Städte haben sich mit dem Thema IKS noch nicht beschäftigt. Einzelne Bausteine, wie zum Beispiel Prozesskontrollen oder das Vier-Augen-Prinzip sind aber überwiegend vorhanden.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Risiken in den einzelnen Prozessen ermitteln, bewerten und Gegenmaßnahmen vorbereiten.
- Standardisiertes Konzept für ein IKS entwickeln und in Verfahrensstandards abbilden.

→ **In den kreisfreien Städten werden Prozesskontrollen in unterschiedlicher Intensität durchgeführt.**

- Die kreisfreien Städte führen in unterschiedlichem Umfang prozessintegrierte Kontrollen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen durch.
- Im Prozess und im System der Jugendamtssoftware finden in den meisten Städten Kontrollen oder Plausibilitätsprüfungen statt.
- Das Vier-Augen-Prinzip ist in der Regel gewährleistet, da in allen Städten die Hilfefälle in kollegialen Beratungen besprochen werden.
- Prozessunabhängige Kontrollen durch Vorgesetzte erfolgen sporadisch oder anlassbezogen. In manchen Städten führen nicht im Prozess beteiligte Beschäftigte die Kontrollen durch. Allerdings fehlen in vielen Städten Standards, Checklisten oder Protokolle für diese Kontrollen. Häufigkeit, Anzahl und Intensität sind nicht festgelegt.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Plausibilitätsprüfungen in der Jugendamtssoftware hinterlegen.
- Wiedervorlagen und Warnlisten in die Software integrieren. Warnlisten sollten die Sachbearbeitung und auch die Leitungskraft auf wichtige Fristen, wie z.B. Hilfeplanfortschreibung oder Erreichen der Volljährigkeit hinweisen.
- Prozessintegrierte Kontrollen in den Verfahrensstandards vorsehen.

- Standards zu prozessunabhängigen Kontrollen entwickeln (Häufigkeit, Anzahl, Zuständigkeit, Inhalt, Dokumentation).

Mithilfe des **Finanzcontrollings** kann man den Erfolg von Maßnahmen zur Wirtschaftlichkeit messen und die Entwicklungen von Aufwendungen Fallzahlen analysieren. Kennzahlen ermöglichen es, die Zielerreichung zu messen und Transparenz zu schaffen. Eine gute Steuerung setzt regelmäßige Auswertungen und Berichte voraus. Fehlentwicklungen können durch regelmäßige Kennzahlensauswertungen frühzeitig erkannt und es kann gegengesteuert werden.

→ **Das Finanzcontrolling ist in den meisten kreisfreien Städten noch ausbaufähig. Viele Städte arbeiten noch nicht standardmäßig mit steuerungsrelevanten Kennzahlen.**

- In den kreisfreien Städten ist das Finanzcontrolling im Jugendbereich häufig noch nicht ausgeprägt vorhanden oder es befindet sich im Aufbau.
- Oft fehlt eine Schnittstelle zwischen Jugendamts- und Finanzsoftware, die das Controlling vereinfachen würde.
- In vielen Städten erfolgen zwar regelmäßige Auswertungen und Berichte, diese beziehen sich aber nur auf die Entwicklung von Fallzahlen und Aufwendungen. Oft erfolgt nur eine Budgetkontrolle, Fall- und Finanzaahlen werden nicht zu Kennzahlen zusammengeführt.
- Einige kreisfreie Städte bilden im Haushalt Kennzahlen ab, die aber unterjährig kaum zur Steuerung genutzt werden. Viele Städte arbeiten kaum oder gar nicht mit steuerungsrelevanten Kennzahlen, die sie auch unterjährig auswerten.
- Einige wenige Städte haben ein gutes Finanzcontrolling aufgebaut und steuern mit einem Kennzahlensystem, das auf die Gesamtstrategie und Ziele ausgerichtet ist. Sie erstellen regelmäßig Controllingberichte und steuern bei Bedarf durch neue Maßnahmen gegen.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Ein System steuerungsrelevanter Kennzahlen entwickeln, in denen Fall- und Finanzdaten zusammengeführt werden.
- Die Kennzahlen an der Gesamtstrategie sowie an Zielen ausrichten und Zielwerte für die Kennzahlen setzen.
- Kennzahlen regelmäßig auswerten und Zielerreichung ermitteln. Controllingberichte in unterschiedlicher Tiefe für Fachamt, Verwaltungsführung und Politik erstellen.

Im **Fachcontrolling** wird die Wirksamkeit von Hilfen, die qualitative Zielerreichung und die Einhaltung von Verfahrensstandards überprüft und so eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung ermöglicht.

→ **Die meisten Städte nutzen zur Steuerung kein umfassendes Fachcontrolling. Es erfolgen nur wenige fallübergreifende Auswertungen.**

- Die meisten kreisfreien Städte überprüfen bei der Hilfeplanfortschreibung die Erreichung der Ziele aus dem letzten Hilfeplangespräch. Diese Überprüfung erfolgt in unterschiedlicher Intensität.
- Im Vorfeld der Hilfeplanfortschreibung fordern die meisten kreisfreien Städten einen Bericht des Trägers an. Hierfür haben einige Städte einen Standardvordruck entwickelt. Die Bewertung der Zielerreichung erfolgt meist im Gespräch mit den Beteiligten.
- Einige kreisfreie Städte haben zusätzlich einen Bewertungsbogen mit verschiedenen Kriterien erstellt, auf dessen Basis alle Beteiligten die Bewertung durchführen. Anhand der Bewertung erfolgt bei Bedarf eine Anpassung der Hilfe, was die Akzeptanz der Leistungsempfänger erhöhen kann. Eine Bewertung lässt sich klarer nachvollziehen, wenn die Kriterien festgeschrieben sind und die Bewertung dokumentiert wird.
- Fast alle Städte bewerten die Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfe im Einzelfall. Für die Wirksamkeit von Hilfen haben einzelne Städte einen angestrebten Zielerreichungsgrad festgelegt.
- Nur wenige kreisfreie Städte werten fallübergreifend nach Zielerreichung, Wirksamkeit der Hilfen, bewilligten Fachleistungsstunden je Fall bzw. Träger, Abbruchquoten, Laufzeiten nach Hilfearten und Trägern etc. aus, führen die Ergebnisse zusammen und steuern bei Bedarf gegen. Einige kreisfreie Städte bauen derzeit ein Fachcontrolling auf.

→ **Viele kreisfreie Städte haben Laufzeiten im ambulanten Bereich begrenzt, nur wenige Städte begrenzen jedoch auch die Fachleistungsstunden.**

- Die Mehrheit der kreisfreien Städte begrenzt standardmäßig die Laufzeiten ambulanter Hilfen. Die Laufzeiten haben Begrenzungen zwischen 9 und 24 Monaten. Einige Städte haben keine Obergrenzen für die Laufzeiten.
- Einige wenige Städte haben zusätzlich die Fachleistungsstunden je Monat begrenzt, die pro Fall bewilligt werden. Die Bewilligung und eine Weiterbewilligung erfolgt im Rahmen einer Kostenhierarchie erst nach Entscheidung durch einen Vorgesetzten. Der überwiegende Teil der Städte begrenzt Fachleistungsstunden nicht.

- Manche Städte regeln, welcher Mitarbeiter bzw. welche Mitarbeiterin über welche Fälle und bis zur welcher Kostenhöhe entscheiden darf, damit Hilfefälle nicht länger als nötig laufen und die Kosten begrenzt werden. Nur wenige Städte halten diese Kostenbegrenzungen anhand von Auswertungen nach, um deren Wirksamkeit zu prüfen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Wirksamkeit von Hilfen und Zielerreichung im Einzelfall mit allen Beteiligten überprüfen, Bewertungsbogen mit standardisierten Kriterien erarbeiten und einsetzen.
- Wirksamkeit, Zielerreichung, Laufzeiten, Abbruchquoten, Fachleistungsstunden, Träger und Hilfearten fallübergreifend auswerten und in einem Berichtswesen aufarbeiten.
- Fach- und Finanzcontrolling zusammenführen.
- Maßnahmen zur Kostenbegrenzung einführen (Laufzeitbegrenzungen, Obergrenze bewilligter Fachleistungsstunden) und Kostenhierarchie installieren.

4.4 Verfahrensstandards

Die Städte sollten die Prozesse im Bereich der Hilfen zur Erziehung verbindlich in **Verfahrensstandards** regeln, um eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung zu gewährleisten. Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Fristen sind zu beschreiben und in der Jugendamtssoftware zu hinterlegen. Sie dienen der Steuerung und Prozesskontrolle und vermitteln den Beschäftigten Sicherheit.

➔ **Standards und Richtlinien für die Verfahren der Hilfestellung sind oft nicht umfassend und einheitlich beschrieben und nicht im System hinterlegt.**

- Alle kreisfreien Städte haben Standards in unterschiedlicher Form und Tiefe festgelegt, z.B. Arbeitsanweisungen und Richtlinien, die aber für die unterschiedlichen Aufgaben und Prozesse nicht einheitlich dargestellt und formuliert wurden. Manche Städte haben gute Prozessbeschreibungen für einzelne Bereiche, aber nicht durchgängig für alle Aufgaben.
- In mehreren Städten gibt es Qualitätshandbücher, in denen die Prozesse einheitlich beschrieben und teilweise auch grafisch durch Flussdiagramme dargestellt werden. Eine umfassende, klar strukturierte Darstellung für alle Aufgabenbereiche und Prozesse mit Zuständigkeiten, Abläufen und Fristen in Text und Grafik haben nur wenige Städte.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Alle Prozesse und Teilprozesse mit Verantwortlichkeiten, Abläufen, Fristen, Zuständigkeiten einheitlich in einem Qualitätshandbuch beschreiben. Hilfreich sind auch grafische Ablaufpläne oder Flussdiagramme.
- Beteiligung der WiJu und anderer Sachgebiete schriftlich regeln.

- Prozessabläufe und Arbeitsschritte mit Vordrucken im System hinterlegen. Ziel sollte perspektivisch eine auf den Standards basierende elektronische Akte sein.
- Standards zur Wirtschaftlichkeit von fachlichen Entscheidungen (ambulant vor stationär, Obergrenze von Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen, Kostenhierarchien, für jede Hilfe mehrere Angebote einholen etc.) in Qualitätshandbücher aufnehmen.

Für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII ist die Durchführung eines **Hilfeplanverfahrens** vorgesehen, in dem die Personensorgeberechtigten und das Kind/der Jugendliche zu beteiligen sind.

➔ **Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens ist in den kreisfreien Städten in unterschiedlicher Intensität beschrieben. Teilweise fehlen Regelungen z.B. zu Fristen, zur Wirtschaftlichkeit und zu Fortschreibungsintervallen.**

- Für den Ablauf des Hilfeplanverfahrens haben alle kreisfreien Städte Standards in unterschiedlicher Tiefe entwickelt. Zuständigkeiten, Abläufe und in manchen Städten auch Fristen zur Bearbeitung bzw. Zeitpunkte zur Fortschreibung sind festgeschrieben. Die Beratungsintensität variiert. Ebenso unterscheiden sich der Personenkreis und die Vorgesetzten, die in den Entscheidungsprozess eingebunden sind.
- Die Mehrheit der kreisfreien Städte hat ergänzend zu den Standards zum Hilfeplanverfahren separate Standards für das Teilhabeverfahren der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII festgelegt. Diese sind allerdings vielfach noch im Aufbau oder in Überarbeitung, um die neuen Regelungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) zu berücksichtigen.
- Einige Städte haben separate Standards für die Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII festgelegt, z.B. eine stringenter Bewilligungspraxis und besondere Kostenhierarchien. Der überwiegende Anteil der Städte hat dies jedoch nicht.
- Auch wenn viele Städte erklären, dass sie an der Verselbständigung von Jungen Volljährigen arbeiten, gibt es nur selten ein Konzept und Standards. Das gilt auch für die Rückführung in die Herkunftsfamilie.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Frühzeitige Einbindung der WiJu zur Prüfung der Zuständigkeit und von möglichen Kostenerstattungsansprüchen in den Standards regeln.
- Aspekte der Wirtschaftlichkeit in den Standards hinterlegen (Kostenhierarchien, Obergrenzen von Fachleistungsstunden, Laufzeitbegrenzungen, Einholung mehrerer Angebote für jede Hilfe etc.).

- Rechtzeitige Fortschreibung des Hilfeplanes spätestens nach sechs Monaten vorsehen. Standardisierte Berichte des Trägers einfordern und Zielerreichung nach vorgegebenen Indikatoren gemeinsam bewerten.
- Eigene Standards für einzelne Hilfearten, wie Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII oder Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA), vorsehen.
- Standards und Konzepte für die Verselbständigung und die Rückführung in die Herkunftsfamilie erarbeiten. Hilfen mit Eintritt der Volljährigkeit nicht automatisch weiter bewilligen, sondern häufiger und intensiv prüfen mit dem Ziel einer schnellen Verselbständigung unter Mitarbeit des Jungen Volljährigen.

Eine intensive **Fallsteuerung** zeichnet sich in erster Linie durch eine gute fachliche Zugangsteuerung, eine sorgfältige Ermittlung der geeigneten und notwendigen Hilfe durch den richtigen Leistungsanbieter sowie eine Begrenzung der Laufzeit und Intensität der Hilfe auf das notwendige Maß aus.

➔ **Für die Zugangsteuerung fehlen in einigen kreisfreien Städten Standards. In rund der Hälfte der Städte steht den Beschäftigten ein Anbieterverzeichnis zur Trägerauswahl zur Verfügung.**

- Einige kreisfreie Städte haben die Klärungsphase zur Zugangsteuerung in den Standards als Teilprozess detailliert beschrieben.
- Viele Städte haben keine konkreten Vorgaben. Sie führen aber in der Praxis Beratungen in unterschiedlicher Intensität durch, um zu diagnostizieren, ob eine Hilfe zur Erziehung angezeigt ist.

➔ **Die Regelung einiger kreisfreier Städte, dass bei mehreren geeigneten Leistungsanbietern der günstigste Anbieter Vorrang hat, führt zu wirtschaftlichen Fachentscheidungen.**

- Obwohl für die Ermittlung eines geeigneten Leistungsanbieters ein Anbieterverzeichnis sinnvoll ist, haben ungefähr die Hälfte der kreisfreien Städte ein solches nicht oder es ist erst im Aufbau. Das erschwert eine wirtschaftliche Entscheidung über die Vergabe der Leistung. Zunächst steht zwar die fachliche Entscheidung im Vordergrund, aber bei mehreren geeigneten Anbietern sollte der günstigste Vorrang haben.

Ziel sollte sein, die Fälle nur so lange laufen zu lassen, wie es fachlich notwendig ist. Das setzt eine regelmäßige **Fortschreibung des Hilfeplanes** und eine genaue Prüfung von Art und notwendigem Umfang der weiteren Hilfe voraus.

→ **Auch Laufzeitbegrenzungen, mit Entscheidung durch die nächste Hierarchieebene nach Ende der Laufzeit, wirken sich in einigen Städten positiv aus.**

- Die Mehrzahl der kreisfreien Städte hat für ambulante Hilfen eine Laufzeitbegrenzung zwischen 9 und 24 Monaten festgelegt. Hilfepläne sollen meist nach spätestens sechs Monaten fortgeschrieben werden.
- Nur wenige Städte haben Kontrollmechanismen, die sicherstellen, dass Vorgesetzte informiert werden, wenn diese Frist nicht eingehalten wird.
- Wiedervorlagelisten führt bei den meisten Städten nur die zuständige Fachkraft.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Einheitliche Standards zu Umfang und Inhalt der Beratungen in der Klärungs- und Fallleistungsphase (Zugangssteuerung) festlegen.
- Anbieterverzeichnis für ambulante und stationäre Träger mit Kosten, Leistungen und Erfahrungswerten elektronisch vorhalten.
- Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen von bewilligten Fachleistungsstunden ambulanter Hilfen regeln und Intensität der Hilfe während der Laufzeit anpassen.
- Kontrollmechanismen für eine fristgerechte Fortschreibung des Hilfeplanes installieren.

4.5 Personaleinsatz

Um eine fachlich gute und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten, ist ein bestmöglicher qualitativer und quantitativer **Personaleinsatz** erforderlich. Er sollte konkret an den vorhandenen Verfahrensstandards und Prozessen bemessen werden. Dadurch können zusammen mit einer intensiven Steuerung positive Auswirkungen auf das Ergebnis der Hilfen zur Erziehung erzielt werden. Die gpaNRW hat auf der Grundlage von Erfahrungswerten aus vergangenen Prüfungen und Beratungen **Richtwerte** zum Personaleinsatz ermittelt. Aktuell gehen wir für die Bearbeitung im ASD von einem Richtwert von 30 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle und für die WiJu von 140 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle aus. Er stellt die durchschnittliche Fallbelastung dar, die die Mitarbeitenden im Hinblick auf die Anforderungen an die fachliche und gesetzliche Qualität der Bearbeitung der Hilfefälle sowie die Steuerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen erfüllen können.

➔ **Mehr als die Hälfte der Städte hat weniger Personal im Einsatz, als es den Richtwerten der gpaNRW von 30 Fällen je Vollzeit-Stelle im ASD und 140 Fällen in der WiJu entsprechen würde. Die Städte haben überwiegend Personalbemessungen durchgeführt und bemessen danach die Soll-Stellen.**

- Da sich neben dem Personaleinsatz auch die Intensität der Steuerung auswirkt, besteht im interkommunalen Vergleich kein direkter Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Fehlbetrag.
- Es gibt einzelne Beispiele, bei denen sich mehr Personal zusammen mit einer Gesamtstrategie und guter Steuerung positiv im Fehlbetrag widerspiegelt.
- Die Mehrheit der kreisfreien Städte hat in den vergangenen Jahren eine eigene Personalbemessung durchgeführt und einen entsprechenden Personalschlüssel eingesetzt.

➔ **Viele kreisfreie Städte beklagen einen Fachkräftemangel und häufigen Fluktuation, wodurch freie Stellen oft nicht zeitnah besetzt werden können.**

- Erfahrungsgemäß ist eine unbefristete Stellenausschreibung vorteilhaft.
- Zur Attraktivitätssteigerung haben viele Städte gute Einarbeitungskonzepte und bieten fachliche Fortbildungen und Qualifizierungen.
- Einige Städte vergeben Ausbildungsplätze im Rahmen eines dualen Studiums für Soziale Arbeit. Der Vorteil ist, dass in der Ausbildungszeit gleichzeitig die Einarbeitung erfolgt.

Personaleinsatz 2017

Kennzahlen	gpaNRW Richtwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	30	30	32	37	23
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	140	122	154	176	22

- Verfahrensstandards und Steuerungsumfang beeinflussen den Personalbedarf im ASD. Außerdem ist das Aufgabenportfolio der WiJu entscheidend. Es muss berücksichtigt werden, in welchem Umfang die WiJu in das Hilfeplanverfahren eingebunden wird und wie intensiv Zuständigkeiten geprüft und Kostenerstattungen geltend gemacht werden.

➔ Wesentliche Empfehlungen

- Einarbeitungskonzept entwickeln.
- Verfahrensstandards und Prozessbeschreibungen mit durchschnittlichen Bearbeitungszeiten hinterlegen und als Grundlage für eine Personalbemessung verwenden.
- Fallbelastung der Fachkräfte in den einzelnen Bezirken regelmäßig aussteuern.

4.6 Leistungsgewährung

Der **Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung** wird durch den Ressourceneinsatz, die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung (HzE) und die Steuerungsleistungen des Jugendamtes geprägt. Das Ergebnis der Prüfung der kreisfreien Städte zeigt, dass die Steuerungsleistungen des Jugendamtes wesentlichen Einfluss auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung haben.

- **Unterschiedliche Standards, Verfahren und Steuerungsleistungen der Jugendämter führen zu einer großen Streubreite im Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Jugendeinwohner.**

Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2017



- Im Jahr 2018 ist der Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 21 Jahren in vielen Kommunen weiter gestiegen und liegt zwischen 617 Euro und 1.360 Euro bei 18 Vergleichsstädten.

Die **Falldichte** Hilfe zur Erziehung bildet die Anzahl der Hilfeempfänger gemessen an der entsprechenden Altersgruppe der Einwohnerinnen und Einwohner in den kreisfreien Städten ab. Eine gute Zugangssteuerung des Jugendamtes sowie geringe Laufzeiten wirken sich positiv aus.

- **Zwei Städte der Belastungsklasse 1 mit sehr hoher Kinderarmut erreichen eine niedrige Falldichte und geringe einwohnerbezogene Fehlbeträge durch gute Steuerung mit geringen Betreuungszeiten und Verweildauern.**

Falldichte Hilfe zur Erziehung 2017



- Die kreisfreie Stadt mit der niedrigsten Falldichte weist die Minimalwerte zum Fehlbetrag und zu den Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Die kreisfreie Stadt mit der höchsten Falldichte stellt den Maximalwert beim Fehlbetrag.
- Städte mit geringen Falldichten unter 30 haben sowohl bei den ambulanten Hilfen als auch bei der Vollzeitpflege und Heimerziehung vergleichsweise kurze Verweildauern. In der kreisfreien Stadt mit der höchsten Falldichte hat ein großer Anteil der ambulanten Fälle eine Verweildauer von mehr als 18 Monaten.
- 2012 lag die Falldichte der Hilfe zur Erziehung noch zwischen 17 und maximal 41.

Die **Aufwendungen HzE** der kreisfreien Städte beinhalten die Transferaufwendungen sowie die Personalaufwendungen für eigene ambulante Dienste und Aufwendungen für die Unterbringung in eigenen Heimen.

➔ **Die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung haben sich seit der letzten überörtlichen Prüfung deutlich erhöht.**

Transferaufwendungen für Hilfen zur Erziehung der kreisfreien Städte

Kennzahlen	2011	2017	2018
Minimum Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Mio. Euro	9,0	17,8	17,8
Maximum Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Mio. Euro	123,8	135,5	145,1

- Die kreisfreien Städte haben 2017 Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung zwischen 17,8 Mio. Euro und 135,5 Mio. Euro, 2018 zwischen 17,8 Mio. Euro und 145,1 Mio. Euro geleistet. In der letzten überörtlichen Prüfung mit Vergleichsjahr 2011 lagen die Transferaufwendungen noch zwischen 9 Mio. Euro und 123,8 Mio. Euro.
- Die Stadt mit den geringsten Aufwendungen insgesamt hat seit 2011 ihre Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung nahezu verdoppelt.

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2017



- 2012 hatten die Städte Aufwendungen zwischen 298 und 878 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

➔ **Insbesondere die Aufwendungen für die Heimunterbringung von durchschnittlich etwa 62.000 Euro führen zu hohen durchschnittlichen Fallkosten insgesamt.**

Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Helfefall in Euro 2017



- 2012 lagen die Aufwendungen je Helfefall noch zwischen 16.694 und 27.372 Euro.

Die in der Prüfung erfassten **ambulanten Aufwendungen** berücksichtigen fast ausschließlich flexible ambulante Hilfen, die sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) sowie die Eingliederungshilfe.

➔ **Die Aufwendungen für ambulante Hilfen je Helfefall werden von der Betreuungsdauer, der Anzahl der wöchentlich bewilligten Fachleistungsstunden und den vereinbarten Entgeltsätzen für die Fachleistungsstunden beeinflusst.**

Ambulante Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Helfefall in Euro 2017



- Die Betreuungszeiten der ambulanten Hilfen sind sehr unterschiedlich. In der Hälfte der Städte laufen rund 70 Prozent der flexiblen ambulanten Hilfen und der sozialpädagogischen Familienhilfe bis zu 18 Monate. 30 Prozent der Fälle dauern dagegen länger als 18 Monate.
- Zwischen 15 Prozent und 35 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung entfallen 2017 in den kreisfreien Städten auf ambulante Hilfen, bei einem Anteil ambulanter Hilfefälle zwischen 41 Prozent bis 66 Prozent. Insgesamt sind es ambulante Aufwendungen zwischen 3 Mio. Euro und 40 Mio. Euro.

Die Hilfen für die Vollzeitpflege (Pflegefamilien), für Heimunterbringungen und für junge Volljährige prägen die **stationären Aufwendungen**. Ein hoher Anteil von Vollzeitpflegefällen wirkt sich positiv auf die stationären Hilfen je Hilfefall aus, da sie kostengünstiger sind als Heimfälle. Nur eine kreisfreie Stadt erreicht einen Anteil von über 50 Prozent; sie hat die geringsten stationären Aufwendungen je Hilfefall.

Stationäre Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro 2017



- Rund 65 bis 85 Prozent der Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung entfallen in den kreisfreien Städten auf stationäre Aufwendungen. Das entspricht Aufwendungen zwischen 13 Mio. Euro und 96 Mio. Euro.

➔ Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle führt zu geringeren Aufwendungen Hilfe zur Erziehung, aber nur im Zusammenspiel mit einer niedrigen Falldichte.

Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent 2017



- Von den 15 kreisfreien Städten mit einem Anteil ambulanter Hilfefälle von über 50 Prozent haben zwei Städte unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall und gleichzeitig eine unterdurchschnittliche Falldichte. Über die Zugangssteuerung halten sie die Fallzahlen niedrig und installieren mehr ambulante als stationäre Hilfen.
- Die übrigen 13 Städte weisen entweder hohe Falldichten oder überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall auf.

Der Anteil der **Vollzeitpflege** an den stationären Hilfefällen HzE prägt die Aufwendungen für die stationären Hilfen je Hilfefall. Die Fremdunterbringung in einer Vollzeit-/Familienpflege ist deutlich günstiger als kostenintensive Heimunterbringung.

➔ **Oft erhöhen erfolglose Bemühungen der Städte um Pflegefamilien den stationären Aufwand aufgrund vieler Heimfälle mit hohen Kosten.**

Anteil Hilfefälle Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent 2017



- Nur eine Stadt erreicht einen Anteil an Vollzeitpflegefällen von mehr als 50 Prozent. Zwölf kreisfreie Städte liegen mit den Anteilen unter 40 Prozent, zwei sogar unter 30 Prozent.
- Im Vergleich zu 2012 haben sich die Werte kaum verändert.
- Die Städte haben 2017 Aufwendungen für die Vollzeitpflege zwischen rund 2,5 Mio. Euro und 15 Mio. Euro.

4.7 Einzelne Hilfearten

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Hilfen zur Erziehung und die Steuerungsleistungen in den kreisfreien Städten unterschiedlich ausgeprägt sind. Die gpaNRW hat einzelne Hilfearten tiefergehend analysiert und stellt nachfolgend einige der wesentlichen Hilfen dar.

Alle kreisfreien Städte nutzen **flexible ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII** und die **Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)** in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung. Die SPFH ist die klassische Familienhilfe und nimmt das gesamte Familiensystem in den Blick mit dem Ziel, das Selbsthilfepotenzial der Familie zu stärken bzw. wiederherzustellen. Die SPFH ist neben der flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfe die Hilfe, die in den kreisfreien Städten am häufigsten eingesetzt wird.

➔ **Unterschiedliche Betreuungszeiten und Aufwendungen je Fachleistungsstunde führen bei den flexiblen ambulanten Hilfen und sozialpädagogischen Familienhilfen zu hohen Streubreiten der durchschnittlichen Fallkosten.**

Ambulante Aufwendungen § 27 SGB VIII (flexible ambulante Hilfen) je Hilfefall in Euro 20217



- Drei Städte liegen mit den Aufwendungen über 20.000 Euro und heben sich damit deutlich von den übrigen Städten ab. Die kreisfreie Stadt mit dem Maximalwert verzeichnet den höchsten Anteil an Fällen mit langen Betreuungszeiten über 18 Monate. Bei den anderen beiden Städten sind vermutlich eine hohe Anzahl bewilligter Fachleistungsstunden und hohe Entgeltsätze die Ursache für hohe Fallkosten.
- Im Jahr 2018 liegen die Aufwendungen für flexible ambulante Hilfen je Hilfefall zwischen 6.013 Euro und 18.175 Euro.

Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII (SPFH) je Hilfefall in Euro 2017



- Auch auf die Fallkosten der SPFH wirken sich eine lange Betreuungsdauer, hohe Leistungsentgelte und eine hohe Anzahl wöchentlicher Fachleistungsstunden belastend aus.
- Während ein Viertel der Städte weniger als 53 Euro je Fachleistungsstunde aufbringen muss, zahlt ein Viertel der Vergleichskommunen 65 Euro und mehr.

- Die kreisfreie Stadt mit den niedrigsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall beendet die Hilfe bei rund 90 Prozent aller Fälle nach maximal 18 Monaten bei gleichzeitig geringen Entgeltsätzen für Fachleistungsstunden. Die Stadt hat in ihren Standards Laufzeitbegrenzungen sowie eine Begrenzung von Fachleistungsstunden vorgesehen.
- Die Städte mit den höchsten Aufwendungen haben überdurchschnittliche Entgeltsätze für die Fachleistungsstunden zu leisten.

Die **Vollzeitpflege gemäß § 33 SGB VIII** umfasst die Unterbringung eines Kindes bzw. Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer **Pflegefamilie oder einer sonderpädagogischen Pflegestelle** für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder und Jugendliche. Die Aufwendungen für die Vollzeitpflegefälle werden durch die Form und die Dauer der Unterbringung beeinflusst.

➔ **In der Vollzeitpflege gibt es kostenintensive Fälle, die in sonderpädagogischen Pflegestellen betreut werden.**

Aufwendungen für Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro 2017



- Vier Städte haben Aufwendungen für die Vollzeitpflege je Hilfefall von mehr als 18.000 Euro. Dort wird ein hoher Anteil Kinder und Jugendlicher in kostenintensiven sonderpädagogischer Pflegestellen, der Rheinischen Erziehungsstellen und der Westfälischen Pflegestellen, betreut.
- Die Städte wenden für Vollzeitpflege 2017 zwischen 2,5 Mio. Euro und 15 Mio. Euro auf.
- Viele kreisfreie Städte haben nach eigenen Angaben Probleme, vor Ort geeignete Pflegefamilien zu finden und belegen daher häufig auch Pflegefamilien außerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches. Sie werden nach Ablauf von zwei Jahren kostenerstattungspflichtig. Die Fallzuständigkeit wechselt an das aufnehmende Jugendamt.

Die **Heimerziehung gemäß § 34 SGB VIII** ist die kostenintensivste Form der Fremdunterbringung. Die Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein und in speziellen Formen, wie z.B. Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden. Ab 2015 sind die Aufwendungen für Heimerziehung durch unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) zunächst deutlich angestiegen.

Auf die Fallkosten können die kreisfreien Städte Einfluss nehmen durch die Auswahl einer geeigneten Einrichtung, die Einbeziehung wirtschaftlicher Aspekte, die konsequente Umsetzung der Zielvereinbarung in der Hilfeplanung mit zeitnaher Fortschreibung, den Abbau von Zusatzleistungen, eine fallbezogene Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit sowie die Aushandlung von Leistungsentgelten, wenn sie hierfür zuständig sind.

- ➔ **Die Aufwendungen für die Heimerziehung je Hilfefall variieren in den kreisfreien Städten sehr stark. Oft werden die größer werdenden Problemlagen der Kinder und Jugendlichen als Gründe für hohe Entgelte genannt.**

Aufwendungen für Heimunterbringungen je Hilfefall in Euro 2017



- Die Ergebnisse der Prüfung von 21 kreisfreien Städten zeigen mit dem Minimalwert und dem Maximalwert zwei Extremwerte. Ohne sie liegen die Aufwendungen zwischen 54.708 Euro und 67.609 Euro je Hilfefall.
- Die Aufwendungen für Heimerziehung liegen 2017 zwischen 7,7 Mio. Euro und 57 Mio. Euro, 2018 verausgaben die Städte zwischen 7,4 Mio. Euro und 61 Mio. Euro für die Heimerziehung.

Nach den Vorschriften des SGB VIII ist die Hilfe in der Regel im Inland zu erbringen. Wenn im Einzelfall ein **Aufenthalt im Ausland** nach Maßgabe der Hilfeplanung zur Erreichung des Hilfezieles erforderlich ist, dürfen Hilfen zur Erziehung im Ausland erbracht werden. In den kreisfreien Städten in NRW sind die Auslandsunterbringungen 2017 von vergleichsweise geringer Bedeutung.

- Ein Viertel der Städte hat keine Unterbringungen im Ausland.
- Von den 23 kreisfreien Städten haben zehn Städte zwischen einem und 9,2 Hilfefällen mit Auslandsbeteiligung gemeldet. Das sind im Durchschnitt lediglich 0,27 Prozent der gesamten Hilfefälle.
- Für Auslandsunterbringungen sind den Städten 2017 Aufwendungen zwischen 30.000 Euro und rund 760.000 Euro entstanden. Je Hilfefall sind es zwischen 48.700 Euro und 73.000 Euro.

Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf **Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII**, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

2017 mussten die kreisfreien Städte insgesamt fast 132 Mio. Euro für die Eingliederungshilfe ausgeben. Im Durchschnitt waren es elf Prozent der Gesamtaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung.

➔ **In den kreisfreien Städten entfällt ein zunehmender Anteil der ambulanten Eingliederungshilfen auf Hilfen für Integrationshelfer/Schulbegleitung.**

Transferaufwendungen ambulant nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro 2017



Transferaufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro 2017



- Im Mittel sind 92 Prozent der Hilfefälle in der Eingliederungshilfe ambulante Hilfen. Daraus ergeben sich Transferaufwendungen für ambulante Eingliederungshilfen zwischen 26 Prozent und 100 Prozent. Hiervon entfallen wiederum bis zu 86 Prozent auf Leistungen für Integrationshelfer im Rahmen der Schulbegleitung. Vor allem die steigenden Fallzahlen für Integrationsleistungen sind für die steigenden Transferaufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII in den letzten Jahren verantwortlich.
- Einige kreisfreie Städte arbeiten erfolgreich mit Poollösungen, denen für jedes Kind ein Hilfeplanverfahren und eine Teilhabeprüfung vorausgegangen ist. Hierbei werden mehrere Kinder in einer Klasse von ein oder zwei Integrationskräften betreut, die auch klassenübergreifend tätig sein können. So wird eine höhere Flexibilität in der Betreuung erreicht und perspektivisch können Kosten eingespart werden.

Der **Anspruch** auf Eingliederungshilfe ist vom Jugendamt in einem zweistufigen **Verfahren** zu überprüfen. Neben der Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie oder eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten ist eine Prüfung der Teilhabeeinchrächtigung durch die fallverantwortliche Fachkraft vorgesehen. Sie entscheidet abschließend, ob die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Eingliederungshilfe vorliegen.

- Aufgrund der Komplexität und Fachlichkeit richten immer mehr Städte Spezialdienste ein, die sich mit der Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfe befassen. Eine Spezialisierung mit eingehender Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen kann sich positiv auf die Höhe der Fallzahlen auswirken. So haben die Städte mit einer geringen Fallzahl je Vollzeit-Stelle im Spezialdienst eine niedrige Falldichte in der Eingliederungshilfe. Den Beschäftigten stehen mehr zeitliche Ressourcen für die komplexe Anspruchsprüfung zur Verfügung als anderswo.
- Die Transferaufwendungen für die Eingliederungshilfe bewegten sich 2017 zwischen 0,42 Mio. Euro und 20,33 Mio. Euro. 2018 sind sie bereits auf Beträge zwischen 0,46 Mio. Euro und 23,89 Mio. Euro gestiegen. Die kreisfreien Städte gehen von weiter steigenden Fallzahlen und damit Aufwendungen in der Eingliederungshilfe aus.

Hilfe zur Erziehung wird auch nach dem Eintritt der Volljährigkeit zeitlich begrenzt weitergewährt (**Hilfen für Junge Volljährige gemäß § 41 SGB VIII**). In der Regel geht der Weitergewährung eine stufenweise Verselbständigungsarbeit, die möglichst frühzeitig vor Vollendung der Volljährigkeit beginnen sollte, voraus. Die Aufwendungen sind unter dem Einfluss der Flüchtlingswelle mit unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMA) ab 2015 und vermehrt in die Volljährigkeit hineinwachsenden Jugendlichen angestiegen und 2018 sind wieder leicht zurückgegangen.

Falldichte § 41 SGB VIII 2017



- Einige Städte verzeichnen eine hohe Falldichte bei den Hilfen für junge Volljährige. 2017 nehmen im Schnitt rund 40 Prozent UMA die Hilfen in Anspruch.
- Die höchste Falldichte verzeichnet eine Stadt, die Leistungen über das 21. Lebensjahr hinaus gewährt und Hilfen erst nach Erreichen der Volljährigkeit eingeleitet hat.

Aufwendungen nach 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro 2017



- Hinter dem Minimalwert steht eine kreisfreie Stadt mit einem sehr hohen Anteil ambulanter Hilfen und einer vergleichsweise hohen Falldichte. Die Stadt mit dem Maximalwert hat einen niedrigen Anteil ambulanter Hilfen und hohe Aufwendungen je Hilfefall in der Vollzeitpflege sowie auch für die Heimerziehung junger Volljähriger.
- Die Aufwendungen für die jungen Volljährigen liegen zwischen 1,4 Mio. Euro und 23,8 Mio. Euro.

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

➔ **Durch die große Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung konnten einige Städte viele unbegleitete minderjährige Ausländer in einer Familie unterbringen; anderen Städte mussten auf kostenintensive Unterbringung zurückgreifen. Die Aufwendungen je Hilfefall für UMA variieren daher stark voneinander.**

Transferaufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro 2017



- Die Aufwendungen für die UMA haben sich in den kreisfreien Städten unterschiedlich entwickelt, je nachdem in welcher Form die Betreuung im Anschluss an die Inobhutnahme organisiert werden konnte.
- Die beiden Städte mit den niedrigsten Werten schaffen es, viele unbegleitete minderjährige Ausländer im Rahmen der kostengünstigeren Vollzeitpflege statt in einer Einrichtung unterzubringen und zu betreuen.

- Die beiden kreisfreien Städte mit den höchsten Werten waren aufgrund einer Erstaufnahmeeinrichtung bzw. als eine schon vor dem Beginn der Flüchtlingswelle bestehende „Hauptanlaufstelle“ für UMA in einer ungünstigen Ausgangssituation. Sie mussten viele UMA in kostenintensiven Einrichtungen, teilweise mit Spezialangeboten, betreuen lassen. Diese teuren Einrichtungen werden nun sukzessive abgebaut bzw. in Regelangebote überführt.
- Für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer haben die kreisfreien Städten 2017 zwischen 2,1 Mio. Euro und 26,5 Mio. Euro verausgabt.
- Der Anteil der Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer an den Hilfefällen insgesamt beträgt zwischen 6 Prozent und 22 Prozent.

Bei einer **Inobhutnahme** nach § 42 SGB VIII handelt es sich um eine vorübergehende Maßnahme, um ein Kind oder einen Jugendlichen bei dringender Gefahr oder Selbstmeldung kurzfristig außerhalb der Familie unterzubringen. Die Inobhutnahme eines Kindes oder Jugendlichen ist schnellstmöglich durch die Rückführung in die Herkunftsfamilie bzw. durch Gewährung von Hilfen zur Erziehung zu beenden.

Minderjährige Ausländer, die unbegleitet nach Deutschland einreisen, sind vom Jugendamt nach § 42a SGB VIII vorläufig in Obhut zu nehmen. Eine vorläufige Inobhutnahme dauert bis zur Klärung möglicher Ausschließungsgründe. Diese können eine Familienzusammenführung, der Gesundheitszustand und das Wohl des Kindes sein.

→ **Inobhutnahmen können nicht, wie vom Gesetzgeber gewünscht, schnell durch Rückführung oder Hilfestellung beendet werden, was auch zu langen Verweildauern in der Bereitschaftspflege führt und Inobhutnahmeeinrichtungen führt.**

- In den kreisfreien Städten wurden 2017 zwischen 43 und 1.782 Kinder und Jugendliche inklusive der UMA nach §§ 42, 42a SGB VIII in Obhut genommen.
- Der Anteil der UMA an den Inobhutnahmen gesamt ist in den Städten unterschiedlich und beträgt zwischen 13 Prozent und 81 Prozent. Gründe sind z.B. Erstaufnahmeeinrichtungen in den Städten oder bewusste Entscheidungen, nicht alle UMA über die Landesverteilungsstelle verteilen zu lassen.
- 15 kreisfreie Städte konnten die Versorgungsdauern der Inobhutnahmen ermitteln. Im Schnitt hatten die Städte bei rund 12 Prozent eine Dauer der Inobhutnahme von bis zu 24 Stunden. Bei knapp der Hälfte der Fälle dauerte die Inobhutnahme länger als 24 Stunden bis zu einem Monat. Fast 30 Prozent der Inobhutnahmen haben eine Versorgungsdauer von mehr als einem Monat. Das führt auch zu langen Verweildauern in Bereitschaftspflegefamilien und anderen Inobhutnahmeeinrichtungen.
- Die Städte begründen die langen Versorgungs- und Verweildauern unter anderem mit langen Verfahren der Familiengerichte.

→ **Wesentliche Empfehlungen Leistungsgewährung § 27 ff. SGB VIII (alle Hilfen)**

- Steuerung optimieren, wirtschaftliche Aspekte bei der Leistungsvergabe berücksichtigen.
- Laufzeitbegrenzung und Obergrenzen für maximal zu bewilligende Fachleistungsstunden einführen.
- Wirtschaftliche Aspekte bei der Auswahl Anbieters auswahl berücksichtigen.
- Maßnahmen zur Rückführung sollten Bestandteil der Leistungsbeschreibung bei Heimunterbringungen sein, sofern eine Rückführung in Betracht kommt.
- Bei bestehenden Fällen Laufzeiten im Blick halten. Laufzeiten und Verweildauern der Hilfen automatisiert auszuwerten.
- Anteil der erfolgten Rückführungen und Verselbständigungen ermitteln, um den Erfolg der Konzepte einschätzen zu können.
- Heimfälle im Rahmen einer Kostenhierarchie bewilligen und Heimfälle regelmäßige, anlassunabhängige überprüfen.
- Für die Prüfung von Anträgen auf Integrationshilfen Hospitationen im Unterricht standardmäßig durchführen.
- Hilfen nach § 41 SGB VIII regelmäßig nur bis zum 21. Lebensjahr gewähren, darüber hinaus nur in begründeten Einzelfällen als Fortführungshilfe (kein Neubeginn bei Fällen ab dem 21. Lebensjahr).

5. Hilfe zur Pflege

Die Prüfung umfasst die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel Sozialgesetzbuch 12. Buch (SGB XII). Die Hilfe zur Pflege ist eine bedarfsorientierte Sozialleistung zur Unterstützung pflegebedürftiger Personen, die den notwendigen Pflegeaufwand nicht aus eigenen Mitteln und aus Mitteln der Pflegeversicherung sicherstellen können. Wegen der Einordnung in die Sozialhilfe wird Hilfe zur Pflege nur einkommens- und vermögensabhängig gewährt.



Ziel der Prüfung ist es, Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie auf Wirkungszusammenhänge darzustellen, um die Kosten bei bedarfsgerechter Versorgung möglichst niedrig zu halten. Die gpaNRW betrachtet die Aufbau- und Ablauforganisation und führt Kennzahlenvergleiche durch. Welchen steuernden Einfluss die Kommune auf die Gestaltung der Hilfe zur Pflege ausübt, analysieren wir in unterschiedlichen Zusammenhängen.

Je nach Datenlage werden maximal 22 kreisfreie Städte miteinander verglichen, da die Städtereion Aachen bereits in der überörtlichen Prüfung der Kreise berücksichtigt wurde.

5.1 Einflussfaktoren

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich weitere gesellschaftlichen Entwicklungen, die von den Städten nur bedingt steuerbar sind, auf die Hilfe zur Pflege aus. Diese beeinflussen die Art der Bedarfe und Leistung, die Betreuung und Unterbringung der pflegebedürftigen Menschen und damit die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege.

Nicht steuerbare Einflussfaktoren sind neben der Bevölkerungsentwicklung soziale Strukturen (SGB II-Quote, Kaufkraft, Arbeitslosenquote) sowie gesetzliche Entwicklungen (Pflegestärkungsgesetze I bis III, Angehörigen-Entlastungsgesetz).

Die **steuerbaren Einflussfaktoren** einer Kommune bei der Hilfe zur Pflege sind insbesondere eine umfassende Zugangssteuerung sowie ein geregeltes Hilfeverfahren, das gewährleistet, dass die Leistungserbringung individuell, bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfolgt. Daneben wirken sich eine quantitativ und qualitativ ausreichende Personalausstattung, eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften sowie eine kommunale Pflegeplanung mit dem Ziel einer bedarfsgerechten Infrastruktur positiv aus.

➔ **Während der Anteil der älteren Bevölkerung weiter wächst, leben in den Städten künftig weniger jüngere Menschen für die Unterstützung Pflegebedürftiger. Fachkräftemangel wird die bereits bestehenden Versorgungslücken verschärfen.**

- In nahezu allen kreisfreien Städten wird in den nächsten Jahren eine Versorgungslücke bei der Hilfe zur Pflege entstehen. Dies liegt an der gegenläufigen Entwicklung der Einwohnerzahlen der 45- bis 65-Jährigen zu den der über 65-jährigen Einwohner.
- Die rückläufige Einwohnerzahl bei der Altersgruppe 45 bis 65 Jahre wird sich in fehlender häuslicher Unterstützung von Pflegebedürftigen durch Angehörige, Nachbarn usw. zeigen und steht dem steigenden Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung gegenüber.
- Ein weiteres Risiko für die gesamte pflegerische Versorgung ist der zunehmende Fachkräftemangel im Pflegesektor.

Die **sozialen Strukturen** einer Stadt beeinflussen die Leistungen der Hilfe zur Pflege sowie das Pflegegeld. Die sozialen Strukturen sind in den einzelnen Städten sehr unterschiedlich. Eine hohe Kaufkraft, eine niedrige Arbeitslosen- und SGB II-Quote wirken sich positiv aus. Ein Risikofaktor ist die steigende Anzahl der Leistungsbezieher von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Der Personenkreis ist im Pflegefall auf soziale Leistungen angewiesen, da die Versorgung aus eigenem Einkommen und Vermögen nicht gedeckt werden kann.

Soziale Strukturen 2018

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent ¹⁾	13,1	15,9	18,4	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	21.502	22.347	24.228	22
Arbeitslosenquote in Prozent	7,6	8,8	10,4	22

¹⁾ Stand: Dezember 2017

²⁾ Stand: Kaufkraftbericht 2019 (Jahr der Veröffentlichung); Quelle: GfK Geomarketing GmbH

- Einige Städte haben Sozialberichte erstellt, die Analysen zum demografischen Wandel und zur Altersarmut in den Fachplanungen der Ämter aufgreifen.
- Ein wichtiges Steuerungsinstrument ist die in den kreisfreien Städten vorhandene kleinräumige Analyse der Sozialdaten. Sie stellt ein wichtiges Steuerungselement u.a. für die Hilfe zur Pflege dar. Versorgungslücken und Überangebote in einzelnen Stadtteilen werden schnell erkannt und Gegensteuerungsmaßnahmen können eingeleitet werden.

5.2 Gesetzliche Änderungen

Die **Pflegestärkungsgesetze I bis III**, die die Kommunen finanziell entlasten sollen, haben eine grundlegende Neustrukturierung des Siebten Kapitels im SGB XII (Pflegerreform) vollzogen. Sie beinhalten einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff und ein neues Begutachtungssystem. Die Pflegebedürftigkeit wird seit dem 1. Januar 2017 allein nach dem Grad der Selbständigkeit im Alltag beurteilt. Die Pflegestufen hat man durch Pflegegrade ersetzt. 2017 mussten die Städte die Leistungsbezieher neu begutachten, um den neuen Pflegegrad zu ermitteln. Ohne eine neue Begutachtung erhalten die Leistungsbezieher nach § 138 SGB XII die Leistungen der Hilfe zur Pflege zunächst weiter.

- 13 kreisfreie Städten haben zum Zeitpunkt der Prüfung bereits alle Leistungsbezieher begutachtet und in neue Pflegegrade übergeleitet. In vier Städten waren weniger als zehn Leistungsbezieher noch nicht begutachtet. In den übrigen Städten hat die gpaNRW entsprechende Empfehlungen ausgesprochen, die Begutachtung zügig abzuschließen.

→ **Höhere Leistungen aus der Pflegeversicherung aufgrund der Pflegestärkungsgesetze führen 2018 zu einer Verringerung der Fallzahlen in der ambulanten Hilfe zur Pflege.**

- Die gesetzlichen Änderungen haben in den Städten vorerst zu einer Verringerung der ambulanten Hilfe zur Pflege geführt, da die Pflegeversicherung nach dem SGB XI nunmehr höhere Leistungen erbringt. Somit fallen Leistungsbezieher aus dem SGB XII-Bezug.

Zum 01. Januar 2020 ist das **Angehörigen-Entlastungsgesetz** in Kraft getreten. Es regelt, dass zukünftig unterhaltsverpflichtete Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern des SGB XII erst bei Überschreitung eines Jahresbruttoeinkommens von 100.000 Euro vom Sozialhilfeträger zur Zahlung von Unterhaltsleistungen herangezogen werden. Dies wird zur Folge haben, dass weniger Unterhaltserträge erwirtschaftet werden können. Es bleibt abzuwarten, ob diese Gesetzesänderung Auswirkungen auf Anzahl der stationären Unterbringungen haben wird.

→ **Das Angehörigen-Entlastungsgesetz bedeutet geringere Erträge aus Unterhaltsleistungen und damit eine größere finanzielle Belastung für die kreisfreien Städte.**

5.3 Leistungsgewährung

Der **Anteil der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege**, insbesondere das Verhältnis der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen zu Leistungsbeziehern in Einrichtungen beeinflusst die Höhe der Transferaufwendungen.

- ➔ **Ein großer Teil der älteren Menschen kann im Falle der Pflegebedürftigkeit ambulante Leistungen noch selbst finanzieren; in Einrichtungen steigt der Anteil der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege.**

In den 23 kreisfreien Städten leben 2018 rund 1,5 Mio. Menschen über 65 Jahre. 300.000 von ihnen sind pflegebedürftig, das entspricht 20 Prozent. Der Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern ab 65 Jahre variiert zwischen 16 Prozent und 25 Prozent.

Anspruch auf Leistungen von Hilfe zur Pflege haben nur die Pflegebedürftigen, die die Kosten der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nicht aus eigenen Mitteln und Leistungen der Pflegeversicherung tragen können. Das sind im Durchschnitt 26 Promille der Altersgruppe.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren 2018



Die kreisfreien Städte in NRW haben 2018 **Transferaufwendungen** für die Hilfe zur Pflege und das **Pflegewohngeld** von insgesamt rund 646 Mio. Euro geleistet.

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro 2018



Die Transferaufwendungen zur Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahre sind abhängig von der Leistungsdichte und von den durchschnittlichen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher. Diese wiederum hängen davon ab, zu welchem Anteil Leistungen außerhalb und in Einrichtungen bezogen werden.

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen 2018

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege <u>außerhalb von Einrichtungen</u> je 1.000 EW ab 65 Jahren	5,28	7,18	8,09	18
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege <u>in Einrichtungen</u> je 1.000 EW ab 65 Jahren	17,73	18,45	20,80	18

Anteil Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen an den Leistungsbeziehern SGB XII gesamt (Ambulante Quote) in Prozent 2018



- Ziel der Städte ist es, möglichst viele alte Menschen in der eigenen Häuslichkeit mit ambulanter Unterstützung zu versorgen (ambulant vor stationär). Im Mittel liegt die ambulante Quote der Hilfen nach SGB XII bei rund 27 Prozent. Dieser Anteil an den Leistungsbeziehern insgesamt erhält Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen.
- Der Anteil aller Pflegebedürftigen (SGB XI), die ambulant versorgt werden, liegt im Mittel der kreisfreien Städte bei rund 80 Prozent und ist damit deutlich höher. 20 Prozent der Pflegebedürftigen werden stationär versorgt. Hieran zeigt sich, dass der Grundsatz „ambulant vor stationär“ in der Pflege insgesamt greift. Erst wenn Leistungen aus der Hilfe zur Pflege benötigt werden, reduziert sich die ambulante Quote, da Unterstützung aus der Hilfe zur Pflege überwiegend in Einrichtungen erforderlich wird.
- Als Ergebnis der Pflegestärkungsgesetze mit höheren Leistungen aus der Pflegeversicherung ist die ambulante Quote gesunken, da Pflegebedürftige aus dem Leistungsbezug fallen. 2011 lag der Median bei 30,5 Prozent.
- In einigen Städten ist eine hohe Anzahl von Leistungsempfängern in niedrigen Pflegegraden (2 und 3) in den stationären Einrichtungen vorzufinden.

➔ Wesentliche Empfehlungen

- Entwicklung der Anzahl Leistungsbezieher unterschiedlicher Hilfen analysieren, um Leistungsstruktur zu erfassen (z. B. Zunahme von Leistungsbeziehern in Einrichtungen).
- Ambulante Angebote ausbauen. Konzepte gesamtstädtisch an dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ ausrichten.
- Anzahl der Leistungsempfänger in den Pflegegraden 2 und 3 in stationären Einrichtungen erfassen und Gründe analysieren; eingehende Beratung im Vorfeld der Heimaufnahme.

Im Folgenden werden die **Transferaufwendungen** für die Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII, das **Pflegewohngeld** sowie die **Erträge aus der Unterhaltsheranziehung** betrachtet.

➔ **Je Leistungsbezieher muss für die Heimunterbringung mit Pflegewohngeld rund 10.000 Euro mehr aufgebracht werden als für die ambulanten Hilfen.**

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro	7.581	9.307	10.068	17
Transferaufwendungen je Leistungsbezieher <u>außerhalb von Einrichtungen</u> in Euro	4.493	6.089	8.079	17
Transferaufwendungen <u>je Leistungsbezieher in Einrichtungen</u> in Euro	8.354	10.215	10.699	17

Aufwendungen Pflegewohngeld 2018

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher in Euro	6.352	6.912	7.612	19

- Die Höhe des anrechenbaren Einkommens und Vermögens der Leistungsbezieher beeinflusst die Transferaufwendungen.
- Beeinflussende Faktoren auf die Höhe der Transferaufwendungen in Einrichtungen sind auch der Anteil nicht-pflegeversicherter Leistungsbezieher und der Einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE).
- Trotz vereinzelt kostenintensiver ambulanter Fälle (auch durch die Zunahme von ambulanten Wohngemeinschaften) ist die stationäre Unterbringung in der Pflege weiterhin teurer. Der durchschnittliche Aufwand je Leistungsbezieher liegt in Einrichtungen bei 17.127 Euro (10.215 Euro Pflege zzgl. Pflegewohngeld mit 6.912 Euro). Dem steht ein Aufwand von 6.089 Euro für die ambulante Versorgung gegenüber.
- In einigen Städten tragen die Strukturen (z. B. viele stationäre Einrichtungen) zu einer hohen Anzahl von Leistungsbeziehern in Einrichtungen bei.
- Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher lagen im Vergleichsjahr 2011 bei 8.204 Euro (Median des Kennzahlensets der überörtlichen Prüfung 2012) und damit noch rund 1.000 Euro geringer als aktuell.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Beratungsangebote ausbauen, ambulante Versorgung stärken und damit Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege reduzieren

Bewohnerinnen und Bewohner einer Pflegeeinrichtung können bei vollstationärer Pflege die anteilige Übernahme der Investitionskosten der Pflegeeinrichtungen als **Pflegewohngeld** beantragen. Es wird abhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bewohner gewährt.

→ **Bereits früh getätigte Investitionen zur Modernisierung der Einrichtungen wirken sich aufwandssteigend auf das Pflegewohngeld aus.**

Die Höhe des Pflegewohngeldes ist abhängig von den getätigten Investitionen der Einrichtungen, also von der Ausstattung und vom räumlichen Zuschnitt.

- Im Vergleichsjahr 2011 war das Pflegewohngeld je Leistungsbezieher im Mittel mit 6.176 Euro nur unwesentlich niedriger als 2018.
- Die Folgen der Festsetzung der anerkennungsfähigen Investitionskosten aufgrund der Änderungen bei der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) konnten in ihren Auswirkungen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abschließend beurteilt werden.
- Die Höhe des Pflegewohngeldes ist nur bedingt durch die kreisfreien Städte steuerbar. Die ambulanten Versorgungsmöglichkeiten spielen hier erneut eine wichtige Rolle. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegewohngeld.

Da es sich bei der Hilfe zur Pflege um eine Leistung der Sozialhilfe handelt, ist zu prüfen, ob und in welcher Höhe **Unterhaltspflichtige** für die erbrachten Leistungen aufkommen müssen.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018



➔ **Einzelne Städte verstoßen gegen gesetzliche Vorgaben, da sie nicht zum Unterhalt für die Hilfe zur Pflege heranziehen.**

- 16 Städte ziehen zum Unterhalt außerhalb von Einrichtungen entsprechend der gesetzlichen Vorschriften heran, zwei von ihnen nicht entsprechend der gesetzlichen Vorgaben. Vier Städte ziehen gar nicht heran. Die Städte erzielen 2018 Erträge von bis zu 126.306 Euro.
- 21 Städte ziehen zum Unterhalt in Einrichtungen entsprechend der gesetzlichen Vorschriften heran. Eine kreisfreie Stadt tut dies nicht. Im Mittel erreichen sie Erträge von 338 Euro je Leistungsbezieher. 2011 waren es 304 Euro. Insgesamt erzielen die Städte 2018 Erträge zwischen 49.787 Euro und 2.987.077 Euro.
- Das 2020 in Kraft getretene Angehörigen-Entlastungsgesetz wird die Städte zukünftig durch geringere Erträge belasten; gleichzeitig werden jedoch personelle Ressourcen frei, die zu einer Reduzierung des Personalaufwandes führen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Angehörige auch künftig zum Unterhalt für die Hilfe zur Pflege heranziehen.
- Unterhaltsansprüche nach altem Recht bis einschließlich Dezember 2019 weiterverfolgen, um Verjährung von Ansprüchen zu vermeiden.
- Für eine Unterhaltsbefreiung bei der ambulanten Pflege Nachweis der pflegerischen Betreuung von Angehörigen einfordern (Prüfung einer unbilligen Härte, Befreiung von der Unterhaltspflicht).
- Erträge zukünftig differenziert nach Hilfearten erfassen.
- Stellenanzahl im Bereich der Unterhaltsheranziehung nach Gesetzesänderung ggf. anpassen.

5.4 Organisation und Personaleinsatz

Die **Organisation** im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege sollte eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung ermöglichen. Dazu zählen strategisch und fachlich ausgerichtete Arbeitsprozesse, optimale Arbeitsabläufe durch Standards, Prozess- und Stellenbeschreibungen und der Einsatz einer Fachsoftware sowie ein Wissensmanagement. Dafür sollten nach Möglichkeit die notwendigen Personalressourcen vorgehalten werden, sowohl quantitativ als auch qualitativ.

➔ **In vielen kreisfreien Städten führt Personalfluktuaton im Bereich der Hilfe zur Pflege zu weniger Erfahrungswissen und stellt somit erhöhte Anforderungen an Einarbeitungskonzepte und Wissensmanagement.**

- Viele Städte haben in den vergangenen Jahren mit einer erheblichen Fluktuation in der Hilfe zu Pflege umzugehen. Viele neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in dem Bereich tätig. Sie können nicht die Fallzahl bearbeiten wie ihre mit der komplexen Rechtsmaterie vertrauten Kolleginnen und Kollegen.
- Auch wird die Fallbearbeitung in der Hilfe zur Pflege immer komplexer, z.B. wegen steigender Vermögensübertragungen und Widerspruchsverfahren.
- Kürzere Verweildauern in Einrichtungen und häufigere Bewohnerwechsel führen zu einer verwaltungsmäßig aufwändigeren Sachbearbeitung.

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2018



Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2018



- Hilfe zur Pflege wird in den Städten in unterschiedlicher Organisation und Intensität bearbeitet, entweder als Einheitssachbearbeitung (außerhalb und in Einrichtungen aus einer Hand) oder als getrennte Bearbeitung der Hilfearten.
- Fachkräftemangel und Wiederbesetzungssperren aufgrund defizitärer Konsolidierungshaushalte erschweren die Stellenbesetzung.
- Durch Überlastung von Sachbearbeitung (hohe Vakanzen, Fluktuation, Vertretungssituation...) können finanzielle Risiken entstehen.
- In den Fachverfahren einiger weniger Städte fehlen Prozessdarstellungen und Vordrucke bzw. sie werden nicht regelmäßig aktualisiert. Aktuelle Standards im IT-System sind wichtig für eine einheitliche Bearbeitung und erleichtern die Einarbeitung.

- Die Arbeitsprozesse werden bisher nicht optimal digital unterstützt. Als ein Schritt in die Digitalisierung steht vorwiegend die Einführung der E-Akte im Fokus.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Arbeitsprozesse mit der Fachanwendung optimal unterstützen. Prozessbeschreibungen erstellen und im Fachverfahren erfassen.
- Arbeitsrichtlinien und -hinweise regelmäßig den gesetzlichen Anforderungen anpassen.
- Die Stellenbeschreibungen aktuell halten und Fallschlüssel für die einzelnen Hilfearten festlegen, um Stellenbemessung zu erleichtern.
- Einarbeitungskonzepte aufstellen, um eine gute und standardisierte Einarbeitung neuer Beschäftigter zu gewährleisten. Wissensplattform zur Unterstützung der Sachbearbeitung und zum Wissenstransfer bei hoher Fluktuation.
- Gezielte Personalentwicklung (Mitarbeiterbindung, Qualifizierung, Heimarbeitsplätze usw.) zur Verringerung der Fluktuationen und Erhöhung der Motivation.
- Digitalisierung ausbauen und als ersten Schritt E-Akte einführen.

5.5 Controlling und Steuerung der Leistungsgewährung

Für ein **Fach- und Finanzcontrolling** sollten Kennzahlen mit einem festgelegten Zielwert erhoben werden. Soll- und Ist-Werte sind in festgelegten Zeitabständen zu analysieren und daraus Maßnahmen zu entwickeln, zusammengefasst in einem Berichtswesen.

→ **Das Fach- und Finanzcontrolling ist den kreisfreien Städten noch nicht geeignet, um auf der Grundlage steuerungsrelevanter Kennzahlen bestmöglich zu agieren.**

- Die kreisfreien Städte setzen eine Fachsoftware ein, die jedoch nicht überall optimal genutzt wird.
- Häufig ist ein reines Finanzcontrolling vorhanden, das nicht mit einem Fachcontrolling verknüpft ist.
- In einigen kreisfreien Städten sind die Ziele nicht eindeutig definiert. Es fehlen Ziele, die die fachliche Ausrichtung und Messung des Erfolges in Form von Kennzahlen stützen und die sozialpolitischen Ziele mitberücksichtigen. Die fachlichen und finanziellen Ziele sind teilweise nicht aufeinander abgestimmt, dadurch fehlt ein Steuerungsinstrument.
- Oft fehlen detaillierte Auswertemöglichkeiten (z.B. differenziert nach örtlichem und überörtlichem Träger der Sozialhilfe, Erträgen...).

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Fach- und Finanzcontrolling verknüpfen.
- Ziele eindeutig formulieren und aussagekräftige Kennzahlen festlegen, um Abweichungen von Zielen messbar zu machen.
- Aus Kennzahlenergebnissen konkrete Maßnahmen herleiten.
- Wirkungskennzahlen entwickeln, um Erfolge der Zugangssteuerung und Beratung sichtbar zu machen.
- Berichtswesen auf- bzw. ausbauen.

Zu einer optimalen **Zugangssteuerung** der Hilfe zur Pflege gehört ein geregeltes Hilfeverfahren. Über das Hilfeverfahren muss die Stadt eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung gewährleisten.

In der überörtlichen Prüfung der kreisfreien Städte 2008 hat die gpaNRW empfohlen, Pflegefachkräfte einzusetzen. Dieser Empfehlung sind nahezu alle Städte gefolgt. Wenn sich auch die seinerzeit von der gpaNRW avisierte Einsparung aufgrund steigender Fallzahlen und Kostensteigerungen in den letzten Jahren nicht bestätigen konnte, so unterstützen die Pflegefachkräfte bei der Beratung und Hilfestellung und damit die Aufwandssteuerung durch bedarfsgerechte Hilfen.

→ **Der empfohlene Einsatz von Pflegefachkräften hat sich bewährt zur Unterstützung von Pflegebedürftigen und Sachbearbeitung mit dem Ziel einer bedarfsgerechten Hilfestellung unter Beachtung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“.**

- Die Hilfen sind in den Städten differenziert ausgestaltet. Das liegt an organisatorischen Unterschieden, wie z. B. spezialisierte Sachbearbeitung, Einsatz von Pflegefachkräften, Einbindung von Beratung. Zudem gibt es unterschiedliche Vorgaben für die Leistungsbearbeitung (Begutachtungsvorgaben, Prüfungsvorgaben usw.).
- Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ steht bei allen Städten im Vordergrund, gleichwohl sind zahlreiche Leistungsempfänger der Pflegegrade 2 und 3 in stationären Einrichtungen.
- Die Vernetzung zwischen Sachbearbeitung, Pflegefachkräften und Beratungsstellen ist in den einzelnen Städten unterschiedlich organisiert und ausgeprägt.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Zur Erhöhung der ambulanten Quote wirtschaftliche Hilfe, Pflegeberatung, Pflegefachkräfte und Seniorenarbeit besser vernetzen.
- Im Vorfeld der Hilfestellung Beratungsgespräche über die Möglichkeiten einer (ambulanten) Versorgung führen.
- Vereinbarungen mit den Krankenhäusern bezüglich der Entlassung pflegebedürftiger Menschen abschließen, um nach dem Krankenhausaufenthalt die Rückkehr in die eigene Häuslichkeit zu unterstützen. Betroffene rechtzeitig beraten und Möglichkeiten der häuslichen Pflege und Betreuung aufzeigen (Entlassmanagement).
- Regelmäßige Prüfung der Pflegegrade. Bei Pflegegraden 2 bis 5 besteht ein Rechtsanspruch auf Leistungen zur stationären Pflege. Bei Pflegegrad 2 vor der stationären Aufnahme die Heimnotwendigkeit als präventive Beratung prüfen und Möglichkeiten alternativer Wohnformen aufzeigen.
- Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leistungsberechtigten konsequent prüfen.
- Abrechnungen ambulanter Pflegedienste spezialisiert prüfen.

Die kreisfreien Städte sollten über eine **trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung** verfügen und dafür qualifiziertes Personal einsetzen.

→ **Ein frühzeitiger Kontakt zu älteren Menschen und eine umfassende Beratung der Pflege- und Wohnberatung zu Unterstützungsleistungen fördern den Verbleib der Menschen in ihrer Häuslichkeit.**

- Die Stellenausstattung in den Pflege- und Wohnberatungen der kreisfreien Städte ist unterschiedlich und abhängig von der Ausgestaltung der Beratungsangebote.
- Oft fehlt die Vernetzung zwischen Pflege- und Wohnberatung und Bedarfsfeststellung.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Pflege- und Wohnberatung mit entsprechenden Fachkenntnissen einsetzen.
- Hausbesuche der Pflege- und Wohnberatung bereits vor Hilfestellung sicherstellen.
- Beratungen dokumentieren und anonymisiert auswerten, z.B. Beratungsnachweise unter Einhaltung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO). Beratungsergebnisse in das Controlling einbeziehen (Wirkungskennzahlen) und als Grundlage für weitere Maßnahmen, zur Informationsgewinnung, zur Steuerung usw. nutzen.
- Akteure der Pflegelandschaft innerhalb einer Stadt besser vernetzen.

- Qualitäts- und Leistungsvorgaben an die Wohnberatung freier Träger aussprechen.
- Internetpräsenz der Beratungsstellen an die Bedürfnisse älterer Menschen anpassen.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt über die **kommunale Pflegeplanung**. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Stadt sollte eine koordinierende Rolle in der Demografie- und Sozialraumplanung einnehmen. Ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen sowie Kurzzeitpflegeplätzen sollte vorhanden sein.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2018

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	43,16	46,05	50,40	16
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	3,44	4,18	4,66	15

- Die Pflegeplanungen sind unterschiedlich ausgestaltet. Lediglich 14 Städte nutzen die verbindliche Pflegeplanung als wirksames Mittel, um Einfluss auf die Entwicklung der Pflegelandschaft ausüben zu können (Pflege-Infrastruktur).
- Gerade bei den ambulanten Pflegediensten kommt es aufgrund des Fachkräftemangels zunehmend zu Engpässen.
- Eine gute Vernetzung der relevanten Akteure der Pflegeplanung ist notwendig. Auch regelmäßige Konferenzen „Alter und Pflege“ schaffen Transparenz und Planungssicherheit.

➔ Wesentliche Empfehlungen

- Ausbau von Tages- und Kurzzeitpflegeplätzen, um einen längeren Verbleib in der Häuslichkeit zu ermöglichen.
- Entwicklung der Angebote stationärer Plätze aktiv steuern.

Das **Quartiersmanagement** einer Stadt gewährleistet in den Stadtteilen eine ständige Verbindung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Stadtverwaltung. Es sollte pflegebedürftige Menschen, Nachbarn, Vereine und Initiativen im „Quartier“ beraten. Die Stadtverwaltung nimmt eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle ein.

- Die Städte haben teilweise stadtteilbezogene Angebotsstrukturen geschaffen. Koordination, Kooperation und Vermittlung zwischen den Akteuren der Pflege und der Stadt funktionieren gut.
- In den Städten wird Ehrenamtsarbeit oft selbst koordiniert oder über Vereine angeboten.
- In Seniorenwegweisern informieren viele Städte über ihre Angebote und Anlaufstellen.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Gemeinsame Strategien zur Quartiersentwicklung zwischen Politik und Verwaltung entwickeln
- Erkenntnisse aus der kommunalen Pflegeplanung stärker in die altengerechte Quartiersentwicklung einbringen.

6. Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II

Die kommunalen Träger sind unter anderem verantwortlich für die Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II).



Optionskommunen nehmen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. Sie sind anstelle der Bundesagentur für Arbeit Aufgabenträger. In Nordrhein-Westfalen sind sechs kreisfreie Städte Optionskommunen.

Ziel der Prüfung durch die gpaNRW ist es, Finanzressourcen transparent zu machen und Einflussfaktoren darzustellen. Mithilfe von Wirtschaftlichkeitskennzahlen analysiert die gpaNRW die maßgeblichen Einflussfaktoren der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie die

einmaligen Leistungen und betrachtet außerdem die Steuerung der Leistungsgewährung. Dabei werden 22 kreisfreie Städte (ohne die Städteregion Aachen) miteinander verglichen.

6.1 Einflussfaktoren

Die strukturellen Rahmenbedingungen, z.B. soziale Strukturen, Mietniveau, Verfügbarkeit von günstigem Wohnraum sowie gesetzliche Entwicklungen sind für eine Stadt wenig bis gar **nicht steuerbar**. Sie beeinflussen die Sozialaufwendungen und damit auch die Kosten für Unterkunft nach dem SGB II. Es gibt jedoch auch **steuerbaren Einflussfaktoren** für die Kosten für Unterkunft nach dem SGB II. Wesentlich sind z.B. sind ein Fach- und Finanzcontrolling (auch in Zusammenarbeit von Jobcenter und Stadt), die Steuerung der Leistungsgewährung (schlüssiges Konzept, Nebenkostenabrechnung, Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft, Richtlinien usw.) und die Gewährungspraxis bei den einmaligen Leistungen.

Die **sozialen Strukturen** einer Stadt beeinflussen die städtischen Aufwendungen und spiegeln sich zudem in den unterschiedlichen SGB II-Anteilen in der Bevölkerung wider. Sie können als ein Indikator der Strukturstärke- oder schwäche betrachtet werden.

→ **Die sozialen Strukturen in den kreisfreien Städten haben sich seit 2013, auch durch die Flüchtlingswelle, deutlich verschlechtert.**

- Die Anzahl der SGB II-Leistungsbezieher ist in den letzten Jahren aufgrund der Flüchtlingswelle in allen kreisfreien Städten gestiegen. 2013 lagen die SGB-II Quoten noch zwischen 8,2 Prozent und 18,9 Prozent, bei einem Mittelwert von 14,9 Prozent. 2018 verzeichnen die Städte SGB-II Quoten zwischen 8,4 Prozent und 24,2 Prozent bei einem Median von 15,7 Prozent.
- Der monatliche Bestand an Bedarfsgemeinschaften mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahresdurchschnitt korreliert mit der SGB II-Quote. Der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt dagegen ist abhängig von dem Mietniveau der jeweiligen Stadt.
- Die Kaufkraft dient als Indikator für das Einkommensniveau bzw. die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bevölkerung. Dies hat z.B. Auswirkungen auf das anrechenbare Einkommen bei einem Bezug von sozialen Leistungen. In den kreisfreien Städten variiert sie stark zwischen 18.463 Euro und 27.067 Euro.

6.2 Steuerung und Controlling

Ein **Finanzcontrolling** sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Personal- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Ein **Fachcontrolling** für die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Wirksamkeit der Leistungen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen.

→ **Die kreisfreien Städte in NRW steuern auf der Basis eines einheitlichen Steuerungssystems mit einheitlichen Kennzahlen.**

- In NRW steht allen kreisfreien Städten ein einheitliches Zielsteuerungssystem mit einheitlichen Kennzahlen zur Verfügung. Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen schließt jährlich Zielvereinbarungen ab.
- Zusätzlich haben die Städte im Haushalt individuelle strategische Ziele für die Grundsicherungsleistungen hinterlegt (z. B. die Unabhängigkeit von Transferleistungen anstreben, Langzeitleistungsbeziehende und Langzeitarbeitslose aktivieren).
- Das Fach- und Finanzcontrolling schafft in den meisten Städten Transparenz.
- Das Budget der Jobcenter und die Auswirkungen auf die Haushalte der Städte werden regelmäßig überwacht.

➔ **Wesentliche Empfehlung**

- Politische Ziele vorgeben, um daran regelmäßig Kennzahlenergebnisse messen und Entwicklungen erkennen zu können.

Die kreisfreie Stadt sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten zur **Steuerung der Leistungsgewährung** verfügen. Für Kaltmiete, kalte Betriebskosten und warme Betriebskosten (Heizkosten) sind Richtwerte festzulegen. Dabei ist die „Produkttheorie“ zu beachten, wonach Wohnungsgröße und Wohnungsstandard nicht je für sich betrachtet angemessen sein müssen, sondern insgesamt eine angemessene Wohnungsmiete (Referenzmiete) ergeben.

- Grundsätzlich verfügen die kreisfreien Städte über schlüssige Konzepte, die die Steuerung der Leistungsgewährung unterstützen.
- In Einzelfällen besteht das schlüssige Konzept lediglich aus Vermerken bzw. einer Orientierung an der Wohnungsmarktentwicklung (Mietspiegel, Richtwerte usw.)

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Unterstützende Arbeitshilfen, Dienstanweisungen und Richtlinien aktuell halten, um den Beschäftigten eine klare und eindeutige Orientierung geben zu können.
- Schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten erstellen.

6.3 Leistungsgewährung

Ziel jeder kreisfreien Stadt sollte es sein, die Aufwendungen für die **Unterkunft und Heizung** bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Das kann durch eine möglichst niedrige Angemessenheitsgrenze, eine wirtschaftliche Durchsetzung der Angemessenheitsgrenzen oder die Überprüfung der Neben- und Betriebskostenabrechnung erreicht werden.

- **Große Spannweiten in den SGB-II Quoten der kreisfreien Städte spiegeln sich in den Aufwendungen je Einwohner wider. Unterschiedliche Mietniveaus wirken sich auf die Aufwendungen je Leistungsbezieher aus.**

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2018



Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2018



- Die einwohnerbezogenen Transferaufwendungen korrelieren mit den SGB II-Quoten, d.h., je höher der Anteil der Leistungsbezieher von SGB -II-Leistungen in einer Stadt ist, desto höher sind auch die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner.
- Die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher sind insbesondere abhängig von dem Mietniveau in den Städten, den damit verbundenen Richtwerten für die Angemessenheit einer Wohnung und der Wohnungsmarktsituation insgesamt.
- Überschreiten die Kosten für Unterkunft die Angemessenheitsgrenze, wird in den Städten ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Die Vorgehensweise ist in Arbeitsstandards festgelegt.
- Die Überprüfung der Heiz- und Betriebskostenabrechnungen erfolgt in vielen kreisfreien Städten jährlich und wenn notwendig auch nach Anforderung.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Tatsächliche Verfügbarkeit von Wohnraum regelmäßig auswerten, da dies bei Rechtstreitigkeiten über die Angemessenheit von Vorteil ist.

- Verfahrensabläufe zur Angemessenheitsprüfung (Miete, Heizkosten) ständig aktualisieren. Angemessenheitsprüfung auf die Heizkosten ausweiten.
- Guthaben aus Heiz- und Betriebskostenabrechnungen auf Leistungen anrechnen.

Die Städte sollten mit Vorgaben sicherstellen, dass eine bedarfsgerechte Gewährung von **einmaligen Leistungen** unterstützt durch Richtlinien stattfindet. Zur Ermittlung der Höhe der Leistung im Einzelfall sollte eine Staffelung der Richtwerte nach weiteren Kriterien (u.a. Anzahl der zum Haushalt zählenden Personen) vorgenommen werden. Zwischen der Gewährung einer Erstausrüstung als Beihilfe durch die Stadt und der Ersatzbeschaffung als Darlehen durch den Bund als Kostenträger sollten klare Abgrenzungen vorgenommen werden.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro 2018



- Die Transferaufwendungen für einmalige Leistungen sind auch auf die Flüchtlingssituation zurückzuführen. Im Rahmen der Rechtskreiswechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II und dem ggf. gleichzeitigen Umzug in eine eigene Wohnung sind Bedarfe an einer Erstausrüstung entstanden.
- In den meisten Städten stellen die Praxishinweise eine gute Hilfestellung für die bedarfsgerechte Gewährung von Beihilfen unter Beachtung der Kostenträgerschaft des Bundes dar.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Bei Staffelung der Pauschalen Struktur der Bedarfsgemeinschaft (Alter der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, deren Status z.B. Alleinstehende oder alleinerziehende Person, Partner oder Kind) berücksichtigen.
- In Arbeitshinweisen darauf verweisen, dass Ersatzbeschaffung als Bundesleistung in Form eines Darlehens zu gewähren ist. Mit dieser Klarstellung das Risiko minimieren, dass die Leistungsarten durch die Sachbearbeitung falsch ausgewählt werden und die Stadt fälschlicherweise als Kostenträger belastet wird. Hinweis zur korrekten Erfassung der Leistung auch im Fachverfahren anbringen.

7. Friedhofswesen

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Friedhöfen hinsichtlich der Flächenauslastung, aber auch der Grünflächenpflege und der Gebührenkalkulation verfahren.



Ziel der Prüfung ist es, in Zeiten einer deutlich veränderten Bestattungskultur auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale sowie Risiken hinzuweisen. Die Analysen und Kennzahlenvergleiche zu den kommunalen Friedhöfen schaffen Transparenz und sensibilisieren die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihren Friedhöfen.

Die gpaNRW berücksichtigt, dass die Friedhöfe neben ihrer Bestattungsfunktion noch weitere öffentliche, wie beispielsweise kulturelle, religiöse, stadträumliche, infrastrukturelle und ökologische Funktionen übernehmen.

7.1 Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

- ➔ **Die Friedhofsstrukturen in den kreisfreien Städten sind sehr heterogen und reichen von einer bis maximal 55 Friedhofsanlagen in eigener Trägerschaft. Nur ein Viertel verzeichnet mehr als 75 Prozent kommunale Beisetzungen.**

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Grundzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	7	11	21	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	590.467	1.235.603	1.872.821	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	1,46	1,73	2,04	23

Grundzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	45,24	63,39	76,51	23

- Entsprechend der Anzahl der Friedhöfe variiert auch das Flächenangebot erheblich. Die große Streubreite resultiert im Wesentlichen aus der jeweiligen, oftmals historisch gewachsenen Stadtstruktur sowie der örtlichen Konkurrenzsituation.
- Neben den kommunalen Angeboten halten kirchliche Träger aber auch private Friedhofsbetreiber mit ihren Fried- und Bestattungswäldern verschiedene Angebote vor.
- Die örtliche Wettbewerbssituation, das stark variiierende Friedhofsflächenangebot, aber auch der unterschiedlich ausgeprägte Wandel in der Bestattungskultur spiegeln sich daher auch in der Streuung der kommunalen Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche wider. Darüber hinaus geben die Anteile kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl zusätzliche Hinweise auf die Bedeutung, den Umfang, aber auch die Attraktivität des kommunalen Friedhofsangebots in den kreisfreien Städten.
- Besonders bemerkenswert ist, dass insgesamt nur ein Viertel der geprüften Kommunen einen kommunalen Beisetzungsanteil von mehr als 75 Prozent erreicht.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Aufgrund der Konkurrenzsituation, der Folgen des gesellschaftlichen Wandels (starke Nachfrage von Urnenbestattungen in Gräbern, Stelen, Kolumbarien u. a.) sowie der Integration anderer Glaubensrichtungen in die städtische Friedhofskultur (muslimische Begräbnisstätten) sollten die kreisfreien Städte neben systematischen Überlegungen zum künftigen Flächenbedarf auch neue und veränderte, wettbewerbsfähige Angebote in Erwägung ziehen.
- Kreisfreie Städte können durch kostengünstige und pflegearme bzw. pflegefreie Grabformen den Wünschen der Bürgerinnen und Bürgern, aber auch strukturellen Veränderungen (höhere Mobilität, kleinere Familien, etc.) gerecht werden.

Die sehr unterschiedliche strukturelle Situation und Bedeutung des Friedhofwesens in den kreisfreien Städten hat in der Prüfung eine ausgeprägte individuelle Herangehensweise und Betrachtung erfordert. Im besonderen Fokus standen daher neben den interkommunalen Vergleichszahlen vor allem die jeweiligen örtlichen Verhältnisse und Besonderheiten.

7.2 Steuerung und Organisation

Ein modernes Friedhofsmanagement bedarf einer effizienten **Steuerung und Organisation**. Beide müssen den besonderen Herausforderungen und dem wachsenden Anpassungsbedarf im Friedhofswesen gerecht werden.

→ **Die Städte zeichnen sich insgesamt durch eine gut organisierte, zentrale Organisationsstruktur und Koordination des Friedhofwesens aus.**

- Die kreisfreien Städte haben ihre Aufgaben und Prozesse rund um das Friedhofswesen überwiegend in eigenen Organisationseinheiten innerhalb der Kernverwaltung, zum Teil aber auch in ausgliederten Betrieben, gebündelt.
- Dort, wo dies nicht der Fall war - einzelne Städte haben bspw. die Gebührenkalkulation für das Friedhofswesen dem Finanzbereich/ der Kämmerei zugeordnet - sind die Schnittstellen, Aufgabenabgrenzungen und Prozesse untereinander zumeist gut geregelt.

→ **Strategische wie operative Steuerungs- und Controllinginstrumente sind unterschiedlich ausgeprägt, aber zumindest in Ansätzen in allen geprüften Städten vorhanden.**

- Die strategische Ausrichtung leitet sich in den geprüften Städten in der Regel aus bestehenden Friedhofsentwicklungskonzepten und langfristigen Bedarfsplanungen ab.
- Umfang und Qualität des Controllings, insbesondere die Arbeit mit Kennzahlen, sind sehr heterogen. Der Optimierungsbedarf ist hier daher sehr individuell.
- Gesamtkonzepte, die strategische und operative Ziele und Kennzahlen durchgängig miteinander verknüpfen, waren noch in keiner der geprüften Städte vorhanden.

→ **Die laufenden Verwaltungs- und Steuerungsprozesse sind nahezu flächendeckend IT-unterstützt; die Datenlage zum Friedhofswesen jedoch optimierungsbedürftig.**

- Die Datenlage, die der Steuerung der Friedhöfe und der zukünftigen Entwicklung zu Grunde liegt, ist in den kreisfreien Städten ausgesprochen heterogen.
- So gibt es neben Städten, die auf alle notwendigen Daten schon seit mehreren Jahren zurückgreifen können, auch Kommunen, die nur teilweise oder sogar noch gar nicht über einen fundierten und zentralisierten Datenbestand verfügen.
- Einzelne Kommunen haben noch während der Prüfung damit begonnen, ihre Datenqualität durch systematische Erfassung und Digitalisierung zu verbessern.

Angesichts der Konkurrenzsituation und des veränderten Bestattungsverhaltens gewinnt eine aktive **Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung** für die Kommunen zunehmend an Bedeutung. In der Zukunft wird insbesondere eine laufende Marktbeobachtung und Marktanalyse verbunden mit einer entsprechenden Anpassung und Attraktivierung des Angebotes erforderlich sein.

→ **Die meisten Kommunen sind verstärkt und immer professioneller in der Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung aktiv, um auch hierüber die Nachfrage zu steigern.**

- Die kreisfreien Städte haben, auch abhängig von der jeweiligen individuellen Situation bzw. dem unterschiedlichen örtlichen Handlungsdruck, bereits viele innovative Strategien und Maßnahmen erarbeitet. Diese reichen von optimierten Internetauftritten, über Flyer-Aktionen, Friedhofsführungen/ -tagen, Ausstellungen, Anzeigenwerbung bis hin zu umfassenden und professionell unterstützten Marketingkonzepten.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Bereits definierte Ziele und strategische Ausrichtung aus Friedhofsentwicklungskonzepten in ein Gesamtkonzept einbinden. Über ein abgestuftes Zielsystem Ziele weiter konkretisieren und möglichst mit entsprechenden Maßnahmen hinterlegen.
- Zur Steuerungsoptimierung operative Ziele definieren, dazugehörige Kennzahlen entwickeln und in einem regelmäßigen Berichtswesen für Politik und Verwaltung abbilden.
- Digitale Erfassung steuerungsrelevanter Friedhofsdaten vorantreiben. Friedhofsoftware standardmäßig an ein grafisches Informationssystem anbinden.
- Friedhofskolonnen bei der Grabvergabe und Grünpflege durch den Einsatz mobiler Geräte noch besser unterstützen.
- Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung der Friedhofsangebote ausbauen und professionalisieren.

7.3 Gebühren

→ **Nur zwei von 23 kreisfreien Städten erzielen eine volle Kostendeckung im Friedhofswesen.**

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2017



- Mit wenigen Ausnahmen gelingt es den kreisfreien Städten nicht, ihre laufenden Kosten im Friedhofswesen durch Gebühren zu decken. Dies gilt sowohl für die Grab- als auch die Trauerhallennutzung. Die Ursachen liegen in erster Linie im veränderten Bestattungsverhalten. Hinzu kommen der vielerorts zunehmende Konkurrenzdruck durch private Anbieter sowie die Auswirkungen des demografischen Wandels. Auch hohe und steigende Unterhaltungskosten sind verantwortlich für die Kostenunterdeckung im Friedhofswesen.
- Im Kostendeckungsgrad spiegelt sich jeweils das Betriebsergebnis ohne Berücksichtigung der Kostenunter- und -überdeckungen aus Vorjahren wider. Auch die Kosten des öffentlichen Grünanteils auf den Friedhöfen sind nicht in die Berechnung eingeflossen. Diese Kosten, die für die allgemeinen ökologischen Zwecke sowie die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohnerinnen und Einwohner anfallen, werden direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Städte finanziert.
- Nahezu alle kreisfreien Städte wenden das Äquivalenzziffernmodell in der Gebührenkalkulation an, um insbesondere die Kosten nach grabspezifischen Gewichtungsfaktoren zu verteilen. Diese Vorgehensweise trägt zu einer Harmonisierung der Gebührenhöhe bei.
- Bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren schöpfen die Städte die gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten in der Regel aus.

➔ **Auch die kommunalen Trauerhallen sind zumeist defizitär.**

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2017



Kennzahlen Trauerhallen 2017

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	48,96	62,13	66,97	22
Erlöse je Trauerhallennutzung in Euro	175	215	250	21
Kosten je Trauerhallennutzung in Euro	200	270	381	19

- Sowohl die Nutzungsanteile der Trauerhallen als auch die Erlöse und Kosten je Trauerhallennutzung weisen eine große Streuung auf.

- Bemerkenswert ist, dass in rund der Hälfte der kreisfreien Städte die Nutzung der Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen lediglich einen Anteil von gut 60 Prozent ausmacht. Weil einerseits immer mehr Bestattungsunternehmen eigene Trauerhallen und/ oder Verabschiedungsräume vorhalten und andererseits die städtischen Trauerhallen teils einen erheblichen Sanierungsstau aufweisen, ist die Nutzung der kommunalen Trauerhallen in vielen Städten inzwischen stark rückläufig.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Alle Optimierungs- und Wirtschaftlichkeitspotenziale auf der Erlös- und der Kostenseite nutzen, um den Kostendeckungsgrad mit dem Ziel wettbewerbsfähiger Friedhofsgebühren zu verbessern.
- Kostenverteilung stärker nach Bestattungsfällen als nach Flächen gewichten, um Gebührenaufkommen zu stabilisieren.
- Gebühren für zusätzliche Beisetzung von Urnen auf bereits belegten Erdwahlgrabstätten mit noch laufenden Ruhezeiten erheben.
- Konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstattung der Trauerhallen anstellen, wenn Auslastung trotz niedriger Nutzungsgebühren dauerhaft niedrig.
- Neben Abriss und Umnutzung (z. B. als Trauercafé, Kolumbarium, Kunstraum oder Wirtschaftsgebäude) ggf. auch eine Übernahme durch Bestatter prüfen.

7.4 Flächenmanagement

Wesentliche Maßstäbe für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes **Friedhofs- und Flächenmanagement** sind die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb.

- ➔ **Flächenüberhänge steigen seit den 90er-Jahren stetig aufgrund eines verstärkten Trends hin zu pflegearmen und platzsparenden Urnenbestattungen sowie alternativen, pflegearmen Grabformen.**

Beisetzungs- und Grabflächenanteile 2017

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	21,69	27,29	34,73	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	39,48	47,93	57,79	23

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	8,83	26,82	31,63	23
Flächenanteile der belegten Grabstellen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	9,91	12,63	14,56	16

Die gpaNRW ermittelt die Grabflächen, indem sie die belegten Grabstellen mit grabartenspezifischen Standardflächen multipliziert.

- An den Zahlen wird sehr deutlich, wie sich die Anteile von Erd- und Urnengräbern inzwischen verteilen. Der Anteil der Urnengräber ist in 2017 bezogen auf den Median knapp doppelt so hoch wie der Anteil der Erdgräber.
- Dieses Verhältnis bleibt für die Flächenauslastung nicht ohne Folgen. So sind im Durchschnitt lediglich noch rund zwölf Prozent der kommunalen Friedhofsgesamtflächen in den kreisfreien Städten durch Gräber belegt. Zwar ist der Handlungsdruck der Kommunen, jeweils abhängig von der individuellen örtlichen Situation, unterschiedlich hoch. Jedoch lässt der Gesamttrend weiter sinkende Flächenbedarfe in den kreisfreien Städten erwarten.
- Dies belegen auch unsere individuellen Analyseergebnisse zur durchschnittlichen Anzahl der künftig jährlich auslaufenden Grabnutzungsrechte für Erdgräber. Sie übersteigen die jährlichen Grabneuevergaben in der Regel deutlich. Gerade die in den Städten fast ausnahmslos rückläufige Nachfrage nach den traditionellen Erdwahlgräbern führt dort fast überall zu sog. „Flickenteppichen“, sprich Lücken in aktiven Grabfeldern. Diese erschweren die Folgenutzung und erhöhen die Kosten der Unterhaltung.

➔ **Nicht alle Städte verfügen über eine strategische Friedhofsentwicklungs- und -bedarfsplanung.**

- Eine vorausschauende, systematische, fortschreibungsfähige Friedhofsentwicklungs- und -bedarfsplanung ist noch nicht in allen kreisfreien Städten Standard. Allerdings finden sich in der überwiegenden Anzahl der geprüften Kommunen zumindest Ansätze bis hin zu umfassenden, umsetzungsorientierten und politisch getragenen Gesamtkonzepten.
- Die vorgefundenen Friedhofentwicklungspläne sehen dabei zum Teil konkrete Maßnahmen zum Umgang mit nicht mehr benötigten Flächen vor. Um die Umgestaltung bzw. Nachnutzung zu ermöglichen, haben viele Städte bereits Beschränkungen (bspw. organisatorische Belegungssperren/ keine Neuevergabe und/oder Verlängerung von Grabnutzungsrechten) für die Belegungsplanung beschlossen und gezielte Prozesse zur Gestaltung von Verwertungsmöglichkeiten eingeleitet.
- Einige Friedhofentwicklungspläne beinhalten bereits detaillierte Prognosen zu zukünftigen Flächenbedarfen. Hieraus resultieren zum Teil konkrete Maßnahmen zur wirksamen Flächenreduzierung und den damit verbundenen Kosten. Dazu gehört bspw. die

Aufteilung der Friedhöfe in langfristig für Bestattungszwecke erforderliche Kernflächen und perspektivisch für die Friedhofsnutzung entbehrliche Peripheriebereiche. Einzelne Städte haben sich auch bereits zu Schließungen oder zumindest Teilschließungen von Friedhofsanlagen entschlossen. Nachfolgenutzungen sind in diesen Fällen allerdings erst in der Regel mit Auslaufen der dort vergebenen Grabnutzungsrechte und/ oder Ruhefristen möglich.

- Insgesamt ist in der Prüfung sehr deutlich geworden, dass Maßnahmen zur Flächenoptimierung im Friedhofswesen zum einen nur langfristig umsetzbar und zum anderen oftmals hoch sensibel sind und daher in Politik und Bürgerschaft in hohem Maße kontrovers diskutiert werden. Inzwischen ist es aber der steigende Handlungs- und Kostendruck, der in fast allen kreisfreien Städten die künftige Friedhofsflächenentwicklung und -bedarfsplanung deutlich stärker in die politische Diskussion rückt und konkrete Maßnahmen auslöst.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Künftigen Friedhofsflächenbedarf auf Grundlage einer gesamtstädtischen, vorausschauenden Friedhofsentwicklungsplanung ermitteln und regelmäßig fortschreiben.
- Belegung einzelner Friedhöfe konzentrieren, in den Randbereichen Grabfelder freiziehen. Freigezogene Flächen pflegearm gestalten oder ganz aufgegeben und entwidmen.
- In den Peripheriebereichen aktiv Belegungen sperren bzw. Grabnutzungsrechte von Wahlgräbern nicht mehr neu vergeben und/ oder verlängern.
- Für entwidmete Friedhofsflächen Folgenutzungen entwickeln (z.B. landwirtschaftliche und gärtnerische Nachnutzungen, Ausgleichsflächen, Tierfriedhof, Sport- und Freizeitanlagen bis hin zu baulichen Nutzungen, soweit möglich und zulässig).
- Mit gezielter Belegungssteuerung Lücken im Kernbereich der Friedhöfe schließen (z.B. durch kleine Urngemeinschaftsanlagen).
- Attraktives, nachfrageorientiertes Bestattungsangebot vorhalten, um die Flächenauslastung zu verbessern. Insbesondere der Bedarf an Gemeinschaftsgrabanlagen, pflegeleichten Rasengrabstellen und Baumgräbern bzw. Waldbestattungen nimmt stetig zu.

7.5 Grünpflege

Umfang und Ausstattung der Grünflächen auf den Friedhöfen prägen die dort entstehenden Aufwendungen. Schließlich bestimmen die Flächen sowie Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetation auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

- **Die insgesamt hohen Anteile der Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe korrespondieren mit dem zunehmenden Rückgang der belegten Gräberflächen.**

Strukturkennzahl Grün- und Wegeflächen 2017

Kennzahlen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	71,06	77,34	81,78	23

- In allen Städten übernehmen die Grün- und Wegeflächen auch eine wichtige Naherholungsfunktion. Diese sollte dort ausgeprägter sein, wo der Anteil der gesamtstädtischen Erholungs- und Grünflächen insgesamt niedrig ausfällt.
- Einzelne Städte, die über ein umfangreiches gesamtstädtisches Angebot an Erholungs- und Grünflächen verfügen, halten zum Teil überdurchschnittlich große Flächen an Friedhofsgrün mit großzügigen, oftmals historisch gewachsenen parkähnlichen Strukturen vor. Die unwidersprochenen Effekte für das Klima bleiben hier unberücksichtigt.

- **Die Kosten der Grünpflege steigen. Nicht zusammenhängend durch Gräber belegte Flächen erhöhen den Pflegeaufwand.**

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche in Euro 2017



- Die Unterhaltung des Friedhofsgrüns und der Wege stellt einen immensen Kostenblock im Gebührenhaushalt Friedhofswesen dar. Auf das Friedhofsgrün und die Wege entfallen nach unseren Analysen bis zu 50 Prozent der Gesamtkosten des Friedhofswesens. Diese Kosten lassen sich im Gegensatz zu den Flächenkosten direkter und damit auch kurz- bis mittelfristig beeinflussen.
- Eine umfassende Kosten- und Flächentransparenz ist deshalb gerade in der Pflege der Grün- und Wegeflächen von besonderer Relevanz.

→ **Oft fehlen in den Städten differenzierte Kosten- und Flächendaten, obwohl sie für die Steuerung der Grün- und Wegeflächen unabdingbar sind.**

- Auffällig ist die enorme Streuung der Unterhaltungskosten, die sich nur teilweise durch unterschiedliche Pflege- und Ausstattungsstandards (z.B. große und alte Baumbestände, ausgeprägte repräsentative Vegetationsflächen, unterschiedliche Pflegeklassen) begründen lässt. Eine tiefergehende Analyse war allerdings in der Prüfung mangels der insgesamt unzureichenden Datenlage nicht möglich.
- Zunehmend erschwert wird die Pflege des Friedhofsgrüns - das hat auch unsere örtliche Inaugenscheinnahme verschiedener Friedhofsanlagen bestätigt - durch die sich vermehrt bildenden, oftmals nicht wiederbelegbaren und zu Grünflächen umgewandelten Gräberlücken.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Flächen- und Kostentransparenz bei den Grün- und Wegeflächen verbessern. Insbesondere Friedhofsgrün nach Flächeninhalten (z.B. Bäume, Gehölze, Beete, Rasen) und Leistungsmerkmalen (Art und Häufigkeit) differenzieren, um Wirtschaftlichkeit der Pflege und Unterhaltung besser steuern zu können.
- Regelmäßige Make-or-Buy-Vergleiche zur Überprüfung der Wettbewerbsfähigkeit von Eigenleistungen. Voraussetzung sind differenzierte, möglichst IT-gestützte Tätigkeitsaufzeichnungen des manuellen Friedhofspersonals.
- Klare und abgestufte Pflegestandards und konkrete Pflegeleistungen in Leistungsverzeichnissen definieren und festlegen. Insbesondere Randbereiche möglichst pflegearm gestalten.
- Vorhandene Pflegestandards regelmäßig überprüfen sowie Grün- und Wegeflächen mit dem Ziel der pflegeleichteren und damit kostengünstigeren Unterhaltung umgestalten.
- Überlegungen zu Pflegestandards sowie Grün- und Wegeflächengestaltung in die Friedhofsentwicklungsplanung einfließen lassen.
- Wegeflächen, insbesondere in schwach frequentierten bzw. belegten Peripheriebereichen zurückbauen und dadurch Pflege- und Unterhaltungskosten weiter optimieren.

8. Verkehrsflächen



Die Verkehrsflächen haben in den kreisfreien Städten einen Anteil am Vermögen von durchschnittlich rund elf Prozent. Bilanzwerte von bis zu 750 Mio. Euro erfordern eine nachhaltige wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen. Diese Aufgabe darf nicht nur kurz- oder mittelfristig betrachtet werden, sondern muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken.

Die Generationengerechtigkeit erfordert einen bilanziellen und technischen Werterhalt des Vermögens.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Dazu untersucht die gpaNRW die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Dabei betrachten wir auch den Prozess des Aufbruchmanagements sowie die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement. Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die Analyse der Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

8.1 Steuerung

Um die Erhaltung der Verkehrsflächen langfristig und nachhaltig zu steuern, ist es unabdingbar, auf eine entsprechend differenzierte **Datenlage** zugreifen zu können.

→ **Die Datenlage zu den Verkehrsflächen zeigt nach wie vor in allen kreisfreien Städten Schwächen und Lücken auf. Hier besteht Handlungsbedarf, wesentliche Grunddaten für die interne Steuerung zu erheben.**

- Die Flächen sind den kreisfreien Städten in der Regel bekannt, jedoch sind sie nicht immer auf dem aktuellsten Stand. Eine Differenzierung nach Straßenkategorien und Anlagebestandteilen fehlt zudem häufig noch.
- Die kreisfreien Städte können die Aufwendungen zwar überwiegend angeben; die Ermittlung gestaltet sich jedoch oftmals noch immer schwierig.

Nur wenige kreisfreie Städte sind in der Lage, ihre Aufwendungen differenziert nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen auszuwerten.

- Die Reinvestitionen, also die Investitionen, die in bereits bestehendes Vermögen fließen, müssen die Städte in der Regel noch manuell auswerten und ermitteln.
- Aus Sicht der gpaNRW besteht hier Handlungsbedarf, denn dies sind die wesentlichen Grunddaten, die alle Städte im Rahmen ihrer internen Steuerung vorliegen haben sollten.

Um eine **Straßendatenbank** nutzen zu können, müssen die Städte die Informationen auch fortlaufend pflegen und aktualisieren. Dazu gehört die jährliche Fortschreibung genauso wie eine regelmäßige Zustandserfassung und –bewertung. Alle relevanten Informationen zu den einzelnen Abschnitten sollten in der Straßendatenbank als zentrale Informationsquelle gesammelt werden. Die Datenlage kann dabei sukzessive erweitert und ergänzt werden. Auf dieser Basis kann eine Datenbank im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements genutzt werden.

→ **Die Straßendatenbank wird überwiegend noch nicht im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements eingesetzt.**

- Die kreisfreien Städte setzen zwar grundsätzlich eine Straßendatenbank ein, jedoch wird sie nicht überall wirklich genutzt.

Der Haushalt als externes Rechnungswesen bietet keine ausreichende Differenzierung für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Über eine **Kostenrechnung** dagegen lassen sich die vollständigen Kosten, aber auch eine detailliertere Darstellung der Erhaltungsaufwendungen z. B. nach Erhaltungsmaßnahmen und Straßenkategorien abbilden. Auch lebenszyklusorientierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (z.B. Instandhaltung versus Instandsetzung oder Erneuerung) erfordern eine differenzierte und maßnahmenbezogene Kostentransparenz.

→ **Nur wenige kreisfreie Städte führen eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächenerhaltung.**

- Eine aussagekräftige Kostenrechnung für die Verkehrsflächenerhaltung nutzen nur wenige Städte, obwohl sie am Ende wirksam dazu beiträgt, die begrenzt verfügbaren Haushaltsmittel möglichst optimal einzusetzen.

Das **Erhaltungsmanagement** erfordert eine festgelegte Gesamtstrategie mit strategischen und operativen Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung der Verkehrsflächen.

→ **Die Vorgehensweise in der Erhaltung der Verkehrsflächen ist geprägt durch das Reagieren auf vorhandene Schäden.**

- Der langfristige Substanzerhalt in bilanzieller und technischer Sicht muss in den Städten stärker in den Fokus rücken.
- Nur in einer Stadt konnten wir eine strategische Steuerung mit ersten ausgearbeiteten nachhaltigen Erhaltungsstrategien über den gesamten Lebenszyklus vorfinden.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Datenlage verbessern und weiter differenzieren, fortlaufend pflegen und aktualisieren.
- Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen und alle erforderlichen Daten wie z. B. die Erhaltungsmaßnahmen inklusive der Aufwendungen, Aufbaudaten, Aufbrüche etc. an dieser zentralen Stelle zusammenführen.
- Regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen durchführen als elementare Grundlage für eine wirtschaftliche Konzeption von Erhaltungsmaßnahmen und deren Kosten-/ Budgetplanung wie auch für die körperliche Inventur.
- Kostenrechnung für die Verkehrsflächen inklusive der Eigenleistungen aufbauen.
- Gesamtstrategie zur Verkehrsflächenerhaltung festlegen und strategische sowie operative Ziele entwickeln; hierbei müssen finanzwirtschaftliche und technische Aspekte gemeinsam betrachtet werden.

8.2 Prozessbetrachtung

Den Prozess des **Aufbruchmanagements** hat die gpaNRW erstmals detailliert untersucht. Aufbrüche von Verkehrsflächen stellen immer einen Eingriff in das Gesamtbauwerk dar und bieten eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Insbesondere nicht fachgerecht wiederhergestellte Aufbrüche führen zu einer frühzeitigen Verschlechterung des Straßenzustandes, so dass ein erhöhter Erhaltungsbedarf oder sogar eine dauerhafte Wertminderung drohen. Zudem nimmt die Anzahl der Aufbrüche in den letzten Jahren, auch z. B. durch den Breitbandausbau, stetig zu. Umso wichtiger ist ein professionelles, gut koordiniertes Aufbruchmanagement.

→ **Der Prozess des Aufbruchmanagements ist in den Städten überwiegend gut organisiert.**

- Die meisten kreisfreien Städte haben die wesentlichen Prozesse des Aufbruchmanagements qualitativ gut strukturiert.

- In der Praxis offenbaren sich aber Schwierigkeiten bedingt durch einen zu geringen Personaleinsatz und die Vielzahl von Aufbrüchen, insbesondere Kleinstaufbrüche. Eine flächendeckende Kontrolle ist daher kaum möglich. Umso wichtiger ist daher, bereits im Vorfeld eine gute Koordinierung der eigenen Maßnahmen und der Maßnahmen der verschiedenen Versorgungsträger.
- Die Digitalisierung ist ein wesentlicher Aspekt in der Prozessoptimierung. Wichtig ist, das Aufbruchmanagement als ein Bestandteil in die Straßendatenbank zu integrieren und parallellaufende Systeme möglichst zu vermeiden. So können alle Informationen an einer zentralen Stelle gesammelt und genutzt werden.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Digitalisierung der mit dem Aufbruchmanagement verbundenen Prozesse weiter ausbauen und Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren.
- Webportal für die Koordinierung der Maßnahmen mit allen Beteiligten schaffen.
- Dokumentationen verbessern und digitalisieren.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement setzt voraus, dass technische und finanzwirtschaftliche Aspekte eng miteinander verbunden sind und eine **Schnittstelle zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement vorhanden** ist. Nur so ist eine ganzheitliche Betrachtung möglich.

→ **Schwachstelle im Schnittstellenprozess ist noch immer die fehlende Abstimmung und Verzahnung der Zustandserfassung und –bewertung mit der körperlichen Inventur.**

- Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren in den Städten überwiegend gut. Schwieriger gestaltet sich oftmals der regelmäßige Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank; sowohl bei der jährlichen Beleginventur als auch bei der körperlichen Inventur.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Regelmäßige Zustandserfassungen und –bewertungen durchführen und als Basis für die körperliche Inventur nutzen.
- Finanzwirtschaftliche und technische Entwicklung des Vermögens abgleichen.

8.3 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die strukturellen Rahmenbedingungen zeigen insgesamt keine so deutlichen Unterschiede, als dass sie wesentlichen Einfluss auf das Erhaltungsmanagement hätten.

→ **In einem Zeitraum von zehn Jahren seit 2008 haben die kreisfreien Städte bilanziell durchschnittlich mehr als ein Fünftel ihres Verkehrsflächenvermögens aufgezehrt.**

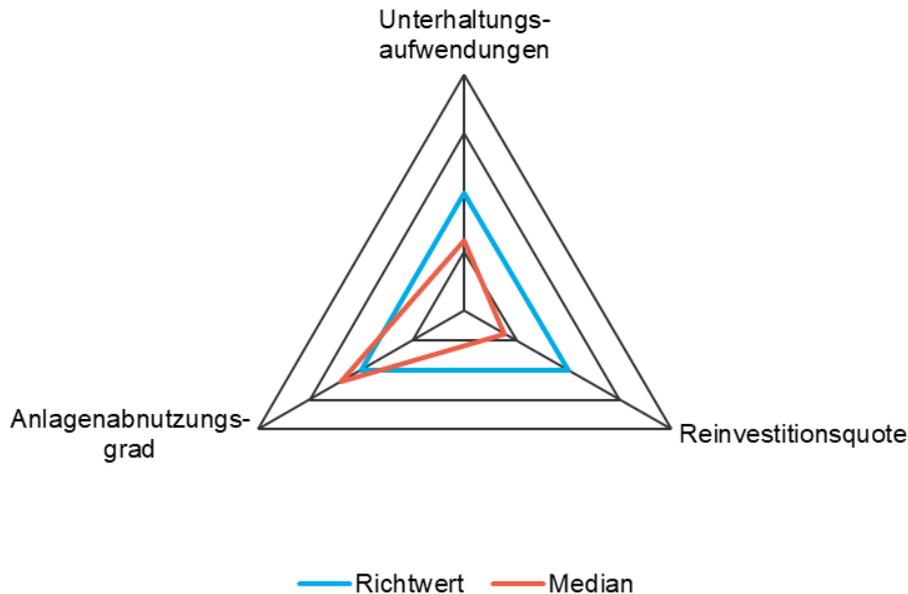
- 18 der 23 kreisfreien Städte konnten die Entwicklungen ihrer Bilanzwerte Verkehrsflächen von 2008 bis 2017 darstellen. Im Durchschnitt reduziert sich der Bilanzwert um 21 Prozent.
- Nur eine der 18 Städte konnte in diesem Zeitraum einen Vermögenszuwachs (rund 24 Prozent) verzeichnen; in den anderen 17 kreisfreien Städten fand Vermögensverzehr statt.
- Insgesamt summiert sich der Vermögensverzehr bei den Verkehrsflächen der 18 Städte in zehn Jahren auf rund 1,5 Milliarden Euro.
- Die bilanzielle Entwicklung korrespondiert nicht in allen Städten mit den Ergebnissen der Zustandserfassung und –bewertung. Teilweise zeigt sich der technische Zustand noch vergleichsweise gut und auch in seiner Entwicklung nicht so stark abfallend wie die Bilanzwerte.

Ob es den Kommunen gelingt, den Zustand und damit auch den Wert ihres Verkehrsflächenvermögens langfristig zu erhalten, hängt im Wesentlichen von drei **Faktoren** ab: den durchgeführten **Unterhaltungsmaßnahmen** und **Reinvestitionen** sowie dem **Alter und Zustand** der Verkehrsflächen.

→ **Geringe Unterhaltungsaufwendungen sowie Reinvestitionen und hohe Anlagenabnutzungsgrade bergen ein erhöhtes Risiko für den Haushalt und die Bilanz und damit auch für den Zustand der Verkehrsflächen.**

Im nachfolgenden Netzdiagramm sind den Kennzahlen Richtwerte gegenübergestellt. Sie dienen der Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg. Der Wert von 1,30 Euro für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Die Reinvestitionsquote von 100 Prozent beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Für den Anlagenabnutzungsgrad liegt der Richtwert als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus bei 50 Prozent.

Einflussfaktoren 2017



Kennzahlen	Richtwert	Median
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,77
Reinvestitionsquote in Prozent	100	38,7
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	60,11

- Alle drei Einflussfaktoren indizieren im Durchschnitt für die kreisfreien Städte ein erhöhtes Risiko für den Haushalt, die Bilanz und damit auch für den Zustand der Verkehrsflächen.

➔ **In knapp Dreiviertel der Städte zeigt der Anlagenabnutzungsgrad mindestens eine beginnende Überalterung des Verkehrsflächenvermögens.**

- Im Zeitverlauf ist das Alter der Verkehrsflächen gestiegen, die Restnutzungsdauern sind rückläufig.
- Die durchschnittliche Restnutzungsdauer bezogen auf das gesamte Verkehrsflächenvermögen liegt bei den kreisfreien Städten im Mittel bei 19 Jahren. Bei einem Viertel der Städte beträgt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bereits weniger als zwölf Jahre.

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent

Jahr	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
2011	45,50	49,10	68,89	17
2017	49,50	60,11	76,67	20

- Seit der letzten Prüfung zeigt sich die fortschreitende Alterung des Verkehrsflächenvermögens. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad hat sich in nur sechs Jahren um mehr als zehn Prozent erhöht und weist inzwischen auf eine beginnende Überalterung hin. Die Städte haben demnach zu wenig in ihr Vermögen investiert, um dessen Alterung und damit auch dem bilanziellen Substanzverlust entgegen zu wirken.
- Neben der bilanziellen Betrachtung muss hier der Blick aber auch auf den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen gerichtet werden. Eine aktuelle Zustandserfassung und -bewertung liegt jedoch noch immer nicht flächendeckend in allen Städten vor.
- Könnte die gpaNRW auf aktuelle Zustandsbewertungen zurückgreifen, so wichen der bilanzielle Anlagenabnutzungsgrad und der technische Zustand teilweise deutlich voneinander ab. Der technische Zustand zeigte teilweise ein besseres Bild als es das Alter der Verkehrsflächen in der Anlagenbuchhaltung vermuten lässt. Im Sinne eines langfristigen Erhaltungsmanagements und eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögenslage sollten bilanzielles Alter bzw. bilanzielle Werte möglichst deckungsgleich mit den technischen Zuständen und Werten sein.

➔ **Eine zu geringe und nicht nachhaltig angelegte Unterhaltung birgt das Risiko, dass die angesetzte Nutzungsdauer des Verkehrsflächenvermögens nicht erreicht werden kann. Es drohen vorzeitiger Substanzverlust, erhöhte Aufwendungen und frühzeitige Reinvestitionen.**

Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro

Jahr	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
2011	0,44	0,54	0,61	16
2017	0,65	0,77	0,93	21

- Im Vergleich zur letzten Prüfrunde stehen in den Städten für die Unterhaltung der Verkehrsflächen mehr Finanzmittel zur Verfügung.
- Der Richtwert von 1,30 Euro je qm wird von nur einer kreisfreien Stadt erreicht. In die Unterhaltungsaufwendungen fließen auch die Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen im Jahr ihrer Bildung mit ein. Neben sechs anderen Städten hat auch die Stadt, die den Maximalwert in 2017 abbildet, von diesem Instrument in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht.

- Zur Einordnung der Höhe der Unterhaltungsaufwendungen ist ein Durchschnittswert über mehrere Jahre einer jahresbezogenen Betrachtung vorzuziehen. Die Unterhaltungsaufwendungen für die letzten vier Jahre konnten allerdings nur elf der 23 kreisfreien Städte ermitteln. In welcher Höhe jährlich Mittel in die Unterhaltung der Verkehrsflächen fließen, ist für jede Kommune eine elementare Informationsgröße für ihre interne Steuerung. Die Datenlage ist daher auch bei den Großstädten noch weiter zu verbessern.
- Der Anteil der Eigenleistungen bei den Unterhaltungsaufwendungen ist in den kreisfreien Städten vielfach hoch. Bei mehr als der Hälfte der Städte fließen über 50 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel in die Eigenleistung. Mit eigenem Personal wird in der Regel nur die betriebliche Erhaltung und Instandhaltung wahrgenommen. Dies spricht für einen hohen Anteil nicht nachhaltiger Unterhaltung und nur geringen Anteilen für die werterhaltenden Instandsetzungen.
- Die Aufwendungen differenziert nach den Erhaltungsmaßnahmen konnten nur sieben Städte ermitteln. Hieraus lassen sich weitere wichtige Analysen und Aussagen zur gewählten Erhaltungsstrategie treffen.

➔ **Ein über viele Jahre zu geringes Reinvestitionsvolumen führt zu einem fortschreitenden bilanziellen und technischen Substanzverlust.**

Reinvestitionsquote in Prozent

Jahr	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
2011	4,29	6,94	26,98	13
2017	25,69	38,70	51,52	20

- Wie im konsumtiven Bereich steht den Städten auch im investiven Bereich im Vergleich zur letzten Prüfrunde ein höheres Budget zur Verfügung. Dennoch liegt nur bei gut einem Viertel der Städte die Reinvestitionsquote über 50 Prozent.
- Einige kreisfreie Städte haben in der Prüfung darauf hingewiesen, dass es ihnen aufgrund des zunehmenden Fachkräftemangels und/ oder auch konjunkturbedingten Kapazitätsengpässen bei den Fremdfirmen schlichtweg nicht gelungen sei, haushalterisch bereitstehende Reinvestitions- aber auch Unterhaltungsmittel planmäßig zu verbauen.
- Die jahresbezogene Betrachtung kann gerade bei den Investitionen ein verfälschtes Bild liefern. 16 der kreisfreien Städte konnten die Reinvestitionen der letzten vier Jahre darstellen. Insgesamt liegen die Reinvestitionsquoten im Vier-Jahres-Durchschnitt noch geringer als in der jahresbezogenen Betrachtung.

Reinvestitionsquote in Prozent im 4-Jahres-Durchschnitt 2014 - 2017

1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
19,88	31,50	45,82	16

- Teilweise waren in den betrachteten Jahren geringere Reinvestitionen in den Städten sowohl finanzwirtschaftlich wie auch aus technischer Sicht gerechtfertigt.
- Ziel muss es sein, dass jede Kommune die Ersatzzeitpunkte entsprechend ihrer Erhaltungsstrategie für das gesamte Verkehrsflächennetz plant und festsetzt. So kann eine relativ verlässliche langfristige Planung erstellt werden, die aber regelmäßig aktualisiert und fortgeschrieben werden muss.

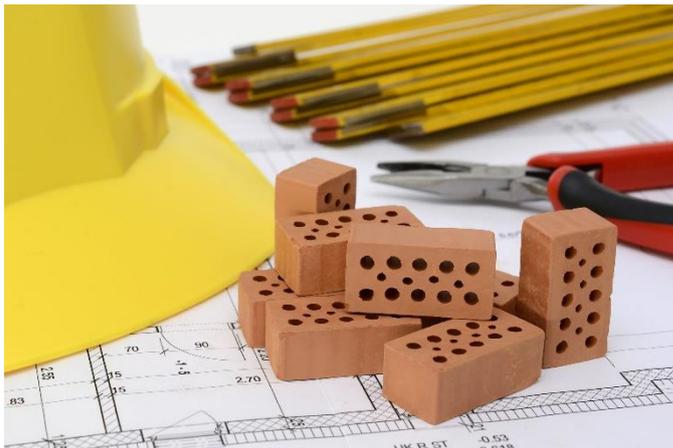
➔ Wesentliche Empfehlungen

- Abweichungen zwischen bilanziellem Alter und technischem Zustand analysieren und möglichst homogenisieren.
- Datenlage hinsichtlich der Aufwendungen verbessern. Unterhaltungsaufwendungen nach den Erhaltungsmaßnahmen differenzieren.
- Höhe der Eigenleistungen im Rahmen der Unterhaltung überprüfen.
- Verstärkt Maßnahmen der nachhaltigen Instandsetzung durchführen.
- Reinvestitionen langfristig planen und notwendiges Budget hierfür im Rahmen der haushalterischen Möglichkeiten zur Verfügung stellen.

9. Bauaufsicht

Grundsätzliches Ziel der überörtlichen Prüfung im Handlungsfeld Bauaufsicht ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Die durchgeführten Kennzahlenvergleiche ermöglichen eine Standortbestimmung für die jeweils geprüfte kreisfreie Stadt.

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe und Optimierungsansätze transparent. Die Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren stehen oft im Fokus von Politik und Öffentlichkeit. Die



gpaNRW analysiert, welche Faktoren in den Städten die Laufzeiten beeinflussen und wie Prozesse verkürzt werden können. In Gesprächen haben wir außerdem die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert und dabei auch die ab dem 1. Januar 2019 geltenden Regelungen der neuen Bauordnung NRW (BauO NRW) berücksichtigt.

9.1 Baugenehmigungsverfahren

Im **Baugenehmigungsverfahren** haben die Städte Frist- und Prüfvorgaben einzuhalten. Der Aufwand sollte möglichst durch Gebühren gedeckt werden, die Bediensteten rechtssicher agieren können und Angriffspunkte für Beschwerden sowie Klageverfahren reduziert werden. Objektive Entscheidungskriterien unterstützen eine fehlerfreie Ermessensausübung.

→ **Im Baugenehmigungsverfahren zeigen sich Optimierungsmöglichkeiten bei der Einhaltung von Fristen, der Ausschöpfung des Gebührenrahmens und der Festlegung von Entscheidungskriterien für Ermessensentscheidungen.**

- Die kreisfreien Städte halten die bisher gesetzte Frist, den Bauantrag binnen einer Woche nach Eingang auf Vollständigkeit hin zu überprüfen, nicht immer ein. Diese Frist wurde in der neuen BauO NRW auf zwei Wochen verlängert und somit verdoppelt. Es ist zu erwarten, dass die Kommunen diese Frist künftig eher einhalten können.
- Die Frist zur Bearbeitung der Bauanträge (sechs Wochen/ zwölf Wochen, wenn wichtige Gründe eine längere Bearbeitungszeit verursachen) ist in der aktuellen BauO NRW unverändert geblieben. Diese Frist konnte von einigen Städten nicht durchgängig eingehalten werden, wie die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten zeigen. Ursächlich dafür sind häufig fehlende Unterlagen, die vom Antragsteller bzw. der Antragstellerin erst verzögert eingereicht werden.

Prüfvorgaben sollten in der **Fachsoftware** hinterlegt werden, um sicherzustellen, dass alle Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auf der gleichen Grundlage arbeiten.

→ **Die Prüfvorgaben sind überwiegend in der eingesetzten Fachsoftware hinterlegt und ermöglichen so eine strukturierte Sachbearbeitung.**

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Frist- und Prüfvorgaben der BauO NRW einhalten.
- Einhaltung der gesetzlichen Frist dokumentieren und somit rechtskonform agieren.
- Klare Entscheidungsgrundlagen (z. B. ein Kriterienkatalog) für die Ausübung von Ermessensentscheidungen schaffen, um rechtssicher entscheiden zu können. Betroffene Ermessensentscheidungen im Vier-Augen-Prinzip überprüfen.
- In einer Dienstanweisung, Arbeitsanleitung o. ä. regeln, wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche hat.
- Entscheidungsprozesse durch Checklisten/ Arbeitshilfen vereinheitlichen.
- Gebührenrahmen bei Baugenehmigungen etc. ausschöpfen, um eine möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erzielen. Festgesetzte Gebühren – zumindest stichprobenhaft – hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen.

Die gpaNRW hat den bis einschließlich 2018 gültigen **Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens** für alle 23 kreisfreien Städte nach einem einheitlichen Layout dargestellt und dadurch verwaltungsinterne Abläufe transparent gemacht. Im Vergleich der kreisfreien Städte werden Unterschiede schnell sichtbar. Wenn sich aus den Prozessen Optimierungsansätze ergeben haben, weist die gpaNRW in den jeweiligen Berichten darauf hin.

→ **Für das Genehmigungsverfahren gibt es keinen allgemeingültigen Musterprozess. Die Städte können die Verfahren noch verbessern und beschleunigen.**

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Ermessensentscheidungen und ein Vier-Augen-Prinzip für Abweichungen oder Befreiungen klar regeln, um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen.
- Beschäftigte durch Maßnahmen der Korruptionsprävention schützen (beispielsweise durch interne Kontrollsysteme, Vier-Augen-Prinzip, etc.).
- Eindeutige Prozessschritte für das Genehmigungsverfahren festlegen.
- Gesamtprozess ohne Medienbrüche gewährleisten und Schnittstellen reduzieren.

- Mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden.

Häufig sind die Bauanträge beim Antragseingang nicht vollständig und es müssen Unterlagen nachgefordert werden. Das verzögert den Gesamtprozess. Die Genehmigungsbehörden stehen oft wegen langer **Laufzeiten von Baugenehmigungen** in der Kritik. Deshalb ist es wichtig, neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit zu erheben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen.

Mit der neuen BauO NRW soll das Bauen entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde daher erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Die entsprechende Rechtsverordnung steht zum Zeitpunkt der Prüfung noch aus.

➔ **Durchschnittliche Gesamtlaufzeiten von Bauanträgen sind nur 15 Städten bekannt. Die gemeldeten Zeiten variieren sehr stark voneinander. Nur acht Städte können darüber hinaus Angaben zu Laufzeiten ab Vollständigkeit machen.**

Die gpaNRW hat in der Prüfung für die Bauanträge als Orientierungsgröße eine durchschnittliche Laufzeit von zwölf Wochen (somit 84 Kalendertagen) nach Antragseingang bis zum Bescheid gesetzt. Dieser Durchschnittswert als Orientierungsgröße lehnt sich an die grundsätzlichen Vorgaben des § 71 BauO NRW an.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im normalen Genehmigungsverfahren in Tagen 2018



Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im vereinfachten Genehmigungsverfahren in Tagen 2018



- 2018 erreichten im normalen Genehmigungsverfahren zwei Städte einen Wert unterhalb des Orientierungswertes von 84 Tagen, im vereinfachten Verfahren war es nur eine.
- Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der acht Kommunen, die entsprechende Daten ermitteln konnten, liegen im normalen Genehmigungsverfahren zwischen 32 und 152 Tagen, im vereinfachten Verfahren zwischen 23 und 118 Tagen. Den Orientierungswert erreichen hier auch nur zwei bzw. vier Städte.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Schnittstellen auf ihre Notwendigkeit hin überprüfen, um zeitliche Verzögerungen so gering wie möglich zu halten.
- Günstigen Zeitpunkt wählen, um Unterlagen nachzufordern und so unnötigen Mehraufwand vermeiden. Unterlagen nicht mehrfach nachfordern.
- Andere Stellen so früh wie möglich beteiligen, dafür ggf. weitere Ausfertigungen des Vorgangs erstellen, um eine sternförmige Beteiligung mehrerer Stellen gleichzeitig sicherzustellen.

Ein Bauantrag ist kein Standardgeschäft und stark von individuellen Einflüssen sowie den jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen in Form von Bebauungsplänen etc. abhängig. Da es sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren, als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren gibt, hat die gpaNRW auf Gewichtungen verzichtet. Die jeweiligen Anteile der Verfahrensarten weisen keine Korrelation zum **Personaleinsatz** auf.

Die Personalausstattung kann nicht isoliert, sondern muss im Zusammenhang mit den anderen erhobenen Daten und Prozessen bewertet werden.

- **Die Anzahl der eingegangenen Bauanträge je Vollzeit-Stelle variiert im Vergleich der Städte stark. Aufgrund des Fachkräftemangels können freiwerdende Stellen oft nicht zeitnah besetzt werden.**

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2018



- Die Anzahl der 2018 eingegangenen Baugenehmigungen je Vollzeit-Stelle ist in den Städten sehr unterschiedlich. Sie ist nicht beeinflussbar.
- Grundsätzlich sollte die Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fällen, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Arbeitsbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung weiteres Personal unterstützend einzusetzen.

→ **Wesentliche Empfehlung**

- Anpassung der Personalausstattung an sich veränderte Rahmenbedingungen (Anzahl und Laufzeit der zu bearbeitenden Fälle).

Die **Digitalisierung** gewinnt auch in der Bauaufsicht zunehmend an Bedeutung. Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Bearbeitungsabläufe – insbesondere im Vertretungsfall oder bei einer Stellennachbesetzung – können optimiert werden. In einer spezifischen Softwarelösung sollten idealerweise die Arbeitsabläufe hinterlegt sein, um die Sachbearbeitung durch den Bearbeitungsfall zu führen. Werden Unterlagen frühzeitig eingescannt, können Beteiligte bereits im laufenden Verfahren zügig darauf zurückgreifen. Zudem wird eine spätere elektronische Archivierung beschleunigt.

→ **Die meisten Städte arbeiten mit einer Softwareunterstützung und führen parallel eine Papierakte zum Vorgang. Nur einige kreisfreie Städte können auch bereits die Beteiligungs-/ Stellungnahme-Verfahren digital abwickeln.**

- Zwar setzten alle Städte spezifische Softwarelösungen ein – allerdings gibt es weder landes- noch bundesweite Vorgaben zu den Mindestanforderungen. Dabei sieht das Online-Zugangsgesetz (OZG) vor, dass bis zum 31. Dezember 2022 auch Baugenehmigungen, Bauvorbescheide, etc. digitalisiert sein müssen.
- Perspektivisch sollen alle unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 bereits ein Modellprojekt gestartet. Im Zuge der Digitalisierung sollen Postlaufzeiten wegfallen sowie auf Dokumente schneller zugegriffen, parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden können.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglichen und Bearbeitungsdauern reduzieren.
- Eingehende Papierakten möglichst zeitnah einscannen.
- Vorgänge nach einem einheitlichen Aktenplan bzw. einer einheitlichen Systematik ablegen, damit auch z. B. Vertretungskräften direkt darauf zugreifen können.

- Vorbereitungen für die Digitalisierung treffen, mit geeigneten spezifischen Softwarelösungen die Sachbearbeitung bei der digitalen Verarbeitung unterstützen und so die Verfahrensabläufe beschleunigen.

Eine gute Steuerung erfordert transparent aufbereitete **Informationen und Daten** sowie Kontrollmechanismen. Dafür sollte die Stadt eigene Zielwerte definieren, dem eingesetzten Personal Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden, die über ein Berichtswesen regelmäßig ausgewertet werden. Stärken und Schwachstellen sowie Optimierungsmöglichkeit werden im Soll-Ist-Vergleich erkennbar und es muss gegengesteuert werden.

→ **Die Bauaufsichten der kreisfreien Städte steuern kaum über Zielwerte, Kennzahlen und Soll-Ist-Vergleiche.**

- Nur in wenigen kreisfreien Städten sind bisher Kennzahlen implementiert. Folgende Beispiele haben wir vorgefunden:
 - Finanzkennzahlen: „Ergebnis pro Einwohner“, „Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen“ „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“,
 - Wirtschaftlichkeitskennzahlen: „Kostendeckungsgrad“, „Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“,
 - Personal-/Leistungskennzahlen: „Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“, „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“, „Overheadanteil“, „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen, um die Steuerung des Bereiches unterstützen zu können. Neben bereits vorhandenen Kennzahlen die im Prüfbericht verwendeten Kennzahlen zukünftig fortschreiben und auswerten.

Eine gute Vorabinformation - beispielsweise im Internet oder im Wege der **Bauberatung** – kann den Anteil der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge reduzieren. So kann die Stadt die Verfahren verkürzen und bürgerfreundlich agieren.

→ **Die kreisfreien Städte nutzen vermehrt alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren, als wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen.**

- Eine gute Information der Bauwilligen hängt nicht von der Personalausstattung in der Bauberatung ab.
- Einen Zusammenhang zwischen einer vergleichsweise hohen Stellenausstattung in der Bauberatung und der Anzahl der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge ist nicht erkennbar.

→ **Wesentliche Empfehlung**

- Gute Vorabinformationen für die Bauherrschaft bereitstellen, um die Zahl der nicht prüffähigen bzw. unvollständigen Bauanträge zu reduzieren.

9.2 Bauordnung

Im Bereich „Bauordnung“ deckt die Kommune mögliche Gefahren auf bzw. versucht Gefahren auszuschließen, die beim Bauen und durch bauliche Anlagen entstehen können.

Die gpaNRW hat die Bauüberwachung und die Bauzustandsbesichtigungen erfasst. Ab 2019 sieht die BauO NRW nur noch vor, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Insoweit liegt die Bauüberwachung jetzt generell im Ermessen der Kommune.

Die Bauaufsichtsbehörden führen Bauzustandsbesichtigungen durch. Diese sind bei Fertigstellung des Rohbaus („Rohbauabnahme“) und bei abschließender Fertigstellung („Schlussabnahme“) erforderlich. Sie können weiterhin auf Stichproben beschränkt werden. Insoweit gibt es auch hier ein Ermessen beim Stichprobenumfang.

Die Bauaufsichtsbehörde sollte für ihre Ermessensentscheidung zur Intensität der Bauüberwachung einen Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien erstellen, um ihre Entscheidung für oder gegen eine Bauüberwachung strukturiert zu dokumentieren. Zudem kann sie rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat.

→ **Ob bzw. in welchem Umfang die Bauaufsichtsbehörde Bauüberwachungen und Bauzustandsbesichtigungen durchführt, liegt in ihrem Ermessen. Ein Kriterienkatalog zur pflichtgemäßen Ausübung des Ermessens fehlt in den meisten Städten.**

- Die Städte haben in den seltensten Fällen einen konkreten Stichprobenumfang definiert. Einige führen über die gesetzlich vorgegebenen Zustandsbesichtigungen zusätzliche Besichtigungen durch, z.B. als Service oder um die Rechtmäßigkeit der Bautätigkeit zu sichern.
- Fallzahlen dazu sind aus Sicht der gpaNRW steuerungsrelevant, sollten dokumentiert und auswertbar erhoben werden. Einige kreisfreie Städte haben noch im Verlauf der Prüfung Möglichkeiten der vorhandenen Software genutzt, um diese Daten künftig auswerten zu können.
- Von 13 Städten beschränkt sich die Mehrzahl auf den pflichtigen Umfang bei den Bauzustandsbesichtigungen.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren.
- Sofern die Bauaufsichtsbehörde nur Stichproben durchführt, Gründe nachvollziehbar dokumentieren, um Ermessensausübung rechtssicher zu belegen.
- Sorgfältig abwägen, ob freiwillige Service-Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden.

Impressum

- ➔ Gemeindeprüfungsanstalt NRW, Heinrich Böckelühr (Präsident), Shamrockring 1,
Haus 4, 44623 Herne
- ➔ Bilder: pixabay.com
- ➔ © gpaNRW

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de